

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
ÕIGUSINSTITUUT
Avaliku õiguse instituut

Helen Tralla

**LUXEMBOURGI JA STRASBOURGI KOHTUNIKE AMETISSE
NIMETAMISE PROTSESSI VÕRDLUS.
KUI SÕLTUMATU ON EUROOPA KOHTUNIK?**

Magistritöö

Juhendaja: dr. iur. Julia Laffranque

Tallinn 2009

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	4
Magistritöö ajend ja aktuaalsus	4
Töö põhieesmärk ja piiritus.....	9
Töö ülesehitus ja põhiprobleemid	10
Erinevate lähenemisviiside, allikate ja terminoloogia kasutamisest	13
I. EUROOPA KOHTUNIKU AMETISSE NIMETAMISE PROTSESS JA SELLE SEOS KOHTUVÕIMU SÕLTUMATUSEGA	14
1.1. Ametisse nimetamise protsess riigiüleses süsteemis.....	14
1.2. Ametisse nimetamise protsessi kujunemine.....	19
1.3. Kas riigiülene kohtuvõim peab olema sõltumatu?	23
1.4 Ametisse nimetamise standardid	28
1.4.1 Ametisse nimetamine peab põhinema kandidaadi teadmistel ja kogemustel	28
1.4.2. Ametisse nimetamine peab olema avatud ja läbipaistev	30
1.4.3 Ametisse nimetamise protsess peab välistama poliitiliselt kallutatud kohtunike ametisse nimetamise.....	31
1.5 Kokkuvõte	33
II. EUROOPA KOHTUNIKU KANDIDAADI VALIMISE JA ÜLESSEADMISE PROTSESS RIIGISISELT	35
2.1 Objektiivsed kriteeriumid kohtunikule.....	35
2.1.1 Kõrgete kõbeliste omadustega ja sõltumatu kohtunik	37
2.1.2 Kõrgesse juriidilisse ametisse ja kõrgeimasse kohtunikuametisse nimetamiseks nõutav kvalifikatsioon	40
2.1.3 Tunnustatud ja pädev jurist/tunnustatud kompetentsusega asjatundja....	44
2.2 Soovitavad valikukriteeriumid	45
2.2.1 Erimeedia kasutamine/avalik konkurss kandidaatide üleskutseks	46
2.2.2 Kogemused Euroopa inimõiguste/Euroopa õiguse valdkonnas	48
2.2.3 Sooline tasakaal esitatavates nimekirjades.....	49
2.2.4 Kohtu ametliku keele oskus	50
2.2.5 Kohtunikukandidaatide nimekiri.....	53
2.2.6 Ad hoc kohtunik	53
2.3 Siseriiklikud valikuprotsessid – kas vastavad erapooletuse, läbipaistvuse ja järjepidevuse standardile?	55
2.3.1 Eesti valikuprotsessi õiguslikud alused ja praktika.....	56
2.3.2 Parlamendi osalus kandidaatide valikul	61
2.3.3 Sõltumatu institutsiooni osalus kandidaatide valikul	66
2.3.4. Tsiviilkogukondade osalus kandidaatide valikul	70
2.4 Kokkuvõte – siseriiklike valikuprotsesside kitsaskohad ning võimalikud arengusuunad.....	71
III EUROOPA KOHTUNIKU VALIMISE JA AMETISSE NIMETAMISE PROTSESS RIIGIÜLESELT	76
3.1 Menetlus Euroopa Nõukogu tasandil	76
3.1.1 Inimõiguste direktoraadi ülesanded	76

3.1.2	Ministrite Komitee roll.....	77
3.1.3	Kohtunike valimise alamkomitee.....	78
3.1.3.1	Roll ja koosseis.....	78
3.1.3.2	Alamkomitee töömeetodid ja soovitused.....	80
3.1.4	Parlamentaarsete Assamblee otsus.....	84
3.2	Menetlus Euroopa Liidu tasandil.....	85
3.2.1	Menetlus enne otsustusprotsessi.....	85
3.2.2	Otsustusprotsess.....	86
3.3	Kokkuvõtte – riigiüleste valikuprotseduuride kitsaskohad ning võimalikud arengusuunad.....	87
3.3.1	Nais- ja meeskandidaatide esindatus.....	91
3.3.2	Ametiaeg ja tagasivalimine.....	93
3.3.3	Muud küsimused.....	97
3.3.3.1	Keelenõude kontroll.....	97
3.3.3.2	Kohtunike vanus.....	98
3.3.3.3	Kohtunikukandidaatide nimekiri.....	99
3.3.3.4	Sotsiaalsed garantiid.....	99
3.4	Soovitused.....	102
	KOKKUVÕTE	105
	SUMMARY: COMPARISON OF LUXEMBOURG AND STRASBOURG SYSTEM OF APPOINTMENT OF JUDGES. HOW INDEPENDENT ARE THE JUDGES OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND EUROPEAN COURT?	111
	KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	115
	KASUTATUD NORMATIIVMATERJALIDE LOETELU.....	120
	KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU	125
	KASUTATUD LÜHENDID	126

SISSEJUHATUS

Magistritöö ajend ja aktuaalsus

Luxembourgigi ja Strasbourgigi kohtusüsteemide struktuuri, menetlust ja otsuseid võrdles töö autor bakalaureusetöös, mis sai kirjutatud paar aastat enne Eesti Euroopa Liiduga (EL) liitumist ning ajal, mil sõnapaar Euroopa Kohus tekitas paljudes arusaamatust. Käesoleval ajal on teadjamaid kindlasti rohkem. Enamasti ilmselt teatakse, et Euroopas on kaks rahvusülest kohut, Euroopa Inimõiguste Kohus (EIÕKohus) Strasbourgis ja paarsada kilomeetrit põhja pool Luxembourgis Euroopa Ühenduste Kohus (Euroopa Kohus). Esimene moodustati Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (EIÕK) ning see arutab kaebusi inimõiguste rikkumise kohta Euroopa Nõukogu liikmesriikides. Teise tegutsemise aluseks on Euroopa Ühenduse asutamisleping.¹

Juba üle nelja aasta on Eestil tulnud harjuda sellega, et kuulume Strasbourgis paikneva EIÕKohtu jurisdiktsioonile lisaks ka Euroopa Kohtu kui Euroopa Liidu õigustmõistva võimu pädevusse. Mõlemas kohtus on õigust mõistmas ka Eestist pärit kohtunikud, EIÕKohtus 1994. aastast ja Euroopa Kohtus 2004. aastast alates. Samas teatakse vähe sellest kuidas valitakse Eestist kandidaat EIÕKohtu kohtuniku kohale ja Euroopa Kohtu kohtuniku kohale.

Kohtunike ametisse nimetamise protsess, omab tähtsust kahest aspektist vaadatuna. Esiteks mõjutavad kohtunike ametisse nimetamise protseduurid otseselt kohtunike sõltumatust ja erapooletust, kuna mistahes kohtuinstitutsiooni seaduslikkus (legitiimsus) ja usaldatavus sõltub avalikkuse kindlustundest selle institutsiooni sõltumatuse suhtes. Teiseks tekib ilma professionaalsel kvalifikatsioonil põhinevate objektiivsete ja selgete kriteeriumite efektiivse rakendamiseta reaalne oht, et ametisse määratud kohtunikel ei ole nende ametikohale vastavaid oskusi ja võimeid.²

¹ Euroopa Ühenduse Asutamisleping. – Euroopa Liit. Nice'i Leping. Euroopa Liidu Leping. Euroopa Ühenduse Asutamisleping. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Eesti Õigustõlke Keskus, 2002, lk 123 jj. Vt ka U. Lõhmus, L. Teras. Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlusest. Riigikogu toimetised, 2006, nr 14, lk 75.

² J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 6. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

Huvitumine konkreetset EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtuniku valimise ja ametisse nimetamise protsessist sai alguse sellest, et Euroopa Kohtu kohtuniku valikuprotsessist Eestis aastal 2004 jäeti kõrvale riigikogu, mida mitmed tuntud ühiskonnategelased kritiseerisid väites, et sellise protseduuri näol rikutakse Eesti Vabariigi Põhiseadust.³ Uurides seda, milliseid juhiseid annab liikmesriikidele või Euroopa Liiduga ühinevale riigile kohtunike valikul Euroopa Liidu õigus, selgus, et Euroopa Liidu õigus ei sätesta liikmesriigile ega ühinevale riigile siseriiklikke protseduure ega pädevat institutsiooni kandidaatide valimise osas.⁴ Samas olukord, kus Euroopa Kohtusse võib kohtunikukandidaadi valida ning kandidaadiks üles seada liikmesriigi valitsus, otsustades iseseisvalt kandidaadi valiku, seab töö autori arvates esmapilgul kahtluse alla Euroopa Liidu supranatsionaalsuse ning riigiülese kohtusüsteemi sõltumatuse tervikuna. Sõltumatuse küsimus tõusetub ka EIÕKohtus, sest sarnaselt Euroopa Kohtuga on ka seal EIÕK osalisriigid kohtunike valikul peremehed. Samas ei ole kohtunike ametisse määramise protseduur Strasbourgi kohtusüsteemis kaugeltki identne Euroopa Kohtus kohtunike ametisse määramise protseduuriga.

Käesoleva magistritöö autori arvates teeb Euroopa Kohtu kohtunike ametisse nimetamise protseduuride ülevaatamise aktuaalseks mitmete tegurite koosmõju. Esimeseks põhjuseks on tänaseks 27 liikmesriigini laienenud Euroopa Liit,⁵ mis on selles protsessis laiendanud märkimisväärselt Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni ja teinud vajalikuks uute kohtunike ametisse määramise. Teiseks on Euroopa Kohtu praktikal aina kasvav mõju liikmesriikide õigussüsteemidele (sh Eestile). Sarnaselt Euroopa Liidule on pidevas laienemises ka Euroopa Nõukogu,⁶ mis tingib

³ K. Kalamees. Rein Lang Kritiseerib eurokohtuniku määramise korda. Eesti Päevaleht. 17. jaanuar 2004. Arvutivõrgus: <http://www.etv24.ee/index.php?0536080> (20.02.2008).

⁴ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996.a määrusega nr 160 kinnitatud "Vabariigi Valitsuse reglemendi" muutmise määruse eelnõu juurde. Arvutivõrgus: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=31815 (15.05.2008).

⁵ 1. mail 2004.a liitusid Euroopa Liiduga viis nn Kesk- ja Ida Euroopa riiki (Ungari Vabariik, Tšehhi Vabariik, Poola Vabariik, Slovakkia Vabariik, Sloveenia Vabariik), kolm endist Nõukogude Liidu liiduvabariiki Eesti Vabariik, Läti Vabariik ja Leedu Vabariik) ning kaks saareriiki (Küpros ja Malta). 1.jaanuail 2007. aastal võeti Euroopa Liitu Rumeenia ja Bulgaaria.

⁶ Euroopa Nõukogu on rahvusvaheline organisatsioon, millesse kuulub tänasel päeval 47 liikmesriiki: Ühendkuningriik, Belgia, Holland, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Rootsi, Taani, Norra, Türgi (1949); Saksamaa, Island (1950); Austria (1956); Küpros (1961); Šveits (1963); Malta (1965); Portugal (1976); Hispaania (1977); Liechtenstein (1978); San Marino (1988); Soome (1989); Ungari (1990); Poola (1991); Bulgaaria (1992); Sloveenia, Eesti Tšehhi, Vabariik, Leedu, Rumeenia, Slovakkia (1993); Andorra (1994); Albaania, Läti, Makedoonia Moldova Ukraina (1995); Horvaatia, Venemaa (1996); Gruusia (1999); Armeenia, Aserbaidžaan (2001); Bosnia ja Hertsegoviina (2002); Serbia (2003); Monaco (2004); Montenegro (2007); Kandidaatriik on Valgevene.

lisakohtunike ametisse määramise ka EIÕK järelvalveorgani ehk EIÕKohtusse. Seoses Euroopa Nõukogu pideva laienemisega on küll tähelepanu pööratud EIÕKohtu töömeetodite täiustamisele, kuid vähe on käsitletud selle institutsiooni kohtunike ametisse nimetamise viise. Ka Euroopa Nõukogu 47 liikmesriigi kohtunikest koosneva Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu⁷ (*Consultative Council Of European Judges - CCJE*) mis annab liikmesriikidele soovituslikke, kuid äärmiselt mõjukaid arvamusi,⁸ on oma arvamuses nr 9 möönnud, et ühiskondade järjest suureneva rahvusvahelistumise kontekstis omavad rahvusvahelised ja Euroopa õigusaktid ja kohtupraktika üha kasvavat mõju siseriiklikule õigusele ja kohtupraktikale.⁹ Kohtunikukandidaadi valik siseriigis ja selle protseduuride ülevaatamine on aktuaalne ka CCJE arvamuse nr 10 valguses, milles leitakse, et kohtunike valiku ja ametisse nimetamise pädevus siseriigis võiks olla nn kõrgeima kohtute nõukogul.¹⁰ Asjakohased on ka arvamused nr 1 ja 5 kuid nendest täpsemalt edaspidi. Neljandaks tundub, et tänapäeva Eestis käsitleme me kohtute sõltumatust kui mõistet, mis kohtuvõimuga iseenesestmõistetavalt kaasas käib. Kuid see enesestmõistetavus ei saa kindlasti tähendada sisuka mõttevahetuse vaibumist kohtute sõltumatuse tänapäevase sisu ja tähenduse üle,¹¹ võttes käesoleva töö valguses arvesse just riigiüleseid kohtuid.

Kohtunike ametisse nimetamine omab tähtsust ka väljaspool Euroopa konteksti. Käesoleval ajal mõistavad õigust kahekümmes rahvusvahelises kohtuinstitutsioonis kokku üle kahesaja kohtuniku.¹² Viimati on asutatud Rahvusvaheline

⁷ CCJE on unikaalne organ Euroopa Nõukogus, mis koosneb eranditult sõltumatutest kohtunikest kõigist Euroopa Nõukogu liikmesriigist. CCJE annab Euroopa Nõukogu liikmesriikidele arvamusi kohtute sõltumatuse, töökorralduse jm õigusemõistmisega seotud aspektide kohta, korraldab üle-Euroopalisi konverentse ja abistab liikmesriikide kohtunike praktiliste probleemide kerkimisel, selleks et tagada inimõiguste kaitse vastavalt Euroopa inimõiguste konventsioonile ja kohtunike sõltumatus, mis on oluline osa selles. Eesti Vabariigi Riigikohus on CCJE-s esindatud algusest peale. Alates 2006. aastast oli Eesti esindaja Julia Laffranque komitee asepresident; 2008. aastal valiti ta presidendiks.

⁸ J. Laffranque. Kui sõltumatu on Eesti kohtuhaldus. "Postimees" 7 veebruar 2008. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/070208/esileht/arvamus/310465.php> (20.02.2009).

⁹ CCJE arvamus nr 9 (2006). - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kohtunike rollist rahvusvahelise ja Euroopa õiguse tõhusa kohaldamise tagamisel, p 7. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/558/CCJE_2006_op9.pdf (20.02.2009).

¹⁰ CCJE arvamus nr 10 (2007). - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kõrgeimast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/659/CCJE-arvamus-10-2007.pdf> (20.02.2009).

¹¹ Vabariigi Presidendi kõne kohtunike täiskogul 9. veebruaril 2007 Pärnus. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/k6ned.php?gid=89455> (20.02.2009).

¹² J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 6. Arvutivõrgus: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

Kriminaalkohus¹³ ja Aafrika Inim- ja Rahvaste õiguste Kohus.¹⁴ Nende kohtuinstiitutsioonide kohtunike ametisse määramise protsess peab olema eriti hästi teostatud, tagamaks kohtu sõltumatuse ja kohtunike valimise võimalikult mitmekesise valiku parima kvalifikatsiooniga kandidaatide seast.

Eesti on nii Euroopa Liidu liige kui ka EIÕK osalisriik, mistõttu tõstatab eeltoodu vägagi teravalt ning aktuaalselt küsimuse nõ riigiüleste¹⁵ kohtute kohtunike identiteedist ja positsioonist ehk täpsemalt küsimuse riigiülese kohtuniku sõltumatusest valitsuse ja poliitiliste jõudude mõjudest ning riigiülese kohtuniku pädevusest, mille hindamisel nende ametisse nimetamine etendab märkimisväärset osa, mõjutades ühtlasi riigiüleste kohtute usaldusväärset, legitiimsust ja tõhusust tervikuna. Nimetatud instiitutsioonide kohustuslik jurisdiktsioon ja praktika vahetu kohaldatavus siseriigis on piisavaks argumendiks küsimaks kas riigiüleste kohtunike ametisse nimetamise süsteem vastab rahvusvahelise õiguse sõltumatuse standarditele, on läbipaistev ning korrektne, põhinedes isikute vastaval haridusel, teenetel ja väärtuslikel omadustel. Kas riigiüleste kohtunike ametisse nimetamise süsteem on piisavalt kompleksne tagamaks, et ühelgi organil ei ole võimalust kohtunike ametisse nimetamist kuritahtlikult mõjutada? Asjaolu, et ühiskonnas toimuvad arutelud riigiüleste kohtunike politiseerituse üle, valikuprotseduuride läbipaistvuse puudumise¹⁶ ja ebademokraatlikkuse üle,¹⁷ ning kohtunikke peetakse Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste käepikenduseks, näitab, et avalikkus näeb sellist ohtu. Siseriiklike EIÕKkohtu kohtunikukandidaatide valikuprotseduure ei pea rahuldavaks ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee (ENPA).¹⁸

¹³ Rahvusvaheline Kriminaalkohus loodi 17. juulil 1998. a Roomas vastuvõetud Rooma statuudiga, mis jõustus 1. juulil 2002. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu eesmärgiks on raskeimate rahvusvaheliste kuritegude (genotsiid, inimsusevastased kuriteod ning sõjakuriteod) toimepanijate üle õigusemõistmine juhul kui riigid ei ole ise võimelised või ei soovi seda teha.

¹⁴ Aafrika Inim- ja Rahvaste õiguste Kohus asutati 1998 aasta protokolliga, mis jõustus 2005. vt täpsemalt J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. *Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights*. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 7. Arvutivõrgus: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

¹⁵ Riigiülese kohtu all peab autor käesoleva töö raames kui ühist nimetajat Euroopa Inimõiguste Kohutule kui ka Euroopa Ühenduste kohutele. Vt ka T. Oppermann. *Euroopa õigus*. – Tallinn: Juura, Õigusteabe AS. 2002, lk 37. (Oppermann on nimetanud EIKohtu riigiüleseks kohtuks).

¹⁶ K. Kalamees. Rein Lang kritiseerib eurokohtuniku määramise korda. Eesti Päevaleht 17. jaanuar 2004. Arvutivõrgus: <http://www.etv24.ee/index.php?0536080> (20.02.2008).

¹⁷ K. Dohering arvab, et kohtunike ametisse nimetamine Euroopa Kohtus on ebademokraatlik. (viidatud: J. Laffranque. *Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus*. - Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003, lk 175).

¹⁸ Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee on vanim rahvusvaheline parlamentaarne assamblee, mille esimene istung toimus 10. augustil 1949. Euroopa Nõukogu moodustasid 5. mail 1949 10 Lääne-Euroopa riiki valitsustevahelise Londoni lepingu alusel. Asutajariike oli 10 - Belgia, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Rootsi, Prantsusmaa, Taani ja Suurbritannia.

Riiklikul tasemel on kohtute legitiimsus ja autoriteet seotud nende sõltumatusega. Riigiüleste ja rahvusvaheliste kohtute kontekstis pole aga nii ilmne, mida sõltumatus ja erapooletus tähendama peaksid. Kohtuvõimu sõltumatuse idee omakorda sõltub konkreetsest kultuurist. Aga kuidas mõõta riigiüleste kohtute kohtunike sõltumatust? Kas kohtuniku päritoluriigi standarditega, riigiüleste kohtute endi omadega või rahvusvahelise miinimumstandardiga? Kui sellised riigiüleste kohtute standardid on olemas või tekkimas, kas nad võivad siis mõjutada – või vahest isegi nõrgendada – riiklike standardite sisu ja rakendamist?¹⁹ Kas riiklikud kohtud peaksid realiseerima riigiüleste kohtute otsuseid, mis on tehtud kohtunike poolt, kes pole mõne riikliku standardi kohaselt sõltumatud?²⁰ Kõigi nende küsimuste taga peitub oluline teema. Kas riigiüleste õigusemõistmist on kohane käsitleda samuti kui siseriiklikku või on riigiüleste õiguse ja kohtute puhul asi kvalitatiivselt erinev, nii et riigiüleses mastaabis tuleks rakendada erinevaid ja võibolla hoopis väiksemaid standardeid? Kuigi Euroopa Liidu aluslepingud ja EIÕK sätestavad kriteeriumid, millele iga kohtunikukandidaat peab vastama, puudub igasugune ülevaade sellest, kuidas nimetatud kriteeriume praktikas kohaldatakse või kes teostab järelevalvet nimetatud kriteeriumide täitmise üle.

Siiani ei ole EIÕKkohtu ja Euroopa Kohtu kohtunike ametisse nimetamise protseduuridele ja nende mõjudele eestikeelses õigusosalases kirjanduses tähelepanu pööratud. Euroopa Kohtu kohtunike ametisse nimetamise küsimus vajab valgustamist kasvõi seetõttu, et viimasel ajal on antud teema tõusnud päevakorraile nii erinevates Euroopa riikides kui ka Euroopa Liidus endas. Rahvusvahelisel tasandil on kohtunike ametisse nimetamise probleem päevakorral olnud juba mõnda aega. Tähelepanuväärne, kusjuures käesolevas töös ka korduvalt viidatud, on 2003. aasta mais Inimõiguste õigusliku kaitse rahvusvahelise keskuse (International Center for The Legal Protection og Human Rights – INTERRIGHTS) poolt avaldatud raport pealkirjaga “Kohtu sõltumatus: Ametisse nimetamise õiguslikud alused ja praktika Euroopa Inimõiguste Kohtus” (edaspidi Interright raport).

¹⁹ R. Mackenzie, S. Philippe. International Courts and tribunals and the Independence of the International Judge. Harvard International Law Journal, Vol 44 No 1, 2003, p 275.

²⁰ See küsimus on oluline arvestades, et anglo-Ameerika õiguskultuuris erinevad kohtuvõimu sõltumatuse standardid märkimisväärselt mandri-Euroopa õiguskultuuri standarditest ning anglo-Ameerika lähenemine jääb tavaliselt otsuse tegijate seas vähemusse. Euroopa Liitu kuulub teiste hulgas anglo-Ameerika õiguskultuuriga Inglismaa (Ühendkuningriikide koosseisus). Liikmesriikideks on ka näiteks Prantsusmaa, Belgia, Holland, Itaalia, mille õigussüsteemid kuuluvad küll mandri-Euroopa õiguskultuuri, kuid romaani õigusperekonda.

Kohtunike ametisse nimetamine EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu süsteemides on teema, mis ei kaota aktuaalsust. Magistritöös käsitletavate institutsioonide kohtunikonda uuendatakse järjepidevalt fikseeritud ajavahemiku järel ja ametisse nimetatavate kohtunike tegevusest sõltub nende organisatsioonide legitiimsus ning autoriteet, mida on võimalik ametisse nimetamise protseduure täiustades tõsta.

Töö põhieesmärk ja piiritus

Töö ülesandeks on võrrelda EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi ametisse nimetamise protseduure ja praktikaid siseriiklikul ja riigiülel tasandil, mille taustal püüab töö autor leida vastuseid järgmistele küsimustele:

- 1) Kas Luxembourgi ja Strasbourgi kohtunike valiku ja ametisse nimetamise protsess vastab rahvusvahelise õiguse sõltumatuse standarditele ja on läbipaistev;
- 2) Millised on kehtivate kohtunike valiku ja ametisse nimetamise protsesside ja praktikate problemaatilised aspektid ja põhjused?
- 3) Miks on Luxembourgi ja Strasbourgi kohtutes kohtunike valiku ja ametisse nimetamise protsessid erinevad?
- 4) Kas kehtivaid ametisse nimetamise ja valikuga seotud protsesse ja praktikaid on võimalik paremaks muuta?
- 5) Mida oleks Luxembourgi ja Strasbourgi kohtusüsteemidel kohtunike valiku ja ametisse määramise protsesside osas üksteiselt õppida, et suurendada kohtunike sõltumatust, erapooletust ja pädevust ning riigiülese kohtusüsteemi legitiimsust tervikuna?
- 6) Kas Eestis läbiviidav kohtukandidaadi valikuprotsess on riigiülese õigusega kooskõlas?

Eeltoodud võrdluse najal on töö peaesmärgiks välja selgitada millises süsteemis on läbi kohtunike valiku ja ametisse nimetamise protsesside tagatud paremini kohtunike sõltumatus, erapooletus ja pädevus.

Töö autorile teadaolevalt ei ole ilmunud ühtki ainult EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu ametisse nimetamise protsesse ja praktikat puudutavat käsitlust. Rahvusvahelise

õigusemõistmise sõltumatuse teemal on võrdlemisi vähe kirjutatud,²¹ samas kui rahvusvaheline kogukond tunneb muret riikliku õigusemõistmise sõltumatuse pärast.

Käesolevas magistritöös keskendutakse EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtunike ametisse nimetamise protseduuride võrdlusele nii EIÕK osalisriikide kui ka Euroopa Liidu liikmesriikide Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu tasandil. Kus kohane, käsitletakse ka teiste rahvusvaheliste kohtuinstiitutsioonide kohtunike ametisse nimetamise kogemusi. Kohati võib nende instiitutsioonide kohtunike ametisse nimetamise protseduurides leida elemente, millest Euroopa Nõukogul ja Euroopa Liidul oleks üht teist õppida.

Töö ei hõlma Euroopa ühenduste esimese astme kohtu, Euroopa Liidu avaliku teenistuse kohtu, kohtukolleegiumide, kohtujuristide ega ka teiste rahvusvaheliste kohtuinstiitutsioonide kohtunike ametisse määramise praktikaid ega sellega seotud probleeme kuigi eeltoodud instiitutsioonides kasutatavaid kohtunike valiku või ametisse nimetamise praktikaid kasutakse, kus võimalik, võrdlusena. Samuti jäävad tähelepanu alt välja teiste Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu instiitutsioonide liikmete ametisse nimetamise praktikate õiguslikud probleemid. Kuna viimasel ajal on üliõpilastöodes palju tähelepanu pööratud Euroopa Liidu õigussüsteemiga seonduvatele küsimustele nagu inimõigustega seotud probleemid, siis neid küsimusi, mis teiste üliõpilaste poolt on põhjalikumalt käsitletud, magistritöös ei kajastu. Edaspidi on tekstis vaid nendele töödele viidatud.

Autor loodab, et magistritöö aitab poliitilisel tasandil tegutsevatel struktuuridel mõista uurimisesemeks olevate protseduuride olemust, et praktikas neid efektiivsemalt kasutada riigisiselt kohtunikukandidaate EIÕKohtusse ja Euroopa Kohtusse valides ning Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu tasandil ja piires tegutsedes, aga ka mujal.

Töö ülesehitus ja põhiprobleemid

Uurimise teeb keeruliseks see, et ühe instituudi – kohtunike ametisse nimetamine – aluseid ja praktikaid, positiivseid ja problemaatilisi aspekte vaetakse rahvusvahelise

²¹ Rahvusvahelise õigusemõistmise sõltumatuse teemal vt ka D. Shelton. The Independence of International Tribunals. The Modern World of Human Rights. Essays in honour of Thomas Buergenthal (ed) San Jose, Costa Rica: Institutio Interamericano de derechos Humanos. Inter American Institute of Human Rights, 1996, 299-234.

institutsiooni – EIÕKohtu ja riigiülese institutsiooni - Euroopa Kohtu võrdlemisel. Kui rahvusvaheline õigus tähendab õigust, mis tugineb valitsustevahelisel koostööl erinevate riikide poliitikate vahel, iseloomustab supranatsionaalne õigus integratsiooniorganisatsiooni õigust, mille eesmärgiks on ühise poliitika väljatöötamine.²² Samas omavad mõlemad kohtud kohustuslikku jurisdiktsiooni, mistõttu on nimetatud süsteemid omavahel võrreldavad. Hoolimata erinevatesse süsteemidesse kuulumisest on mõlema süsteemi järelevalvemehhanismide liikmetele kehtestatud sarnased kriteeriumid alustades sellest, et nad peavad olema sõltumatud ja erapooletud. See fakt lihtsustab võrdleva analüüsi läbiviimist.

Põhieesmärgi saavutamiseks on töö jaotatud kolmeks peatükiks. Iga peatüki lõpus on esitatud kokkuvõtavad järeldused. Analüüsitava teemade käsitlust alustatakse EIÕKohut puudutavast, millele järgneb Euroopa Kohut puudutav analüüs. Sellise ülesehituse tingib asjaolu, et ajaloolisest aspektist vaadatuna on Eestil olnud pikem kokkupuude EIÕKohtuga kui Euroopa Kohtuga. Samuti omab ajaloolisest vaatespektrist lähtudes tähtsust asjaolu, et Euroopa Nõukogu asutati 1949. aastal ning Euroopa lõimumisprotsessi alguseks võib lugeda aastat 1951, mil sõlmiti Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) asutamisleping, mis jõustus 1952. EIÕKohus asutati küll alles septembris 1959, kuid Eesti Vabariik ühines Euroopa Nõukoguga ja kirjutas alla Euroopa inimõiguste konventsioonile 14. mail 1993. Riigikogu ratifitseeris selle 13. märtsil 1996 ning ratifitseerimine muutus Eestile rahvusvaheliselt siduvaks 16. aprillist 1996. Et rahvusvahelistel lepingutel ei ole tagasiulatuvat jõudu, siis rakendus konventsioon Eestis nende sündmuste ja faktide suhtes, mis on leidnud aset pärast 16. aprilli 1996. Ehk teisisõnu, kaebust Strasbourg'i saab esitada sündmuste ja faktide asjus, mis toimusid pärast seda kuupäeva. Euroopa Kohus seevastu asutati 1953 aastal, kuid Eesti ühines Euroopa Liiduga alles 2004. aasta 1. mail.

Esimeses peatükis kajastatakse EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtunike ametisse määramise protsessi tervikuna. Töö autor annab lühida ülevaate käesoleva magistr töö esemeks olevast menetlustest, kehtivatest protseduuridest, praktikast ja nende kujunemisest. Lisaks leiavad käsitlemist nii Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liidu kontekstis rakendatavad standardid, erinevad rahvusvahelised

²² J. Laffranque. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 1999, lk 26.

dokumendid, lepped ja deklaratsioonid, mis on seotud kohtusüsteemide sõltumatusega ja kohtunike valiku ning ametisse määramise küsimusega. Seejuures analüüsitakse nende standardite kohaldumise probleematikat Euroopa Nõukogus ja Euroopa Liidus. Kõigepealt leiavad kajastamist Euroopa Nõukogu kontekstis rakendatavad standardid ja seejärel rahvusvahelised standardid laiemalt. Need standardid on aluseks hindamaks Strasbourgi ja Luxembourgigi kohtunike ametisse määramise protseduure ja selle mõju kohtusüsteemi sõltumatusele. Seega on peatüki eesmärgiks analüüsida sõltumatuse ja erapooletuse tähendust EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kontekstis ning pädevate rahvusvahelise õiguse järelevalveorganite pretsedendiõiguse valguses.

Teises peatükis võrdleb ja analüüsib autor EÕIK-st ja EÜ asutamislepingust sätestatud kriteeriume, millele valitavad kohtunikud peavad vastama. Käsitlemist leiavad liikmesriikide riigisisel tasandil kohtunikukandidaatide valiku ja üles seadmise praktikad. Põhjalikumalt analüüsitakse Eestis EIÕKohtusse ja Euroopa Kohtusse kohtuniku kandidaadi valimist reguleerivaid õiguslikke aluseid ja praktikaid ning võrreldakse seda teiste EL liikmesriikide ja EIÕK osalisriikide praktikatega kus kohane. Eraldi analüüsitakse siseriikide praktikate erapooletust, läbipaistvust ja järjepidevust, kohtuvõimu sõltumatuse seost parlamendi osalusega, sõltumatute valimisinstiitutsioonide olemasoluga, teiste valitsusväliste organite kaasatusega ja kehtivate EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtunikukandidaatide valiku ja ametisse nimetamise praktikate mõju valituks osutunud kandidaatidele ja riigiülesele kohtusüsteemile kui tervikule. Selle peatüki eesmärgiks on välja tuua kehtivate otsustusprotsessi plussid ja miinused ning vaadelda kas nimetatud otsustusprotsessid vastavad rahvusvahelistele põhimõtetele.

Kolmandas peatükis võrdleb ja analüüsib autor ametisse nimetamise praktikaid riigiülel tasandil. Selle peatüki eesmärgiks on välja tuua kehtivate otsustusprotsessi plussid ja miinused ning vaadelda kas nimetatud otsustusprotsessid vastavad rahvusvahelistele põhimõtetele ning suudavad tagada pädeva ja sõltumatu kohtunikkonna. Samuti toob autor välja riigiüleste valikumehhanismide parendamise suunas tehtud reformipüüded ning valikumehhanismides jätkuvalt eksisteerivad võtmeprobleemid, püüdes samas pakkuda lahendusvariante ning võimalikke suuniseid tulevikuks, et oleks tagatud riigiülese kohtuvõimu sõltumatus ja autoriteet.

Erinevate lähenemisviiside, allikate ja terminoloogia kasutamisest

Kindlasti on riigiüleste kohtuniku ametisse nimetamine vaadeldav erinevate õigusteaduse uurimisvaldkondade: õigusdogmaatika, õigusajaloo, võrdleva õiguse, õigusfilosoofia ja õiguspoliitika seisukohalt ja pakub kõigis nendes valdkondades uurimisainet, mida töö raames on püütud vähemal või rohkemal määral ka kasutada ja sünteesida. Töö koostamisel on kasutatud valdavalt inglise keelset õiguskirjandust aga ka vene ja mõningad eesti keeles avaldatud kirjanduslikke allikaid. Tuleb nentida, et autorile kättesaadavas kirjanduses on Euroopa Kohtu kohtunike valikuga seonduvat teemat käsitletud napisõnaliselt enamasti lihtsalt kirjeldades kohtunike ametisse nimetamise protseduuri paari lausega. Strasbourgi kohtunike valiku küsimust on rahvusvahelises mastaabis käsitletud põhjalikumalt Euroopa Nõukogu õigusasjade ja inimõiguste komitee raportites.²³ Sellepärast võib tunduda, et EIÕKohtu kohtunike valikut on käesolevas töös võibolla põhjalikumalt kajastatud kui Euroopa Kohutu kohtunike valikut, kuigi see ei ole olnud eesmärk omaette. Aluseks on võetud riigisiseseid, välisriikide, rahvusvahelisi ja Euroopa Liidu õigusakte. Kasutatud kohtupraktika osas on põhiline tähelepanu pööratud EIÕKohtu praktikale põhjusel, et EIÕKohus on kohtunike ametisse nimetamise küsimust kõige enam käsitletud, aga ka mõningatele rahvusvaheliste kohtute ning Euroopa Kohtu praktikale. Seega on eelnevat arvesse võttes tegemist küllaliski uudse teemakäsitlusega.

²³ Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee alalise õigusasjade ja inimõiguste komitee raportid on kättesaadavad Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee kodulehelt <http://assembly.coe.int/default.asp>

I. EUROOPA KOHTUNIKU AMETISSE NIMETAMISE PROTSESS JA SELLE SEOS KOHTUVÕIMU SÕLTUMATUSEGA

1.1. Ametisse nimetamise protsess riigiüleses süsteemis

Selleks, et mõista Strasbourgi ja Luxembourgigi kohtunike ametisse määramise protseduuride olemust on vajalik teada, millisesse süsteemi need kohtud kuuluvad ning millised on nende süsteemide erinevused ja võimalik, et ka sarnasused. Erinevuste väljatoomine aitab hiljem hinnata nende eripärade mõju kohtunike nimetamise protseduuridele ja selle kujunemisele.

EIÕKohus on Euroopa Nõukogu struktuuri kuuluv organ ning Euroopa Kohus on üks Euroopa Liidu institutsioonidest. Kuigi Euroopa Nõukogul ja Euroopa Liidul on ühised sümbolid,²⁴ on nad kaks täiesti iseseisvat organisatsiooni Tihti kiputakse Euroopa Nõukogu (Council of Europe) segi ajama Euroopa Liidu institutsiooni Euroopa Ülemkoguga (*European Council*), mida EÜ asutamislepingu varasemates tõlgetes eesti keelde on samuti nimetatud Euroopa Nõukoguks, ja Euroopa Liidu (Ministrite) Nõukoguga (council). Neid tuleb aga selgelt omavahel eristada.²⁵

Euroopa Nõukogul on praegu 47 liikmesriiki ning selle näol on tegemist rahvusvahelise poliitilise organisatsiooniga, mis asutati 1949. aastal ja mille üheks peaülesandeks sai inimõiguste- ja põhivabaduste kaitse ning arendamine. Et mitte jääda deklaratiivseks ja väheefektiivseks töötati välja EIÕK inimõiguste ja põhivabaduste kaitseks, mis jõustus 3. septembril 1953 aastal ning mille liikmeks võib saada iga riik juhul, kui ta tunnustab õigusriigi põhimõtteid ja tagab igapähele, kes on nende jurisdiktsiooni all EIÕK-s määratletud õigused ja vabadused.²⁶ Väljend "igapähe", nagu ka analoogilised väljendid teistes vastavates rahvusvahelistes tekstides, rõhutab EIÕK-s tunnustatud inimõiguste universaalset olemust: EIÕK ei kaitse mitte ainult riigi kodanike õigusi, vaid ka välismaalaste, kodakondsuseta

²⁴ Euroopa lipu (12 ringis asetsevat kuldset tähte sinisel põhjal) võttis Euroopa Nõukogu EN võttis kasutusele 1955 aastal. Sama lipu võttis 1986 aastal kasutusele ka Euroopa Ühendus (nüüd Euroopa Liit).

²⁵ J. Laffranque. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn, 1999, lk 19.

²⁶ R. Maruste, T. Sillaste. Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja Inimõiguste Kohus. Tallinn: Euroopa Nõukogu Tallinna Info- ja Dokumendikeskus, 1999 lk 5-6.

isikute ja teovõimetute isikute, nagu laste ja raskesti haigete õigusi.²⁷ Erinevalt teistest analoogsetest lepingutest eristab teda range juriidiline iseloom. EIÕK-ga ühinedes lubavad riigid tunnustada EIÕK järelvalveorgani ehk EIÕKohtu jurisdiktsiooni kohustuslikkust. EIÕK-ga ette nähtud üksikasjalik ja unikaalne kaitsesüsteem kujutab endast rahvusvahelist üldõigust, mille tuuma moodustavad (kohtu) pretsedendid, mis on siduvad vaidluspooltele ja mille suhtes loeb end seotuks kohus ise.²⁸ Süsteem kujundati ja toimib kõigi osalisriikide nõusolekul ja osalusel ning peegeldab üldist euroopalikku arusaama inimõiguste ja vabaduste sisust ning kaitsesest.

EIÕKohtu ülesanne on tagada lepinguosaliste poolt endile võetud lepingujärgsete kohustuste täitmine. EIÕKohtu moodustamise nägi ette EIÕK, mille kehtiva redaktsiooni art 19 sätestab, et *“konventsiooni ja selle juurde kuuluvate protokollidega Kõrgete Lepinguosaliste poolt endile võetud kohustuste täitmise tagamiseks luuakse Euroopa Inimõiguste Kohus [...] See töötab alaliselt.”* Algselt oli EIÕKohtu näol tegemist kaheastmelise süsteemiga, mis koosnes inimõiguste kohtust ja komisjonist. Seoses uute liikmesriikide lisandumisega Euroopa Nõukogusse ning kaebuste kasvuga ilmnes vajadus EIÕK kontrollsüsteemi täiustada ning liikmesriigid otsustasid luua alaliselt tegutseva EIÕKohtu. EIÕK protokoll nr 11 jõustumisega 1998. aastal alustaski tööd alaliselt tegutsev kohus.

EIÕKohus on üksnes ja ainult konventsiooni järelevalveorgan. Tema pädevus on määratud konventsiooniga ja piirneb sellega. EIÕKohus ei ole ülemkohtuks ehk neljandaks astmeks EIÕK osalisriikide (ülem)kohtutele ega oma mingisugust jurisdiktsiooni nende poolt tehtud lahendite muutmiseks või tühistamiseks. Ka ei ole EIÕKohus konstitutsioonikohtuks siseriikliku õigus- ja halduspraktika suhtes ning ei saa neid muuta ega tühistada. Kokkuvõtlikult on EIÕKohus rahvusvahelisel lepingul (*treaty based*), mitte institutsioonil baseeruv (*institution based*) asutus. See tähendab, et EIÕKohus ei ole rangelt võttes Euroopa Nõukogu (all)asutus, kuigi

²⁷ Euroopa Inimõiguste Kohtu teatmik. Arvutivõrgus Kättesaadav Riigikohtu koduleheküljel: <http://www.nc.ee/riigikohus/materjalid.html> (10.jaanuar 2009).

²⁸ R. Maruste, T. Sillaste. Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja Inimõiguste Kohus. Tallinn: Euroopa Nõukogu Tallinna Info- ja Dokumendikeskus, 1999 lk 5-6.

Euroopa Nõukogul ja selle organeil (peasekretäril ja Ministrite Komiteel) on täita olulisi funktsioone kohtu töö korraldamisel ja tema otsuste elluviimisel.²⁹

Euroopa Liidus on käesolevaks hetkeks 27 liikmesriiki ja tema eesmärgiks on edendada tasakaalustatud majandus- ja sotsiaalarengut majandusliku ja sotsiaalse sidususe ning majandus- ja rahaliidu kaudu, aga ka arendada oma rahvusvahelist identiteeti, toetudes ühtsele välis- ja julgeolekupoliitikale. Euroopa Liidul on unikaalne õiguslik staatus, mis erineb tüüpilistest regionaalsetest või rahvusvahelistest organisatsioonidest. Selline staatus saavutati kompromissiga kahe lähenemistee, valitsustevahelise ja liitriikliku, vahel.³⁰

EÜ asutamislepingute seletuskirjas põhjendati Euroopa Kohtu loomist sellega, et tegu on riikideülese õigust mõistva institutsiooniga, mille ülesanded sarnanevad föderaalriigi kõrgeima kohtu omadega.³¹ Julia Laffranque on oma artiklis viidanud, et kuigi Euroopa Kohus on paljuski mõjutatud rahvusvahelisest avalikust õigusest, on kohus ise juba loomisest peale tahtnud taotluslikult erineda klassikalise rahvusvahelisest kohtust. Sellest ajast saadik on Euroopa asjatundjad jagunenud kahte leeri. Ühed toetavad Euroopa Kohtu kui EL keskse institutsiooni ideed, leides, et tänu kohtu aktiivsele tegevusele on EL-is kujunenud piltlikult öeldes “kohtunike võim (*gouvernement des juges*)”. Seetõttu liikmesriigid on nii mõnigi kord üllatunud, kas nad tõesti on sõlminud sellised lepingud, nagu Euroopa Kohus neid oma lahendites tõlgendab. Teiste arvates Euroopa Kohus on kõigest liikmesriikide vastastikuse poliitika tegemise ja huvide näitamise areen.³² Euroopa Kohtu poolt välja arendatud Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtte³³ tähendab, et Euroopa Liidu liikmesriik on teatud küsimustes andnud otsustuspädevuse Euroopa Ühenduse institutsioonidele. Oluline on, et otsustuspädevus ei ole Euroopa Ühendusele üksnes üle antud, vaid on loodud sõltumatu, liikmesriikides ühetaolise, vahetu ja ülimusliku toimega õiguskord. See tähendab, et liikmesriigid moodustasid Euroopa Ühendused, mis alluvad nüüd ühenduse õigusele. See tähendab, et siseriikliku õigusakti sh põhiseaduse vastuolu korral, nii Euroopa Ühenduse esmase

²⁹ R. Maruste. Menetlus Euroopa Inimõiguste Kohtus. Kogumikus U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. SA Iuridicum, 2003, lk 239-269, 240.

³⁰ vt Euroopa Nõukogu koduleheküljel www.coe.ee

³¹ nt Ameerika Ühendriikide Ülemkohus.

³² J. Laffranque. Eesti huvid Euroopa Kohtus - kas sise- või välispoliitika? Sirp: Diplomaatia (2004) 5. veebr., lk. 13.

³³ Ülimuslikkuse põhimõtte kohta vt Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas 6/64: Costa vs ENEL – EKL 1964, lk 585. ja Euroopa Kohtu kohtu otsust 26/62: Van Gend en Loos. – EKL 1963, lk 1.

kui ka teisese õigusega muutub ühenduse õigus pikemata kohalduvaks ning sellega vastuolus olev õigus kohaldamatuks.³⁴ Eeltoodu on selgelt välja toodud ka kohtuasjas Internationale Handengesellschaft, kus leiti, et EÜ asutamislepingust kui sõltumatust õigusallikast tulenevaid õigusakte ei saa nende olemuse tõttu asendada mistahes siseriiklike õigusaktide sätetega, sest sel juhul kaotaks ühenduse õigus oma eripära ja küsitavaks muutuks kogu ühenduse õiguslik alus. Sellest järeldati, et ühenduse meetme kehtivast ega selle meetme kehtivust ega selle toimet liikmesriigis ei saa mõjutada väited nagu oleks see vastuolus, kas kõnealuse riigi põhiseaduses ettenähtud põhiõiguste või tema põhiseadusliku struktuuri põhimõtetega³⁵

Võib öelda, et nii Euroopa Nõukogu kui Euroopa Ühendus tekkisid mõlemad reaktsioonina II Maailmasõja koledustele ja nad mõlemad loodi eesmärgiga ära hoida uute sõdade tekkimine ning rahu hoidmiseks Euroopas. Erinevus seisneb hoopis selles, et Euroopa Nõukogu keskendus eesmärgi saavutamiseks inimõiguste ja põhivabaduste kaitsele, aga Euroopa Ühendus riikidevahelise majanduskoostöö edendamisele. Aja jooksul on majanduslike põhjuste kõrvale tulnud ka poliitilisi põhjusi ning uued kandidaatriigid loodavad Euroopa Liidu abile, et tagada oma julgeolekut. Samuti vajab ära märkimist asjaolu, et Euroopa Nõukogu liikmeks saada ja selle süsteemiga liituda on tunduvalt lihtsam kui ühinemine Euroopa Liiduga. Kuigi ka Euroopa Nõukoguga liitumine võtab aega, on peamine, et riik tunnistaks õigusriigi põhimõtteid ja suudaks garanteerida igale oma jurisdiktsiooni alla kuuluvale isikule inimõigused ja põhivabadused. Seevastu Euroopa Liitu astumiseks peavad olema täidetud rida poliitilisi, majanduslikke ja õiguslikke kriteeriumeid, millel käesolevas töös pikemalt ei peatuta.

Nii Strasbourgi kui ka Luxembourggi kohtute kohtunikkonda puudutavad küsimused langevad paljuski kokku. Üheks selliseks kokkulangevuseks on kohtunike arvuga seotud põhimõtted. EIÕKkohtu kohtunike arv on alates 1998 aastast (ajast, mil kehtiv süsteem asendati Protokoll nr 11 sätete alusel uue korraga), võrdne EIÕK osalisriikide arvuga kuna see on otseselt sätestatud EIÕK artiklis 20. Varasemalt pidi kohtunike arv olema võrdne Euroopa Nõukogu liikmete arvuga Kuna Euroopa Nõukoguga liitumise tingimuseks on EIÕK vastuvõtmine, siis ei ole artikli 20 poolt

³⁴ Vt samuti T. Oppermann. Euroopa Õigus. Tallinn 2002, lk 199 ja P. Craig, G. Dd Burca. EU Law. Text Cases and Materials. Oxford 2003 pp 255- 293.

³⁵ Case 11/70 Internationale Handengesellschaft v. einfuhr- und Vorratsstelle Getreide [1970] ECR 1125, § 3.

sisse viidud muudatus tegelikkuses oluline.³⁶ Alates *Nice*’i lepingu jõustumisest on ka Euroopa Kohtu kohtunike arv seotud liikmesriikide arvuga (varem oli see juba de facto niigi)³⁷ st, et igast liikmesriigist on Euroopa Kohtus üks kohtunik. Nimetatud põhimõtet ei muuda ka 27 liikmesriigi esindajate poolt 13. detsembril 2007 Lissabonis alla kirjutatud Lissaboni leping, mille kohaselt kuulub Euroopa Kohtusse üks kohtunik igast liikmesriigist.³⁸

Kohtunike arvu seotus liikmesriikide arvuga tagab kõigi liikmesriikide õigussüsteemide ja keelte esindatuse Euroopa Kohtus.³⁹ Kohtunik ei tohi Euroopa Kohtus siiski esindada oma riiki, vaid peab olema nõ “Euroopa Kohtunik”, kes on kohustatud parema teadmise ja südametunnistuse alusel kooskõlas Euroopa Ühenduse ja Euroopa Liidu aluseks olevate lepingute ning Euroopa Liidu õiguse mõttega õigust mõistma. Selliselt seob Euroopa Kohtunikke ametivanne, mille kohaselt peab kohtunik täitma oma kohustusi erapooletult ja kohusetundlikult ning hoidma kohtu nõupidamiste saladust.⁴⁰ Seega on juba algusest peale Euroopa Kohtu kohtunike ametivandes fikseeritud sõltumatus põhimõte.

EIÕK ei esitata tingimusi nende isikute kodakondsuse kohta, keda valitakse või esitatakse kandidaadina kohtuniku kohale. See võimaldab ka väikeriikidel nagu Liechtenstein ja San Marino, kelle kohtunike valik oli varem piiratud, vabalt nimetada kohtunikke teistest Euroopa riikidest.⁴¹ Näiteks, töötas palju aastaid Liechtenstein’i kohtunikuna EIÕKkohtus kanadalane Ronald Macdonald, kusjuures hetkel peab seda ametit Šveitsi kodanik Lucius Caflisch, endine Šveitsi välisministeeriumi õigusnõunik. Sellist valikut on põhjendatud asjaoluga, et nii väikses riigis on raske leida vajaliku rahvusvahelise õiguse alase kogemustepagasiga

³⁶ H.G. Schermers. Election of judges to the European Court of Human Rights, *European Law Review* v. 23 no. 6 (December 1998) p. 568.

³⁷ Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste esimese astme kohtu tutvustus. Koostaja: J. Laffranque. Juura Õigusteabe AS, 2001, lk 18.

³⁸ Lissaboni lepinguga muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. Vastavalt selle artiklile 6 peavad liikmesriigid ratifitseerima lepingu kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega ning leping jõustub 1. jaanuaril 2009, eeldusel et kõik ratifitseerimiskirjad on selleks ajaks hoiule antud, või vastasel juhul viimase ratifitseerimiskirja hoiuleandmisele järgneva kuu esimesel päeval.

³⁹ Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste esimese astme kohtu tutvustus. Koostaja: J. Laffranque. Juura Õigusteabe AS, 2001, lk 18.

⁴⁰ Protokoll Euroopa Kohtu põhikirja kohta art 2. Konsolideeritud tekstid on kättesaadavad Euroopa Ühenduste Kohtu koduleheküljel.

⁴¹ B, Rudden., B. Phelan, D.R. Basic Community Cases. Second edition. - Oxford: Oxford University Press, 2001. -XXX, lk 299.

juristi, kes kvalifitseeruks EIÕKohtu kohtunikuks.⁴² Ka Euroopa Kohtus ei pea riikide poolt esitatavad kandidaadid omama vastava maa kodakondsust, kuigi praktikas on nad kõik selle riigi kodanikud, kes on teinud ettepaneku nende sellesse ametisse määramiseks.

Ei ole kahtlust, et kohtunike ametisse määramise protseduuride valikut on mõjutanud ja mõjutavad jätkuvalt süsteemid, millesse EIÕKohus ja Euroopa Kohus kuuluvad. Erinevatesse süsteemidesse kuulumise tõttu on ka nende kohtute menetluslikud protsessid loodud konkreetse süsteemi olemust silmas pidades. Antud töö kontekstis ei ole vähetähtis ka asjaolu, et magistritöö autor tõdes bakalaureusetöös võrreldud kohtusüsteemide struktuuriliste, menetluslike ja otsustusprotsesside taustal, et EIÕKohtu süsteem on kokkuvõttes iseseisvam, kesksam, vabam ja apoliitilisem ning erinevalt Euroopa Kohtust peab otsuseid tehes vähem mõtlema nende poliitilistele tagajärgedele.⁴³

1.2. Ametisse nimetamise protsessi kujunemine

EIÕK vastuvõtmine ja EIÕKohtu asutamisega seotud delikaatsed poliitilised otsused on kahtlemata mõjutanud EIÕKohtu kohtunike ametisse määramiste protseduuride kujunemist negatiivses suunas.

Väidetavalt ettevalmistuste käigus isegi ei arutatud seda, kuidas EIÕKohtu kohtunikke ametisse nimetamise protseduuri korraldama hakatakse. Algne visioon nägi ette kohtunike ametisse määramise lihtsa hääletenamuse teel ENPA-s ja Ministrite Komitees,⁴⁴ kusjuures mõlemad hääletamised pidid toimuma üksteisest sõltumatult.⁴⁵ EIÕK hilisemates eelnõudes pakuti välja absoluutse hääletenamuse kasutamist, kuid ka nende visioonide kohaselt oleksid kohtunikke valinud Euroopa Nõukogu mõlemad institutsioonid. Lõpuks vastu võetud eelnõu sätestas ilma

⁴² On tähelepanuväärne, et siiani ei ole ükski teine riik usaldanud välismaa kodakondsusega isikule siseriigi kohtuniku funktsioone.

⁴³ H. Piirg. Luxembourg ja Strasbourgi kohtusüsteemide struktuuri, menetluse ja otsuste võrdlus. Bakalaureusetöö. Tallinn, 2002. (Käsikiri Tartu ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse õppetoolis).

⁴⁴ Ministrite Komitee on Euroopa Nõukogu otsuseid langetav organ, mis koosneb kõigi liikmesriikide välisministritest või nende riikide alalistest diplomaatilisest esindajatest Strasbourgis. See on nii valitsusorgan, kus on võimalik võrdsetel alustel arutada eri riikide seisukohti Euroopa ühiskonna ees seisvates probleemides, aga ka kollektiivne foorum, kus neile probleemidele leitakse üleeuroopaline lahendus. Koostöös Parlamentaarse Assambleega kaitseb Ministrite Komitee Euroopa Nõukogu põhiväärtusi ning jälgib, kuidas liikmesriigid täidavad endale võetud kohustusi.

⁴⁵ Report presented by Mr P.H Teitgen to the Consultative Assembly of the Council of Europe; Doc. A 290 of September 1949). Collected Edition of the "travaux Préparatoires" of the European Convention of Human Rights, Volume I, (Martinus Nijhoff, The Hague, 1977), p. 210. (viidatud J. Limbach, P.C. Villalón. et al. p 7.

selgitusteta, et kohtunike valimise pädevus jääb Ministrite Komiteele ja ENPA roll ühendatakse Ministrite Komitee rolliga.

Samuti on teada, et ekspertide komisjon pakkus ka eraldi välja variandi, et EIÕKohus koosneks ainult üheksast kohtunikust. Sellise idee eesmärk oli kindlustada, et EIÕKohut ei peetaks liikmesriikide käepikenduseks. Samas ei olnud nimetatud käsitlusega nõus terve rida väiksemaid liikmesriike, kes avaldasid muret, et nende huvid ei pruugi niisuguses kohtus kajastuda. Kompromisslahendusena esitas ekspertide komisjon soovitusel, et EIÕKohus koosneks EIÕK-le allkirjutanud liikmesriikide arvule vastavast arvust kohtunistest.⁴⁶

Eeltoodust nähtub, et kohtuvõimu sõltumatuse aspekt ja eriti selle näilisus oli mingil määral kohtunike ametisse määramise protseduuride kujundamisel arutluse all, kuid ilmselgelt ei olnud nende kehtestamisel kaalutud kõiki kohtuvõimu sõltumatuse seisukohalt tähtsaid elemente.

Seevastu Euroopa Ühenduste asutajad aga kaalusid väidetavalt paljusid erinevaid kohtunike valimise menetlusi, sealhulgas kaaluti ka võimalust andmaks Euroopa Parlamendile⁴⁷ kohtunike valimisel roll, mis sarnaneks ENPA rollile EIÕKohu kohtunike valimisel.⁴⁸ Samas puudub töö autorile teadaolevalt informatsioon selle kohta, millistel kaalutlustel see võimalus välja jäi. Võib eeldada, et sellise otsuse juures sai kaalukeeleks just Euroopa Liidu eripära ja nimelt integratsiooniõiguse eesmärk, milleks oli ühise poliitika väljatöötamine, mistõttu peeti paremaks säilitada liikmesriikide valitsuste vastutav roll kohtunike leidmisel.

⁴⁶ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 7-8. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

⁴⁷ Euroopa Parlament (mitteametlikult ka: europarlament) on Euroopa Liidu parlamentaarne institutsioon, mis koosneb 1957. aasta Rooma lepingu sõnade kohaselt "Euroopa ühenduseks liitunud riikide rahvaste esindajatest". Praegu (2008) on Euroopa Parlamendil 785 liiget. Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud valivad saadikuid Euroopa Parlamenti üldistel ja otsestel valimistel iga viie aasta tagant, alates 1979. aastast. Euroopa Parlamendi asukoht on Strasbourgis. Euroopa Parlament on mitmete lepingute kaudu pidevalt mõju ja võimu omandanud. Need lepingud, eriti 1992. aasta Maastrichti leping ja 1997. aasta Amsterdami leping, on Euroopa Parlamenti muutnud pelgalt nõustavast institutsioonist seadusandlikuks parlamendiks, mis teostab rahvuslikele parlamentidele sarnast võimu.

⁴⁸ S. Kenney. Breaking the Silence: Gender Mainstreaming and the Composition of the European Court of Justice. Feminist Legal Studies, vol 10, nr 3, 2002, p 259.

Oma 17. mai 1995.a. resolutsioonis Euroopa Liidu lepingu toimimise kohta 1996. aastal valitsustevahelise konverentsi perspektiivis⁴⁹ – liidu rakendamine ja arendamine, avaldas Euroopa Parlament arvamust, et tema nõusolek peaks olema nõutav kõigi ametisse nimetamiste puhul. Juhul kui sellist arvamust oleks kuulda võetud, siis oleks juurutatud nn Ameerika mudelile omane kinnitusistung (confirmation hearing). Euroopa Kohus väljendas oma Euroopa Liidu lepingu kohaldamise raportis selget vastuseisu taolisele protseduurile. Vastuargumendiks oli, et perspektiivset kandidaati ei saa panna olukorda, mis tähendab küsimustele vastamist, kus ta oleks sunnitud võtma seisukohta küsimustes, millega ta võib tulevikus oma töös kokku puutuda. Kohtu seisukohta selles küsimuses jagab ka Lordide koja Euroopa Ühenduse valimiskomisjon ja samuti liikmesriigid. Samas jagavad liikmesriigid ka seisukohta, et kehtivad valikuprotseduurid ei ole rahuldavad.⁵⁰

EIÕKohtu kohtuniku määramiseks tuleb EIÕK osalisriikidel valida siseriiklikult kolm kandidaati. EIÕK näeb ette, et kohtunik oleks kõrgete kõbeliste omadustega ning kas kõrgesse kohtunikuametisse nimetamiseks vajaliku kvalifikatsiooniga või tunnustatud kompetentsusega asjatundja.⁵¹ Esitatud kandidaatide hindamiseks ja valikuks on ENPA välja töötanud põhjaliku protseduuri. Sama protseduuri järgitakse ka kohtu liikmeskonna täiendamisel uute liikmetega või vabanenud kohtade täitmisel.⁵² Kandidaadid kuulab ära ENPA ja teeb otsuse esitatud kandidaatidest ühe valimiseks või kõigi tagasilükkamiseks.⁵³

Eeltoodust tuleneb, et EIÕK art 21 lõike 1 kohaselt koosneb EIÕKohtu kohtunikuks saamise protsess kahest üksteisest eraldiseisvast menetlusest:

- kandidaadi valikust ja üles seadmisest EL liikmesriikide poolt riigisisel tasandil, st et valitakse ja seatakse üles vähemalt kolm kandidaati ning;

⁴⁹ 17.5.1995 resolutsioon Euroopa Liidu lepingu toimimise kohta 1996 aasta valitsustevahelise konverentsi perspektiivis – liidu rakendamine ja arendamine (EÜT C 151, 19.6.1995, lk 56, p 23 (ii) raportöörid: Jean-Louis Bourlanges ja David Martin, A4-0102/1995.)

⁵⁰ A. Arnall. A Constitutional Court for Europe. The Cambridge Yearbook of European legal studies, vol 6, 2003-2004, p 21.

A. Arnall, lk 20

⁵¹ N. Brown, T. Kennedy. The Court of Justice of the European Communities, Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell, 1994, p 47.

⁵² R. Maruste. Menetlus Euroopa Inimõiguste Kohtus. Kogumikus U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. SA Iuridicum, 2003, lk 239-269, 241.

⁵³ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 22.

- ametisse nimetamisest Euroopa Nõukogu tasandil, st et valikuküsimusega tegeleb edasi ENPA, kelle pädevuses on teha valik EIÕK osalisriigi esitatud kolmeliikmelisest nimekirjast.⁵⁴

EIÕK ei maini kohtunikukandidaatide ametisse nimetamist ENPA poolt, vaid sätestab ENPA pädevuse teha valik EIÕK osalisriikide poolt esitatud nimekirjast. Võib siiski eeldada, et selline valik tingib ka valitud kohtunikukandidaadi ametisse nimetamise.

Vastupidiselt EIÕKkohtust, kus kohtunike ametisse nimetamisel on kaasatud ka Euroopa Nõukogu institutsioonina ENPA ning erinevalt teistest rahvusvahelistest kohtutest, kus on ametisse nimetamisele kaasatud ka ÜRO institutsioonid, ei ole Euroopa Liidu institutsioonidel Euroopa Kohtu kohtunike määramisel mingisugust rolli, sest kohtunikud nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel.⁵⁵ Euroopa Kohtunike valikul tavaliselt aktsepteeritakse liikmesriigi esitatud ainukest kandidaati ning teised liikmesriigid harilikult võõraste riikide kandidaatide sobivust/sobimatust ei hinda.⁵⁶

Enam vähem sarnased on mõlemas süsteemis kohtunikukandidaatidele kehtestatud nõuded. EÜ asutamislepingu artikli 223 kohaselt tuleb Euroopa Kohtu kohtunikud ja kohtujuristid valida isikute hulgast, kelle sõltumatus on väljaspool kahtlust ning kellel on oma riigis kõrgeimasse kohtunikuametisse nimetamiseks nõutav kvalifikatsioon või kes on tunnustatud ja pädevad juristid;⁵⁷ nad nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel kuueks aastaks.⁵⁸

Eeltoodust tulenevalt võib öelda, et sarnaselt EIÕKkohtuga koosneb Euroopa Kohtunikuks saamise protsess samuti kahest üksteisest eraldiseisvast menetlusest, aga selles süsteemis on kohtunike määramise mehhanism oluliselt lihtsam kui EIÕKkohtus. EL liikmesriigi tasandil toimub sarnaselt EIÕKkohtuga kohtunikukandidaatide valik aga erinevalt EIÕK osalisriigist, kus riigisisel

⁵⁴ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 21 lg 1.

⁵⁵ Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 223 lg 1

⁵⁶ Julia Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006, lk 205.

⁵⁷ N. Brown, T. Kennedy. The Court of Justice of the European Communities, Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell, 1994, p 47.

⁵⁸ Euroopa Liidu leping, muudetud Nice'i lepinguga. Euroopa Ühenduse asutamisleping, muudetud Nice'i lepinguga. J. Laffranque (koostaja). Tallinn: Kirjastus Juura, 2004.

tasandil peab seadma üles kolm kandidaati, peab liikmesriik riigisisel tasandil valima ühe kandidaati. Euroopa Liidu tasandil on EL liikmesriikidel valida kahe võimaluse vahel: kas anda oma nõusolek liikmesriigi poolt üles seatud kandidaadi ametisse nimetamiseks või mitte ja sisuliselt on EL liikmeriikidel EL tasandil võimalik blokeerida teise liikmesriigi valikut. Selline võimalus EIÕK osalisriikidel puudub.

1.3. Kas riigiülene kohtuvõim peab olema sõltumatu?

Kohtunike ametisse nimetamine on oluline aspekt kohtuvõimu sõltumatuse tagamisel, mis eeldab, et õigust kohaldavad kohtunikud peaksid olema vabad igasugusest otsest ja kaudsetest sekkumistest ja mõjutustest. Kohtusüsteemi sõltumatus on üks õigusriigi nurgakivisid, olles samas tagatiseks võimude lahususe printsiibi toimimisele, mis ohjeldab valitsuse suva poliitika teostamisel.⁵⁹ Sisuline sõltumatus (ja see, kuidas avalikkus sõltumatust tajub) on kohtuvõimu kui õiguste ja vabaduste tagaja legitiimsuse suhtes äärmiselt tähtis. Kui kohtuvõim ei ole täitev- ja seadusandlikust võimust sõltumatu, ei suuda see neid korralikult ohjeldada. Kui kohtuvõim ei ole sõltumatu (ja erapooletu), ei pöördu kodanikud probleemide lahendamiseks selle poole, vaid otsivad abi poliitiliste või õigusväliste vahendite toel.⁶⁰ Seega ei ole kahtlust, et vajadus kindlustada kohtuvõimu sõltumatust on üheks aluspõhimõtteks, mis toestab igasuguse ametisse määramise süsteemi alustalasid.

EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtunike ametisse määramise protsessi toimimist ning selle mõju EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu sõltumatusele, on kõigepealt vaja selgesti määratlada ja mõista põhimõtteid, mida EIÕK osalisriikides ning Euroopa Liidu liikmesriikides soovitakse kohaldada ning selgitada välja nendest põhimõtetest kinni pidamise vajadus ja võimalus olukorras, mil ametisse nimetatakse riigiüliseid kohtunikke. Rahvusvahelises kontekstis tunnustab õigusemõistmise volitusega institutsiooni sõltumatuse ja erapooletuse tähtsust,⁶¹ selgesõnaliselt ka EIÕK, kandes endas ideed, et sõltumatus pole kohtunike, vaid kohtusse oma õigusi kaitsma

⁵⁹ R. Wheeler. Kohtute administratsioon, selle seos kohtute iseseisvusega. Tartu: AS Atlex, 1995, lk 13.

⁶⁰ K. Alter. Explaining National Court acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration. *The European Courts and National Courts. Doctrine end Jurisprudence. Legal Change in its Social Context*. Eds. A.M Slaughter, A. Stone Sweet and J. Weiler. Oxford Hart Publishing, 1998, p 229.

⁶¹ Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Tõlge H.J. Uibopuu. Salzburg ja Tallinn: Juura, õigusteabe AS , 2000, lk 41.

tulevate isikute privileeg.⁶² Sõnaselgelt on see idee kirja pandud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 6(1): *“Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis.”* Tahtmata kaugelgi väita nagu kohtunikud oleksid kõikvõimsad, rõhutab EIÕK kohtualusele antud garantiisid ja sätestab põhimõtteid, millele rajanevad kohtunike ülesanded: sõltumatus ja erapooletus.⁶³

EIÕKkohtu praktika⁶⁴ kohaselt peab selleks, et õigusemõistmise funktsiooni täitvat institutsiooni lugeda kohtuks, peab see muuhulgas olema sõltumatu. Seejuures vaadeldakse personaalset ja institutsionaalset sõltumatust sageli koos. Organi sõltumatust hinnatakse eelkõige lähtudes sõltumatust täitevvõimust, kuid ka protsessiosalistest. Olulised on vastavaid ülesandeid täitvate isikute ametisse nimetamise viis, ametisoleku perioodi pikkus, garantiid välise surve vastu, küsimus aruandekohustuslikkusest ametikohalt kõrgemalseisvate isikute eest; oluline on, et organ ka „näiks sõltumatu”.⁶⁵ Sõltumatuse põhimõtte tähtsus ulatub kaugemale konkreetse vaidluse osapooltest. Mitte üksnes vaidluse pooled, vaid ka ühiskond tervikuna peab saama kohtunikke usaldada. Asi pole ainult selles, et kohtunikul ei tohi olla sobimatuid seoseid, eelarvamusi ja mõjutusi,⁶⁶ vaid selles, et mõistlikule kõrvaltvaatajale peab jääma mulje, et tal neid ei ole. Samuti on EIÕKkohus möönnud, et kohtuniku sõltumatus eeldab temapoolset täielikku erapooletust. Erapooletuse asjus tugineb EIÕKkohtu vaatekoht arutlusel, et *“õigust ei tule mitte üksnes mõista, vaid peab olema näha, et seda mõistetakse.”* Kohtud peavad tekitama usaldust

⁶² U. Lõhmus; L. Teras. Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlusest. Riigikogu toimetised, 2006, Nr 14. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito14/artiklid/14lohmus_teras.htm 20.02.2008.

⁶³ CCJE arvamus nr 3 (2001). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee Kohtunike ametialase käitumise, eeskätt kutseetika, sobimatu käitumise ja erapooletuse kohta., p 16. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nc.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf> (26.03.2008)

⁶⁴ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.11.2007 otsus asjas nr 26986/03, Galstjan vs Armeenia, p 61: „The Court recalls, that in determining whether a body can be considered to be “independent” – notably the executive and of the parties to the case – it is necessary to have regard to the manner of appointment of its members and the duration of their terms of office, the existence of guarantees of outside pressures and the question whether the body presents an appearance of independence.

⁶⁵ Vt pikemalt: U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 154; R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 308. Samas ka viited asjakohasele inimõiguste kohtu lahenditele

⁶⁶ European Court of Human Rights 10.10.2000 judgement in Case of Dactaras v Lithuania, milles Leedu Ülemkohtu Kriminaalkollegiumi esimees esitas nii kassatsioonkaebuse ja ühtlasi kutsus kokku ka kohtunikud asja arutama. EÕIKkohus leidis, et õigusemõistmise volitusega institutsioon peab olema sõltumatu ka objektiivselt vaatevinklist, mis tähendab, piisavate garantiide olemasolu, mis konkreetsetes olukorras välistavad igasuguse põhjendatud kahtluse erapooletuse suhtes.

avalikkuses, ning tagasi peab astuma iga kohtunik, kelle suhtes on "põhjendatud kahtlusi, et ta ei ole erapooletu."⁶⁷ Kaalul on usaldusväärus, millega kohtud demokraatlikus ühiskonnas peavad innustama avalikkust ja üle kõige osapooli protsessi astuma.⁶⁸ Vastasel korral võib usaldus kohtunike sõltumatuse vastu ohtu sattuda. Kohtunike sõltumatuse eelkirjeldatud sisu on mõõdupuuks, millest lähtudes hinnatakse selle praktilist mõju, selle kindlustamiseks vajalikke omadusi, selle tagamiseks vajalikke põhiseaduslikke või alamate õigusaktidega sätestatud meetmeid, aga ka igapäevapraktikat erinevates riikides.⁶⁹

Kuigi EIÕKohtu praktika on siduv kõigile liikmesriikidele, kes on konkreetse kohtuasja puhul kohtu ees konventsiooniga ühinenud riikide staatuses, annavad EIÕKohtu kohtuasjad üldisemalt teiste riikide kohtutele selgeid juhiseid aktsepteeritavate eeskujude ja praktika kohta. Ei ole kahtlust, et EIÕKohtu usaldusväärus inimõiguste kindlakstegemisel asjades, mille on algatanud EIÕK osalisriigi kodanikud – sageli asjades, mis puudutavad EIÕK artiklist 6 tulenevaid õigusi – sõltub EIÕKohtu võimest vastata samadele sõltumatuse ja erapooletuse standarditele, mis on kehtestatud liikmesriikide kohtutele.

Euroopa Liit väärtustab nii kohtuvõimu sõltumatust kui ka kohtunike erapooletust.⁷⁰ Ajaloolisest aspektist toetab seda Ühtse Euroopa akti preambul, milles kinnitatakse Euroopa Liidu respekti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis, Euroopa Sotsiaalharta ja liikmesriikide konventsioonides ning seadustes sätestatud põhiõiguste vastu.⁷¹ Samuti Euroopa Liidu Lepingu artikkel 6 sätestab, et Euroopa Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest⁷² On üldteada, et põhiõiguste kaitse osas on EIÕKohtu praktika Euroopa Kohtu jaoks nõ

⁶⁷ A True European: Essays for Judge David Edward. Edited by Mark Hoskins & William Robinson. 2003. Oxford and Portland, Oregon. lk 23. Vt ka European Court of Human Rights 17.01.1970 judgement in Case of *Delcourt v Belgium*, § 31.

⁶⁸ European Court of Human Rights 26.02.2002 judgement in Case of *Morris v. the United Kingdom*, § 58.

⁶⁹ CCJE arvamus nr 1 (2001). - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta, p 12 ja 13. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf> (26.03.2008).

⁷⁰ Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Tõlge Eesti keelde: Õigustõlkebüroo Interlex OÜ.- Avatud Ühiskonna Instituut/ Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm. Tartu, Sa Iuridicum, 2001. lk 30

⁷¹ Preambul. Ühtne Euroopa Akt [1985] O.J. L 169/6.

⁷² Artikkel 6. Euroopa Liidu Leping. [1997] O.J., C 340/11. Selle artikli sõnastus tuleneb Euroopa Kohtu praktikast.

inspiratsiooniallikaks,⁷³ EIÕKohtu tõlgendavatele otsustele omistatakse üldiselt suurt kaalu, olenemata sellest, et Euroopa Kohus ei ole seadusega kohustatud neid järgima.⁷⁴ Kõigest eelnevast annavad tunnistust arvukad põhiõigusi puudutavad Euroopa Kohtu lahendid.⁷⁵ Veelgi enam, alates Lissaboni lepingu jõustumisest kavatseb Euroopa Liit ühineda EÕIK-ga, mistõttu on äärmiselt oluline, et ka Euroopa Kohtu kohtunike ametisse määramisel järgitaks põhimõtteid, mis tulenevad EIÕK-st. Kuigi Euroopa Liidus ei ole kohtuvõimu sõltumatuse kohta ulatuslikke ja kindlaid standardeid või soovitusi välja töötatud, kajastub EIÕK art 6 (1) sisu ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Hartas⁷⁶ (Harta). Hartas tunnustatakse norme, mis tagavad õiguse õiglasele asja arutamisele seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis ning tõhusatele õiguskaitsevahenditele.⁷⁷ Olenemata asjaolust, et Harta on seni veel juriidiliselt mittesiduv, vaatlevad institutsioonid seda juba praegu kui poliitiliselt siduvat institutsioonide vahelist lepingut. On tähelepanuväärne, et Harta ei ole suunatud liikmesriikidele vaid peamiselt Euroopa Liidu institutsioonidele. Harta on loodud Euroopa Liidu elanike ja kodanike kaitseks selle institutsioonide võimu kuritarvitamise vastu.⁷⁸ Kuna Lissaboni lepingu jõustumise järgselt sätestab Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 6, et Euroopa Liit tunnustab Hartas sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid, millel on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud, siis oleks põhjust tunda tõsist muret kui Euroopa Kohus ei suudaks vastata EIÕK artiklis 6 (1) ja Harta artiklis 47 (2) välja toodud standardile, et õigusemõistmise volitusega institutsioon peab olema sõltumatu ja erapooletu.⁷⁹ Seega on nii Euroopa Nõukogu liikmesriikidele kui ka Euroopa Liidu liikmesriikidele omane võimude lahususe ja kohtu sõltumatuse põhimõtete austamine. Et need mõisted ei jääks deklaratiivseks, on rahvusvahelised ühendused neid erinevates dokumentides lahti mõtestanud,⁸⁰ Leidub hulk rahvusvaheliselt tunnustatud norme, tehnilisi kokkuleppeid, kõrgema poliitilise tähtsusega dokumente, tahteavaldusi, eetikakoodekseid ning juhiseid, mis

⁷³ Vt European Court of Human Rights 29.05.1997 judgement in Case of Kremzow v Austrian State, § 14.

⁷⁴ Vt Darnon AG arvamus kohtuasjas 374/87, *Orkem* (1989), EKL 3351, viidatud teoses D. Spielmann, *Comparing ECJ and ECHR Case Law*, teoses P. Alston, (toim), *The EU and Human Rights*, 1999, lk 762.

⁷⁵ P. Craig, G. De Búrca. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 296. Vt ka A. Arnull *The EU and its Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 203.

⁷⁶ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – Euroopa Liit. Nice'i Leping. Euroopa Liidu Leping. Euroopa Ühenduse Asutamisleping. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Eesti Õigustõlke Keskus, 2002. lk 123 jj.

⁷⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 47.

⁷⁸ Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta: J. Laffranque. Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. *Juridica*, 2003, III, lk 186; R. Maruste. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus. – *Juridica* 2004, X, lk 660.

⁷⁹ A. Arnull. A Constitutional Court for Europe. *The Cambridge Yearbook of European legal studies*, vol 6, 2003-2004, No 6, p 21.

⁸⁰ U. Lõhmus. Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus. Riigikogu Toimetised. Riigikogu Kantselei väljaanne koostöös Sihtasutus Eesti Õiguskeskusega 2001, lk 89.

on soovitatavate suuniste vormis välja andnud organid, millel on tugev rahvusvaheline toetus.⁸¹ Suunised ei ole küll siduvad, kuid pakuvad riikide, sh käesoleva töö raames riigiüleste kohtute kohtuvõimu sõltumatust toetava tegevuse hindamiseks pidepunkte ning neist on tuletatud kohtusüsteemi sõltumatuse peamised põhimõtted, mis rahvusvahelistes lepetes ja juhistes sätestatakse.⁸²

Nimetatud standarditega on loodud nõ ühtne Euroopa standard, mida tunnustavad ja austavad kõik Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu liikmesriigid. Nende täitmise üle teevad järelevalvet rahvusvahelised kohtud ning ei ole kahtlust, et riik, mis eirab kohtute sõltumatuse üldtunnustatud põhimõtteid, ei peaks kuuluma ei Euroopa Nõukogusse ega Euroopa Liitu.

Suuniseid leiab ka Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti⁸³ (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) artiklist 14, kus kehtestatakse õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele kompetentse, sõltumatu ja erapooletu kohtu poolt, mis on loodud seaduse alusel ja viitab kohustusele luua kohtunikele tingimused sõltumatute otsuste langetamiseks. Samas ei ava kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti üldpõhimõtted sõltumatuse ega erapooletuse sisu täpsemalt. Kohtuvõimu sõltumatuse tähtsus kajastub veel ka 1948. aastal vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni⁸⁴ artiklis 10, mis sisaldab järgmist: *”Igal inimesel on tema õiguste ja kohustuste määratlemiseks ja temale esitatud kriminaalsüüdistuste põhjendatuse kindlakstegemiseks täieliku võrdsuse alusel õigus sellele, et tema asi vaadataks avalikult ja kõiki õigluse nõudeid järgides läbi sõltumatu ja erapooletu kohtu poolt.”* Kohtuvõimu sõltumatust käsitlevate standardite sõnastamisel on abi ka rahvusvaheliste kohtunike ühingu poolt välja pakutud juhistest, eelkõige Euroopa hartast kohtunike seaduse kohta⁸⁵ (vt p 1.2, 3.4, 7), mille on vastu võtnud Euroopa Kohtunike Ühing,⁸⁶ ning Rahvusvahelises

⁸¹ Hillgenberg, Hartmut. A fresh look at soft law. *European Journal of International Law*. Vol. 10, No. 3, 1999 p. 450.

⁸² Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Tõlge Eesti keelde: Õigustõlkebüroo Interlex OÜ.- Avatud Ühiskonna Instituut/ Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm. Tartu, Sa Iuridicum, 2001, lk 12.

⁸³ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. 16. detsember 1966. – RT II 1993, 11.

⁸⁴ ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsioon. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eihr.ee/Est/DekIEST.html> (12.veebruar 2009)

⁸⁵ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.ee?op=body&gid=30&id=144> (21.11.2007)

⁸⁶ 1998. aastal kehtestatud harta ei ole Euroopa Nõukogu dokument, vaid selle töötas nõukogu egiidi all THEMISE plaani raames välja Euroopa Kohtunike Ühing ning selle avaldas nõukogu [DAJ/DOC (98) 23]. Harta väljatöötamisel osalesid Euroopa Demokraatiat ja Vabadust Toetavate Kohtunike Assotsiatsioon (MEDEL) ja prantsuse *Ecole Nationale de la Magistrature* (ENM).

Kohtunike Ühingu vastu võetud kohtuniku üldhartast⁸⁷ (vt art 2,8). Mõlemas hartas määratletakse hulk taotluslikke õigusi ja kohustusi, mis on välja töötatud kohtute maksimaalse sõltumatuse edendamiseks; sel moel propageerivad need mudelit, mis kaldub eelistama kohtuvõimu sõltumatust vastutuse ees rohkem kui enamiku riikide kohtupraktikas, liikmesriikides või mujal võimalik.⁸⁸ Kohtuvõimu sõltumatuse üldpõhimõtete esimese põhimõtte kohaselt peab kohtuvõimu sõltumatus olema riigi poolt tagatud ning riigi konstitutsioonis ja/või seadustes sätestatud. Kohtusüsteemi sõltumatuse järgimine ja alalhoidmine on kõigi valitsusasutuste ja muude institutsioonide kohustuseks.

1.4 Ametisse nimetamise standardid

1.4.1 Ametisse nimetamine peab põhinema kandidaadi teadmistel ja kogemustel

Kohtuvõimu sõltumatusega on lähedalt seotud põhimõte, et kohtunike ametisse nimetamine peaks põhinema kandidaadi teadmistel ja kogemustel, arvestades kandidaadi kvalifikatsiooni, laitmatust, võimekust ja tulemuslikkust. Ka rahvusvahelised standardid nõuavad, et edutamine põhineks sellistel teguritel nagu kogemused ja võimekus.⁸⁹

Teadmistel ja kogemustel põhinevat kohtunike ametisse määramise vajadust on rõhutanud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee oma soovitusel nr 94(12) kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta, mis võeti vastu 1994. aastal (Euroopa Nõukogu soovitused).⁹⁰ Need kehtestavad miinimumnõuded, mis sarnanevad sisult aluspõhimõtetega, ehkki Euroopa Nõukogu soovitustes käsitletakse nende täitmise võimalusi hoopis üksikasjalikumalt. Euroopa Nõukogu soovitused, mis võeti vastu siis, kui kandidaatriikide poliitiline ülemineku- ja integratsiooniprotsess oli juba käivitunud ehkki algusjärgus, väljendavad Euroopa Nõukogus esindatud riikide suhtes soovituslikke kohustusi. Ehkki soovitused tuginevad samadele rahvusvahelistele allikatele kui aluspõhimõtted, on need välja

⁸⁷ Universal Charter of The Judge (Central Council of the International Association of Judges, 17.11.1999); kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=112&lid=5544> (21.11.2007).

⁸⁸ Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Tõlge Eesti keelde: Õigustõlkebüroo Interlex OÜ.- Avatud Ühiskonna Instituut/ Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm. Tartu, Sa Iuridicum, 2001, lk 14.

⁸⁹ ÜRO aluspõhimõtted, artikkel 13; Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel nr R. (94) 12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta, põhimõtte I.2.c. (milles märgitakse, et eelistavalt võiks hindamisotsuse teha kohtunikud ise); Kohtuniku üldharta, artikkel 9; Euroopa Harta kohtuniku staatuse kohta, artikkel 5.

⁹⁰ Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.coe.ee/?op=body&id=191> (31.08.2007).

töötatud Euroopas ning sellisena kajastavad nad eelkõige ELi ja kandidaatriikide – kõigi Euroopa Nõukogu liikmete – väärtusi ja püüdlusi.⁹¹

Selle põhimõtte eesmärgiks on, et ametisse määramise protsessi tulemusel oleks võimalik teha valik kõrgelt kvalifitseeritud isikute vahel. Tegemist on põhimõttega, mis peaks toetama sellise ametisse määramise protsessi alustalasid, mille tulemusel on kindlustatud kõrgelt kvalifitseeritud, poliitiliselt erapooletu, laitmatu reputatsiooni ja võimeka kohtunikonna ametisse määramised. Teenetel põhineval ametisse määramisel on kaks mõõdet: esiteks see, et ametisse ei tohiks määrata isikut, kes ei ole kompetentne ja teiseks, juhul kui kaks või rohkem kandidaate vastaksid ametisse määramise kriteeriumidele, tuleks ametisse määrata isik, kes teeks seda kõige paremini.⁹²

1985. aastal vastu võetud ÜRO Kohtunike sõltumatus põhiprintsiibid⁹³ (ÜRO aluspõhimõtted) on standardite hulgas ühed olulisemad ning selle dokumendi kümnenda põhimõtte kohaselt peavad kohtusüsteemi töötajateks valitud isikud olema ausad ja võimekad ning omama vastavat juriidilist väljaõpet või kvalifikatsiooni. Kohtusüsteemi töötajate valimiseks kasutatav mistahes meetod peab välistama sobimatute motiivide rakendamise. Kohtunike valikul ei tohi rakendada mistahes diskrimineerimist isiku rassi, nahavärvi, soolise kuuluvuse, seksuaalse orientatsiooni, religiooni, poliitiliste või muude vaadete, rahvuse, sotsiaalse kuuluvuse, jõukusastme, sünniasjaolude ega staatuse alusel, välja arvatud nõue, et kõnealusele ametikohale kandideerija peab olema vastava riigi kodanik. Kümnendas põhimõttes tunnustatakse seda, et kohtutöötajate valimisel rakendatavad meetodid ja standardid on esmatähtsad nii kohtusüsteemi sõltumatus alalhoidmisel kui kohtunike kõrge kvalifikatsiooni tagamisel.⁹⁴ Peaassamblee otsusena kujutavad printsiibid endast maailmaorganisatsiooni poolt kohtuvõimule esitatavaid mittesiduvaid miinimumnõudeid ning oleks raske ette kujutada kohtusüsteemi, mis on nende aluspõhimõtetega vastuolus.

⁹¹ Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Tõlge Eesti keelde: Õigustõlkebüroo Interlex OÜ.- Avatud Ühiskonna Instituut/ Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm. Tartu, Sa Iuridicum, 2001. lk 13.

⁹² Vt ka The Governance of Britain: Judicial appointments. Presented to Parliament by the Lord Chancellor and Secretary of State for Justice by Command of Her Majesty The Queen (2007). Arvutivõrgus <http://www.justice.gov.uk/docs/cp2507.pdf>

⁹³ Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985); kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm> (21.11.2007).

⁹⁴ Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Tõlge Eesti keelde: Õigustõlkebüroo Interlex OÜ.- Avatud Ühiskonna Instituut/ Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm. Tartu, Sa Iuridicum, 2001. lk 26

1.4.2. Ametisse nimetamine peab olema avatud ja läbipaistev

Kohtuvõimu sõltumatus nõuab, et kohtuvõimu ja välismaailma kokkupuutepunktid oleksid läbipaistvad ja reeglipärased: läbipaistvad, et vaatlejad võiksid suhtlemise tulemusi selgesti näha ja reeglipärased, et otsuseid saaks võimalikult suures ulatuses teatava kindlusega ette aimata.

Avatus ja läbipaistvuse põhimõtte peab kohalduma nii ametisse määramise protsessile ja toimingutele kui ka valikut tegevale institutsioonile endale.⁹⁵ Ametisse nimetamisel eeldatakse, et kohtunike valiku ja karjääri küsimusi otsustav võim peaks olema valitsusest ja administratsioonist sõltumatu. Euroopa Nõukogu on oma soovitus nr 94(12) avaldanud arvamust, et sõltumatuse garanteerimiseks peaksid normid tagama näiteks selle, et niisuguse võimu liikmed valib kohtunikkond ja et see sätestab oma protseduurireeglid ise.⁹⁶ See institutsioon peab õigeaegselt avaldama üleskutse potentsiaalsetele kandidaatidele ja vaatama kandidaadid põhjalikult üle, kasutades selleks mõttetihedaid vestlusi ja konsultatsioone. Sellise institutsiooni otsus peaks olema liikmesriigile siduv. Kui liikmesriik objektiivsetel põhjustel ei suuda sellist sõltumatut institutsiooni luua, siis tuleks vähemalt aktiivselt reklaami kasutada, konsulteerida potentsiaalsete kandidaatide sobivuse osas vastavate tsiviilteenuse ametnikega ja kasutada otsuste langetamiseks võimalikult selgeid meetodeid. Ka Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta sätestab, et kohtunike valikut, värbamist, kohale määramist, karjääri, ametist vabastamist ja neid mõjutavate otsuste langetamist peab otsustama täidesaatvast ja seadusandlikust võimust sõltumatu asutus, kelle koosseisust vähemalt poole moodustab kohtunikkond. Samas ei ole Ministrite Komitee välistanud kohtunike ametisse nimetamist valitsuse poolt, juhul kui põhiseaduse või seaduse sätted ja traditsioonid seda lubavad. Sellisel juhul peavad kehtima garantiid, mis tagaksid kohtunike ametissenimetamise korra praktika läbipaistvuse ja sõltumatuse ning otsused ei tohiks olla mõjutatud muudest kui eelpool nimetatud objektiivseid kriteeriume puudutavatest põhjustest. Ministrite Komitee on välja pakkunud, et sellisteks garantiideks võiksid olla, näiteks, kas üks või mõned järgnevaist: a) spetsiaalne, sõltumatu ja pädev asutus, kes annaks valitsusele nõu, mida too praktikas järgib; või

⁹⁵ ibid

⁹⁶ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 13. oktoobri 1994.a soovitus nr. R (94)12 liikmesriikidele kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta I põhimõtte punkt 2(c) – Arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=191> (31.08.2007).

b) indiviidi õigus otsuse peale sõltumatule võimule edasi kaevata; või c) otsuseid langetav võim kindlustab end ebakohaste või sobimatute mõjutuste vastu.⁹⁷

Avatuse ja läbipaistvuse kohaldamisel mistahes kohtusüsteemi ametisse nimetamise protseduurides, tuleb siiski tagada kohtunikukandidaatide isikuandmete konfidentsiaalsus, kuid protseduurid ise peaksid olema nii avatud ja läbipaistvad kui vähegi võimalik. Ametisse määramiste protseduuride avatus ja läbipaistvus toetab kohtunikonna võrdsust ja mitmekesisust läbi avalikkuse usaldustunde tõstmise kohtusüsteemi vastu, mis julgustab kohtusüsteemi poole pöörduma ja parandab avalikkuse ettekujutust kohtunikonnast. See omakorda aitab tagada, et kohtunike valik põhineb teenetel ja võrdsusel ning toetab kindlustunnet kohtunikonna sõltumatusesse

1.4.3 Ametisse nimetamise protsess peab välistama poliitiliselt kallutatud kohtunike ametisse nimetamise

Et tagada kohtuvõimu sõltumatus, on äärmiselt oluline, et kehtestatud oleks kohtunikonna ametisse määramise süsteem, mis väldiks nii poliitiliselt kallutatud kohtunike ametisse määramist kui kohtunikke, kes on tänu võlgu neid ametisse määranud organile või isikule. See omakorda aitab kindlustada, et ametisse määratud kohtunikud on võimelised õigust mõistma sõltumatult, olles vabad poliitilisest survest. Ministrite Komitee on rõhutanud, et kohtunike sõltumatus on seotud eelkõige võimude lahususe säilitamisega.⁹⁸ Täidesaatva ja seadusandliku võimu asutustel lasub kohustus hoolitseda kohtunike sõltumatuse eest. Mõned nende asutuste poolt võetud meetmed võivad otseselt või kaudselt kohtuvõimu teostamist segada või modifitseerida. Järelikult peavad täidesaatva ja seadusandliku haru asutused hoiduma mistahes meetmete võtmisest, mis võiksid kohtunike sõltumatust ohustada. Lisaks ei tohiks lubada seda sõltumatust ohustada ka surve- ja huvigrupidel.

⁹⁷ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 13. oktoobri 1994.a soovitus nr. R (94)12 liikmesriikidele kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta I põhimõte punkt 2(c) – Arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=191> (31.08.2007). Vt ka CCJE arvamus nr 10 (2007). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele kõrgeimast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses, p 16. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/659/CCJE-arvamus-10-2007.pdf> (20.02.2009).

⁹⁸ Vt. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 13. oktoobri 1994.a soovitus nr. Rec (94)12 liikmesriikidele kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta I põhimõte punkt 2(b) – Arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=191> (31.08.2007).

Kuid kohtuvõimu sõltumatuse tagamisel ei ole korrektne ametisse nimetamise protsess ainuke meede, mis tagab kohtunikkonna sõltumatuse. Hulga kohtuvõimu sõltumatuse suhtes esmatähtsaid põhimõtteid on EIÕKohus avanud *Findlay v United Kingdom* ja *Bryan v United Kingdom* asjas märkides järgmist: “*Et teha kindlaks, kas organit võib pidada “sõltumatuks”, tuleb muuhulgas pöörata tähelepanu selle liikmete määramise viisile ja nende ametiajale, välise surve vastaste garantiide olemasolule ning sellele, kas organ jätab sõltumatu mulje.*”⁹⁹

Kindel ametiaeg on kohtuvõimu sõltumatuse kindlustamisel oluline meede, sest kui kohtunikud usuvad, et nende töökoha säilimine sõltub poliitikute otsusest, siis võivad nad tunda survet langetada otsuseid viisil, mis näitab nende lojaalsust ja väärilisust. Samuti nõuavad rahvusvahelised standardid, et kohtunikel, olgu siis määratuil või valituil, peaks olema garanteeritud ametiaeg kuni kohustusliku pensionieani või ametiaja lõppemiseni.¹⁰⁰

Kohtuvõimu sõltumatus võib olla tõsisel ohus, kui sõltumatust tagavad meetmed on tasakaalustamatult teiste võimude kontrolli all. Parlament võib muuta kohtute üldist rahastamist; täitevvõim võib jagada raha kohtute vahel ebavõrdselt. Ehkki on normaalne – ja täielikus vastavuses Euroopa praktikaga¹⁰¹ –, et kohtuvõimu rahastatakse ainult parlamendi poolt eraldatavate ja täitevvõimu poolt jaotatavate summadega, on neid protsesse võimalik kasutada kohtute karistamiseks või tunnustamiseks teatud kohtunike käitumise eest. Ainuüksi teadmine selle võimalikkusest, võib tekitada kohtunikes kartust teiste võimude soovide vastaselt otsustamise ees.

Rahvusvaheliste normide hulgast leiab nõude - ja Euroopa praktikast sätte, et kohtuid tuleb rahastada küllaldaselt, tagamaks nende tõrgeteta toimimist¹⁰² ning et kohtunikud peavad saama palka, mis vastab väärkusele, mida sõltumatu

⁹⁹ European Court of Human Rights 22.01.1995 judgement in Case of Bryan v United Kingdom, § 37.

¹⁰⁰ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 13. oktoobri 1994.a soovitus nr. Rec (94)12 liikmesriikidele kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta I põhimõte punkt 3 – Arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=191> (31.08.2007).

¹⁰¹ Rahvusvahelistes standardites ei ole enamalt jaolt käsitletud kohtuvõimu konkreetset rolli eelarveprotsessis. ÜRO aluspõhimõtete artiklis 7 on vaid sätestatud, et riik peab tagama piisavad ressursid, ent ei ole soovitatud selleks mingit protsessi. Kohtuniku üldharta kohaselt peab kohtuvõimul olema võimalus seoses tema materiaalse toetamisega “otsustamisel osaleda või sõna võtta”, artikkel 14.

¹⁰² Vt ÜRO aluspõhimõtted, artikkel 7; Kohtuniku üldharta, artikkel 14 ja CCJE arvamus nr 2 (2001). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee Kohtute finantseerimise ja haldamise kohta, pidades silmas kohtusüsteemi töö tõhusust ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklit 6, p 5. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/486/CCJE\(2001\)](http://www.riigikohus.ee/vfs/486/CCJE(2001)) (20.02.2009).

kohtuvõimu teostamine neilt nõuab.¹⁰³ See tähendab, et kohtunike palgad peaksid olema konkurentsivõimelised kohtunikele ametialaste alternatiividega ja et kohtunikke ei tohiks muuta vastuvõtlikuks majanduslikest vajadustest tulenevatele välismõjutustele. Üks parimaid võimalusi selle teostamiseks on see, et seadusandlik ja täitevvõim näevad ette teatava finantseerimistaseme ning võtavad eelarvearutelus arvesse kohtute ettepanekuid.

On selge, et hea väljaõppega, suurte teadmistega ning oskuslikud kohtunikud, kes ei ole üle tööga ülekoormatud, suudavad seista ebaõigete mõjutuste vastu paremini kui nende vähem pädevad kolleegid. Halvad töötingimused võivad ohustada kohtute sõltumatust; vähendades kohtute tegevuse tõhusust ning tekitades suuremat soodumust korruptsioonile kui vahendile ebatõhusatest ja ülekoormatud kohtunikest möödaminemiseks ning seetõttu suurendavad riiklikku ja poliitilist toetust kohtuvõimu tegevuse tihedamaks kontrollimiseks. Lisaks sellele võivad halvad töötingimused vähendada kohtunike suutlikkust oma sõltumatust kaitsta, sundides neid ülemääraselt pühendama lihtsatele haldusprobleemidele, mis ohustab nende erapooletust, viies nad sõltuvusse väljastpoolt kohtuvõimu tulevast abist.

Vaadeldes kohtuvõimu sõltumatuse aluspõhimõtteid muude mõjutavate aspektide väliselt ja jättes kõrvale riigiüleste kohtusüsteemide olemuse, siis tundub, et riigiüleseid kohtunikke valides peaks riikide siseriiklikel valimistel kohaldama siseriigi kõrgeima kohtu kohtuniku valikumenetlust. Kindel on, et Luxembourgigi ja Strasbourgigi kohtusüsteemi kohtunike valimisel ja ametisse nimetamisel ei tohiks rakendada madalamaid standardeid kui liikmesriigis.

1.5 Kokkuvõte

Kohtusüsteemi sõltumatus on üks õigusriigi nurgakivisid. Kohtunike autoriteet ja usaldusväärsus ei põhine mitte sellel, et nad on kohtunikud, vaid sellel, et nad on nii poliitilistest kui muudest mõjutustest sõltumatud. Olemasolevatest aluspõhimõtetest, veendumustest ja kõikvõimalikest rahvusvahelistest standarditest nähtub selgelt, et kohtunike valimisel ja ametisse määramisel on võtmeroll kohtusüsteemi sõltumatuse kindlustamisel ning kohtunike võimalikult kõrge

¹⁰³ Vt ÜRO aluspõhimõtted, artikkel 11; Euroopa Nõukogu soovitusel nr. R (94)12, põhimõte III.1.b.; Kohtuniku üldharta, artikkel 13.

kvalifikatsiooni tagamisel. See kehtib ka EIÕKohtu kohtunike ja Euroopa Kohtu kohtunike valiku ja ametisse nimetamise kohta samuti nagu riiklike kohtute kohta. Otsesõnu on selle välja öelnud CCJE, leides, et riigiüleste kohtute (pidades silmas EIÕKohut ja Euroopa Kohut) ja nende otsuste üha suurenevat tähtsus siseriiklike õigussüsteemide jaoks tingib olulise vajaduse õhutada liikmesriike austama selliste rahvusvaheliste kohtute kohtunike sõltumatust, tagandamise keeldu, ametisse nimetamist ja ametiaega puudutavaid põhimõtteid. Veelgi enam CCJE on üksmeelel selles, et pidades silmas sellistest rahvusvahelistest lepingutest, nagu Euroopa Liidu lepingud ja EIÕK, tulenevate kohustuste tähtsusest riikide õigussüsteemidele ja kohtunikele, on otsustava tähtsusega, et neid lepingud tõlgendavate kohtute kohtunike ametisse nimetamisel ja uuesti nimetamisel lähtutaks samasugusest veendumustest ja austataks samu põhimõtteid, mis kehtivad siseriiklikes õigussüsteemides.¹⁰⁴

Rahvusvaheliste standardite järgimist riiklike kohtute poolt kontrollivad rahvusvahelised kohtud ja ka Euroopa Liit. Samas kui küsimuse all on riigi ühinemine Euroopa Liiduga, siis need samad rahvusvahelised kohtud ja Euroopa Kohus võivad paradoksaalselt olla ise suutmatud järgima rahvusvahelisi standardeid.

Nii Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liit ja nende institutsioonid on rajatud veendumusele, et eksisteerivad ühisväärtused, mis on kõrgemad, mistahes üksiku liikmesriigi omadest ning see veendumus on juba kandnud silmapaistvaid praktilisi vilju. Need väärtused ja nende arendamisel ning kohaldamisel tehtud edusammud saaksid kahjustatud kui nende kohaldamist riigiülel tasandil ei nõutaks.

¹⁰⁴ CCJE arvamus nr 1 (2001) - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta, p 56. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf> (26.03.2008).

II. EUROOPA KOHTUNIKU KANDIDAADI VALIMISE JA ÜLESSEADMISE PROTSESS RIIGISISELT

2.1 Objektiivsed kriteeriumid kohtunikule

EIÕKohtu kohtnikuks nimetamise objektiivsed kriteeriumid on fikseeritud EIÕK artiklis 21, mis sätestab, et: “Kohtunik peab olema kõrgete kõlbeliste omadustega (*high moral character*), ning kas kõrgesse juriidilisse ametisse¹⁰⁵ nimetamiseks vajaliku kvalifikatsiooniga (*must either possess qualifications required for appointment to high judicial office*) või tunnustatud kompetentsusega asjatundja (*be jurisconsults of recognised competence*).¹⁰⁶ Euroopa Kohtusse kohtnikuks nimetamise objektiivsed kriteeriumid vastavad suures osas EIÕKohtu kohtnikuks nimetamise kriteeriumitele, kuid EÜ asutamislepingu artikli 223 kohaselt rõhutatakse kõrgete kõlbeliste omaduste asemel kohtuniku sõltumatuse tähtsust nõudes, et Euroopa Kohtu kohtunikud tuleb valida isikute hulgast, kelle sõltumatus on väljaspool kahtlust (*whose independence is beyond doubt*). Samuti esineb rõhuasetus ka selles, et Euroopa Kohtu kohtnikuks tuleb valida isik, kellel on oma riigis kõrgeimasse kohtunikuametisse nimetamiseks nõutav kvalifikatsioon (*qualifications required for appointment to the highest judicial offices*) või kes on tunnustatud ja pädevad juristid (*jurisconsults of recognised competence*).¹⁰⁷ EIÕK kriteeriumil “tunnustatud kompetentsusega asjatundja” ning Euroopa Kohtu kriteeriumil “tunnustatud ja pädev jurist” ei ole erinevat sisu, sest inglise keele kirjapildis on mõlemal kriteeriumil üks vaste milleks on “*jurisconsults of recognised competence*”. Küsimusele, miks on inglise keele kirjapildile Eesti õiguskirjanduses ja ametlikes tõlgetes eelistatud eesti keelse vastena erinevat eesti keelset vastet ei õnnestunud töö autoril saada ühtegi mõistlikku seletust ega argumenti. Küll aga tuvastas magistritöö autor, et vastavaid dokumente on inglise keelest tõlkinud erinevad tõlkebürood.

¹⁰⁵ Mõiste „kõrgesse juriidilisse ametisse” on ametlik termin. Kuigi käesoleva magistritöö autori arvates ei ole ametlik tõlge kõige õnnestunum kasutatakse ametlikku tõlget töös läbivalt.

¹⁰⁶ Samasugused nõuded on näiteks esitatud ka Rahvusvahelise Kohtu kohtunikele ja Endise Jugoslaavia Rahvusvahelise Kriminaaltribunali (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY) kohtunikele.

¹⁰⁷ EÜ asutamislepingu art 223. Kasutatud on kogumikku: Euroopa Liidu leping, muudetud Nice'i lepinguga. Euroopa Ühenduse asutamisleping, muudetud Nice'i lepinguga. J. Laffranque (koost.). Tallinn: Kirjastus Juura 2004.

Kriteeriume omavahel võrreldes selgub huvitav rõhuasetuse erinevus ka selles, et EÜ asutamisleping viitab selgelt kohtunike ametisse nimetamise protseduuride tähtsusele nõudes, et “kohtunikud tuleb valida isikute hulgast”. EIÕK seevastu lihtsalt konstateerib, et kohtunikud peavad vastama teatud kriteeriumidele.

EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtunikele kehtestatud kriteeriumid on väikeste erinevustega kasutusel ka rahvusvahelistes kohtutes. Kõikjal esinevad terminid “kõrged kõlbelised omadused” ja tunnustatud kompetentsus”. Rahvusvaheline Kohus¹⁰⁸ (*International Court of Justice – ICJ*) ja endise Jugoslaavia Rahvusvaheline Kriminaaltribunal (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia- ICTY*) jagavad mõlemad EIÕK-s sätestatud “kõrgesse juriidilisse ametisse nimetamiseks vajalikku kvalifikatsiooni” kriteeriumit. Mitmed kohtuinstiitutsioonid nõuavad kohtunikelt omadusi nagu “ausus” ja “erapooletus”.¹⁰⁹ Erinevalt regionaalsetest inimõiguste alastest komisjonidest ja kohtutest,¹¹⁰ ei eelda EIÕKohus kohtunikukandidaadidelt inimõiguste alast kompetentsi. Sarnaselt EIÕKohtuga ei eelda ka Euroopa Kohus kohtunikukandidaadilt Euroopa Liidu õiguse tundmist.

Erinevalt Rahvusvahelisest Kriminaalkohtust (International Criminal Court -ICC),¹¹¹ ei pea EIÕKohtu ega Euroopa Kohtu kohtunikukandidaat olema selle riigi kodakondsusest, kes ta välja valib ja üles seab. Mõnes mõttes on valikuvabadus parem kui selle puudumine, sest alati jääb alles garantii, et kui riigil ei ole oma kodanike hulgast kedagi sobilikku valida,¹¹² siis on võimalik valida ja üles seada kandidaat mujalt.¹¹³ Kodakondsuse nõue on tegelikult Rahvusvahelise Kriminaalkohtu osas vägagi unikaalne, sest selline nõue ei ole omane ühelegi teisele

¹⁰⁸ ICJ on ÜRO peamine kohtuorgan asukohaga Haagis, mis asutati 1945. aastal koos ÜRO-ga ja kohtu statuut võeti vastu samal ajal koos ÜRO põhikirjaga. Rahvusvahelise Kohtu ülesanne on lahendada vastavalt rahvusvahelisele õigusele õiguslikke vaidlusi, millega riigid on tema poole pöördunud. Rahvusvaheliste organisatsioonide taotlusel võib ta anda nõuandvaid arvamusi. Seega ei saa üksikisikud otse Rahvusvahelisse Kohtusse pöörduda.

¹⁰⁹ Vt ICTY statuut, art 13.

¹¹⁰ Vt AIK, art 54 lõige 1; Aafrika inimõiguste ja rahvaste õiguste harta, art 31 lõige 1; ÜRO Inimõiguste Komisjoni protokoll 11; Samamoodi nõuab ÜRO Inimõiguste Komitee tunnustatud kompetentsust inimõiguste valdkonnas: vt kodaniku - ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, art 28 lõige 2.

¹¹¹ ICC loodi 17. juulil 1998. a Roomas vastuvõetud Rooma statuudiga, mis jõustus 01. juulil 2002. aastal. Eesti ratifitseeris Rooma statuudi 30. jaanuaril 2002 (RT II 2002, 2, 5), olles sellega ICC asutajaliige. ICCeesmärk on raskeimate rahvusvaheliste kuritegude (genotsiid, inimsusevastased kuriteod ning sõjakuriteod) toimepanijate üle õigusemõistmine juhul, kui riigid ei ole ise võimelised või ei soovi seda teha.

¹¹² Näiteks võib selline probleem tekkida sellistel EÕIK osalisriikidel nagu Liechtenstein ja San Marino

¹¹³ Näiteks Liechtenstein on nimetanud kohtuniku, kes omab Kanada kodakondsust.

rahvusvahelisele kohtule küll aga on see nõue omane mitmetes inimõigustega tegelevates komiteedes.¹¹⁴

Kuigi nii Luxemborgi kui ka Strasbourgi kohtusüsteemides on liikmesriikidel vabad käed esitamaks kandidaatideks ka sellised isikuid, kes ei ole vastava liikmesriigi kodanikud, nähtub praktikast siiski, et iga liikmesriik esitab kohtuniku kandidaadi oma rahvusest ning on ka tõendeid selle kohta, et ametisse nimetatud kohtunik kaldub enamasti toetama oma riiki, mis omakorda viitab selgelt kohtunikkonna värbamiste poliitilisele tagamaale.¹¹⁵ Praktikast omavad kõik Euroopa Kohtu kohtunikud selle riigi kodakondsust, kes on teinud ettepaneku nad sellesse ametisse määrata. Ka Eesti ei ole olnud selles suhtes erand, sest seni on peetud vajalikuks esitada Euroopa kohtutesse kohtuniku kandidaadid Riigikohtu koosseisu kuulunud kohtunikest, kes omavad Eesti kodakondsust.¹¹⁶ Eeltoodud traditsiooni on aga murdnud EIÕK Kohus, sest selle neljakümne seitsmest kohtunikust omavad kaks kohtunikku neid nimetanud riigist erinevat kodakondsust. Nendest riikidest üks oli Liechtenstein, kelle poolt nimetatud kohtunik omas Šveitsi kodakondsust (kohtunik Lucius Cafilich) ja teine San Marino, kelle poolt nimetatud kohtunik omas Itaalia kodakondsust.

Lisaks EIÕK art 21 (1) sätestatule (Kohtunik peab olema kõrgete kõlbeliste omadustega ning kas kõrgesse juriidilisse ametisse nimetamiseks vajaliku kvalifikatsiooniga või tunnustatud kompetentsusega asjatundja), on ENPA omalt poolt kasutusele võtnud veel hulga lingvistilisi kriteeriume, mis toetavad EIÕK artiklis 21 (1) toodud kriteeriume, nagu vajadus soolise võrdõiguslikkuse järele või vajadus kandidaatide standardse elulookirjelduse järele.¹¹⁷

2.1.1 Kõrgete kõlbeliste omadustega ja sõltumatu kohtunik

Kõrgete kõlbeliste omaduste, erapoolikuse ja aususe põhimõtted on tegelikkuses omavahel läbipõimunud; näiteks EIÕK ja Rahvusvahelise kohtu statuut viitavad

¹¹⁴ Vt kodaniku - ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, art 28; ÜRO piinamise vastane konventsioon, art 17; Lapse õiguste konventsioon art 43.

¹¹⁵ C. Henkel. Judicial Legislation in the European Union. Wisconsin International Law Journal, Vol. 19, No. 2, 2000-2001, p 155.

¹¹⁶ Euroopa Kohtusse on valituks osutunud Uno Lõhmus ning EIÕK kohtusse on valituks osutunud Rait Maruste.

¹¹⁷ Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation Rec 2004 (1649) on candidates for the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1649.htm#_ftn1 (20.02.2009)

üksnes kõrgete kõbeliste omaduste kriteeriumile, millele ei ole lisatud erapooletuse ja aususe nõudeid nagu neid nõutakse ICC ja ICTY kohtunikelt.¹¹⁸ See kriteerium demonstreerib kõrgeimat standardit, mida kandidaatidelt eeldatakse ja reputatsiooni, mida nad saavad nautida. Kõrgem standard väljendub ilmselgelt läbi kohtunike töö ja tegevuste. Et hinnata eeltoodut ja kohtunikukandidaadi kompetentsi kohtuasjade hilisemal lahendamisel, tuleb kohtunike kohta esitada detailne informatsioon tema eluloo, tausta ühendustesse kuulumise jm kohta. Selleks, et nimetatud kriteeriumi alusel valida välja sobivaid kandidaate, kaalub näiteks Suurbritannia kandidaatides järgnevaid omadusi: ausus, erapooletus, arusaamist inimestest ja ühiskonnast, küpsust, tervet mõistust, temperamenti, viisakust/kombekust (courtesy) ja inimlikkust.¹¹⁹ Samas on selge, et selliste omaduste kaalumisel on subjektiivne mõõde, ehk kõik oleneb konkreetsest kaalujast, tema enda vaadetest elule ja nägemust nimetatud omadustest.

Senine praktika näitab, et ENPA ei ole kunagi kohtunikukandidaatide kõrgeid kõbelisi omadusi kahtluse alla seadnud.¹²⁰ Intrigeerivalt huvitav on aga asjaolu, et kõrgete kõbeliste omaduste puudumist on mõningal korral kahtlustanud liikmesriik, õigustades ühe oma tegutseva kohtuniku kandidaatide nimekirjast väljajätmist kriteeriumi alusel, et kohtunik ei olnud *kõrgete kõbeliste omadustega*. Kuigi kohtuniku vastu esitatud väited leiti olevat alusetud, väitis liikmesriik jätkuvalt, et täidab selle kohtuniku väljajätmisega oma kohustust EÕIK ees.¹²¹ Töö autor leiab, et nimetatud käitumine on selgeks märgiks nimetatud kriteeriumi määratlematusest ja ebaselgusest, mis seab kahtluse alla selle objektiivsuse. Määratlematuid ja ebaselgeid kriteeriume on alati võimalik vastavalt vajadusele tõlgendada ja ka vastavalt vajadusele ära kasutada.

EIÕKohtu kohtunikuks nimetamise objektiivsed kriteeriumid ei sisalda kohtuniku või kohtuvõimu sõltumatuse kriteeriumit. Samas annab EIÕK art 6 üksikisikule õiguse õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul *sõltumatus ja*

¹¹⁸ Vt ICC statuudi art 2 ja ICTY statuudi art 13

¹¹⁹ T. Ingadottir. The International Criminal Court Nomination and election of Judges: A Discussion Paper, PICT – The Project on International Court and Tribunals, 2002, p 6. Arvutivõrgus: http://www.pict-icti.org/publications/ICC_paprs/election.pdf

¹²⁰ C. F. Amerasinghe. Judges of the International Court of Justice – Election and Qualifications. Leiden Journal of International Law, No. 14 (2), 2001, p 336.

¹²¹ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 16-17. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Seega on EIÕK-s rõhutatud pigem kohtuvõimu kui institutsiooni sõltumatuse tagamisel. See ei tähenda, et kohtunik ise ei peaks olema sõltumatu, sest institutsioon ei saa olla sõltumatu kui see ei ole tagatud üksikisiku tasandil. Samuti peab iga valitud kohtunik andma kohtu täiskogu esimesel istungil, kus ta on kohal või vajaduse korral kohtu esimehe ees, järgmise vande või pühaliku töotuse: “Vannun – või “Töotan pühalikult” – “Täita oma kohtunikuülesandeid ausalt, sõltumatult ja erapooletult ning hoida kõik nõupidamised salajas.”¹²² Seega peab ka EIÕKkohtu kohtunikukandidaadi valimisel EIÕKkohtusse silmas pidama asjaolu, et kandidaadid oleksid sõltumatud. Täpselt samasuguse vande peab andma Euroopa Kohtunik ametisse nimetamisel.

Puudub ilmselt mõtte küsida, kas EIÕKkohtus või Euroopa Kohtus on ametis mõni kohtunik, kes ei oleks vastanud sõltumatuse kriteeriumile või kes on ametis ja ei ole juhtumisi sõltumatu. Ilmselgelt on kohtunikke valides alati eeldatud, et kandidaat sellisele kriteeriumile ka vastab. Samas on keeruline kui mitte võimatu enne ametisse määramist kindlaks teha, kas kohtunikukandidaat ka tegelikult on sõltumatu või kõrgete kõlbeliste omadustega. Veel vähem on võimalik tagada, et see isik, kes valiku või ametisse määramise momendil nendele kriteeriumidele vastab, vastab ta nendele ka poole aasta pärast. Seega võib töö autori arvates sõltumatuse kriteeriumi puhul üksnes eeldada, et kui siseriiklikult üles seatud kohtunikukandidaat valitakse liikmesriikide ühisel kokkuleppel Euroopa Kohtu liikmeks, siis on ta kohustatud edaspidi käituma nii, et ta näiks avalikkuse silmis sõltumatu. Samast eeldusest saab lähtuda ka ENPA kohtunikukandidaatide vahel valides.

Mis puutub poliitilise tagapõhjaga (näiteks erakondlik kuuluvus) kandidaatide esitamisse, siis suhtub käesoleva magistritöö autor sellesse taunivalt. Samuti ei ole selline teguviis kooskõlas rahvusvaheliste standarditega ega põhimõtetega, mis nõuavad kohtuvõimu reaalse sõltumatuse kõrval ka selle näimist sõltumatuna. Sellise tagapõhjaga kandidaadid võivad ju vastata kõikidele nõutud kriteeriumitele, kuid ei jäta avalikkusele kindlasti sõltumatut muljet isegi kui nad seda tegelikult ka on. Et vältida asjatuid arutelusid riigiülestes kohtunike sõltumatuse näilisuse üle ning

¹²² Vt EIÕKkohtu reglement reegel nr 3.

tagada riigiüleste kohtute kui terviku maine, tuleks EL liikmesriikidel kui ka EIÕKohtu osalisriikidel magistritöö autori arvates vältida poliitilise tagapõhjaga kandidaate valikut ja ülesseadmist. Kui Euroopa Kohtu algusaastatel võis mittejuristidest liikmete kuulumist Euroopa Kohtu koosseisu ilmselgelt põhjendada eurointegratsioonipoliitilise kohtupraktikaga,¹²³ siis tänaseks on töö autori arvates selline vabandus oma õigustuse minetanud.

2.1.2 Kõrgesse juriidilisse ametisse ja kõrgeimasse kohtunikuametisse nimetamiseks nõutav kvalifikatsioon

Mõlema süsteemi kohtunikuks nimetamise objektiivseid kriteeriume omavahel võrreldes tundub esmapilgul, et kvalifikatsiooni osas esitatakse EIÕKohtu kohtunikule väiksemaid nõudmisi kui Euroopa Kohtu kohtunikule. Kui EIÕKohtus piisab kvalifikatsioonist, mis vastab kõrgesse (*high*) juriidilisse ametisse määramiseks nõutavale kvalifikatsioonile, siis Euroopa Kohtus nõutakse kohtunikult kvalifikatsiooni, mis vastaks kõrgeimasse (*highest*) kohtunikuametisse nimetamiseks nõutavale kvalifikatsioonile. See tähendab, et juhul kui EIÕKohtu kohtunikuks võiks valida oma riigis praktilise kohtuniku kogemusega isiku, siis Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaat peaks olema kohtunik, kes kvalifitseeruks oma omadustelt ka riigi kõrgeimasse kohtusse. Samas näitab senine praktika, et kummaski süsteemis ei eeldata, et potentsiaalne kohtunikukandidaat peaks kindlasti olema või olnud oma riigis praktilise kohtuniku kogemusega. Piisab kui kandidaat üksnes kvalifitseeruks oma omadustelt kas siis riigi kõrgeimasse kohtusse või kõrgesse kohtunikuametisse.¹²⁴ Samas aga ei ole täpsustatud, millise riigi kõrgesse või kõrgemasse kohtunikuametisse määramiseks nõutav kvalifikatsioon olema peaks. Näiteks Rahvusvahelise kriminaalkohtu (Rooma Statuut) artikkel 3 kohaselt on konkreetselt määratletud, et kohtunikukandidaatidel peab olema oma riigi kõrgeimasse kohtunikuametisse nimetamiseks nõutav kvalifikatsioon. See iseenesest juba viitab ka vanusenõudele, aga seda vaid juhul kui vanuse nõue esineb siseriiklikus õigussüsteemis. Näiteks Sloveenia Põhiseaduskohtu seadus (Constitutional Court Act) nõuab, et kohtunikud oleksid Sloveenia riigi kodanikud, oleksid õigusala eksperdid ning oleksid vähemalt 40 aastat vanad. Teistes riiklikes süsteemides aga nõutakse kohtunikukandidaatidelt kindla aastate arvu töökogemust,

¹²³ N. Brown, T. Kennedy. *The Court of Justice of the European Communities*. Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell, 1994, p 47.

¹²⁴ C. F. Amerasinghe. *Judges of the International Court of Justice – Election and Qualifications*. *Leiden Journal of International Law*, No. 14 (2), 2001, p 332.

milles samuti sisaldub kaudset vanusenõue. Näiteks Ukrainas peab kohtunik olema vähemalt 25-aastane, omama juriidilist kõrgharidust ja vähemalt kolmeaastast töökogemust juriidilises sfääris.¹²⁵ Montenegros jällegi nõutakse kandidaadilt vähemalt 15 aastast õiguslast töökogemust.¹²⁶ Norras peab aga kandidaat omama Norra kodakondsust, olema hääleõiguslik, usaldusväärne, omama juriidilist kõrgharidust ja olema vähemalt 30 aastat vana.¹²⁷ Siin nõustub magistritöö autor ENPA seisukohaga, et siseriiklikult kohtunikukandidaatidele vanusenõude kehtestamine ei ole iseenesest sobiv näitaja kohtunikukandidaadi õigusvõimekusest, küll aga oleks kohane umbes 10-15 aastase töökogemuse nõue õigusvaldkonnas, mis võimaldab juba eeldada teatavat arvestatavat taset õigusruumi tundmisel.¹²⁸

Uurides kohtunike tausta selgub, et enamuse Euroopa Kohtu määratud kohtunikke ei vasta oma maa ülemkohtute nõuetele, kuid samas on paljud neist määratud vastavatesse ülemkohtutesse pärast Euroopa Kohtust lahkumist. Teisest küljest on huvitav asjaolu, et kuigi EIÕKohus ei nõua kohtunikuks nimetamisel kohtunikukandidaatidelt oma riigi kõrgeimasse kohtusse kvalifitseerumist, on just paljud EIÕKkohtu kohtunikest kvalifitseerunud ametisse nimetamisel oma riigi kõrgeimasse kohtusse, kusjuures paljud nendest on ka tegelikult töötanud oma riigi kõrgeima kohtu kohtunikenä. Liikmesriigid on seni nimetatud kvalifikatsiooninõuet tõlgendanud väga laialt ja seda eriti osas, mis puudutab riigi kõrgeimat kohtunikuametit. Näiteks Cearbhal O'Dalaigh oli Euroopa Kohtusse nimetamise ajal Iirimaa riigiprokurör, Taani esimene Euroopa Kohtu kohtunik Max Sorensen oli õigusteaduste professor nii nagu ka Rene Joliet (Belgia). Pierre Pescatore oli endine minister Luxembourgis. Samuti Melchior Wathelet, kes on teinud poliitilist karjääri Belgia justiitsministri ja peaministri abi ametipostil. Ole Due, kes oli Euroopa Kohtu kohtunik aastatel 1979-1988 ja Euroopa Kohtu

¹²⁵ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 16. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

¹²⁶ Information on establishing the list of candidates for the election of the judge for The European Court of Human Rights, Montenegro Ministry of Foreign Affairs (Assembly Dok 11539, 28.02.2008), p. 18 (Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 7. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009)).

¹²⁷ T. Ingadottir. The International Criminal Court Nomination and election of Judges: A Discussion Paper, PICT – The Project on International Court and Tribunals, 2002, p 7. Arvutivõrgus: http://www.pict-pecti.org/publications/ICC_paprs/election.pdf (20.02.2009).

¹²⁸ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 7. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

¹²⁹ N. M. Hunnings. The European Courts. London: Cartermill International, 1996, lk 31.

president aastatel 1988-1994, oli varem Taani justiitsministeeriumi vanemametnik.¹³⁰ Euroopa Kohtu algusaastatel mittejuristidest liikmete kuulumist kohtu koosseisu võib ilmselgelt põhjendada eurointegratsioonipoliitilise kohtupraktikaga 1960 aastate alguses.¹³¹ Samas pole paljud EIÕKohtu kohtunikest mitte ainult kvalifitseeritud olema oma maade ülemkohtutes, vaid on ka tegelikult olnud ülemkohtute liikmed. Kohtunike taustauuring näitab, et veidi üle kolmandiku kohtunikest on olnud kohtunikud enne kohtusse valimist, umbkaudu veel kolmandik töötas advokaatidena eraettevõtetes (pool nendest on saanud kohtunikeks) ja kolmandik töötab ülikoolides, harilikult professorina. Mitmed on olnud parlamendiliikmed või ministrid. Ligi neljandik on veetnud osa oma karjäärist valitsuse administratsioonis, sageli kriminaalõigusega tegelevas sektoris.¹³² EIÕKohtu kohtunike seas on ka endisi suursaadikuid, rahvusvaheliste organisatsioonide esindajaid, parlamendiliikmeid, endisi justiitsministreid ja isegi üks endine peaministri abi. Eeltoodud lühike taustauuring on küllaltki informatiivne tegemaks järeltõlge EIÕKohtu kohtunike hoiakute ja hääletamise valikute osas.¹³³

Sellise äraspidise praktika on ilmselgelt tinginud kaks asjaolu: esiteks on kvalifikatsiooninõue alternatiivnõue, mis tähendab, et kohtuniku kandidaat ei pea üldse olema kohtunik, vaid piisab ka sellest kui ta on tunnustatud ja pädev jurist (Euroopa Kohtu jaoks) ning tunnustatud kompetentsusega asjatundja (EIÕKohtu jaoks). Teisalt on põhjus ka kõrgeima ja kõrge kohtuametite mõiste määratlematuses ning definitsiooni puudumises EIÕK-s ja EÜ asutamislepingus, mis annab liikmeriikidele võimaluse mõistet omavoliliselt ja laiaulatuslikult tõlgendada. Eeltoodu võimaldab üsna kindlalt väita, et kõrgeima ja kõrgema kohtuametniku nõude erinevus Luxembourgigi ja Strasbourgi kohtusüsteemides on illusoorne.

Alternatiivne kvalifikatsiooninõue ei tähenda, et kandidaat peab ilmtingimata olema töötanud oma riigi kõrgeimas kohtus või olema kõrgeima kohtu kohtunik, vaid üksnes seda, et kandidaadil oleks oma riigi kõrgeimasse kohtusse nimetamiseks olemas vastav kvalifikatsioon. Seetõttu tundub, et kui kohtunikukandidaat diskvalifitseeritakse tema vanuse tõttu – olles liiga noor või liiga vana olema oma

¹³⁰ N. M. Hunnings. *The European Courts*. London, 1996, p 53-54.

¹³¹ N. Brown, T. Kennedy. *The Court of Justice of the European Communities*. Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell, 1994, p 47.

¹³² N. M. Hunnings. *The European Courts*. London, 1996 p 311-312.

¹³³ E. Voeten. *The Politics of International Judicial Appointments: Evidence from the European Court of Human Rights*. 2006, p 10. Arvutivõrgus: <http://ssrn.com/abstract=939062>

riigi õiguse kohaselt riigi kõrgeima kohtu kohtunik - siis ei oma enam tähtsust kandidaadi vastamine muudele kvalifikatsiooninõuetele, sest igal juhul ei oleks ta enam sobiv olema riigiülene kohtunik. Ometi peab Euroopa Kohtu kohtunik omama kvalifikatsiooni, mis vastaks liikmesriigis kõrgeimasse kohtunikuametisse nimetamiseks nõutavale kvalifikatsioonile, mitte lihtsalt kohtunikuametisse. Seega, samas neid kandidaate, kes ei ole kunagi töötanud oma riigi kõrgeimas kohtus kohtunikuna, ei diskvalifitseerita, sest neid ei tohi diskvalifitseerida ei vanuse, ametiaja pikkuse ega kogemuse puudumise tõttu. Eeltoodust tulenevalt tundub, et alternatiivne kvalifikatsiooninõue sisaldab endas ka vanusenõuet, aga seda vaid juhul kui vanuse nõue esineb konkreetse liikmesriigi õigussüsteemis.¹³⁴ Küsimus ei ole ilmselt selles, kas riigiülelesse kohtusse valitud kohtunik oleks ka oma riigis nimetatud kõrgeima kohtu kohtunikuks kui ta oleks vastavale ametikohale kandideerinud või kas ta oleks kandideerinud ja teda ei oleks nimetatud oma riigi kõrgeimasse kohtusse. Tähtsust omab üksnes asjaolu, kas kohtunikukandidaadil on oma riigi kõrgeimasse kohtusse nimetamiseks olemas vastav kvalifikatsioon.¹³⁵

Kuna siseriiklikult on kohtunikukandidaadile kehtestatud väga erinevad nõuded, ei ole välistatud olukord, kus valitud Euroopa kohtunik võib teise riigi õiguse kohaselt olla ebasobiv või ebapädev kandidaat. See tähendab, et näiteks Eesti jaoks võivad mitmed riigiülese kohtu kohtunikud olla ebapiisava kvalifikatsiooniga Eesti õiguse kohaselt ja samas tuleb selle kohtu otsuseid hoolimata kõigest täita.

Et vältida eelkirjeldatud olukorra tekkimist, vajavad töö autori arvates olemasolevad objektiivsed kriteeriumid täpsustamist-ülevaatamist mõlemas süsteemis. Võib-olla peaksid riigiüleles süsteemis siiski olema kehtestatud siseriiklikest kriteeriumitest kõrgemad standardid ja juhised. Teisest küljest on mõistetav, et Euroopa Kohtu osas on siseriiklikest standarditest kõrgemate standardite kehtestamist ilmselt teadlikult välditud, et ja tunnustada rahvusriikide eripära ja rõhutada Euroopa Liidu kui riikide liidu olemust. Käesoleva magistritöö autor kaldub toetama mõtet, et kõrgemate standardite kehtestamine ei ole vajalik, küll aga oleks vajalik EIÕK artiklis 21 ja EÜ asutamislepingu artiklis 223 nimetatud kriteeriumide ja nende sisu täpsustamine ja lahti kirjutamine, et ei tekiks võimalust kriteeriume erinevalt sisustada.

¹³⁴ Eestis määratleb kohtute seadus kohtunike vanusenõuded (üldiselt vähemalt 25-aastased, halduskohtus 24-aastased, Riigikohtu liikmed vähemalt 30- aastased)

¹³⁵ C. F. Amerasinghe. Judges of the International Court of Justice – Election and Qualifications. Leiden Journal of International Law, No. 14 (2), 2001, p 336-337.

2.1.3 Tunnustatud ja pädev jurist/tunnustatud kompetentsusega asjatundja.

Teise alternatiivse nõude osas, mille kohaselt peab kohtunik olema tunnustatud ja pädev jurist/tunnustatud kompetentsusega asjatundja, puuduvad kvalifikatsiooni nõudega kaasnevad piirangud. Ei vanusepiirangut, kogemusepagasit jne, kuigi just need kriteeriumid võiksid olla asjassepuutuvad otsustamiseks, kas kohtunikukandidaat vastab tunnustatud ja pädeva juristi või tunnustatud kompetentsusega asjatundja kriteeriumile. Ainsaks tingimuseks, mille täitmist nõutakse, on see, et valituks osutunud kandidaat oleks EIÕKohtus oma riigis tunnustatud kompetentsusega õigusasjatundja ning Euroopa Kohtus oma riigis tunnustatud ja pädev jurist .

See kriteerium jätab palju ruumi erinevatele tõlgendustele. Täpsustatud ei ole isegi valdkonda, milles kohtunikukandidaat peab olema pädev. On ilmnenu, et mõningatel juhtudel on kandidaadi kompetentsust tunnistanud ainult kandidaadi valinud liikmesriigi valitsus. Samuti on esinenud juhuseid, kus liikmesriik on kandidaadina esitanud äsja õigusõpingud lõpetanud kandidaadi.¹³⁶

Tõmmates paralleele Eestist EIÕKohtusse valituks osutunud kohtunikuga, siis on Rait Maruste ise Õhtulehele antud intervjuus tunnistanud järgmist: *"EIÕKohus on 30 aasta jooksul tootnud väga mahuka õigusmaterjali, case law , ja kõike seda tuleb tunda ja teada, seal on oma teooria ja praktika. Olen seda küll natukene tundma õppinud, aga küllaltki juhulikult ja pealiskaudselt. Kõigega kurssi jõudmine vajab tõsist ettevalmistust ja ma kahtlen, et selle kõrvalt millekski muuks aega üle jääb."*¹³⁷ Eeltoodud märkus tekitab iseenesest vastakaid mõtteid. Konkreetselt EIÕKohtu kohtunike valikul riigiüleisel tasandil valitseb siiski arusaam, et konkreetne õigusala kogemus kohtunikuna kaalub üles konkreetsed kogemused Inimõiguste alal.¹³⁸ Ka on Eestile kasulik saata Eestis kõrgelt kvalifitseeritud kohtunik EIÕKohtusse tööle väärtuslikke kogemusi omandama eeldusel, et omandatud teadmisi kasutatakse hiljem Eesti hüvanguks. Teisest küljest võib aimata, kui pettunud oleks isik, kes oma õiguste kaitseks EIÕKohtusse pöördudes

¹³⁶ Council of Europe Parliamentary Assembly Sub-Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights information document. Procedures for electing judges to the European Court of Human Rights. 02.12.2008. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20081202_acdhdoc07.pdf (20.02.2009).

¹³⁷ M. Pau. Rait Maruste siirdub Strasbourgi. -Õhtuleht. 29. jaanuar 1998. Arvutivõrgus: <http://www.ohhtuleht.ee/index.aspx?id=16087> (15.01.2009).

¹³⁸ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 7. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

saab teada, et tema asja lahendab kohtunik, kes on küll oma riigis kõrgelt kvalifitseeritud kohtunik, kuid ei tunne piisavalt kohaldatavat õigust ega EIÕKohtu praktikat.

2.2 Soovitavate valikukriteeriumid

Soovitus nr 1429 (1999) tunnistas ENPA terve rida nõrku kohti olemasolevas EIÕKohtu kohtunikukandidaatide ametisse nimetamise süsteemis. Eraldi toodi välja järgmised asjaolud: a) kandidaatide valimiseks kasutatavad meetodid on sõltuvalt liikmesriigist väga erinevad; b) enamikul juhtudel ei ole siseriigis kehtestatud mingeid reegleid kohtunikukandidaatide ülesseadmiseks; c) paljud valitsused ei lase kandidaatide nimekirja määrata ühtegi naist; d) kandidaadid ei vasta alati EÕIK-s sätestatud kriteeriumitele (kandidaatidel ei ole praktilist kogemust inimõiguste valdkonnas, ei ole kunagi töötanud kohtunikuna, või ei valda piisavalt prantsuse ega inglise keelt.¹³⁹

Euroopa Nõukogu tasandil on eelnimetatud probleemide lahendamiseks aktiivselt tegutsenud ning lisaks EIÕK artiklis 21 lõikes 1 toodud objektiveetele kriteeriumidele on ENPA oma 1649 (2004) soovitusel kutsunud Ministrite Komiteed üles nõudma EIÕK osalisriikide valitsustelt alljärgnevalt toodud lisakriteeriumidest juhindumist:

- a) kasutada kandidaatide üleskutseks erimeediat;
- b) tagada, et valitud kandidaatidel oleksid piisavad kogemused inimõiguste alal;
- c) kohtunikukandidaatide nimekirjad peavad alati sisaldama mõlemast soost kohtunikukandidaate;
- c) nimekirjas välja toodud kohtunikukandidaadid peavad oskama piisavalt prantsuse või inglise keelt;
- d) nimekirjas välja toodud kohtunikukandidaatide nimed peavad olema tähestiku järjekorras;
- e) Nii palju kui võimalik tuleb vältida selliste kandidaatide üles seadmist, kelle ametisse määramine võib kaasa tuua ad hoc kohtuniku määramise.¹⁴⁰

¹³⁹ Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation nr 1429 (1999). National procedures for nominating candidates for election to the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/erec1429.htm> (30.11.2008).

¹⁴⁰ Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation nr 1649 (2004). Candidates for the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1649.htm#_ftn1 (20.02.2009).

Ministrite Komitee on palunud EIÕKohtu arvamust ENPA soovitus nr 1429 (2004) kohta ning EIÕKohtu poolne vastus oli järgnev: „ENPA-l on õigus, rõhutades liikmesriikide poolt kasutatavate kandidaatide nimekirjade koostamise meetodite tähtsust. See protseduur on kohtunike valimise protsessi alguspunktiks ja kui seda ei tehta õigesti, siis on ka ENPA-l vastavalt väiksemad võimalused oma ülesandeid täita.”¹⁴¹

Eeltoodud kriteeriumidest on sõltumatuse tagamise seisukohalt mitmed kasutatavad ka Euroopa Kohtu kohtunikukandidaatide valimisel, mistõttu analüüsib magistrirühm autor eelnimetatud kriteeriumide kohaldatavust, ka Euroopa Kohtu kontekstis.

2.2.1 Erimeedia kasutamine/avalik konkurss kandidaatide üleskutseks

ENPA on juhtinud EIÕK osalisriikide tähelepanu mõningatele aspektidele valikuprotseduuride paremaks ja läbipaistvamaks muutmise kohta. Nagu eelnevalt mainitud, on üheks soovitusena olnud kasutada erimeediat kandidaatide üleskutseks osalemisele (ülesseadmiseks, leidmiseks, tutvustamiseks)? Kahtlemata aitab kohtunikukandidaatide leidmiseks korraldatav avalik konkurss kaasa valikuprotseduuride erapooletusele ning läbipaistvusele läbi selle, et kõik potentsiaalsed kandidaadid saavad teada läbiviidavast konkursist.¹⁴² Teisest küljest ei ole väga selge, mida ENPA erimeedia all silmas peab ning mis ulatuses peaks seda kasutama. Nimetatud nõude vastu on osaliselt protestinud ka Ministrite Komitee rõhutades järgmist: *”riikide poolt EIÕKohtu kohtunikukandidaatide valikuks kasutatavate protseduuride üksikasjad kuuluvad suveräänsete riiklike otsuste alla. Ministrite Komitee märkis, et kuigi kandidaatide üleskutseks erimeedia kasutamine oleks üks viisidest selguse ja aususe kriteeriumi täitmise tagamiseks, on siiski ka muid viise selle eesmärgi saavutamiseks.”*

Enamus riike on kinnitanud, et nende siseriiklikud valikumehhanismid kasutavad avaliku konkursi korraldamise protseduuri, kuid mõiste avaliku konkursi all on

¹⁴¹ European Court of Human Rights Advisory Opinion on certain legal question concerning the list of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights, Grand Chamber, 12.02.2008. Arvutivõrgus: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=828910&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> (30.01.2009).

¹⁴² vt ka Council of Europe Assembly Recommendations 1429 (1999) and 1649 (2004).

mõeldud erinevaid asju. Näiteks Ungari ei korralda avalikku konkurssi, vaid lihtsalt eeldab avaliku pressis aktiivset tegevust avalikkuse teavitamisel vakantselt kohtunikukohast, võimalikest kandidaatidest ning hiljem ka peaministri poolt väljavalitud kandidaadi kohta käivatest detailsematest aspektidest. Lichtenstein on põhjendanud avaliku konkursi vältimist sellega, et parlamendi osalus ja küsitlusvoor valikuprotseduurides toovad endaga alati kaasa pressis huvitatuse ning edastab samaaegselt ka vajaliku info avalikkuseni.¹⁴³ Samas on sellisel juhul press kaasatud alles siis kui kandidaadid on välja valitud ning valikuprotseduurid juba käivad, mistõttu tagab selline meedia kaasatus üksnes avalikkuse informeerimise käimasolevatest valikuprotseduuridest, mitte kandidaatide avalikku konkurssi.

Avalikku konkurssi ei vii läbi teiste hulgas ka sellised riigid nagu Andorra, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu ja Hispaania. Kuigi enamuse EIÕK osalisriike korraldavad kohtunikukandidaatide leidmiseks avaliku konkursi, on ainult seitse riiki viidanud selgelt, et seda tehakse läbi erimeedia. Kriteerium, millele selgelt on viidatud ENPA soovitusel nr 1649 (2004) p-s 19. Riigid, kes avalikku konkurssi ei korralda, pöörduvad tavaliselt ise potentsiaalsete kandidaatide poole, olles enne konsulteerinud ja tutvunud vastava ala spetsialistide ning akadeemikute poolse arvamusega võimalikest kandidaatidest. Ka Rootsi kasutab individuaalse lähenemise meetodit, mis on muude puudustega koosmõjus toonud kaasa siseriigi vastava põhiseadusliku instantsi järelepärimise.¹⁴⁴

Kuna Eesti siseriiklikud valikuprotseduurid kohtunikukandidaatide valimiseks Luxembourgis ja Strasbourgis kohtutesse on alati sisaldanud kohtunikukandidaatide leidmiseks korraldatavat avalikku konkurssi, järgib Eesti selles osas ENPA nõudeid. Ka Justiitsminister Rein Lang on avaldanud Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valimise ajal arvamust, et olukorras, kus on alust arvata, et Euroopa Ühenduse asutamislepingu tingimustele vastavaid ja Euroopa Kohtu kohtunikuks saada soovivaid isikuid on Eestis mitmeid, on haldustava põhimõtteks avatud ja avaliku konkursi läbiviimine.¹⁴⁵

¹⁴³ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 11. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ K. Kase. Lang tahab Euroopa Kohtu kohtunikuks avaliku konkursiga otsida. Eesti Päevaleht. 26.11.2008. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/?id=52133> (20.02.2009).

2.2.2 Kogemused Euroopa inimõiguste/Euroopa õiguse valdkonnas

Kuna EIÕK on rahvusvahelises mastaabis ebatavaline, sest sellega on asutatud ainult inimõiguste- ja põhivabaduste kaitseks asutatud kohus, on mõistetamatu, et EIÕK ei sätesta nõuet omada inimõiguste alaseid kogemusi. Sellele kitsaskohale on tähelepanu pööranud ka ENPA, kes oma soovitus nr 1429 (1999) on ärgitanud liikmesriike üles seadma kandidaatideks neid, kes omavad praktilist inimõiguste alast kogemust.¹⁴⁶ Oma arvamuses selle soovituse kohta rõhutas EIÕK kohus selliste kohtunike valimise tähtsust, kes tegelikkuses ja avalikkuse silmis näiksid erapooletud.¹⁴⁷

Veelgi kaugemale läks ENPA oma soovitus nr 1649 (2004), kus edastati, et tuleb tagada valitud kandidaatidel piisavad kogemused inimõiguste alal. Märgitakse, et kasuks tuleb ka praktiline töökogemust vastavates valitsusvälistes organisatsioonides. Ka magistratüür autor on seisukohal, et EIÕK võiks sisaldada kriteeriumit, mis selgelt kohustaks EIÕK kohtusse kohtuniku valimisel pidama silmas nõuet, et kohtunikukandidaat omaks kogemust just inimõiguste valdkonnas sarnaselt Rahvusvahelise Kohtuga, kus kohtunikukandidaadilt rahvusvahelise õiguse kompetentsust nõutakse.¹⁴⁸ Euroopa Liidu õiguse tundmise või kogemuse nõude kehtestamist võiks kaaluda ka Euroopa Kohtu kohtunikukandidaatide valikul. Töö autor on veendunud, et ühiskondade järjest suureneva rahvusvahelistumise, globaliseerumise tingimustes peavad usalduse püsimise seisukohalt rahvusvahelise kohtunikukonna mõlema süsteemi kohtunikud hästi tundma ja oskama kohaldada mõlemat, nii rahvusvahelist kui ka Euroopa õigust. Kohtunik peab kindlasti nimetatud õigusvaldkondi kui mitte põhjalikult, siis vähemasti heal tasemel tundma, et olla suuteline täitma kohtunikukohuseid kooskõlas demokraatlikele riikidele ühise seaduslikkuse põhimõttega. Ka CCJE on oma arvamuses nr 9 väljendanud

¹⁴⁶ Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation nr 1429 (1999). National procedures for nominating candidates for election to the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/erec1429.htm> (30.11.2008).

¹⁴⁷ Advisory Opinion of the European Court of Human Rights on Parliamentary Assembly Recommendation 1429 (1999) on national procedures for nominating candidates for election to the Court (adopted by the Court at its thirteenth plenary administrative session on 6 March 2000). Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc00/EDOC8835.htm#P107_9433 (20.02.2009).

¹⁴⁸ Rahvusvahelise Kohtu Statuut, art 2: "Kohus koosneb sõltumatute kohtunike kolleegiumist. Kohtunikud valitakse vaatamata nende kodakondsusele kõrgete moraalsete omadustega isikute hulgast, kes omavad oma kodumaal kõrgematesse kohtuametitesse määramiseks nõutavat kvalifikatsiooni või on tunnustatud spetsialistid rahvusvahelise õiguse alal"

seisukohta, et kohtunik peab tundma ja oskama kohaldada rahvusvahelist ja Euroopa õigust, eriti inimõiguste küsimustes. Seetõttu peab kohtunik olema valmis end kursis hoidma õiguspraktika ja rahvusvaheliste arengutega ning neis osalema.¹⁴⁹

Paljud EIÕK osalisriigid on viidanud, et inimõiguste alaseid kogemusi kontrollitakse siseriiklike valikuprotseduuride käigus, ehkki samas viitab INTERRIGHTS raport sellele, et praktikas ei ole enamike EIÕKohtu kohtunikukandidaatide kogemused inimõiguste valdkonnas rahuldaval tasemel.¹⁵⁰ Samas on mitmed Euroopa Nõukogu tasandi eksperdid¹⁵¹ seisukohal, et ehkki kogemused inimõiguste valdkonnas on tööks EIÕKohtus kahtlemata vajalikud, on konkreetne kohtunikukogemus sellest tegelikult palju väärtuslikum. Heal kohtunikul ei tohiks olla raskusi nõ oma tee leidmisega inimõiguste valdkonnas isegi kui see ei ole seni olnud tema igapäevategevus. Magistritöö autor möönab, et sellise range nõude sisseseadmine võib vähendada nn väiksemate riikide võimalust leida oma riigist vastava pädevusega spetsialisti, kuid samas tuleb arvestada ka seda, et sõltumatuse tagamise üheks tingimuseks on pädev kohtunikkond ning seda ei ole võimalik saavutada kohtunikukandidaatide mittevastavate teadmisteta kohaldatava õiguse valdkonnas.

2.2.3 Sooline tasakaal esitatavates nimekirjades

Kuigi EIÕK ei nõua EIÕKohtu kohtunikkonnalt soolist tasakaalu esitatavates nimekirjades, on ENPA selle nõudena välja toonud oma soovitus nr 1649 (2004). Ka ENPA resolutsioonis 1366 (2004), mida on täiendatud resolutsiooniga 1426 (2005) ja 1627 (2008) rõhutatakse soolise tasakaalu saavutamist, märkides oma resolutsioonis, et ... *“mitte arvestada selliste nimekirjadega.... kus nimekiri ei sisalda vähemalt ühte kandidaati mõlemast soost, välja arvatud juhul kui kandidaadid kuuluvad kohtu vähemesindatud soo hulka, st soo hulka, mis moodustab kuni 40% kogu EIÕKohtu kohtunikkonnast.”*¹⁵²

¹⁴⁹ CCJE arvamus nr 9 (2006). - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele kohtunike rollist rahvusvahelise ja Euroopa õiguse tõhusa kohaldamise tagamisel. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/558/CCJE_2006_op9.pdf (20.02.2009).

¹⁵⁰ INTERRIGHTS raportis viidatakse p 19, et aastal 1998 ei sisaldanud kolmandiku kandidaatide elulookirjedused mingisugust informatsiooni kogemuste kohta inimõiguste valdkonnas. (viidatud J.-F. Flauss, “Analysis of the election of the new European Court of Human Rights”, AS/Jur (1999) 3, 20.01.1999, at p. 2.)

¹⁵¹ Seda konkreetset seisukohta on väljendanud nii Hr Koopmans kui ka Hr Palm.

¹⁵² Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1366 (2004) on Candidates for the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1366.htm> (20.02.2009).

Nimetatud kriteeriumile täiendava tähelepanu pööramine siseriiklikul tasandil aitab vältida probleeme ENPA tasandil. Kuna soolise tasakaalu nõue nimekirjades on otseselt seotud alamkomitee tegevusega riigiülesel tasandil, siis on käesoleva töö autor kajastanud seda teemat täpsemalt ja põhjalikumalt alapeatükis 3.3.1.

2.2.4 Kohtu ametliku keele oskus

Üldjuhul on nii EIÕKohtus kui ka Euroopa Kohtus kohtuistungitel ja aruteludel vajaduse korral tagatud tõlgi olemasolu. Kuna aga EIÕKohtu kodades tehakse töö tavaliselt ühes ametlikus keeles, mida EIÕKohtus on kaks (inglise ja prantsuse keel), siis on operatiivse töö seisukohalt hea keeleoskus äärmiselt vajalik.¹⁵³

EIÕKohtu kandidaatide valmisprotseduuride osas ei pea enamusi riike vajalikuks kontrollida eraldi kandidaatide keeleoskust. ENPA korraldatud küsitluses selgus, et keeleoskusi kontrollivad umbes 20% EIÕK osalisriikidest. Näiteks Bosnia ja Herzegovina, Tsehhi ja Rumeenia on kinnitanud, et nende siseriiklik valimisprotsess hõlmab ametlikku keeleoskuse testimist väljaspool intervjuud. Riikides, kus räägitakse vähemalt ühte EIÕKohtu kahest ametlikust keelest, (inglise ja prantsuse keel) ei tähenda, et teise keele testimine oleks üleliigne. Selles osas tuleb esile tõsta Suurbritanniat, kes testib alati kandidaatide prantsuse keele oskusi. Ka ENPA raport kinnitab, et intervjuud peavad alati sisaldama keeleoskuse ametlikku testimist. Kui seda tehakse põhjalikult riigisisisel tasandil, saab riigiülesel tasandil kohtunike valimisega tegelev alamkomitee keskenduda enda poolt läbi viidaval intervjuul muudele olulistele kriteeriumidele nagu näiteks õigusvõimekusele. Samas olgu öeldud, et alamkomitee (vt 3 pkt) peab alati ise veenduma kandidaadi keeleoskuse võimekuses.¹⁵⁴

Teine probleem seisneb selles, et valides kohtunikukandidaate EIÕKohtusse, on EIÕK osalisriigid tõlgendanud keeleoskuse piisavuse nõuet erinevalt. Mõiste, et ametliku keele oskus peab olema "piisav" võib praktikas tähendada seda, et kohtunik ei pea valdama keelt ulatuses, mis eeldab lingvistika peensusteni tundmist, kuid siiki ulatuses, mis võimaldab kompleksse kohtuasja juriidilistest nüanssidest

¹⁵³ Asjaolu, et sektsioonide liikmed vahetatakse välja iga kolme aasta tagant, suurendab tõenäosust, et kohtunik peab iga kolme aasta järel olema valmis kasutatavat töökielt muutma. See tingib ka vajaduse, et kohtunik peab olema valmis aru saama ja ennast vabalt väljendama mõlemas keeles.

¹⁵⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 11. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

arusaamist. Seda situatsiooni võib võrrelda ka standardiga, mis on sätestatud Rooma Statuudi artiklis 36 (3)(c):” *Kõikidel valitavatel kohtunikel peavad olema ühest kohtu töökeelest suurepäraseid teadmised ning nad peavad valdama seda soravalt.*” EIÕK osalisriigi tasandil on näiteks Sloveenia tõlgendanud seda ENPA nõuet selliselt, et ühe töökeele kasutus peab olema ”aktiivne”. Minnes ühe sammu edasi nõuab Poola valikuprotseduur ühe ametliku keele osas ”soravust” ning teise osas häid teamisi. Sarnaselt on selle küsimuse lahendanud ka Bulgaaria, nõudes ühe keele osas suurepäraseid teadmisi ning teise keele osas võimet selles keeles töötada.¹⁵⁵

Lisaks eeltoodule lisatakse Protokoll nr 14¹⁵⁶ jõustumisel, EIÕK-sse uus artikkel 27 ainuisikuliselt asju läbivaatava kohtuniku pädevuse kohta. Kohtunik võib ainuisikuliselt asja läbi vaadates tunnistada kaebuse vastuvõetamatuks või kõrvaldada menetletavate asjade nimistust, kui seda on võimalik teha ilma asja edasise menetlemiseta. Kohtunik otsustab seega selliste ilmselt vastuvõetamatute kaebuste üle, mille asjaolude kindlakstegemine ei nõua edasist asja menetlemist. Kohtuniku abistavad ainuisikuliselt asja arutamisel kohtuasjade ettekandjad, kes valmistavad asja kohtuniku jaoks vajalikul määral ette, kuid otsuse langetab kohtunik ainuisikuliselt. Lisaks muudetakse ka EIÕK praegust artiklit 28 ja sellega laiendatakse kohtu kolmeliikmeliste komiteede pädevust. Kohtu kolmeliikmelised komiteed tegelesid seni ilmselt üksnes vastuvõetamatute kaebuste tagasilükkamisega. Protokoll kohaselt saavad komiteed lisaks pädevuse hakata otsustama kaebuste üle sisuliselt, tuginedes väljakujunenud kohtupraktikale. Komiteed saavad pädevuse otsustada, kas konventsiooni sätteid on rikutud, ning õiguse mõista vajaduse korral õiglane hüvitis kaebuse esitaja kasuks. Eeltoodud muudatuste jõustumine aga muudab vältimatult ükskõik kumma ametliku keele kasutust ning sel juhul ei pruugi hetkel kohaldatav keelenõue enam peegeldada tegelikku reaalsust, milles kohtunikud töötavad või hakkavad töötama. Sellest tulenevalt tuleb nõustuda ettepanekuga, mille kohaselt peaks valitav kohtunik ühe keele osas omama suurepäraseid teamisi ehk keelekasutus peaks olema ”aktiivne” ning teise keele osas eeldatakse vähemalt passiivseid teadmisi st, et keelt on õpitud

¹⁵⁵ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 15. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

¹⁵⁶ EIÕK protokoll nr 14, millega muudetakse konventsiooni kontrollsüsteemi, ratifitseerimise seadust.

kuid ei kasutata väga tihti. Teise keele piisav valdamine võimaldab kohtunikul täita oma kohustusi.¹⁵⁷

Keelekasutuse põhimõtted Euroopa Ühenduse institutsioonides määrati kindlaks 1958. aastal Euroopa Majandusühenduse ministrite nõukogu määrusega nr 1/1958⁸. Selle määruse alusel tunnistati kõik nn lepingu keeled ühenduse ametlikeks keelteks ja seega kõikide institutsioonide töökeelteks.¹⁵⁸ Sama määrus kohustas kõiki Euroopa Ühenduse institutsioone välja töötama keelekasutuse põhimõtted institutsioonide asjaajamises. Eraldi on välja toodud Euroopa Kohtu kohustus sätestada keelekasutus kohtuasjade arutamisel Euroopa Kohtu kodukorras.¹⁵⁹ Euroopa Kohtu puhul tuleb aga selgelt eristada kohtumenetluse keelt ja Euroopa Kohtu sisest töökeelt. Kohtumenetluse keeled on kõigi liikmesriikide riigikeeled. Samas on igal kohtuasjal oma kindel kohtumenetluse keel. Seega valitakse kohtumenetluse keeleks vaid üks keel. Liidetud kohtuasjade puhul kehtib erand sellest reeglist: kui liidetud kohtuasjade menetluskeeled on erinevad, siis on kohtumenetluse keelteks kõik vastavad keeled. Kodukorra artikkel 29 sätestab detailselt kohtumenetluse keele valimise korra, mille reeglid aga kohtunike ja kohtujuristide puhul ei kehti. Seega võivad nad kohtuistungil esitada küsimusi ühes Euroopa Liidu ametlikus keeles, mis pole kohtumenetluse keel. Kohtusisene töökeel on keel, mis on praktilistel kaalutlustel Euroopa Kohtu liikmete ja töötajate suhtlus- ning töökeel. Kuna töökeeleks on prantsuse keel, tõlgitakse muudes keeltes esitatud menetlusdokumendid kohtusisese töö eesmärgil prantsuse keelde.¹⁶⁰ Selles keeles käib kohtusisene asjaajamine ja selles keeles koostatakse ka kohtuotsuste eelnõud ja peetakse nende sisu üle suletud uste taga aru, mille tulemusena valmib kohtuotsuse prantsuskeelne algversioon. Kuna kohtusisene töökeel on prantsuse keel, siis ei ole mõeldav, et Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadil on kesised teadmised prantsuse keelest, mistõttu peaks ENPA keeleoskuse nõue kohalduma ka Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valikuprotseduuridele.

¹⁵⁷ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 11. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

¹⁵⁸ Regulation 1/1958 of the Council, 15 April 1958, in which are established the linguistic rules of the institutions, O. J. L No 17 of 6.10.1958, p. 385/58.

¹⁵⁹ Euroopa Kohtu kodukord. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/et/instit/txtdocfr/txtsenvigueur/txt5.pdf> (20.02.2009).

¹⁶⁰ Juhend menetlusosaliste esindajatele kirjaliku ja suulise menetluse kohta Euroopa Ühenduste Kohtus. 2009. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/et/instit/txtdocfr/autrestxts/txt9.pdf> (20.02.2009).

2.2.5 Kohtunikukandidaatide nimekirj

Seoses ebaadekvaatsete riiklike valimisprotseduuride kasutamisega ja liikmesriikide poolt „lemmikpogede” kandidaatideks esitamisega on ENPA soovitanud liikmesriikidel oma kandidaate nimekirjas enam mitte pingeritta seada¹⁶¹ vaid paigutada nimed tähestikujärjekorras.¹⁶² Samuti on ENPA avaldanud, et siseriiklike valitsuste väljendatud eelistused ei tohiks avaldada mõju alamkomiteede arvamustele. Praktikas aga esitavad mõned riigid nimekirju jätkuvalt pingerea alusel.¹⁶³ Liikmesriikide hulgas on ka tavaline, et esitatakse üks teatava kvalifikatsiooniga kandidaat ja temaga koos kaks ilmselgelt sobimatut kandidaati. Selliste nimekirjade abil, mis pakuvad välja ainult ühe „tõelise” kandidaadi, üritavad liikmesriigid ENPA kätt suunata. Sageli on kandidaatideks esitatute kompetentsuse tase ilmselgelt ebapiisav. Näiteks 1998. aastal ei olnud ligikaudu kolmandikul EIÕKohtu kandidaatidest CV-s ära märgitud mitte mingeid märkimisväärseid inimõiguste alaseid tegevusi. 2001. aasta valimistel ilmnis samamoodi, et suurel hulgal kandidaatidest ei olnud märkimisväärset inimõiguste alast ega rahvusvahelise õiguse alast kogemust. On esinenud juhtumeid, kus liikmesriigid on esitanud selliseid kandidaate, kelle CV-des toodud informatsioon oli väidetavalt olulises osas vale ning sisaldas viiteid sellistele kohtusüsteemi kogemustele või juriidilistele kogemustele, mida kandidaadil tegelikult ei olnud. 1998. aasta valimiste kohta märgib Flauss, et paljud kandidaadid esitasid mitu kvalifikatsiooni ja mitu professionaalset tegevust korraga.

2.2.6 Ad hoc kohtunik

Enamik otsuseid tehakse nii EIÕKohtus kui ka Euroopa Kohtus kodades (*chambers*). Erinevalt Euroopa Kohtust ei määra EIÕKohus püsivaid kodasid, vaid

¹⁶¹ Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation nr 1429 (1999). National procedures for nominating candidates for election to the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/erec1429.htm> (30.11.2008).

¹⁶² Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation nr 1649 (2004). Candidates for the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1649.htm#_ftn1 (20.02.2009).

¹⁶³ See, for instance, the following lists of candidates: Albania, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Italy, Spain and “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Assembly Doc. 11359, 26.07.2007); Cyprus (Assembly Doc. 11359 Addendum 1, 07.09.2007); San Marino, to which was added the criterion of San Marino nationality (Assembly Doc. 11529, 03.04.2008); Bulgaria and Slovenia (Assembly Doc. 11446 Addendum I, 11.12.2007 and Assembly Doc. 11529, 28.02.2008). See also letter from Ministry of Justice of Ukraine (Assembly Doc. 11446, 29.10.2007). *Doc. 11767* (Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 11. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

iga uue kohtuasja korral määratakse seitsme liikmeline koda *ad hoc*¹⁶⁴ spetsiaalselt käesoleva kohtuasja lahendamiseks. Euroopa Kohus aga määrab igal aastal¹⁶⁵ oma liikmeid erinevatesse kodadesse järgmiseks 12-ks kuuks, kusjuures iga kohtunik määratakse korraga kahte kotta. EIÕKkohtu koja koosseisu peab kuuluma kohtunik, kes on asjas osaleva liikmesriigi poolt valitud. Kui mingil põhjusel riigi valitud kohtunik ei saa osaleda asja arutamisel, võib riik nimetada ühe isiku omal valikul osalema *ad hoc* Kojas. Luxembourg'i kohtus ei ole kohtuasja poolel võimalik taotleda temale sobiva kohtuniku valimist asja arutamisele, kus selline idee oleks iseenesest anateem kohtu supranatsionaalsele olemusele.

Iseenesest on ju *ad hoc* kohtuniku reeglil ka üks positiivne eelis. Nimelt rakendab EIÕKkohus EIÕK osalisriikide käitumises nende endi sisemises keskkonnas ja kui arutatakse konkreetse riigi kohtuasja, on vajalikud teadmised kohtualuse riigi rahvuslikest seadustest, mida riigi poolt valitud kohtunik tavaliselt tunneb. Seetõttu on kohus ehitanud oma süsteemi üles sellise kohtuniku usaldamisele, tutvustades teistele kohtunikele kohtu all oleva riigi rahvuslikke seadusi, menetlusviise ja mentaliteete, et asjaolusid paremini mõistes sünniks õiglane otsus. Nii toimitakse aeg-ajalt ka Euroopa Kohtus, kuid mitte sellises ulatuses ja muidugi mitte kasutades *ad hoc* kohtunikku. Vastukaaluks *ad hoc* kohtunikule võib nimetada Euroopa Kohtu kohtujuristi. Näiteks ilma Suurbritannia kohtujuristi antud selgitusteta, asjas *175/78, R. v. Saunders* inglise probatsioonisüsteemi reeglite ja filosoofia kohta, poleks Euroopa kohus suutnud lahendada küsimust Suurbritannia-sisese eksiili kohta EEC isiku vaba liikumise reeglite kontekstis ega mõista, mida ta tegelikkuses üles näitas.¹⁶⁶ Sõltumatuse ja erapooletuse küsimus aga tõusetub sellest, et riigid määravad oma *ad hoc* kohtuniku tuginedes EIÕK artiklile 27 ilma ENPA sekkumiseta. Vajadus *ad hoc* kohtuniku nimetamine järele esineb siis kui asja lahendav kohtunik on näiteks osalenud lahendatava kohtuasja ettevalmistamisel selle riigi valitsuse liikmena, kelle poolt ta on üles seatud või kui asja lahendava kohtuniku näol on tegemist kohtunikuna, kes tegi samas asjas viimase kaebajale vastuvõtmatu otsuse siseriigi viimases kohtuinstantsis. Sellised olukorrad võivad

¹⁶⁴ rahvusvaheliselt kasutatav väljend - "teatavaks otstarbeks" (tõlge inglise keelest)

¹⁶⁵ Euroopa Kohtu aasta algab ametlikult 7 oktoobril.

¹⁶⁶ N. M. Hunnings. *The European Courts*. London, 1996, lk 308.

luua huvide konflikti.¹⁶⁷ Euroopa Nõukogu tasandil ja täpsemalt Ministrite Komitee tasandil on arutluse all olnud kohtunike arvu vähendamise küsimus. Nimelt on Ministrite Komitee Tarkade Meeste Kogu avaldanud arvamust, et tulenevalt protokolli nr 14 jõustumisest vajab kaalumist ka kohtunike arv.¹⁶⁸ Juhul kui tõepoolest kohtunike arvu vähendamine ei ole välistatud, tingib see määratavate ad hoc kohtunike arvu suurenemise. Kuna ENPA on kritiseerinud ad hoc kohtunike määramise praktikat, mis võib tekitada kahtlusi sellise kohtuniku erapooletuses, siis nähakse protokollis 14 ette uus *ad hoc* kohtunike valimise kord. Liikmesriigid esitavad kohtule nimekirja *ad hoc* kohtunikeks sobivatest isikutest, kelle hulgast kohtu esimees valib välja kohtuniku, kes arutab asja liikmesriigist valitud kohtuniku asemel. Enne uuele korrale üleminekut võiks üheks lahenduseks olla töö autori arvates nn varunimekirja olemasolu, mis sisaldaks nende kandidaatide nimesid, kes on läbinud vestlused alamkomiteega ja osutunud piisavalt kvalifitseerituks kuid siiski ei ole osutunud kohtunikuametisse määratuks. Samuti võiksid riigid kehtiva süsteemi raames kaaluda võimalust määrata mõne teise riigi valitud kohtunik. Ühest küljest oleks teise riigi valitud kohtunik ENPA poolt valitud ning ta ei vajaks sisseelamisega vaid oleks koheselt täielikult kvalifitseeritud. Teisest küljest aga puuduksid teise riigi poolt valitud kohtunikul teadmised kohtualuse riigi siseriiklikust õigusest, mida riigi poolt valitud kohtunik tavaliselt tunneb.

2.3 Siseriiklikud valikuprotsessid – kas vastavad erapooletuse, läbipaistvuse ja järjepidevuse standardile?

Omavahel võib eristada kolme tüüpi valikuprotseduure: 1) ilma õigusliku aluseta ad hoc protseduurid;¹⁶⁹ 2) ilma õigusliku aluseta kehtestatud järjepidevalt kasutatavad protseduurid¹⁷⁰ ning 3) õiguslikul alusel kehtestatud protseduurid¹⁷¹.

¹⁶⁷ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 20. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

¹⁶⁸ vt täpsemalt selles kontekstis, [the Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers](#), CM (2006) 203, 15.11.2006. Indeed, the Group of Wise Persons recommends “limiting the number of members of the Court while ensuring the presence of a national judge of the State Party to a dispute through the appointment of an *ad hoc* judge.” § 121. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

¹⁶⁹ Ad hoc procedures without formal legal basis: Armenia, Bulgaria (?), the Czech Republic, Finland, Iceland, Italy (?), Lithuania, Luxembourg (?), Moldova, Norway, Poland, San Marino, Serbia, and the United Kingdom. (Explanation: a question mark – (?) – placed next to a state indicates insufficient information provided in a reply to the question posed to make definitive assessment; see document AS/Jur (2008) 52), (viide Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 10. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

Kuigi siseriiklikult kehtestatud õiguslikud alused iseenesest ei taga veel kohtunikukandidaatide valikuprotseduuride erapooletust, aitab see siiski kindlustada teatud tasemel järjepidevust ning läbipaistvust. Kuna ilma õigusliku aluseta järjepidevalt kasutatavad protseduurid võivad samuti eelnimetatud eesmärgi täita, siis on kehtestatud protseduurid ilma õigusliku aluseta siiski vastuvõetavamad kui konkreetse situatsiooni tarbeks kasutatavad ad hoc protseduurid. Tulenevalt ENPA uurimusest on selgunud, et enamik EIÕK osalisriike langevad teise kategooriasse (sh Belgia ja Holland, mida eelnevalt eeskujuks on toodud). Ad hoc protseduurid on taunitavad juba üksnes selle poolest, et see toimib äraspidiselt, on sageli arusaamatult kirjeldatud ning seal esineb suurem oht erapooletusele, läbipaistvusele ning järjepidevusele.¹⁷²

2.3.1 Eesti valikuprotsessi õiguslikud alused ja praktika

EIÕKkohtu kohtunike ja Euroopa Kohtu kohtunike valimised Eestis ei ole siiani pälvinud suurt avalikkuse tähelepanu. Ühelt poolt võib sellist käitumist seletada sellega, et kõik Eestist väljapoole jääv nagu Euroopa Nõukogu või Euroopa Liit ja sellega seonduv on olnud üksikindiviidide jaoks jätkuvalt piisavalt kaugel ja ebamäärane teema. Sellepärast usaldatakse, aktsepteeritakse ja peetakse normaalseks kohtunikukandidaatide valimist nõ kõrgeima eliidi poolt ning salajas.

Eesti on siiani valinud kaks korda EIÕKkohtu kohtunikukandidaati ning tänaseks juba valinud teistkordselt ka Euroopa Kohtu kandidaadi. Esimest korda Eesti valis ja esitas oma kolmeliikmelise kohtunikukandidaatide nimekirja 1997. aasta sügisel, mil alustas tööd uus alaliselt tegutsev EIÕKkohus.¹⁷³ Ajal, mil Eesti pidi oma esimesed

¹⁷⁰ Established procedures without formal legal basis: Azerbaijan, Austria (?), Belgium, Cyprus, Denmark, France (?), Germany (“informal procedure”, see reply in Appendix II), Hungary, Ireland, Liechtenstein, Malta (procedures adopted for first time in 2006), Monaco (?), the Netherlands, Sweden (?) and Switzerland (?). (viide Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 10. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

¹⁷¹ Established procedures with formal legal basis: Bosnia and Herzegovina, Estonia, Latvia (?), Romania (?), the Russian Federation, Slovenia and “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, Ukraine. (viide Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 10. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

¹⁷² Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 10. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

¹⁷³ Sellest täpsemalt kolmandas ptk-s

kandidaadid valima, ei olnud rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ega Euroopa Liidu erinevatesse institutsioonidesse, asutustesse ja komiteedesse vastavatele ametikohtadele kandidaatide valimise ega nimetamise pädevust *expressis verbis* reguleeritud ei põhiseaduses, Vabariigi Valitsuse seaduses, Välissuhtlemisseaduses ega teistes õigusaktides. Sisuliselt oli vastav õigusvaldkond tol ajal reguleerimata ja seeläbi ametkondlike tavade kujundada või siis reguleeritud küsitavatel õiguslikel alustel Vabariigi Valitsuse määrustega. Esindajate valiku korraldamisega tegeles Välisministeerium, kuigi konkreetset õiguslikku alust selleks ei olnud.¹⁷⁴ 1997 aasta oktoobris kuulutas Välisministeerium välja konkursi EIÕKohtu kohtunikukandidaadi valimise kohta, kuhu laekus ainult kolm avaldust. Tähenas, see seda, et välisministeeriumil ei olnud muud võimalust kui valitsuse korralduse eelnõu kolme kandidaadi nimega valitsusele kinnitamiseks saata.¹⁷⁵ Eestist kandideerisid EIÕKohtu kohtnikuks tolleaegne riigikohtu esimees Rait Maruste, vandeadvokaat Uno Lõhmus ning Vabariigi Valitsuse esindaja EIÕKohtus Mai Hion, kes said ka tähestikulises järjekorras Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud.¹⁷⁶ Kui kandidaate oleks olnud rohkem kui kolm, oleks valitsus pidanud tegema valiku.¹⁷⁷ EIÕKohtu liikmekandidaadid esitas Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Eesti Vabariigi erakorraline ja täievoliline suursaadik ENPA juures, Karin Jaani. Lõpliku valiku iga riigi esitatud kolme kandidaadi hulgast tegi ENPA 1998. aasta jaanuaris alanud istungjärgul. Eestist esitatud nimekirjast valis ENPA EIÕKohtu kohtnikuks sel ajal riigikohtu esimehena leiba teeniva Rait Maruste, kes sai 220 kehtivast häälest 152 ning teda eelistas ka juriidilise komitee alamkomitee.¹⁷⁸ Asjaolu, et Eesti valitsus ei määratlenud erinevalt paljude teiste riikide valitsustest kolme kandidaadi omapoolset pingerida, vaid esitades nimekirja tähestikulises järjekorras, näitab seda, et Vabariigi Valitsus mõtles konkreetselt ka sellele, et kandidaadid näiksid sõltumatud. Ühtlasi täideti sellega ka ENPA

¹⁷⁴ Välissuhtlemisseadus (RT I 1993, 72/73, 1020; RT I 1996, 49, 953; RT I 1997, 73, 1200) § 8 lg 1 p 25 kohaselt oli Välisministeeriumi pädevuses küll korraldada Eesti Vabariigi esindamist ÜRO Rahvusvahelises Kohtus, Alalises Rahvusvahelises Vahekohtus ja teistes rahvusvahelistes kohtuinstitutsioonides, kuid ei maininud EIÕKohut *expressis verbis*. Valikul viidati sama seaduse § 7 lg1 p-le 8, mille kohaselt oli Välisministeeriumi pädevuses lahendada ka muid välissuhtlemisega seotud küsimusi, mis ei olnud Põhiseaduse ja Välissuhtlemisseadusega antud Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsustada. Vabariigi Valitsuse 19 novembri 1996 määrus nr 192 "Välisministeeriumi põhimääruse kinnitamine (RT I 1996, 82, 1460) p 10 (2) oli ainuke õigusakt, mis maini Välisministeeriumi pädevust EIÕKohtu esinduse korraldamisel.

¹⁷⁵ T. Mattson. Euroopa Inimõiguste kohtunikuks pürib kolm inimest. Postimees. 17.10.1997. Arvutivõrgus <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/10/17/uudis.htm#kaheksas> (20.02.2009).

¹⁷⁶ Vabariigi Valitsuse 12. novembri 1997.a korraldus nr 839-k "Euroopa Inimõiguste Kohtu liikmekandidaatide kinnitamine" (RT I 1997, 81, 1376).

¹⁷⁷ T. Mattson. Euroopa Inimõiguste kohtunikuks pürib kolm inimest. Postimees. 17.10.1997. Arvutivõrgus <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/10/17/uudis.htm#kaheksas> (20.02.2009).

¹⁷⁸ T. Mattson. Euroopa Inimõiguste kohtunikuks pürib kolm inimest. Postimees. 17.10.1997. Arvutivõrgus <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/10/17/uudis.htm#kaheksas> (20.02.2009).

soovituses nr 1649 (2004) märgitud nõue esitada kandidaadid tähestikulises järjekorras. Lisaks eeltoodule oli täidetud erimeedia kasutamise nõue ning nõue, mille kohaselt kandidaatide nimekiri peab sisaldama mõlemast soost kandidaate.

Teistkordselt valis eesti oma kandidaate EIÕKohtusse aastal 2003, kus oma kolmeliikmelise kohtunikukandidaatide nimekiri tuli ENPA-le edastada hiljemalt 13. veebruariks 2004.a. Nagu esimeselgi korral kuulutas Välisministeerium kohtunike leidmiseks välja avaliku konkursi, kuhu laekus seekord seitse avaldust. Välisministeerium moodustas kohtunikukandidaatide väljaselekteerimiseks välisministrit nõustava komisjoni,¹⁷⁹ kuhu kuulusid välisminister, riigikohtu esimees, õiguskantsler, riigisekretär ning justiitsministeeriumi esindaja.¹⁸⁰ 29. jaanuaril 2004.a. kinnitas Vabariigi Valitsus EIÕKohtu liikmekandidaadid. Eelnõu kohaselt kinnitati EIÕKohtu liikmekandidaatideks EIÕKohtus kohtunikuna töötav Rait Maruste, välisministeeriumi inimõiguste büroo direktor, Vabariigi Valitsuse esindaja EIÕKohtus Mai Hion ja Tartu Ülikooli Õigusinstituudi direktori kohusetäitja professor Heiki Pisuke. EIÕKohtu liikmekandidaadid esitas Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Alar Streimann, kes oli Eesti Vabariigi erakorraline ja täievoliline suursaadik Euroopa Nõukogu juures.¹⁸¹ Eestist esitatud nimekirjast osutus teist korda valituks Rait Maruste, kes on ametis kuni aastani 2010 ning võib arvestada tagasivalimise võimalusega.

Diskussioon kohtunike ametisse määramise protseduuride legitiimsuse üle hakkas tuure koguma alles 2004 aastal, mil Euroopa Liidu laienemine¹⁸² tingis Euroopa Kohtusse kümne uue kohtuniku nimetamise sh Eesti kohtuniku. EÜ asutamislepingu kohaselt pidi kandidaadid esitama liikmeriigi valitsust või üldisemalt liikmesriik. Samas jätab asutamisleping sarnaselt EIÕK-ga otsad lahtiseks siseriiklike otsustusprotsesside osas. Siit ongi tinginud, et iga liikmesriigi valitsus järgib praktikas siseriiklikult väljakujunenud valimisprotseduure.¹⁸³

¹⁷⁹ Sihtasutus Eesti Õiguskeskus (uudised: 2618): Valitsuse istungilt, 29.01.2004. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.lc.ee/foorum/lc/showflat.pl?Cat=&Board=Uudised&Number=36107&page=60&view=expanded&sb=2>

¹⁸⁰ Marustel võimalus jätkata inimõiguste kohtunikuna. Eesti Päevaleht. 29.01.2004. Arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/256214> (30.01.2009).

¹⁸¹ Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 2004. a korraldus nr 43-k "Euroopa Inimõiguste Kohtu liikmekandidaatide kinnitamine". – RT II, 06.2004, 2, 7.

¹⁸² 1.mai 2004.a. liitus Euroopa Liiduga Eesti, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

¹⁸³ S. Kenney. Breaking the Silence: Gender Mainstreaming and the Composition of the European Court of Justice. *Feminist Legal Studies*, Vol 10, No 3, 2002, p 261.

Siseriiklike menetlusmehhanismide puudumine Euroopa Kohtu kohtunike valimiseks aastal 2004 tingis vajaduse reguleerida, kes ja millise menetluse läbi esitab Vabariigi Valitsusele otsustamiseks Eesti kohtunikukandidaadid. Euroopa Kohtusse kandidaatide nimetamise pädevus anti Vabariigi Valitsusele. Suures osas oli eeskujuks ilmselt EIÕKohtu kohtunike valikupraktika ning samas ka Euroopa Kohtu kohtunikukandidaatide esitamise praktika teistes riikides.¹⁸⁴ Sisuliselt täiendati aga üksnes Vabariigi Valitsuse reglementi¹⁸⁵ uue punktiga, mis sätestas, et Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi esitab Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks välisminister, olles enne oma seiskoha kooskõlastanud justiitsministriga ja kuulunud ära Riigikohtu esimehe, õiguskantsleri ning riigisekretäri arvamuse.¹⁸⁶

Praktikas nägi Eesti esimene siseriiklik Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valikuprotsess välja järgmine: Eesti esimese kohtunikukandidaadi valimiseks korraldas Vabariigi Valitsus avaliku konkursi, avaldades vastavasisulise kuulutuse ajalehes ja kogudes kokku saabunud elulookirjeldused. Kandidaate hindasid justiitsminister, õiguskantsler, riigisekretär, Riigikohtu esimees ja välisminister. Reaalselt valiti kohtunik välja riigiametnikest moodustatud komisjoni poolt.

Samas ei olnud selline õiguslik regulatsioon kooskõlas Põhiseadusega, millele juhtis korduvalt tähelepanu ka Õiguskantsler.¹⁸⁷ Kriitikast tulenevalt tegi Riigikogu põhiseaduskomisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku valdkonda reguleeriva seaduse eelnõu väljatöötamiseks. Vabariigi Valitsus algataski 01.06.2005 Justiitsministeeriumis ja Riigikantseleis koostatud Vabariigi Valitsuse seaduse ja Õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu),¹⁸⁸ millega anti Vabariigi Valitsusele pädevus esitada Eesti kandidaadid muuhulgas ka Euroopa Kohtu kohtuniku ametikohale. Kuivõrd nii kohtunikuks esitatav isik peab olema sõltumatu ja silmapaistvate erialateadmistega, oli mõistlik kaasata otsustusprotsessi

¹⁸⁴ Näiteks sätestab Soome Vabariigi Valitsuse tegevust reguleeriv õigusakt (Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/263) § 3 punktis 6 valitsuse pädevuses olevaks kandidaatide nimetamise Euroopa Kohtusse. (viide. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996.a määrusega nr 160 kinnitatud "Vabariigi Valitsuse reglemendi" muutmise määruse eelnõu juurde.

¹⁸⁵ Vabariigi Valitsuse reglement kinnitati Vabariigi Valitsuse 11.juuni 1996 .a. määrusega nr 160, RT I 1996, 43,844, konkreetsed sätted vt aga RT I 2003, 87, 586.

¹⁸⁶ Vabariigi Valitsuse reglement, p 19² lg 2. - RT I 2003, 87, 586.

¹⁸⁷ Õiguskantsler juhtis korduvalt aastatel 2003–2005 Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse tähelepanu vajadusele reguleerida seadusega Eesti kandidaatide esitamine Euroopa Liidu ametikohtadele ning Euroopa Liidu siseriiklik otsustusprotsess täitevvõimu tasandil.

¹⁸⁸ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri kantselei. Tallinn 2006. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/files/181.doc> (26.04.2008).

ka siseriiklikult sarnast funktsiooni täitvad põhiseaduslikud institutsioonid.¹⁸⁹ Põhiseaduslike institutsioonide arvamuste küsimise ja nende valitsusele esitamise täpsem protseduur jäi Vabariigi Valitsuse reglemendi reguleerida. Selle kohaselt on välisministri pädevuses esitada õigeaegselt Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadid Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks, olles eelnevalt oma seisukoha kooskõlastanud justiitsministriga, kuulanud enne ära Riigikohtu esimehe, õiguskantsleri ja riigisekretäri arvamuse.¹⁹⁰ Kooskõlastatus justiitsministriga ning Riigikohtu esimehe ja õiguskantsleri arvamuse ära kuulamine on vajalik vastavate kandidaatide osas konsensusele jõudmiseks. Kindlasti on tegemist ametkondade esindajatega, kes suudavad kõige paremini hinnata kandidaatide sobivust vastavale kohale ja vastavust EÜ asutamislepingus sätestatud ülalviidatud nõuetele. Mis puudutab riigisekretäri arvamuse ära kuulamist, siis jääb arusaamatuks selle vajalikkus. Kuigi eesmärk oli tagada võimalikult lai ja sõltumatu arvamuse avaldajate ring, ei pidanud ka põhiseaduskomisjon omapoolset muudatust tehes otstarbekaks riigisekretäri arvamuse rõhutamist just valitsuse istungil eraldi, kuivõrd tal on nii või teisiti valitsuse istungil juba alati õigus ka sõna võtta.¹⁹¹ Riigikogu võttis Vabariigi Valitsuse seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse vastu ning see jõustus 08.01.2006. 01.jaanuaril 2007.a jõustunud Välissuhtlemise seaduse kohaselt määrab Vabariigi Valitsus Eesti Vabariigi kõrgemad esindajad rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, institutsioonidesse ja nõupidamistele või esitab Eesti Vabariigi kõrgema esindaja kandidaadid rahvusvahelisele organisatsioonile ja institutsioonile.¹⁹² Selgesõnaliselt sai reguleeritud ka Välisministri pädevus korraldada Eesti Vabariigi esindamist Euroopa Inimõiguste Kohtus.¹⁹³

Eestist nimetati Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadiks 2004 aastal Uno Lõhmus, endine Riigikohtu esimees, kes osutus ka liikmesriikide ühisel kokkuleppel valituks Euroopa Kohtu kohtunikuks. Eesti kohtuniku ametiaeg lõpeb 6. oktoobril 2009. a. Eelmise aasta lõpul korraldatud konkursil kandideeris Euroopa Kohtu kohtunikuks kuus inimest. Lisaks ka praegu Euroopa Kohtus töötavale Lõhmusele esitasid avalduse vandeadvokaat Andres Alas, Harju maakohtu kohtunik Meeli Kaur, riigikohtu-

¹⁸⁹ Samas.

¹⁹⁰ Vabariigi Valitsuse reglement (RT I 2003, 87, 586) p 19² p 2.

¹⁹¹ Vabariigi Valitsuse seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu (675 SE) teine lugemine. Riigikogu X koosseis. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?login=proov&password=&op=ems&system=ems&server=ragne11&itemid=051530018> (30.05.2009)

¹⁹² Välissuhtlemise seaduse (RT I 2006, 32, 248; 2008, 15, 107) § 8 lg 1 p 10.

¹⁹³ Välissuhtlemise seaduse (RT I 2006, 32, 248; 2008, 15, 107) § 9 lg 5 p 3.

nik Julia Laffranque, jurist Reimo Mets ja endine justiitsministeeriumi kantsler, praegune Eesti notarite koja esimees Priidu Pärna. 22.jaanuaril 2009 otsustas valitsus, et ametis jätkab senine kohtunik Uno Lõhmus. Justiitsministri Rein Langi sõnul selgus ministeeriumi konkursi tulemusena kaks väga kvalifitseeritud kandidaati ning lõpliku otsuse tegemisel sai kaalukeeleks riigikohtu esimehe Märt Raski arvamus. Rask küsis arvamust ka riigikohtu üldkogult, kus viidi läbi salajane hääletus.¹⁹⁴

2.3.2 Parlamendi osalus kandidaatide valikul

Eeltoodust nähtub, et Eesti on valinud kohtunikukandidaatide siseriiklikeks valikuprotseduurideks meetodi, kus kandidaatide valikuga on kõige rohkem seotud täitevvõim. Kuigi käesoleva magistritöö autor nõustub õiguskantsleriga, et valitsuse pädevus Euroopa Liidu ametikohtadele kandidaate nimetada peab tulenema seadusest, mitte valitsuse reglemendist, ei ole nimetatud nõude täitmisega kaugeltki kadunud kandidaatide nimetamisega seonduvad probleemid.

Eesti poolt siseriiklikku kohtunikukandidaadi valimise korda on kritiseeritud, leides, et esitatavad Euroopa Kohtu kandidaadid peaksid saama siseriikliku parlamendi (Riigikogu) heakskiidu. Justiitsminister Rein Lang on avaldanud arvamust, et Põhiseaduse loogika kohaselt peaks valitsus eurokohtuniku kandidaadi eelnevalt parlamendiga kooskõlastama. Ka Rait Maruste on avaldanud arvamust, et EIÕKohtu kohtunike ja Euroopa Kohtu kohtunikukandidaatide valikuprotsessist ei tohiks mingil juhul kõrvale jääda parlament ega kohtunikkond.¹⁹⁵

Vaadeldes Põhiseadust, siis antud kontekstis kesksed põhimõtted on sätestatud Põhiseaduse § 3 lõikes 1 ja § 65 punktis 16 ja § 87 punktis 6. Põhiseaduse § 3 lg 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Põhiseaduse § 65 p 16 järgi lahendab Riigikogu muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste

¹⁹⁴ Riigikohtu hääletus jättis Lõhmuse ametisse. Postimees. 22.01.2009. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/?id=72573> (20.02.2009).

¹⁹⁵ Segased lood eurokohtunikega. Virumaa Teataja. 5.02.2004, lk. 7. Euroopa Kohtu kohtunike valimise probleemidest. Arvutivõrgus: <http://vana.www.virumaateataja.ee/index.html?op=lugu&id=15417&number=621> (30.11.2008)

otsustada. Põhiseaduse § 87 p 6 alusel annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks välja määrusi ja korraldusi. Kõik need normid oma koosmõjus viitavad sellele, et kõige olulisemad küsimused riigis peavad olema parlamendi otsustada ning parlamentaarses riigis ei jäeta parlamenti mingil juhul tähtsatest otsustusprotsessidest kõrvale.¹⁹⁶ Ka õiguskantsler möönab, et küsimus kandidaatide esitamisest Euroopa Liidu ametikohtadele, on demokraatia printsiibist lähtuvalt Eesti jaoks väga olulised.

Ei ole kahtlust, et üksnes valitsuse ainuotsustus selles küsimuses läheb vastuollu võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega, millest Eesti on järjekindlalt lähtunud. Arvestades CCJE arvamust, mille kohaselt tuleks EIÕK ja Euroopa Liidu lepinguid tõlgendavate kohtute kohtunike ametisse nimetamisel ja uuesti nimetamisel lähtuda samasugusest veendumustest ja austada samu põhimõtteid, mis kehtivad siseriiklikes õigussüsteemides,¹⁹⁷ tekib küsimus, et miks ei kasuta Eesti EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtunikukandidaatide väljaselgitamise osas näiteks riigikohtunike ametisse nimetamisega analoogilist süsteemi? Kohtunike ametisse nimetamise süsteem on Eestis mitmetahuline. Riigikohtu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikohtu liikmed nimetab ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul. Riigikohtu esimees kuulab enne ära Riigikohtu üldkogu ja kohtute haldamise nõukoja arvamuse kandideeriija kohta.¹⁹⁸ Muud kohtunikud nimetab ametisse Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul. Põhiseaduse järgi nimetab Riigikogu ametisse üksnes sellised kõrgemad riigiametnikud, kelle sõltumatus nende funktsioonist tulenevalt vajab erilist kaitset. Sellisteks riigiametnikeks on õiguskantsleri ja riigikontrolöri kõrval ka riigikohtunikud. Seega omab Riigikohtu kohtunik Riigikogu vahetut legitimaatsiooni kuid EIÕKohtu kohtunik ja Euroopa Kohtu kohtuniku osas pole seda vajalikuks peetud. Vahest on põhjus selles, siseriigi pädevuses ei ole lõpliku kandidaadi ametisse määramine ja kuna reaalne otsustusprotsess toimub riigiüleasel tasandil, siis ei ole peetud vajalikuks ka Riigikogu kaasata. Iseenesest võiks EIÕKohtu kohtuniku valikul sellise korraga ka nõustuda, sest riik peab ju esitama 3 kandidaati ning lõpliku valiku teeb ENPA. Samas ei saa Euroopa Kohtu osas samal seisukohal olla,

¹⁹⁶ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri kantselei. Tallinn 2006. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/files/181.doc> (26.04.2008).

¹⁹⁷ CCJE arvamus nr 1 (2001) - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta, p 56. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf> (26.03.2008).

¹⁹⁸ Kohtute seaduse (RT I 2002, 64, 390; 2009, 4, 27) § 55 lg 4.

sest riigi poolt esitatakse ainult üks kandidaat ning liikmeriikide ühine kokkulepe baseerub üksnes vastastikusel usaldusel. Seega lasub kogu valikuprotseduuri raskuse siseriiklikel protseduuridel, puuduvad topeltkontrolli mehhanismid nii nagu need toimivad EIÕKohtu tasandil. Lisaks eeltoodule on riigiüleste kohtunike ametiaeg limiteeritud ja neil on tagasivalimise võimalus.

Vaadeldes teemat teise nurga alt, siis annab nõ parlamendi heakskiit küll teatava kontrolli täidesaatva võimu tegevuse üle kohtunike ametisse nimetamisel, kuid sellel süsteemil on ka mõningad loomupärased puudused. Esiteks, kuna parlament ei ole seotud kandidaadi valiku esimeses etapis, mil kohtunikke valib täidesaatev võim, siis ei suuda parlamendi heakskiit välistada esimeses etapis kohtunike valimisel kohaldatavaid ülekaalukaid poliitilisi või muid ebaolulisi kaalutlusi. Pigem on võimalik, et see suurendaks poliitilistel kaalutlustel sõlmitavate omavaheliste kokkulepete osakaalu. Teiseks, kuigi parlamendi heakskiidu nõue võib täidesaatva võimu tegevust teataval määral piirata, ei pruugi see meetod olla piisav, et muuta sisemiste võimumängude põhituumad. Kolmandaks, kui võimul olev partei omab parlamendis häälteenamust võib kohtunike ametisse nimetamisel olla määravaks faktoriks teatav poliitiline üleolek.

Vabariigi Valitsus on aga kehtivat korda õigustanud just sellega, et Euroopa Liidu õigus siseriiklike protseduure vastavate kandidaatide esitamiseks ei reguleeri. Täidesaatvale võimule kohtunikukandidaatide valikuprotsessides otsustaja rolli andmist on omakorda õigustatud sellega, et taoline mehhanism on kooskõlas liikmesriikide senise praktikaga, kus kandidaadid euroliidu institutsioonidesse, komiteedesse ja asutustesse esitab enamasti täidesaatev võim. Viidati sellele, et Soomes ja Taanis euroliidu ametikohtade täitmisel polnud ka parlamentidel formaalset rolli ja kuigi parlamentidel puudub kehtiva õiguse kohaselt formaalne roll, antakse väidetavalt valitsuse kandidaatidest siiski teavet ka parlamendile, keda vajaduse või võimaluse korral protsessi kaasatakse.¹⁹⁹ Magistritöö autorit Vabariigi Valitsuse põhjendus ei veena. Kindlasti ei saa samastada EIÕKohut ja Euroopa Kohut teiste Euroopa Liidu komiteedega või asutustega. Samuti ei ole sobiv õigustada protseduuride valikut õiguslike raamide puudumisega või teiste riikide praktikaga. Küsimus ei olegi selles, kas Vabariigi Valitsus teeb

¹⁹⁹ ETV/24 Online uudised 17.01.2004 . Rein Lang Kritiseerib eurokohtuniku määramise korda. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.etv24.ee/index.php?0536080> (20.02.2008).

kohtunikukandidaatide nimetamisel head ja erapooletut tööd, vaid küsimus võib tekkida siis kui avalikul konkursil osalenud, kuid valituks mitteosutunud kandidaat vaidlustab valitsuse otsuse just selle põhiseadusele mittevastavuse aspektist. Rait Maruste on seisukohal, et see vaidlus võib olla suure tõenäosusega Riigikohtus võidetav. Valitsuse otsuse võib vaidlustada ka õiguskantsler. Loomulikult on hea, kui meie kõrgestikvalifitseeritud kohtunikud leiavad rakendust rahvusvahelisel tasandil, kuid on kahetsusväärne kui nende kohtunike valik, kes otseselt või kaudselt siiski esindavad Eestit, tehakse kohtuvõimust sõltumatult valitsuse tasandil, tuginedes välisuhtlemise seaduse sätetele. Nii on juhtumas ka Jugoslaavia Rahvusvahelise Tribunali kohtunikukandidaatidega, kelle suhtes ei ole kohtuvõimul võimalik oma arvamust esitada. Võib öelda, et Eestil on vedanud, sest kellelgi pole kahtlust, et endised Riigikohtu esimehed on väärivad kandidaadid Euroopa kohtutesse. Valikuvea võimalus on väike ka siis, kui kandideerivad ametisolevad kohtunikud. Olukord muutub segaseks, kui ajalehes väljakuulutatud konkursil kandideerivad Eesti juriidilisele avalikkusele tundmatud isikud.²⁰⁰ Kuigi tegemist ei ole eksistentsiaalse probleemiga nõuab see siiski selgeksmõtlemist ja seadustes täpset sõnastamist.

Uurides teiste riikide praktikat, siis on valdaval enamikul juhtudest nii nagu Eestiski riiklikul tasandil rakendatavad kohtunikukandidaatide valimise protseduurid ebaselged, ilmselt poliitilised ja määratlematud. 2007. aasta alguses Euroopa Liidu liikmesriikides läbi viidud uuringu järgi võib teha järelduse, et kandidaatide esitamisel räägivad kaasa vähesed parlamendikojad. Ametlik või sisuline osalus Euroopa Liidu kõrgete ametnike kandidaatide nimetamisel puudub Belgia, Küprose, Rootsi, Soome, Itaalia, Suurbritannia, Taani, Prantsusmaa, Rumeenia, Kreeka, Läti, Slovakkia, Saksamaa ja Eesti Parlamendil. Parlament mängib aga arvestatavat rolli Sloveenias, Austrias, Leedus, Tšehhis, Portugalis, Poolas, Bulgaarias, Ungaris. Info puudub Iirimaa, Malta, Madalmaade, Luxembourgis ja Hispaania parlamendi osaluse kohta. Euroopa riikidest ainukesena nõuab kandidaatidele Parlamendi täielikku legitimatsiooni Sloveenia, kus on kõrgete rahvusvaheliste kohtade täimiseks kehtestatud eraldi seadus. Selle kohaselt nimetatakse EIÕKohtu kandidaadid ja Euroopa Kohtu kandidaadid siseriiklikult parlamendi poolt ning kandidaadid peavad

²⁰⁰ Riigikohtu esimehe Märt Rask'i ettekanne kohtunike täiskogul 3. mai 2005 Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.kohus.ee/12309> (10.10.2007).

saama parlamendiliikmete häälteenamuse.²⁰¹ Austria põhiseadus nõuab, et valitsus peab saama Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valimisel rahvusnõukogu (Nationalrat) põhiseaduskomisjoni nõusoleku. Samaaegselt on vajalik presidendi ja rahvusnõukogu põhikomisjoni teavitamine tehtavatest otsustest. Nõutakse valitsuse ja parlamendi kokkuleppele jõudmist. Parlamendi nõusolek on vajalik ka Leedus, kus valitsus on kohustatud kandidaatide ülesseadmisel konsulteerima Parlamendiga (Seim) spetsiaalsete reeglite kohaselt, mis on kehtestatud Parlamendi protseduurireeglites ning saama kandidaadile parlamendi nõusoleku. Ametisse nimetamise mehhanism on sisuliselt sama võrreldes siseriiklike nimetamistega ning sisuliselt tähendab see seda, et valitsuse poolt välja valitud kandidaat võtab parlamendi istungil sõna, pärast mida toimuvad arutelud erinevates poliitilistes gruppides ning parlamendikomiteedes kuhu võidakse kutsuda osalema ka kandidaat.²⁰² Parlament teeb oma otsuse teatavaks istungil ning ilma parlamendi nõusolekuta ei ole võimalik kandidaati üles seada.

Tsehhis on parlament otsustusprotsessi kaasatud läbi selle, et parlamendi Euroopa Liidu asjade komisjon saab anda kandidaatide kohta oma arvamuse. Samas teeb lõpliku otsuse siiski valitsus.²⁰³ Täpselt samasuguse osalusega on parlament kaasatud ka Poolas kus arvamuse andmiseks on aega 21 päeva kandidaadi/kandidaatide esitamisest.²⁰⁴ Samas Portugalis esitab valitsus parlamendile konkreetse ametikoha jaoks vähemalt kolm kandidaati, kellest valiku tegemise õigus on parlamendi Euroopa asjade komisjonil, kes on kohustatud läbi viima istungi, milles vaadatakse läbi kandidaatide CV-d ja tehakse valik. 2007. aastal läbi viidud käsitlemise tulemused võimaldavad teha ka palju laiemaid järeldusi. Näiteks Slovakkia on ise tunnistanud, et kohtunike valik põhineb puhtalt valitsuse poliitilistel kaalutlustel. Rumeenia tunnistab, et nende õigusruum on kohtunikukandidaatide valimisega seotult puudulik.²⁰⁵

²⁰¹ Law on nomination of judges from the Republic of Slovenia to international tribunals/courts art 7. Arvutivõrgus: <http://www.iccnw.org/documents/SloveniaLaw.pdf> (20.01.2009).

²⁰² Statute of the Seimas, art 180. Arvutivõrgus: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=248127 (20.01.2009).

²⁰³ Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of Czech Republic. Act No.90/1995 coll, § 109a (2). Arvutivõrgus: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1995/90.html> (20.02.2009).

²⁰⁴ The Act of 11 March 2004 on cooperation of council of Ministers of the Sejm and the Senate in matters related to the Republic of Poland's membership in the European Union. Arvutivõrgus kättesaadav: http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/ustawa_cooperation%20in%20EU%20matters.pdf (20.02.2008).

²⁰⁵ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 11. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon tõstas ka küsimuse kandidaatide osas kaasaraäkimise kohta 2004.aastal, kuid valitsus ei pidanud võimalikuks sätestada Riigikogu osalemist kandidaatide esitamisel Euroopa Liidu ametikohtadele.²⁰⁶

Samas leiab töö autor, et parlamendil peaks olema siseriikliku otsustusprotsessi raames siiski sõnaõigus osaleda, kuid seda siiski mitte vahetu legitimeerimise näol. Näiteks, võiks Vabariigi Valitsus küsida arvamust kas riigikogu põhiseadus-, õigus-, või Euroopa Liidu asjade komisjonilt nii nagu see toimub Austrias. Sel juhul oleks täidetud ka kriteerium, mille kohaselt kohtuvõim peab ka näma sõltumatu.

Magistritöö autori arvates tuleks aga esimeses järjekorras tõsta valikuprotsessi kvaliteeti, näiteks korraldada avalik kandidaatide nimetamise protsess, kus sõltumatutest esindajatest moodustatud kogu kaaluks põhjalikult ja avalikult kõikide kandidaatide sobivuse positiivseid ja negatiivseid aspekte. Praegu puudub igasugune dokument selle kohta, millele tuginedes või millistel kaalutlustel annab oma seisukoha nn ekspertgrupp või kuidas otsustatakse valik. Et avalikkuse, läbipaistvuse ning erapooletuse kriteerium oleks täidetud tuleb selline otsus teha kirjaliku dokumendina, mis oleks avalikkusele kättesaadav.

2.3.3 Sõltumatu institutsiooni osalus kandidaatide valikul

Nagu magistritöö esimeses peatükis märgitud, sätestavad Euroopa õigusruumis valitsevad põhimõtted, et kohtunike valiku, ametissenimetamise ja karjääri küsimusi otsustav sõltumatu institutsioon peaks olema valitsusest ja administratsioonist sõltumatu. CCJE on arvamuses nr 10 väljendanud seisukohta, et selliseks võimiks võiks eelistatavalt olla kohtute nõukogu, millel peaks olema segakoosseis, kus enamik liikmeid on kohtunikud ning milles teatud spetsiifilised ülesanded antakse kõigist sellesse kuuluvatest kohtunikest koosneva üldkogu ainupädevusse. CCJE on sedastanud, et kohtute nõukogu võib koosneda ka ainult kohtunikest ja hõlmata kohtunikke ja isikuid, kes ei ole kohtunikud. Mõlemal juhul tuleb hoolt kanda, et ei jääks muljet, et nõukogu tegeleb oma huvide teenimise, enesekaitse või

²⁰⁶ Riigikogu X koosseis: statistikat ja ülevaateid. Peatoimetaja Allan Sikk. - Tallinn: Riigikogu Kantselei: Eesti Rahvusraamatukogu, 2007, lk 19.

semutsemisega.²⁰⁷ Kindlasti ei tohiks sellise nõukogu liikmed olla tegevpoliitikud ega olla tegevad täitevvõimu või haldusvõimu asutuses.

Kuna EIÕK ega EÜ asutamisleping ei näe ette sõltumatu institutsiooni või nõuandva kogu moodustamist siseriiklikes valimisprotsessides, siis on sellise sõltumatu kogu moodustamine konkreetsetl iga liikmesriigi sisemine küsimus. Sellise nõuandva komitee asutamise võimaluse näeb aga kohtunikukandidaatide valimiseks ette Rahvusvahelise Kriminaalkohtu statuut.²⁰⁸ Arvati, et nõuandva komitee asutamine tugevdab kohtunikukandidaatide siseriiklikku valikuprotsessi, mis põhineks pigem kandidaadi teenetel kui poliitilistel kaalutlustel.²⁰⁹ Kuna komitee moodustamine nimetatud sätte alusel on valikuline ehk selle alusel võib siseriiklikult moodustada näiteks alalise komitee, kutsuda kokku igaks korraks eraldi komitee või ainult mõneks korraks ad hoc komitee või üldse jätta ära sellise komitee moodustamine, siis ei ole nimetatud sätte lisamisel EIÕK-sse või EÜ asutamislepingusse kuigi otstarbekas, kuigi samasuguse protsessi juurutamist EIÕKohtu kohtunikukandidaatide valikul on kaalutud.²¹⁰ Kuigi komitee rajamine ei leidnud Rahvusvahelise Kriminaalkohtu praktikas küll erilist toetust vähemalt esimeste valimiste puhul, pakub selline kandidatuuride sõltumatu ülevaatamise ja hindamise mehhanism välja huvitava mudeli teiste rahvusvaheliste kohtute ja tribunalide jaoks. Sõltumatut institutsiooni, kes tegeleks kohtunike valikuga, on välja pakutud lahenduseks ka Euroopa Kohtusse.²¹¹

Vaadeldes Eesti praktikat siis võib öelda, et EIÕKohtu ja Euroopa Kohtu kohtunikukandidaatide valikuprotsessis on Eestis kohtunikud väga tagasihoidlikult esindatud. Ei ole välistatud, et välisministrit nõustavasse komisjoni kuuluva Riigikohtu esimehe hääl võib jääda nõ "hüüdjaks hääleks kõrbes". Alles hiljuti toimunud Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valimistel valis Lõhmuse kandidatuuri välja ja esitas valitsusele komisjon, kuhu kuulusid välisminister Urmas

²⁰⁷ CCJE arvamus nr 10 (2007). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele kõrgeimast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses, p 16. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/659/CCJE-arvamus-10-2007.pdf> (20.02.2009).

²⁰⁸ Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma Statuut art 36(4) (c).

²⁰⁹ T. Ingadottir. The International Criminal Court Nomination and election of Judges: A Discussion Paper, PICT – The Project on International Court and Tribunals, 2002, p 30. Arvutivõrgus: http://www.pict-pcti.org/publications/ICC_paprs/election.pdf (20.02.2009).

²¹⁰ T. Ingadottir. The International Criminal Court Nomination and election of Judges: A Discussion Paper, PICT – The Project on International Court and Tribunals, 2002, p 30. Arvutivõrgus: http://www.pict-pcti.org/publications/ICC_paprs/election.pdf (20.02.2009).

²¹¹ Arnall, A. Judicial architecture of Judicial Folly? The challenge facing the European Union. European Law review, Vol 24, No. 5, 1999, p 522.

Paet, justiitsminister Rein Lang, riigikohtu esimees Märt Rask, riigisekretär Heiki Loot ja õiguskantsleri asetäitja ning nõunik Nele Parrest.²¹² Üksnes Riigikohtu esimehe esindatus viieliikmelises komisjonis ei ole kindlasti selline, mida peavad silmas rahvusvahelised standardid. Käesoleva töö autor nõustub ka täielikult praeguse riigikohtu esimees Märt Raskiga, kes on avaldanud arvamust, et kohtunike valikul tuleks lähtuda põhiseaduslikest printsiipidest ja tavast, et kohtunikkond peab valikute tegemise juures olema tugevalt esindatud.²¹³ Kuna küsimus on põhimõttes, mitte selles, kas valitud kohtunikud on tegelikkuses sõltumatud või mitte, võiks ideaalis olla kohtunike valimine tõesti kohtunikkonna esindajate pädevuses. Ühiskonnas tahetakse näha, et õigusemõistmise eemärgiks oleks tõese ja õiglase otsuse vastuvõtmine. Avaliku arvamuse eiramise korral võib kohtulahend tugevasti mõjutada kodanike õiglustunnet, kaduda usk ja usaldus õigusemõistmisse.²¹⁴

Huvitav on asjaolu, et EIÕK osalisriikidest ainult 11 on andnud ENPA- le teada, et nende valikuprotseduuri on kaasatud ka mingis ulatuses ekspertide kogu. Samas on enamik riike mõistnud väga erinevalt sõna “sõltumatu” ning samuti ei ole teada, millist tähtsust selline kaasamine omab valimisprotseduurile tervikuna.²¹⁵ Ka Eesti protseduuride osas ei ole selge, mis juhtub siis kui välisminister on nõuetekohaselt ära kuulunud näiteks Riigikohtu esimehe, kes avaldab negatiivset arvamust esitatud kandidaadi kohta? Kuna õigusaktid nõuavad üksnes riigikohtu esimehe ära kuulamist, siis ilmselt on ka teoreetiline võimalus, et Vabariigi Valitsus hoolimata riigikohtu esimehe hinnangust selle kandidaadi siiski üles seab. Teisest küljest on sellise olukorra tekkimine reaalsuses välistatud, sest riigikohtu esimehe hinnangu arvestamata jätmine viiks kindlasti alla valitsuse kui terviku usaldusväarsuse avalikkuse silmis ning teisest küljest ei ole mõtet riskida ka riigi mainega riigiüleasel tasandil, kus ei ole välistatud ka selle intsidendi ilmnemine.

²¹² Vt Euroopa Liidu Infokeskus. Uudised Euroopa Liidu teemal. Valitsus nimetas Uno Lõhmuse Euroopa Kohtu kohtunikuks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://elik.nlib.ee/?id=6387> (20.02.2009).

²¹³ Riigikohtu esimehe Märt Rask'i ettekanne kohtunike täiskogul 3. mai 2005. Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/12309> (10.10.2007).

²¹⁴ U. Lõhmus. Võimude lahususe probleeme kohtuvõimu vaatepunktist. Õigus Teada; Ajaleht juristidele, nr 4 (34) detsember 1999.

²¹⁵ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 11. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

On äärmiselt tervitatav, et 2009. aasta Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valimisel on avalikult välja öeldud, et suureks kaalukeeleks kohtunikukandidaadi valikul oli Riigikohtu esimehe ja täpsemalt esimehe enda initsiatiivil Riigikohtu üldkogult küsitud seisukoht. Samas ei ole ei ole mingit garantiid, et teinekord, juhul kui valitsuse arvamus Riigikohtu esimehega ei peaks ühtima, siis Riigikohtu esimehe arvamust arvesse ei võeta. Sellisel juhul ei oleks kindlasti täidetud valikuprotseduuride sõltumatuse printsiip, kuigi pealtnäha võib ju valikuprotsess toimuda demokraatlikult ja kohtuvõimu sõltumatuse põhimõtetega kooskõlas. Ei ole kahtlust, et nii EIÕK-d ja Euroopa Liidu õiguse tundjaid ning pädevaid kandidaate saab Eestis olema iga aastaga üha rohkem, mistõttu on eriti vajalik, et valikuprotseduurid lisaks sellele, et nad on sõltumatud, näiksid sõltumatud ka järjepidevalt.

Kuna kandidatuuri riigiülesesse kohtusse esitab riik, võib eeldada, et riik valib ja seab kandidaadina üles isikud riigiülesesse kohtusse teades, et kohtunik võib kokku puutuda kohtuprotsessidega, mille puhul on riivatud tema päritoluriigi huvid. Oleks ebamõistlik oodata, et riikides, kus kandidaatide valikuprotseduuridega on tugevasti seotud valitsus, parlament või riigipea, ei ole mingisugust huvi esitada kandidaadiks isikut, kes jagab (kasvõi üldjoontes) valikut tegeva riigi väärtussüsteeme.

Poliitiliste võimude kaasamine iseenesest ei ole asjaolu, mille põhjal saaks seada kahtluse alla kohtuvõimu sõltumatuse, küll aga tekitab kahtlusi poliitiliste võimude otsustuspädevuse liialt suur osakaal. Selline süsteem tekitab küsimuse, et kui kaugele võib riik minna, et kindlustada nn “ohutu kätepaari” ametissenimetamine? Millal peaks kohtunikukandidaadi ja teda valiva riigi eelnev seos sellise valiku välistama? Sellised küsimused kerkivad üles kuna paljude riikide kohtunikukandidaadid on varem olnud ministrid või advokaadid, diplomaatilise korpuse liikmed või isegi parlamendisaadikud. On esinenud juhtumeid, kus mõnel kohtunikukandidaadil puudub kohtukogemus või juriidiline kogemus üldse.²¹⁶

Kohtuasjas *Campbell and Fell v UK* asus EIÕKohus seisukohale, et kohtunike täitevvõimu poolt ametissenimetamine on lubatav ja isegi normaalne leides järgmist: “*aja jooksul võib uute kohtunike valimise puhtalt poliitiline protsess kohtunikonda*

²¹⁶ R. Mackenzie, S. Philippe. International Courts and tribunals and the Independence of the International Judge. Harvard International Law Journal, Vol 44 No 1, 2003, p 279.

põhjendamatult kallutada organi kasuks, kes kontrollib kohtunike valimist, eelkõige siis, kui see organ jätkuvalt mõjutab kohtunike karjääri institutsiooniliselt. Kuid keelates poliitilistele võimudele igasuguse sõnaõiguse kohtunike valikul riskitakse kohtunikonna isoleerimisega demokraatlikust ühiskonnast, mida ta teenib – ja potentsiaalne sekkumine on tegelikult suhteliselt väike, kuna erapoolik valimine ei piira iseenesest kohtuniku sõltumatust kohtunikukohal. Kindlasti ei keela rahvusvahelised standardid ja liikmesriikide tavad poliitiliste võimude kaasamist kohtunike esmasesse valikusse.”²¹⁷

Kuigi siseriiklikke valikuprotsesse ei saa ilmselt kunagi täielikult isoleerida poliitilistest kaalutlustest peaks erapoolikut valikuprotsessi siiski ohjama neutraalsete, objektiivsete ja läbipaistvate standarditega. Kohtunike sõltumatus on kooskõlas ühemõttelise pühendumuse printsiibiga, mille kohaselt kohtunik, kui ta on kord valitud, ei ole oma positsiooni säilitamisel enam tänu võlgu oma poliitilistele toetajatele ning ei tohi saada märklauaks üritustele mõjutada tema otsust mingis kohtuasjas.²¹⁸

2.3.4. Tsiviilkogukondade osalus kandidaatide valikul

EIÕKohtu kandidaatide valimisel on 15 riiki kinnitanud, et nende kohtuniku kandidaadi valikuprotseduurid hõlmavad ka mingis etapis tsiviilkogukondadega läbirääkimisi. Eesti ja Saksamaa on selles osas andnud ENPA-le teada, et nende protseduurid on selles osas paindlikud ning Holland on ainukesena kinnitanud, et nende protsessid ei näe ette pöördumist tsiviilkogukondade poole. Samas on olemas riike, kes lausa kutsuvad tsiviilkogukondi esitama oma kandidaadid (Austria ja Aserbaidžaan), või näevad ette tsiviilkogukondadega konsulteerimist (Bosnia ja Hertsegoviina, Eesti, Saksamaa ja Ungari). Teised riigid (Belgia, Bulgaaria,

²¹⁷ Vt *Campbell and Fell v UK*, EIÕ kohtu otsus 28. juunis 1984, A80. Vrd ÜRO aluspõhimõtted, artikkel 10 (milles nõutakse, et kandidaadid oleksid “ausad ja võimekad” ning et valiku aluseks ei oleks “sobimatud motiivid” ning et see ei tohiks olla diskrimineeriv); Euroopa Nõukogu soovitusel, põhimõte I.2.c. (milles soovitatakse, et kohtunike valiku küsimusi otsustav võim oleks “valitsusest ja administratsioonist sõltumatu”, kuid märgitakse, et juhul kui “põhiseaduse või seaduse sätted ja traditsioonid” lubavad, võivad kohtunikke ametisse nimetada poliitilised võimud, ja milles soovitatakse, et sellistel juhtudel oleks vastav kord praktikas läbipaistev ja sõltumatu); Kohtuniku üldharta, art 9 (milles nõutakse, et ametissenimetamine vastavalt objektiivsetele kriteeriumidele põhineks professionaalsel kvalifikatsioonil, kuid lubatakse seda kaudsel teha ka poliitilistel organitel vastavuses “juurdunud ja järeleproovitud traditsiooniga”).

²¹⁸ Imne erand on (taas)valitud kohtunike institutsioon. Eranditeks on poolpoliitiline põhiseaduskohus ja katseajaga töötavad regulaarkohtunikud, kuid tundub siiski, et põhimõte, et kohtunikke ei valita pärast nende ametiaja lõppemist tagasi, kui nad ei ole eluks ajaks ametisse nimetatud, on kooskõlas Euroopa väärtushinnangutega. Vrd Euroopa Nõukogu soovitusel, põhimõte I.3. Vähemalt juhul, kui kohtuniku ametiaeg kuulub pikendamisele, kaasaarvatud katseaja korral, ei tohi ametiaja pikendamine mingil moel sõltuda selle kohtuniku poolt mingis kohtuasjas tehtud sisulistest järeldustest.

Moldova, Holland, Serbia) on aga andnud tsiviilkogukondadele isegi suurema rolli kui sõltumatule, arvamust andvale institutsioonile, et enne lõpliku otsuse tegemist välja selgitada sobilikud kandidaadid.

Eeltoodust nähtub, et tegelikkuses pöörduakse harva tsiviilkogukondade poole, nagu seda on näiteks inimõiguste kaitsega tegelevad organisatsioonid, muud ühendused ja mis ehk kõige tähtsam, kohtusüsteem. Sellistel juhtudel aga, kui tsiviilkogukondade poole tõesti pöörduakse, tähendab protseduuride ebaselgus ikkagi seda, et niisuguste konsultatsioonide mõju on teadmata.

Magistritöö autor ei leia, et tsiviilkogukondade poole pöördumine peaks olema lõppotsustajale kohustuslik (välja arvatud juhul kui selleks on kohtusüsteem), sest mitte kuidagi ei saa tagada selliste kogukondade sõltumatust või mõjutatavust.

2.4 Kokkuvõte – siseriiklike valikuprotsesside kitsaskohad ning võimalikud arengusuunad

Kõige suuremad erinevused siseriiklike protseduuride võrdluse taustal seisnevad selles, et EIÕKohtu kohtunikukandidaate valides peavad riigid olulisel määral arvestama ENPA juhistega ning sellest johtuvalt ka võimalusega, et nõuete eiramisel lükatakse nende esitatud kohtunikukandidaatide nimekiri riigiülel tasandil tagasi. On positiivne, et EIÕK osalisriikide valitsustele edastatakse vaba koha tekkimisel juhised aktsepteeritavate valikuprotseduuride kohta, mis on tähelepanu juhtimise seisukohalt äärmiselt operatiivne meede ning teeb raskemaks nende nõuete eiramise. Kuna Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valimiseks riigiülel tasandil ühtegi juhust ei edastata ning riigiülel tasandil kontrollimehhanism puudub, siis sisuliselt sõltub kandidaadi valik riigi suvast.

Kuna EIÕK-s ja EÜ asutamislepingus kohtuniku ametisse nimetamise objektiivsed kriteeriumid on laias laastud ebaselged ja määratlemata ning liikmesriikide poolt väga laialdaselt ja nõ vastavalt vajadusele tõlgendatavad, siis on see esimeseks probleemiks riigiülele kohtuvõimu sõltumatuse tagamisel. Kuigi Luxembourgi kui ka Strasbourgi süsteemides arvatakse, et liikmesriigid nõ ise teavad, mida nad teevad, seades üles kohtunikukandidaate, lähtudes kehtestatud ametikriteeriumidest, ei ole välistatud, et ebaselged ja piiritlemata ametikriteeriumid võivad soodustada

ebapiisava kvalifikatsiooniga või muul moel ebasobivate kohtunike ametisse nimetamist.

Mõningate arvamuste kohaselt toovad täiendavad ettekirjutused riikidele kandidaatide valiku osas endaga kaasa valiku teatava jäikuse, mis omakorda muudaks potentsiaalsete kandidaatide valimise veelgi raskemaks. Samas räägib jäigemate kriteeriumite pooldamise aluseks fakt, et suur hulk liikmesriike ei suuda praegu olemasolevatele standarditele vastavaid kandidaate esitada. Kuna EIÕKohtu kohtunike valiku osas on ENPA-l olnud suur roll täpsustavate kriteeriumide kehtestamisel, siis tasuks Euroopa Liidu tasandil sellest õppust võtta. Sobivatele kriteeriumitele tähelepanu pööramine aitaks paremini leida Euroopa Kohtu funktsioonide täitmiseks piisavate oskuste ja kogemustega kohtunikke. Strasbourg'is on valdavaks seisukohaks, et kuigi erinevate professionaalsete taustadega kohtunike tasakaal on tähtis, peab enamik kohtunikke olema kohtusüsteemis töötamise kogemusega. EIÕKohtu jurisprudentsi pikaajaline konstitutsiooniline mõju võib samuti soosida konstitutsiooniõiguse ja inimõiguste alaste kogemustega kohtunike valimist. Tunnustades Euroopa Liidu liikmesriikide seadusandlikke süsteemide erinevusi, tuleb käesoleva magistritöö autori arvates siiski esitada liikmesriikidele teatud miinimumstandardid peamiste protseduurifaaside ja kaitsemeetmete osas, mida tuleb kohtunikukandidaatide valimisel rakendada.

Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valikul võiksid magistritöö autori arvates Euroopa Liidu liikmesriigid arvestada ENPA juhiseid Euroopa Kohtusse kohtunikke valides, eriti arvestades asjaolu, et Euroopa Liit pürgib EIÕK liikmeks. Vajalike miinimumstandardite kohaselt võiksid sarnaselt ENPA juhistele valikuprotseduurid alata üleskutsega kandideerima Euroopa Kohtu kohtunikuks kui selline koht peaks vabanema, millest teatatakse spetsialiseeritud väljaandes või avalikus meedias.

Samuti aitaks autori arvates sõltumatuse nõuet kõige paremini tagada see kui EIÕK ja EÜ asutamisleping sisaldaks nõuet, milles siseriiklikud kohtunikukandidaadi valimised peab läbi viima spetsiaalselt riigiüleste kohtunike valimiseks moodustatud poliitilistest võimudes sõltumatu valimisinstitsioon. Sellise valimisinstitsiooni liikmetest pooled peaksid olema kohtunikud ning kindlasti peaks sellises institsioonis Euroopa Kohtu kohtunikukandidaati valides olema isikuid, kes

oleksid Euroopa Liidu õiguse asjatundjad ja EIÕKohtu kohtunikukandidaati valides rahvusvahelise õiguse alase ja inimõiguste alase kogemustega isikuid. Samuti peaks selline valimisinstantsioon konsulteerima huvitatud tsiviilkogukondadega, nagu näiteks kohtusüsteem, muud riiklikud instantsioonid ning võimaluse korral inimõigustega tegelevad organisatsioonid ja rahvuslikud ühendused. Kõige olulisem on, et sellise instantsiooni arutelud ja arvamused, mis valitsusele saadetakse, võiksid olla avalikkusele kättesaadavad. Üldjuhul peaks valitsus järgima sõltumatu valimisinstantsiooni soovitusi. Kui valitsus toimib sõltumata valimisinstantsiooni soovitustest erinevalt, siis tuleks ka see ära märkida, selgitus lisada ning avalikkusele kättesaadavaks teha.

Õiglaste ja efektiivsete vestluste tagamiseks võiks kaaluda ühtse blanketi kasutuselevõttu, mis peaks tagama, et korraldatavad vestlused viiakse läbi ühtsete tingimuste alusel. Küsimustik peaks lähtuma valimise kriteeriumitest, et välistada küsimustes sisalduda võivaid eelised mingitele kandidaatidele (eriti, mis puudutab soolist kuuluvust nt peresidemeid). Küsimustik võiks hõlmata kõikide kandidaatide puhul ühtesid ja samasid teemasid, ning kandidaatide tulemused peaks üles märkima eelnevalt kokkulepitud skaalal ja eelnevalt kokkulepitud mastaabis. Vestluse žürii peab kõikide kandidaatide puhul sama olema ning võimaluse korral tuleb vestlused kandidaatidega ühel ja samal päeval korraldada.

Magistritöö autor ei leia, et Euroopa Kohtu kohtunikukandidaate peaks siseriiklikul tasandil ilmtingimata olema kolm, kuid sõltumatuse näilisuse koha pealt võiks seda ühe variandina kaaluda.

Samas on valdavaks seisukohaks see, et probleemi põhjuseks ei ole mitte kriteeriumite laialivalgumus, vaid kandidaatide riiklikul tasandil valimise protseduur ja sellest ülevaate puudumine. Autori arvates seisnebki kohtuvõimu sõltumatuse tagamisel siseriikliku tasandi kohtunike valikuprotseduuride kõige olulisem probleem selles, et riikidel on võimalik täielikult varjata oma kandidaatide valimiseks kasutatavat süsteemi, kuna neilt ei nõuta kohtunikukandidaadi valikul kasutatavate riiklike protseduuride avalikustamist ega langetatud otsuse põhjendamist. See probleem on kindlasti suurem seoses Euroopa Kohtu kohtunike valimisega, sest otsust tegevad valitsused riigiülesel tasandil eraldi kontrolli läbi ei

vii ning sõltumatut kogu ametisse nimetamise juures arvamuse andjana hetkel ei kasuta. Negatiivne on asja juures just see, et praktikas kuulub ka kõige tugevama demokraatiaga riikides selliste kandidaatide valimise juurde „õlalekoputus” justiitsministrilt või välisministrilt, sest tihti hinnatakse poliitilist lojaalsust kõrgemalt kui oskusi. Pealegi ei ole kandidaatidel sageli vajalikke kogemusi, kusjuures nad ei vasta isegi kõige üldisematele EIÕK-s või EÜ asutamislepingus sätestatud kriteeriumitele. Siin võiks kaaluda mitut varianti eespool mainitud probleemi lahendamiseks.

Et tuua riigiüleste kohtunike ametisse nimetamise süsteemi selgust ja ülevaatlikust, peaksid riigid esitama riigiülese tasandi otsustajatele koos kandidaadi või kandidaatide nimekirjaga ka aruande kasutatud riiklikest valimisprotseduuridest. Esiteks peaks siseriiklik otsustusprotsess alati pädima kirjaliku, avalikult kättesaadava, põhjendatud otsusena või raportina, millest nähtuks otsuse aluseks olevad motiivid ning ühtlasi ka kogu otsustusprotsessi käik algusest lõpuni. Ta peaks sisaldama informatsiooni ka kõigi otsustusprotsessi kaasatud isikute, asutuste ja muude institutsioonide seisukohtade kohta. Nimetatud otsus või raport peaks olema nõutav ka riigiüleisel tasandil kui kohustuslikult riigi poolt esitatav dokument. Selline avalik, kirjalik lõppotsus näitaks kohtunike ametisse nimetamise korra läbipaistvust, mis on üheks tähtsamaks kriteeriumiks kohtuvõimu sõltumatus tagamisel. Samuti aitaks see avalikkusel veenduda, et otsused ei ole mõjutatud muudest kui objektiivseid kriteeriume puudutavatest põhjustest.

Kuigi mõned EIÕK osalisriigid selgesõnaliselt kinnitavad, et nende siseriiklikud protseduurid vastavad kõikidele EIÕK ja ENPA nõuetele,²¹⁹ siis valdav enamus siiski möönab siseriiklike valikuprotsesside puudulikkust erapooletuse, läbipaistvuse ja järjepidevuse osas. Mõningate riikide valikumehhanisme on siiski peetud ka eeskujulikeks. Näiteks Belgia kasutab kandidaatide üleskutseks erimeediat ning edastab erineval moel kandideerimisega seotud infot kõigile ülikoolidele ning õigusosalal praktiseerivatele isikutele. Samuti viiakse kandidaatidega läbi intervjuud (sh kontrollitakse nende teadmisi keeleoskuse osas) ning antakse suures osas

²¹⁹ Nendeks riikideks on: Azerbaidžaan, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Taani Eesti Iiri, Moldova, Monaco, Venemaa, San Marino, Serbia, Šveits ja Makedoonia. (viide: Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

valikuvastutus erinevatest ekspertidest koosnevale kogule, kuhu kuuluvad ka inimõiguste alaste teadmistega akadeemikud. Holland seevastu kasutab kandidaatide üleskutseks nii eri kui ka tavalist meediat, viib läbi intervjuud, kaasab samuti hulga eksperte, kuid lisaks eeltoodule on selles riigis välja antud eraldi dokument, mis kirjeldab detailselt kohaldatavaid valikumenetlusi. Riikideks, kelle kohtunikukandidaatide valikumehhanismid järgivad samuti üsna hästi ENPA nõudeid, on Bosnia ja Herzegovina, Eesti ning Läti.²²⁰

Hoolimata asjaolust, et enamus riike ise kinnitab, justkui nende siseriiklikud kohtunikukandidaatide valikuprotseduurid on õiglased, läbipaistvad ja järjepidevad, ei leia see käesolevas peatükis analüüsi valguses kinnitust. Ka viimases ENPA raportis EIÕKohtu kohtunike valiku ja ametisse määramise kohta tõdetakse, et kõige kriitilisemad märkused on edastatud Moldova, Türgi ja Bulgaaria kandidaatide valikuprotseduuri kohta ning kõigist riikidest ainult Andorra ja Rootsi on ise tunnistanud puudujääke nende siseriiklikus valikuprotseduuris.²²¹

Kuigi Euroopa Liidu liikmesriikide siseriiklikke protseduure kohtunikukandidaatide üles seadmise osas, pole EIÕKohtuga võrreldavaid uurimusi tehtud on ehk just praegu enamustes Euroopa riikides kasutatavate kandidaatide valimise protseduuride ebaselguse ja määratlematuse tulemusena mõnede liikmesriikide poolt esitatavate kandidaatide kvalifikatsioon ja ametisse sobivus kahtluse alla pandud. Ei ole ju haruldane, et liikmesriigid esitavad kandidaatidena endisi valitsuse ministreid, vanemaid diplomaate ja poliitiliste võtmefiguuride sugulasi.

²²⁰ Ibid.

²²¹ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

III EUROOPA KOHTUNIKU VALIMISE JA AMETISSE NIMETAMISE PROTSESS RIIGIÜLESELT

Kui siseriiklikul tasandil valitakse kohtunikukandidaate EIÕKkohtusse ja Euroopa Kohtusse enamasti ühistel alustel, siis Euroopa Nõukogu tasandil ja Euroopa Liidu tasandil kohaldatavad valikuprotseduurid erinevad üksteisest kardinaalselt. Kui EIÕK artikli 22 kohaselt valib kohtu liikmed ENPA igast Kõrgest Lepinguosalisest riigist häälteenamusega vastava Kõrge Lepinguosalise riigi esitatud kolmeliikmelisest nimekirjast, siis EÜ asutamislepingu artikli 223 kohaselt nimetatakse kohtunikud ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel. Ehk siis Euroopa Nõukogu tasandil on kohtunikuks saamise küsimuses otsustajaks ENPA, kus on esindatud EIÕK osalisriikide rahvuslike parlamentide esindajad ja Euroopa Liidu tasandil on samas küsimuses otsustajaks Euroopa Liidu liikmesriikide valitsused. Sellest tulenevalt on Euroopa Nõukogu mehhanismid EIÕKkohtuniku ametisse määramisel keerukamad ja analüüsimahukamad kui Euroopa Liidu mehhanismid, tuues siiski, kus võimalik välja ka võrdlusmomendid. Sellest tulenevalt analüüsib magistritöö autor mõlema süsteemi mehhanisme eraldi ning seejärel analüüsib võrdlevalt täiustamist vajavaid valdkondi.

3.1 Menetlus Euroopa Nõukogu tasandil

3.1.1 Inimõiguste direktoraadi ülesanded

Kohtuniku valikumehhanismide käivitumiseks on eelkõige vajalik, et EIÕKkohtus tekiks vaba koht kohtuniku kohale. Kui kohtunike hulgas tekib vaba koht, siis palub Inimõiguste direktoraat igal EIÕK osalisriigil esitada nõutavaks tähtajaks omalt poolt kolm kandidaati. Igale sellisele liikmesriigile edastatakse informatsioon EIÕK-s sätestatud vastavate kriteeriumite kohta ning ENPA soovitusel kriteeriumite ja kandidaatide nimekirja formaadi kohta.

Kõigepealt vaatab kandidaatide vormikohased elulookirjeldused üle Inimõiguste direktoraat, et tagada kandidaatide vastavus kõigile formaalsetele nõuetele (näiteks keeleoskus). See hinnang tehakse puhtalt elulookirjelduses toodud informatsiooni põhjal. Inimõiguste direktoraat ei kontrolli selle informatsiooni õigsust mitte mingil moel. Teada ei ole ühtegi juhtumit, millal Inimõiguste direktoraat oleks ühegi

liikmesriigi poolt esitatud kandidaadi kvalifikatsiooni kontrollitud.²²² Seejärel saadetakse nimekiri liikmesriigi valitsuse poolt järjestatuna (kui see on järjestatud) koos vormikohaste CV-dega ülevaatamiseks Ministrite Komiteele. Seega on Inimõiguste direktoraadi ülesanded praktiliselt olematud ning ei avalda valikumehhanismidele praktiliselt mingisugust mõju.

3.1.2 Ministrite Komitee roll

Kuigi EIÕK ei käsitle Ministrite Komisjoni ametlikku rolli kohtunike valikuprotsessis, on Ministrit Komitee ometigi ENPA poolt volitatud läbi vaatama kandidaatide nimekirju. Praktikast teostavad seda riikide saadikud ENPA juures (Deputies) nn väike töögrupp. Ministrite Komitee väike töögrupp vaatab kõigepealt taotlused läbi, omades teoreetiliselt võimu soovimatuid ja ebasobivaid nimekirju välja jätta, langetades vastavad otsused kas riiklikul tasemel rakendatavate protseduuride alusel või põhjusel, et kandidaat ei vasta EIÕK sätestatud ametlikele nõuetele. Lõplikuks aruteluks tuleb asetäitjate komitee ad hoc grupp kokku, et arutada esitatud kandidaate, ning sellel koosolekul toimub nõ mitteametlik seisukohtade vahetamine kandidaatide kohta, enne kui nimekirjad antakse ametlikult üle Ministrite Komiteele, et need ENPA-le edastataks.²²³

Nimetatud ülevaatusesüsteemi kehtestamisel aastal 1997 oli eesmärgiks aidata kaasa efektiivse süsteemi toimimisele läbi mitteametliku menetluse. Selle menetluse alusel pidid EIÕK osalisriigid esitama mitteametlikult oma seisukohad ja informatsiooni esitatud kandidaatide kohta. Samas on selge, et selline nn mitteametlik mõttevahetus ei saa olla siduvaks ENPA-le otsuste tegemisel. Ka asetäitjate komitee ise märkis juba aastal 1997, järgnevat: „On selge, et niisuguse mitteametliku seisukohtade vahetamise tulemused ei saa olla ühelegi valitsusele

²²² J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 20. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

²²³ Ministers' Deputies. Information documents CM/Inf(2004)47 1. December 2004. CM/Del/Dec/Act(96)5471.3 (Information note on the informal procedure adopted by the Ministers' Deputies in the context of the election of judges of the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=796235&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=> (20.04.2008)

siduvad – valitsustele jääb alati õigus esitada omavalitud kandidaadid – ega mõjuta ENPA otsuseid nendest nimekirjadest kohtunike valimisel”.²²⁴

Seega kuigi teoorias võib Ministrite Komitee nimekirju hoolikalt uurida ja ka lasta liikmesriikidel selgitada nende poolt kasutatavaid valimise protseduure, esitab Ministrite Komitee harva mõnele EIÕK osalisriigile sellekohase nõudmise. Ministrite Komitee väljendab kandidaatide osas harva mistahes reservatsioone,²²⁵ sest valitsusi esindava institutsioonina esineb Ministrite Komitee selles küsimuses peamiselt osalisriikide huvide kaitsjana ning ei ole magistritöö autorile teadaolevalt olnud senises praktikas valmis kergitama „suveräänsuse loori” uurimaks kandidaatide nimekirja koostamiseks kasutatud protseduure või esitamaks kriitikat nende protseduuride tulemuste osas. Parimal juhul jälgib Ministrite Komitee vaid seda, kas kandidaadid näivad vastavat EÕIK-s sätestatud formaalsetele nõuetele.

3.1.3 Kohtunike valimise alamkomitee

3.1.3.1 Roll ja koosseis

Näib, et ainsaks ülevaatusme mehhanismiks, millel on tajutav mõju kohtunike valimise protsessile on ENPA poolt 1997 aastal EIÕKkohtu kohtunike valimiseks moodustatud *ad hoc* alamkomitee õigusasjade ja inimõiguste komitee juurde. Alamkomisjoni moodustamise eesmärgiks oli see, et ENPA saaks oma ülesandeid kõige efektiivsemal moel täita, et tagada ENPA poolt kohtunike informeeritum valimine.²²⁶ Siinkohal olgu öeldud, et nimetatud alamkomitee näol ei ole tänaseks päevaks enam tegemist *ad hoc* komiteega vaid alates 2007 aasta oktoobrist alaliselt tegutseva komiteega.²²⁷ Enne alamkomitee loomist ei olnud ENPA liikmetel

²²⁴ Ministers' Deputies. Information documents CM/Inf(2004)47 1 December 2004. CM/Del/Dec/Act(96)5471.3 (Information note on the informal procedure adopted by the Ministers' Deputies in the context of the election of judges of the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=796235&Site=COE&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=\(20.04.2008\)](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=796235&Site=COE&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=(20.04.2008))

²²⁵ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 20. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html> (20.02.2009).

²²⁶ Alamkomitee on vastavalt ENPA resolutsioonile nr 182 (1996 § 5) teinud tõelisi jõupingutusi, et siseriiklikud kohtunikukandidaatide valikuprotseduurid paraneksid eriti just erapooletuse ja läbipaistvuse osas. Vt selles osas ka ENPA soovitus nr 1649 (2004) ja ENPA soovitus nr 1429 (1999).

²²⁷ rule 48 (6) in Rules of Procedure of the Assembly (Resolution 1202 (1999) adopted on 4 November 1999). Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/RulesofProcedure/2009/Reglement_2009.pdf (20.02.2009).

kandidaatide kohta praktiliselt mitte mingisugust informatsiooni. Üks ENPA endistest liikmetest kirjeldas kohtunike valimist järgnevalt: „*Meile esitati kolme inimese nimed. Meile öeldi, et me peame valima nende kolme inimese hulgast ühe, kuid meile ei öeldud nende inimeste kohta mitte midagi. Vahel oli võimalik saada veidi informatsiooni selle riigi delegatsioonilt, kelle esitatud kandidaatide hulgast parajasti kohtunikku valiti. Vahel aga oleks lihtsam olnud silmad kinni sõrmega ühele nimele osutada. Mitmel korral keeldusin ma hääletamast, sest ma ei teadnud nende kandidaatide kohta mitte midagi*”²²⁸

Alamkomitee näib olevat edusamm võrreldes varasema süsteemiga, nii et ENPA ei pea enam lihtsalt templeid lööma, vaadates läbi pingeridu, mis on riiklikul tasandil üldjuhul ebaadekvaatsete valimisprotseduuride abil koostatud.²²⁹ Ei ole välistatud, et alamkomitee toimingud võivad tähendada ka seda, et alamkomitee on vaid kandidaatide ebaefektiivseks filtriks, mis lisab kohtunike valimise protseduurile veelgi omavolilisust.

Samas ei ole selged ka alamkomitee volitused. Selle institutsiooni loomisel arvati, et alamkomitee “*enamikel juhtudel piirdub oma arvamuse esitamisega [kandidaatide] kvalifikatsiooni kohta, jättes nende kandidaatide hulgast valiku tegemise ENPA hooleks*”.²³⁰ Sellisena toimiks alamkomitee esmase filtrina selgelt ebaadekvaatsete kandidaatide väljapraakimiseks. Praktikas aga teeb alamkomitee omapoolseid soovitusi kandidaatide *sobivuse* kohta EIKohtu kohtuniku kohale, väljendades oma eelistust mingite kandidaatide osas. Sellisena aga võib alamkomitee liikmesriigi valitsuse poolt esitatud järjestuse vastupidiseks pöörata, mis praktikas aeg-ajalt ka juhtub. Kuigi paljudel juhtudel on ka riiklikud valimise protseduurid olnud ebaadekvaatsed ja ebarahuldavad, ei pruugi see alati nii olla. Alamkomitee otsused põhinevad kandidaatide CV-del ja lühikesel vestlusel.

Alamkomitee koosneb ligikaudu 23-st ENPA õigusasjade ja inimõiguste komitee liikmest ning nende 8-st asendusliikmest ning Eesti esindajat selles komitees ei

²²⁸ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. *Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights*. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 20. (viide Lord Hardy of Wath, House of Lords, 13 July 1998, Hansard, Volume 592, Number 185, p. 81.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Memorandum, Election of judges to the European Court of Human Rights, submitted by Lord Kirkhill, Rapporteur, AS /Jur (1997) 29,7 July 1997, § 17.

ole²³¹ Need liikmed valitakse ENPA viie poliitilise grupi poolt, võttes arvesse nende regiooni, kuid mitte nende koduriiki. Minevikus on juhtunud, et alamkomitees on korraga kolm ühe ja sama liikmesriigi kodanikku. Samal viisil valitakse ka alternatiivliikmed. Seejuures ei esitata mingeid nõudeid liikmete juriidilisele kompetentsusele, kuigi mõned alamkomitee liikmetest on advokaadid. Teistel liikmetel on kvalifikatsioon teistel aladel. Väga vähestel on õiguslaseid teadmisi või kogemus inimõiguste valdkonnas.²³² Alamkomitee koosseis on tõsiseks takistuseks kandidaatide juriidilise kompetentsuse kohta õiglase ja sõltumatu hinnangu andmisele, kuigi kandidaatidele esitatavad küsimused hõlmavad ka juriidilist kompetentsust, nagu allpool ära toodud.

3.1.3.2 Alamkomitee töömeetodid ja soovitused

Oma ülesannete täitmiseks on alamkomitee ülesandeks viia EIÕKohtu kohtunikukandidaatidega läbi vestlused.²³³ Ülevaade siseriigi poolt kolme kohtunikukandidaadi kohta kujundatakse põhimõtteliselt esitatud CV-de ja lühikese vestluse tagajärjel. Nende kolme vestluse järel otsustab alamkomitee konsensususe või vajadusel hääletamisega, milline on nende eelistatud kandidaat. Eelistuste tegemisel võtab alamkomitee arvesse kandidaatide isikuomadusi ja nõ „EIÕKohtu koosseisu harmoonilisust” st nii kohtunikukandidaadi professionaalse tausta arvestamist kui ka seda, et EIÕKohtu koosseisus oleksid esindatud võrdselt mõlema soo esindajatest kohtunikud.²³⁴

1998. aastal oli vaja täita EIÕKohtu kõik ametikohad. See tähendas, et alamkomitee pidi korraldama vestlused rohkem kui 100 inimesega. Ajalised piirangud dikteerisid vestluste lühenemise 15-minutilisteks. 2001. aastal aga jätkas alamkomitee 15-minutiliste vestluste korraldamist, kuigi kandidaate oli kaks korda vähem. Vähemalt mõned alamkomitee liikmed loevad seda kandidaadile hinnangu andmise jaoks

²³¹ Bibliograafiline informatsioon alamkomitee liikmete kohta on kättesaadav arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/ASP/AssemblyList/Annuaire_04W_SubCommitteeJudges.asp?SubComID=42

²³² J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 20. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

²³³ Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1425 (2005) § 5. *Assembly debate* on 28 January 2005 (8th Sitting) (see [Doc. 10379](#), report of the Committee on Rules of Procedure and Immunities, rapporteur: Ms Brasseur). *Text adopted by the Assembly* on 28 January 2005 (8th Sitting). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1425bis.htm#general> (20.02.2009)

²³⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly Sub-Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights information document. Procedures for electing judges to the European Court of Human Rights. 02.12.2008. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20081202_acdhdoc07.pdf (20.02.2009).

piisavaks, kui mitte ideaalseks ajaks ning Parlamendi Resolutsioonis nr. 1200 (1999) väljendati arvamust, et „vestlustest oli palju abi kandidaatide kvalifikatsiooni kohta rohkem teada saamiseks ja seega hõlbustasid vestlused informeeritud valiku tegemist.” Samas kritiseerivad paljud teised nii nende vestluste formaati kui konspektiivsust. Nagu alamkomitee roll, nii ei ole ka nende vestluste täpne eesmärk teada. Loomulik oleks arvata, et keskendutakse kandidaadi isiksuse ja suhtlusvalmiduse hindamisele. Näiteks 1997. aasta juulikuu väljaandes märkis õigusasjade ja inimõiguste komitee, et *“vestlused peaksid... toimuma mitteametlikult, alustades mõnede küsimustega kandidaadi CV kohta, mis annavad kandidaadile võimaluse eneseväljenduseks ja alamkomitee liikmetele võimaluse saada aimu kandidaadi isiksusest”*.²³⁵

Alamkomitee uurib muuhulgas ka väga lihtsaid aspekte, nagu näiteks kandidaatide valmidust elada Strasbourg'is, aga kuna alamkomitee esitab kohtunikukandidaatidele küsimusi rahvusvahelise inimõiguste alase seadusandluse kohta, siis tekib küsimus sellest, et kui paljud nendest on tegelikkuses pädevad inimõiguste alal ning ka võimelised neid vastuseid professionaalselt hindama. Kui jätta kõrvale võimalik juriidiline ebakompetentsus, on alamkomitee koosseis selline, et otsustele võivad mõjuda ka poliitilised tegurid. Minevikus on mitmel korral väidetud, et alamkomitee liikmetel on olnud väga kindlad seisukohad nende endi liikmesriikidest pärit kandidaatide sobivuse osas ja seda tulevase kohtuniku poliitiliste vaadete tõttu, mitte aga tema professionaalse kompetentsuse alusel. On avaldatud kriitikat selle kohta, et niisuguste kindlate seisukohtade tõttu on jäetud kõrvale terve hulk väljapaistvaid kandidaate, valides nende asemel madalama kvalifikatsiooniga inimesed.²³⁶

Sõltumatus tagamise huvides oleks ilmselt kõige õigem kui alamkomitee liikmete hulgas oleksid mõned ad hoc liikmed inimõiguste ala asjatundjate seast. Vastasel juhul saabki sellisel arvamusel olla üksnes subjektiivne mõõde, sest hoolimata asjaolust, et kontrolli aluseks olevad kriteeriumid on sobivad, ei oma nende kriteeriumide vastavuse kontrollijad selleks ju vastavat pädevust.

²³⁵ Memorandum, Election of judges to the European Court of Human Rights, submitted by Lord Kirkhill, Rapporteur, AS /Jur (1997) 29,7 July 1997, § 13.

²³⁶ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 22. Arvutivõrgus: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html> (20.02.2009).

Alamkomiteel on olnud probleeme ka kandidaatidega peetavate vestluste ajalise planeerimisega. On olnud juhtumeid, kus alamkomitee ei ole suutnud korraldada vestlusi kõigi kolme kandidaadiga korraga, ühel juhul on selline ajavahe veninud koguni terve kuuni. Alamkomitee liikmete mõningane suutmatus vestlustel osalemiseks aega leida ja suure ajavahega saadud muljete hääbumine õõnestavad aga selliselt ajastatud vestluste efektiivsust ja üksteisega võrreldavust ning sellest tulenevalt ka alamkomitee kandidaadielistuste adekvaatsust.²³⁷ Korralduse paremaks planeerimiseks oleks vajalik kehtestada alamkomitee sisemised reeglid ajaplaneeringule ning kasutatavate meetodite kohta sh näiteks *ad hoc* liikmete määramise kohta.

Alamkomiteel on õigus ka liikmesriigi valitsuse poolt seatud eelistuse järjekorra muutmiseks ilma omapoolse põhjenduse ja isegi ilma sellest teatamata,, ühtlasi ka kogu nimekiri tagasi lükata. Vastavad juhised on toodud ENPA resolutsioonis nr 1366 (2004), millest tulenevalt on märgitud, et ENPA ei vaata läbi selliseid nimekirju; a) milles üles seatud kohtunikukandidaatide kompetentsivaldkond on liialt piiratud; b) nimekiri ei sisalda mõlemast soost kandidaate; c) kui üles seatud kohtunikukandidaadid ei vasta EIÕK artiklis 21 sätestatud kriteeriumitele, ning kui selgub, et kandidaadil ei ole piisavalt teadmisi ühest EIÕKohtu ametlikust keelest.²³⁸

Seega näiteks kui alamkomitee leiab, et riigi poolt esitatud kolmeliikmelises nimekirjas olevad kandidaadid ei vasta EIÕK-s toodud kriteeriumidele või ülaltoodud ENPA juhistes välja toodud kriteeriumitele, siis tavaliselt teeb alamkomitee ENPA-le pärast kandidaatidega peetud intervjuusid ettepaneku esitatud nimekiri tagasi lükata. Nii on lähiminevikus juhtunud Aserbaidžaani (kaks korda), Bulgaaria, Küprose, Luxembourgi, Moldova, San Marino ja Türgi poolt esitatud nimekirjadega.²³⁹

²³⁷ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 22. Arvutivõrgus: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

²³⁸ Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1366 (2004) p 2. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1366.htm> (20.02.2009).

²³⁹ Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 11. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

Sellise toimingu õiguspärasusele kinnituse saamiseks on Ministrite Komitee pöördunud isegi EIÕKkohtu enda poole arvamuse saamiseks.²⁴⁰ EIÕKkohus kinnitas oma vastuses Ministrite Komiteel sellise pikaajalise praktika legitiimsust märkides alljärgnevas nõuandvas arvamuses järgmist: *“kohtunikukandidaatide valikul on ENPA seotud eelkõige EIÕK artikliga 21 (1). Kuna ENPA näol on tegemist organiga, mis vastutab kohtunike ametisse määramise eest, siis peab see organ viimase institutsioonina tagama, et iga kandidaat vastaks EIÕK artiklis 21 (1) kriteeriumitele, et oleks tagatud artiklis 22 kohane kohtunike valiku ja ametisse määramise vabadus, mis teeniksid kohtu korrektse toimimise ja autoriteetsuse eesmärki”*.²⁴¹

Nii nagu ei ole avalikke juhiseid nimekirjade tagasilükkamise kohta, ei ole kehtestatud ka protseduuri liikmesriikide poolt nimekirjade tagasivõtmise peatamiseks. Minevikus on olnud juhtumeid, kus liikmesriigi valitsus on alamkomitee ebasoosiva hinnangu tõttu kogu oma kandidaatide nimekirja tagasi võtnud. See peegeldab fakti, et ei ole üldse harvad need juhud, kus liikmesriik esitab nimekirjas ühe tõelise kandidaadi ja kaks ilmselgelt ebapiisava kvalifikatsiooniga kandidaati, tagamaks ühe kandidaadi eelistatust teistele kahele, ning kui see meetod läbi ei lähe, võetakse kogu nimekiri tagasi.

Kahetsusväärsetl alamkomitee otsuseid ei dokumenteerita, kuigi õigusasjade ja inimõiguste komiteele siiski esitatakse lühike aruanne, milles mõnikord märgitakse, et ainult üks kandidaat on piisava kvalifikatsiooniga, tavaliselt aga, et kõik kolm kandidaati on piisava kvalifikatsiooniga, ning seejärel tuuakse ära soovitus ühe isiku valimiseks, ilma selle kohta mingeid selgitusi andmata. Seda lühikest aruannet on kirjeldatud kui ettekirjutavat ja ebainformatiivset.²⁴² Ka käesoleva magistr töö autori arvates tuleks läbipaistvus menetlustoimingutes tagada ka riigiülesel tasandil,

²⁴⁰ Tulenevalt EIÕK art-st 47 võib kohus Ministrite Komitee palvel anda nõuandvaid arvamusi õigusküsimustes, mis puudutavad konventsiooni ja selle juurde kuuluvate protokollide tõlgendamist.

²⁴¹ European Court of Human Rights Advisory Opinion on certain legal question concerning the list of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights, Grand Chamber, 12.02.2008. Arvutivõrgus: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=828910&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> (30.01.2009).

²⁴² J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 24. Arvutivõrgus: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html>

mistõttu on obligatoorne, et alamkomitee otsused oleksid avalikkusele kättesaadavad.

3.1.4 Parlamentaarse Assamblee otsus

Euroopa Nõukogu tasandil toimub kohtunikukandidaadi valikuprotsessi viimane etapp ENPA-s. Kohtunike valimine on üks väheseid asju, mis ENPA võimuses on, ja seda rolli kaitstakse kiivalt. Samal ajal näib liikmetel olevat vähe huvi protsessi enda vastu ja ei ole harvad juhtumid, kus hääletusest võtavad osa vaid vähesed liikmed. Näiteks võib tuua Poola kohtuniku kandidaadi valimise 2002. aastal, mil hommikusel sessioonil oli kohal 238 parlamendi liiget samas kui pärastlõunal hääletas Poola kohtunikukandidaadi valimisel üksnes 127 parlamendi liiget.²⁴³

Alamkomitee poliitiline koosseis vastab ENPA poliitilisele koosseisule ja Parlamendis toimuv hääletamine kipub enamasti järgima alamkomitee soovitusi, kuigi selles osas on ette tulnud ka üksikuid erandeid. ENPA Resolutsioonis nr. 1200 (1999) märgitakse, et alamkomitee aruanne tehakse ENPA liikmetele kättesaadavaks enne kohtunike valimisi.²⁴⁴ ENPA liikmed võivad otsida kandidaatide kohta informatsiooni, mis on andmekogus olemas, kuid hääletajatele ei jagata kandidaatide CV-sid ega ka alamkomitee aruannet. Kuna aga õigusasjade ja inimõiguste komitees on esindatud kõik poliitilised grupid, siis saab alamkomitee aruanne põhimõtteliselt kättesaadavaks kõigile poliitilistele gruppidele.

Poliitilised grupid saavad kaks korda nädalas toimuval ENPA koosolekul kokku ja arutavad päevakorralisi küsimusi, nagu näiteks kohtunike valimist. Ei ole välistatud, potentsiaalsed kohtunikud võivad ametlikult või mitteametlikult olla seotud mingi poliitilise parteiga või nähakse neid selliselt seotuna, mis võib kaasa tuua selle, et poliitilised grupid soovivad oma liikmetel sellel alusel hääletada. ENPA-s toimuva kohtunike valimisega kaasneb tavaliselt liikmesriikide valitsuste lobitöö, kes sageli viivad oma eelistatud kandidaate valimiste ajal Strasbourg'is avalikult

²⁴³ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 24. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html> (20.02.2009).

²⁴⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly Sub-Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights information document. Procedures for electing judges to the European Court of Human Rights. 02.12.2008. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20081202_acdhdoc07.pdf (20.02.2009).

ühest kohast teise, et suurendada nende meeldejäamise ja seega ka valitud saamise võimalust. Kohati tegelevad kandidaadid oma võimaluste suurendamisega ka omal käel.²⁴⁵ Kuigi selline lobitöö ei ole Euroopa kontekstis kaugeltki unikaalne ja peegeldab valimiste protseduuri ebaadekvaatsust, on sellel siiski negatiivne mõju valitud kohtuniku tegelikule sõltumatusele ja avalikkuse silmis kehtivale sõltumatusele.

3.2 Menetlus Euroopa Liidu tasandil

3.2.1 Menetlus enne otsustusprotsessi

Kui vaba koht tekib Euroopa Kohtu kohtunike hulgas, siis palub EL Nõukogu Peasekretariaat vastaval liikmesriigil esitada nõutavaks tähtajaks ühe esindaja (kandidaadi) nimi nõukogu peasekretärile/nõukogu kõrgele esindajale. Erinevalt Euroopa Nõukogu institutsioonist Euroopa Liidu institutsioonid liikmesriikidele mingisuguseid juhiseid ei edasta.

Kirjale tuleb lisada ka vastavate isikute elulookirjeldused jm vajalikud andmed (eriti isiku kontaktaadress). Teavitamise kuupäevad ja menetluse edasine käik näidatakse ära vastavas tabelis. Eesti lähtus aastal 2004 järgmisest tabelist:²⁴⁶

Institutsioon / ametikoht	Nimetamise tähtaeg	Edasine ajakava
Euroopa Kohtu kohtunik	2004.a veebruari lõpp	1) Coreper ²⁴⁷ otsustab oma 7. aprilli istungil, kas kutsuda kokku valitsustevaheline konverents kohtunike nimetamiseks (5. mail Coreperiga paralleelselt) või kasutab valitsuste vaheline

²⁴⁵ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 24. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html> (20.02.2009).

²⁴⁶ Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996.a määrusega nr 160 kinnitatud "Vabariigi Valitsuse reglemendi" muutmise määruse eelnõu seletuskiri.

²⁴⁷ COREPER tähendab kaht ametnike töörühma/ komiteed, kelle ülesanne on valmistada ette nõukogu kohtumisi. Lühend COREPER tuleb alaliste esindajate komitee prantsuskeelse nime, Comité des Représentants Permanents, esitähedest. COREPERi kuuluvad liikmesriikide alalised esindajad (st ELi suursaadikud) ja nende asetäitjad. COREPERis arutavad ametnikud järgmise nõukogu kohtumise päevakorras olevad poliitilisi küsimusi juba enne kohtumist ning kui vähegi võimalik, üritavad küsimustes kokkuleppele jõuda. COREPERis tehakse ka otsuseid selle kohta, kas esitada küsimused otsustamiseks ministrite nõukogule või lisada need päevakorda nn „A-punktidena”. A-punktid esitatakse nõukogule vastuvõtmiseks ilma aruteluta.

		konverents kirjalikku menetlust (1. maiks). 2) 7. aprillil loositakse välja ka ametiaja pikkus (viis kohtunikku nimetatakse ametisse 6. oktoobrini 2006, viis 6. oktoobrini 2009).
--	--	---

Kui Euroopa Liidu liikmesriik on oma otsuse kohtunikukandidaadi valiku osas teinud, siis esitab vastav liikmesriik nõukogu peasekretärile/nõukogu kõrgele esindajale ühe esindaja (kandidaadi) nime. Erinevalt EÕIKohtu protseduurist on Euroopa Liidu tasandil otsuse tegemiseks kaks võimalust: Esimese variandi puhul kutsutakse kohtunike nimetamiseks kokku valitsustevaheline konverents või valitsustevaheline konverents kasutab kirjalikku menetlust kohtunike nimetamiseks ja teise variandina on otsuse tegijaks nimetatud võimaluste vahel valimiseks COREPER.

3.2.2 Otsustusprotsess

Vastupidiselt EIÕKohtust, kus kohtunike ametisse nimetamisel on kaasatud ka Euroopa Nõukogu institutsioonina ENPA ning erinevalt teistest rahvusvahelistest kohtutest, kus on ametisse nimetamise kaasatud ka ÜRO institutsioonid, kehtiva korra kohaselt Euroopa Kohtu kohtunike määramisel, ei mängi Euroopa Liidu institutsioonid mingisugust rolli, sest kohtunikud nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel.²⁴⁸ Euroopa Kohtunike valikul tavaliselt aktsepteeritakse liikmesriigi esitatud ainukest kandidaati ning teised liikmesriigid harilikult võõraste riikide kandidaatide sobivust/sobimatust ei hinda.²⁴⁹ Dehousse leiab, et tegelikult ei sekku praeguse süsteemi korral liikmesriigid üldse vastastikku üksteise poolt esitatud kandidaatide hindamisse, ega avalda survet ühe või teise kandidaadi läbisurumiseks. Liikmesriigid aktsepteerivad teise liikmesriigi poolt esitatud kandidaati ilma pikema jututa ja nii kujuneb kohtunike ametisse nimetamisest liikmesriikide ühisel nõusolekul pigem formaalsus. Näiteks ei ole teada ühtegi juhtumit teise liikmesriigi kandidatuuri tagasilükkamisest.²⁵⁰

²⁴⁸ EÜ asutamislepingu art 223 lg 1

²⁴⁹ J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006. lk 205.

²⁵⁰ Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus / koost. Julia Laffranque. – Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003. lk 159.

Seega, mis puudutab kohtunike ametisse nimetamist on võimalik Euroopa Kohtu supranatsionaalsust kahtluse alla seada, siin on rahvusvahelistele kohtutele omaselt liikmesriigid kohtunike valiku tegemisel peremehed ning see ei ole kindlasti kooskõlas kohtuvõimu sõltumatuse põhimõttega. Selline formaalsus aga tõstatab eraldi terava küsimuse, kas sõltumatuse nõudest hoolimata suudab liikmesriigist valitud kohtunik konkreetses asjas jääda täiesti erapooletuks, kui see asi puudutab tema liikmesriiki?

Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valikumehhanisme on kritiseeritud leides, et ametisse valimisel puudub läbipaistvus ja demokraatlik valikutegemine nagu seda on nt EÜ asutamislepingu art 247 lg 3 kohaselt kontrollikoja liikmete valimise puhul. Optimaalse ametisse nimetamise korra leidmine on seotud sellega, kas soovitakse säilitada liikmesriikide vastutav roll kohtunike leidmisel või muuta ametisse nimetamine demokraatlikumaks, kompromisse leida on siin keeruline. Ühinedes Julia Laffranque arvamusega leiab magistr töö autor, et kaaluda võiks senise valimiskorra valiku tegemise muutmist – nt asendada ametisse nimetamise üle otsustamisel EL liikmesriigid EL institutsioonidega, selleks, et kohtunikud tunneksid ennast rohkem Euroopa Kohtunikenä. On soovitatud luua kohtunike valimise komisjon kas Euroopa Parlamendi või kohtu enda juurde või nt valida Euroopa Kohtu kohtunikud liikmesriikide kõrgemate kohtute kohtunike hulgast²⁵¹ Kehtiva korra pooldajad seevastu leiavad, et just suveräänsed liikmesriigid peavad nimetama Euroopa Kohtu kohtunikud, kuna neil on eriline side Euroopa Liiduga ja nad kuuluvad ka ise kohtu jurisdiktsiooni alla, sest kui kohus tahab mingil määral saavutada liikmesriigi hulgas autoriteeti ja oma otsuste täitmist, peab jätkama “poliitiliste mängudega” tagamaks usaldusvahekorra kohtu ja liikmesriikide vahel, sest kui viimast ei ole, siis ei ole ka õigusemõistmisel mingit kaalu.²⁵²

3.3 Kokkuvõte – riigiüleste valikuprotseduuride kitsaskohad ning võimalikud arengusuunad

Kuna Ministrite Komitee on ametlikult organisatsioon, millel peaksid olema volitused liikmesriikide valitsustega diskussiooni astumiseks ja sobimatute

²⁵¹ Vt K. Zweigert 1965, lk 584 (J. Laffranque. Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. Doktoritöö. Juhendaja R. Narits, lk 176).

²⁵² Vt P. Pescatore 1965, lk 614 (J. Laffranque. Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. Doktoritöö. Juhendaja R. Narits, lk 176).

nimekirjade tagasilükkamiseks, on see organisatsioon tegelikkuses rohkem mures liikmesriikide suveräänsuse alalhoidmisega kui kandidaatide kvaliteedi tagamisega, mistõttu ei tule Ministrite Komitee ja liikmesriikide vahelistest dialoogidest kasutatud valimisprotseduuride kohta ja seega ka kandidaatide tegeliku kvaliteedi hindamisest midagi välja. EIÕKohtu kohtuniku ametisse nimetamise protseduuri ainus garantiimehhanism asub alamkomitee tasemel. Kahjuks aga on see mehhanism piiratud ja selles on põhimõttelised puudujäägid. Alamkomitee koosneb parlamentääridest, kellest enamikul puudub inimõiguste alane või rahvusvahelise õiguse alane kompetentsus ning kandidaatidele antakse hinnang üksnes lühikese 15-minutilise vestluse järel, otsused on salajased ja nende kohta ei anta selgitusi. On esinenud juhtumeid, kus alamkomitee poolt esitatud pingerida on osutunud parteipoliitikal põhinevaks või sellest mõjutatuks. Lõppfaasis antakse ENPA-le kandidaatide kohta piiratud informatsiooni ja viis olemasolevat poliitilist gruppi näivad hääletamises suundi dikteerivat. Liikmesriikide lobitöö, kohati koostöös kohtunikukandidaatide enestega, seab ohtu tulevaste kohtunike sõltumatuse (nii avalikkuse silmis kui tegeliku). Samas on eelnimetatud mehhanismid, hoolimata eeltoodud vigadest garanteerivad siiski arvestatava kontrolli ja võimaluse sõeluda välja ebapädevad kohtunikukandidaadid ning selline võimalus puudub Euroopa Kohtu tasandil täielikult. Sisuliselt võib öelda, et Euroopa Kohtu kohtuniku valiku ainuke mehhanism asub siseriiklikul tasandil ning riigiülene protsess võiks oma formaalsuse tõttu sama hästi kui olemata olla.

Lisaks eeltoodule teeb praegune ametisolevate kohtunike tagasivalimise võimalus nii Strasbourgi kui ka Luxembourgigi kohtus kohtunikud eriti vastuvõtlikuks sobimatutele mõjutustele nende koduriikide valitsuste poolt ning tekitab valitsuskuulekuse ohu. Ning tulemuseks võib olla kohus, mis on madalama kvalifikatsiooniga ja vähem suuteline oma kohustusi täitma kui see olla võiks. Tähelepanu vajab ka kohtunike ebavõrdne sooline tasakaal, mis on vähemalt osaliselt põhjustatud kandidaatide ja nende hulgast kohtunike valimise ebaselgest ja poliitilisest iseloomust.

ENPA on tunnistanud mõningaid kohtunike valikumehhanismidega seotud probleeme ja süsteemi nõrku kohti ja tulemuseks on olnud reformipüüded. Kuigi enamik neist sammudest on toonud süsteemis kaasa positiivsed muutused, ei ole need siiski kõrvaldanud kõiki käesolevas magistrisõõs väljatoodud probleemkohti.

ENPA on sisemiste protseduuride osas teinud ettepaneku kaheks uuenduseks. Esiteks tehti ettepanek, et kõik kandidaadid täidavad vormikohase elulookirjelduse, et hõlbustada nende süstemaatilist võrdlemist.²⁵³ Resolutsiooniga nr 1200 (1999) muudeti veidi vormikohast elulookirjeldust. Teiseks otsustati, et vestlused kandidaatidega viib läbi õigusasjade ja inimõiguste komitee.²⁵⁴

Kuigi 2003. aastal toimunud Euroopa Tuleviku Konvendi Presiidiumi poolt 2003. aasta veebruarikuus moodustatud Euroopa Kohtu tegevust puudutava arutelurühma liikmetest enamus pooldasid senise kohtunike ametisse nimetamise süsteemi säilitamist st, et kohtunikke määrataks ka edaspidi ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel, olid osad arutelurühma liikmed seda meelt, et kohtunike ametisse nimetamise pädevus peaks olema Euroopa Komisjoni pädevuses ja mõned nendest leidsid, et Komisjon peaks otsuse tegema kvalifitseeritud häälteenamusega.²⁵⁵

Euroopa Põhiseaduse Lepingu eelnõu (EPSL eelnõu) pidi küll säilitama liikmesriikide tugeva poliitilise mõjuvõimu Euroopa Kohtu ja Esimese astme kohtu kohtunike valiku osas, kuid tegi siiski mõned arglikud sammud liikmesriikide valikuvabaduse kontrollimiseks. Nimelt pakkus EPSL artikkel III-262 lg 1, et kandidaatide hindamisel luuakse komitee, mille ülesandeks on esitada liikmesriikidele arvamus selle kohta, kas kandidaat sobib Euroopa Kohtu kohtunikuametiga kaasnevaid ametiülesandeid täitma. Tuleviku Konvendi Euroopa Kohtu tegevust puudutava arutelurühm (Tuleviku Konvendi arutelurühm) avaldas arvamust, et komitee arvamus saab tugineda üksnes objektiivsetele kriteeriumidele, mis põhinevad ametialasele kvalifikatsioonile. Kuna EPSL ei täpsustanud, kas komitee arvamus on liikmesriikide valitsustele kohtunike ametisse nimetamisel siduv,²⁵⁶ võis eeldada, et komiteel pidi olema üksnes nõuandev roll ja tema arvamused ei pidanud saama liikmesriigi valitsustele siduvaks.²⁵⁷

²⁵³ Council of Europe Parliamentary Assembly resolution no. 1082 (1996).

²⁵⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly resolution no. 1200 (1999).

²⁵⁵ Vt Euroopa Põhiseaduse lepingu artikkel 28 lg 2, artikkel III-260. Vt Euroopa Tuleviku Konvendi Euroopa Kohtu tegevust puudutava arutelurühma 25.märtsi 2003 lõplikku raporti CONV 636/03, punkti 5. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00636en03.pdf> (11.08.2007)

²⁵⁶ J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006, lk 207.

²⁵⁷ T. Tridimas. The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union? Great Britain: The Federal Trust for education and research. Arvutivõrgus: http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/05_04.pdf (20.02.2009).

Euroopa Kohtu kohtunike ametisse nimetamise tulevikku aga hakkab suuresti mõjutama ka Lissaboni leping, mis näeb ette muudatused võrreldes kehtiva korraga. Selle muudatuse jõustumisel hakatakse Euroopa Kohtu kohtunikke ametisse nimetatama liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel kuueks aastaks alles pärast konsulteerimist komiteega,²⁵⁸ mille ülesandeks on esitada arvamus kandidaatide sobivuse kohta Euroopa Kohtu ametikohale, enne kui liikmesriikide valitsused nad ametisse nimetavad.²⁵⁹ Selline muudatus toob endaga kaasa selle, et Euroopa Kohtu kohtuniku määramisel saab kaudselt osaleda ka Euroopa Parlament, sest ühe komitee liikme kandidatuuri esitamise õigus saab olema Euroopa Parlamendil. Ülejäänud kuus komitee liiget valitakse Euroopa Kohtu ja üldkohtu endiste liikmete, riikide kõrgemate kohtute liikmete ning tunnustatud ja pädevate juristide hulgast. Nõukogu võtab vastu otsuse, millega kehtestab komitee töökorra, ja otsuse, millega nimetab komitee liikmed. Otsus tehakse Euroopa Kohtu presidendi algatusel.²⁶⁰

Kuna Lissaboni leping ei täpsusta, kas komitee arvamus on liikmesriikide valitsustele kohtunike ametisse nimetamisel siduv, võib eeldada, et komiteel saab olema üksnes nõuandev roll ja tema arvamus ei saa olema liikmesriigi valitsustele siduvaks täpselt nii nagu seda eeldati EPSL eelnõu alusel loodama pidavast komisjonist.²⁶¹

Hoolimata arvamuste mittesiduvusest, mõjutab selline ettevaatusabinõu kohtunike ametisse nimetamisi kahel viisil: esiteks on sellisel menetlusel preventiivne roll, mis seisneb selles, et liikmeriikide valitsused ei ole enam huvitatud seadmaks üles kandidaati, kelle sobivust Euroopa Kohtu kohtunikukohale võiks komitee hinnata vähetõenäoliseks.²⁶² Teiseks võib komitee ebasoodus arvamus tuua endaga kaasa liikmeriigi valitsuse keeldumise andmaks kohtunikukandidaadi ametisse määramiseks oma nõusoleku.²⁶³ Seega pakub uus loodav komitee läbi oma arvamuste teatud ettevaatusabinõud, et vältida ebaprofessionaalsete või liialt politiseeritud kandidaatide esitamist liikmesriikide poolt.

²⁵⁸ EÜ asutamislepingu art 253, Lissaboni lepingu versiooni kohaselt.

²⁵⁹ EÜ asutamislepingu art 255, Lissaboni lepingu versiooni kohaselt.

²⁶⁰ EÜ asutamislepingu art 255 Lissaboni lepingu versiooni kohaselt.

²⁶¹ T. Tridimas. The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union? Great Britain: The Federal Trust for education and research. Arvutivõrgus: http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/05_04.pdf (20.02.2009).

²⁶² Nõuandava komitee preventiivset rolli on esile tõstnud ka Euroopa Tuleviku Konvendi Euroopa Kohtu tegevust puudutav arutelurühm märkides, et "*sellise komitee moodustamine võib muuta liikmesriike nõudlikumaks oma kandidaatide ülesseadmisel*." vt CONV 636/03 punkt 6.

²⁶³ Olgu öeldud, et kuni käesoleva ajani ei ole liikmesriigid mitte ühelgi juhul keeldunud andmast oma nõusolekut liikmesriikide valitsuse üles seatud kohtunikukandidaatidele.

3.3.1 Nais- ja meeskandidaatide esindatus

Kuigi EÕIK ega EÜ asutamisleping ei sätesta midagi nais- ega meessoost kohtunikukandidaatide esindatuse kohta Euroopa Kohtus või EIÕKkohtus, tuleb kindlasti tähelepanu pöörata ka soolise ebatasakaaluga seotud küsimustele, mis on ametisse nimetamise protseduuridega ja kohtute sõltumatusega tihedalt seotud. Ka INTERIGHTS raporti autorite hinnangul võivad vead kohtunike ametisse nimetamise protseduurides kaasa tuua soolise ebatasakaalu, mis võib lõppkokkuvõttes õõnestada kohtute sõltumatust ja legitiimsust.

Naiste pääs esindusorganitesse sõltub suuresti teguritest, mis on seotud poliitilise elu korralduse ja mõistega üldiselt. Poliitilise elu tempo ja tavad, samuti poliitiliste erakondade valikuprotsess ja -kriteeriumid võivad olla eriti ebasoodsad naistele ning soodustada nende kõrvalejätmist.²⁶⁴ Nii Euroopa Kohtus kui ka EIÕKkohtus on naiskohtunike vähemuses olek probleem ja selle põhjuseks võivad olla – kui mitte täielikult, siis kindlasti osaliselt - vead kohtunike valimise protsessides. Asjaolu, et EÜ asutamisleping ega EIÕK seda ei sätesta on ehk märk nimetatud lepingute koostamise vajadusest. Üldisemalt aga peegeldab naiste väike osakaal majanduslike ja poliitiliste otsuste langetajate seas kohalikul, riiklikul, regionaalsel ja rahvusvahelisel tasandil struktuurilisi ja hoiakulisi barjääre. Näiteks Rootsi esitas 2003. aastal EIÕKkohtusse kolm naissoost kandidaati.²⁶⁵

Kogu avalikkuse ees usalduse pälvimiseks peaks nii Euroopa Kohtu kui ka EIÕKkohtu koosseis olema mitmekülgne. See tähendab ka selgesti nähtava võrdõiguslikkuse tagamist naiskohtunike valimise teel. Mõned muud lepped märgivad soolist kuuluvust mitte kui kriteeriumit, küll aga kui tegurit, mida tuleks kohtunike valimisel arvesse võtta. Näiteks Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma Statuut artikkel 36(8(a)(iii) nõuab nais- ja meeskohtunike õiglast esindatust kohtus, mis on ühtlasi kooskõlas ka arengutega rahvusvahelisel tasandil.²⁶⁶ Näiteks Pekingi

²⁶⁴ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele Naiste ja meeste tasakaalustatud osaluse kohta poliitilises ja avalikus otsustusprotsessis. Rec (2003)3. Arvitiivõrgus. Kättesaadav <http://www.coe.ee/?op=body&id=225>. (27.02.2008).

²⁶⁵ Council of Europe Parliamentary Assembly 11 February 2003 document 9694: Arvitiivõrgus kättesaadav: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc03/EDOC9694.htm> (23.02.2008)

²⁶⁶ Soolist tasakaalu valikuprotseduurides nõutakse veel Aafrika inimõiguste ja rahvaste õiguste kohtus ja endise Jugoslaavia Rahvusvahelises Kriminaaltribunalis.

Deklaratsioon ja tegevusplatvorm²⁶⁷, mis kutsub üles valitsusi ning rahvusvahelisi ja regionaalseid valitsustevahelisi institutsioone seadma eesmärgiks sugupoolte tasakaalustatud esindatus kandidaatide nimetamisel või esitamisel kohtunikeks või muudele ametikohtadele vastavates rahvusvahelistes organisatsioonides, sealhulgas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Ruanda ja endise Jugoslaavia Rahvusvahelisse Tribunali ning Rahvusvahelisse Kohtusse, samuti teistesse vaidluste rahumeelse lahendamise tegelevatesse organitesse.

ENPA on olnud tuli hingeline soolise võrdõiguslikkus tagaja ja on teinud aja jooksul kõik endast oleneva, et mehed ja naised oleksid avalikes institutsioonides ja organites võrdselt esindatud. Selleks on ENPA õhutanud liikmesriike kaasama oma kandidaatide nimekirjadesse mõlema soo esindajaid.²⁶⁸ Aastal 2004. aga võttis ENPA vastu julge otsuse, et võtab EIÕK osalisriikidest vastu üksnes selliseid kohtukandidaatidest koosnevaid nimekirju, milles vähemalt üks kandidaat on “EIÕKkohtus alaesindatud soost”. See suunitlus on kandnud vilja, sest 2009. aasta jaanuari seisuga on EIÕKkohtu 47-st kohtunikust 17 naissoost. Märkimisväärne on ka asjaolu, et aastal 2008 nimetati ametisse 6 meessoost kohtunikku ja 5 naissoost kohtunikku.

Samas kurdavad paljud väikeriigid, et on raske leida naissoost kandidaati, kes vastaks ka EIÕK-s sätestatud kriteeriumitele. Et selgitada välja soolise kriteeriumi õiguspärasus, küsis Ministrite Komitee kohtu nõuandvat arvamust soolise kriteeriumi kohaldamise õiguspärasusele. EIÕKkohtus leidis, et kuigi ENPA lähenemine soolisele võrdõiguslikkusele antud kontekstis on küll mõistlik, kuid selle kohaldamine automaatselt igale juhtumile arvestamata üksikjuhtumeid ei ole kooskõlas EIÕK artikliga 21. Peale EIÕKkohtu arvamust peeti ENPA-s kaks tulist kohtumist samal teemal ning kohtuotsuse valguses otsustati edaspidi lubada selle kriteeriumi osas erandeid, aga seda üksnes siis kui EIÕK osalisriik on tõepoolest

²⁶⁷ 1995. aasta 4.-15. septembril toimus Pekingis ÜRO neljas ülemaailmne naiste konverents. Seal võeti vastu ühisdeklaratsioon ja tegevusplatvorm. Arvutivõrgus: <http://www.enu.ee/enu.php?keel=1&id=147> (23.02.2009).

²⁶⁸ Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation Rec 1429 (1999). National procedures for nominating candidates for election to the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/erec1429.htm> (20.02.2009).

teinud tõendatult kõik endast oleneva, et nn alaesindatud soost kandidaati leida ja ei ole seda suutnud.²⁶⁹

Ka Euroopa Parlament on Euroopa institutsioone ja asutusi kutsunud üles edendama haldustasandil soolist võrdõiguslikkust ning seadma eesmärgiks naiste ja meeste vahelise võrdõiguslikkuse värbamisel ja ametikohale määramisel, eriti kõrgete ametikohtade puhul.²⁷⁰ Ministrite Komitee on avaldanud arvamust, et liikmesriigid peaksid tagama sooliselt võrdse esindatuse ametikohtadel või funktsioonides, mille täitjad nimetab ametisse valitsus või muud ametivõimud.²⁷¹ Kuna Euroopa Kohtus esitatakse ainult üks kohtunik, siis ei ole Euroopa Liidu tasandil isegi võimalik nõuda EIÕKohtu kohtuniku valimisel samasugust meetodit.

Hoolimata sellest, et asjad lähevad kindlasti ka tulevikus paremuse poole, on naissoost kandidaatide vähemus jätkuvalt päevakorral. Probleem, mille kohaselt naissoost kohtunikud on rahvusvahelistes kohtutes vähemuses, eksisteerib nii siseriiklikes valikuprotseduurides kui riigiüleasel tasandil.²⁷² Käesoleva magistritöö autor on seisukohal, et tegemist on süsteemse probleemiga, mis ei baseeru niivõrd sellel, et riikides ei oleks välja pakkuda piisava kvalifikatsiooniga naiskohtunikukandidaate vaid kohustuse puudumine leida riigisisel tasandil hea kvalifikatsiooniga kohtunikukandidaate ja kalduvus eelistada teatud kindlat tagapõhja, mida naised enamasti ei oma. ENPA pingutused selles valdkonnas võrdõiguslikkuse arendamisel on sellegipoolest kiiduväärt.

3.3.2 Ametiaeg ja tagasivalimine

Mitmete rahvusvaheliste kohtute statuudid ja reeglid sätestavad üldiselt, et kui kohtunik on välja valitud, siis saab rahvusvahelise kohtu kohtunikku tagandada ametist üksnes kohtu enda poolt. Selles suhtes ei ole ametiaeg poliitiliste sekkumise subjektiks. Küll aga on kohtunike sõltumatuse üheks lähtealuseks, et amet tagatakse

²⁶⁹ Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1627 (2008) p 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1627.htm> (20.02.2009).

²⁷⁰ Euroopa Parlamendi 13. märtsi 2007. aasta resolutsioon naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhiste 2006–2010 kohta. P6_TA(2007)0063.

²⁷¹ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 12. märtsi 2003 soovitus Rec (2003)3 liikmesriikidele naiste ja meeste tasakaalustatud osaluse kohta poliitilises ja avalikus otsustusprotsessis. Arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=165> (27.02.2008).

²⁷² T. Ingadottir. The International Criminal Court Nomination and election of Judges: A Discussion Paper, PICT – The Project on International Court and Tribunals, 2002, p 17. Arvutivõrgus: http://www.pict-pci.org/publications/ICC_paprs/election.pdf (20.02.2009).

kuni kohustusliku pensioniea saabumiseni või kindaksmääratud tähtajaks. Selles osas on tähelepanuväärne, et rahvusvahelistes kohtutes sh ka EIÕKohtus ja Euroopa Kohtus on kohtunike ametiaeg võrreldes siseriiklike kohtutega tähelepanuväärselt lühike.²⁷³ EIÕKohtus ja Euroopa Kohtus on kohtuniku ametiaeg 6 aastat võimalusega olla tagasivalitud. Sellise korralduse tähtsus seisneb tõenäoliselt kohtunike järjepidevuse tagamises, eelkõige siis, kui esitatakse täiesti uued kandidaadid.²⁷⁴

Kuivõrd kohtunikud nimetatakse ametisse kuueks aastaks ja neid võidakse tagasi valida on kohtunike stagneerumise ja oma riigi sõltuvuse oht reaalne. Seega tõusetub üsna teravalt ka küsimus kohtuniku sõltumatusest ja täpsemalt sellest, et kas kohtunikud võivad olla mõjutatud vajadusest olla tagasivalitud, eriti mida lähemal ollakse oma ametiaja lõpule.²⁷⁵ Kehtiv kuueaastase ametiaeg tagasivalimise võimalusega annab teatud liikmesriikidele poliitilise võimu oma ametisolevate kohtunike üle. Riiklike valimise protseduuride ebaselguse, ebapüsivuse ja määratlematuse probleemidest tulenevalt pole välistatud, et kohtunikud võivad olla mõjutatud võimalusest, et juhul, kui nad näitavad üles sõltumatust oma liikmesriikide valitsustest, siis neid uueks ametiajaks tagasi ei valita.²⁷⁶ Samadel alustel on olemas oht, et mõned kohtunikud veedavad oma ametiaja viimased aastad oma liikmesriigi valitsusele meelega järgi olles, selle asemel et täita oma kohustusi EIÕKohtu või Euroopa Kohtu ees.

Muret lühikese ametiaja ja tagasivalimise võimaluse üle on tundnud ka Francis Jacobs, kes on tähendanud järgmist: *”Tuleb välja öelda, et aeg ajalt jääb mõne konkreetse kohtuniku või kohtujuristi ametisse nimetamine uuendamata ja seda ilmselt meelevaldsetel põhjustel.”* Väljendades oma ärevust nimetatud teema suhtes märkis Euroopa Kohus Euroopa Liidu lepingu kohaldamise raportis järgmist: *”Kohus peab vajalikuks rõhutada, et ametisse nimetamise protseduurid on sätestatud aluslepingutes ja praktikas on senine liikmete uueks ametiajaks tagasi valimise protseduurid on rahuldavalt taganud kohtu sõltumatuse ja pretsedendiõiguse järjepidevuse. Samas ei oleks kohtul midagi muudatuste vastu,*

²⁷³ R. Mackenzie, S. Philippe. International Courts and tribunals and the Independence of the International Judge. Harvard International Law Journal, Vol 44, No 1, 2003, p 279.

²⁷⁴ J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006, lk 208.

²⁷⁵ R. Mackenzie, S. Philippe. International Courts and tribunals and the Independence of the International Judge. Harvard International Law Journal, Vol 44, No 1, 2003, p 279.

²⁷⁶ J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006, lk 208.

mis pikendaksid ametiaega ja kaotaks ära võimaluse olla tagasivalitud. Selline reform kindlustaks isegi paremini kohtunike sõltumatust ja tugevdaks pretседendiõiguse järjepidevust.”²⁷⁷ Kehtivas olukorras oleks ilmselt sõltumatusega kõige enam kooskõlas see, et tuleks ametis olevad kohtunikud automaatselt neid nimetanud riikide poolt tagasi nimetada seni kuni kehtib mõlemas süsteemis kohtunike tagasivalimise võimalus. On ju enamuse Euroopa siseriikide praktika see, et siseriiklikud kohtunikud nimetatakse ametisse üheks pikaks tagasivalimise võimaluseta ametiajaks.

Paljude kohtunike puhul teeb need probleemid veelgi teravamaks asjaolu, et ametiaja lõppedes peavad nad oma koduriiki tagasi pöörduma ja elama riiklikust pensionist või kohtunikuks valimise eelsest tööst. Euroopa Nõukogus on arutatud võimalust kehtestada EIÕKohtu kohtunikele selline ametlik pension, mis teataval määral tagaks nende finantstuleviku ja seega ka nende kohtutegevuste sõltumatuse.

CCJE leiab, et seal, kus erandlikult nimetatakse täiskohaga kohtunik ametisse piiratud tähtajaks, ei tohiks ametiaega uuendada juhul, kui puuduvad protseduurid tagamiseks, et: a) kohtuniku uuesti nimetamist kaaluks kohtuniku soovil ametisse nimetav organ ja b) uuesti nimetamise otsus tehakse täiesti objektiivselt ja lähtudes teenetest ning ilma poliitilisi kaalutlusi arvestamata.²⁷⁸ EIÕKohtu kohtunike tagasivalimise puhul võib öelda, et need nõuded on tingimuslikult täidetud, sest ENPA protseduurid sätestavad, et kohtunikud peavad ka nende tagasivalimisel uuesti läbima vestluse ja saama alamkomitee poolt soovitatud. Oma 2001. aasta aruandes märkis alamkomitee, et ENPA esitatud 18-st nimekirjast 15 nimekirja sisaldasid ametisolevaid kohtunikke ja et kõigil juhtudel soovitas alamkomitee ametisolevad kohtunikud tagasi valida. Selliselt toimides tunnistas alamkomitee EIÕK tegevuse järjepidevuse vajadust, kuid langetatud otsused tuginesid siiski peamiselt kandidaatide kvalifikatsioonile vastavalt nende elulookirjeldusele ja vestlusele.²⁷⁹ Veel märgiti selles aruandes, et osalise tagasivalimise eriolukorrana käsitlemine tähendab seda, et liikmesriigid ega kohtunikud ei tohiks ametisolevate

²⁷⁷ A. Arnulf. A Constitutional Court for Europe. The Cambridge Yearbook of European legal studies, vol 6, 2003-2004, p 21.

²⁷⁸ CCJE arvamus nr 5 (2003) – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Euroopa Inimõiguste Kohtusse kohtunike nimetamist puudutavate õiguste ja praktika kohta, p 2. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/vfs/489/CCJE%282003%29op5.pdf> (20.02.2009).

²⁷⁹ Alamkomitee märkis põgusalt, et mõned kohtunikud ei nimetatud tagasi ja põhjused on Alamkomiteele teadmata.

kohtunike uueks ametiajaks valimist iseenesestmõistetavana võtta. Vestlus ning ENPA ja alamkomitee vahelesegamine tekitavad võimaluse, et ametisolevaid kohtunikke, kes on mingist poliitilisest seisukohast vaadates ebapopulaarseid otsuseid teinud, võidakse ebaausalt kohelda. Kuna aga liikmesriikide ühine nõusolek on formaalne, siis Euroopa Kohtu kohtuniku tagasivalimise protseduurid CCJE kirjeldatud nõuetele ega seega ka sõltumatuse nõudele ei vasta.

Tagasivalimise võimaluse ja lühikese ametiaja pärast on muret tuntud nii Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liidu tasandil. Euroopa Nõukogu tasandil on see tinginud ettepaneku kehtestada 9-aastane uuendamatu ametiaeg. See ettepanek tehti osana EIÕkohtu töö efektiivsuse pidevast jälgimisest ja hindamisest. Ministrite Komisjoni hindamisgrupi aruandes EIÕkohtu kohta (*The Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights*) märgitakse järgnevat: „...EIÕK-d tuleks muuta selliselt, et EIÕkohtu kohtunikud valitaks ühekordseks ametiajaks ilma tagasivalimise võimaluseta. Sellise ühekordse ametiaja pikkuseks peaks olema vähemalt 9 aastat. Nende muutuste tulemuseks oleks EIÕkohtu jätkuvuse ja ka EIÕK sõltuvuse täiendav tagamine”. Ka ENPA on andnud oma panuse sellesse, et kohtunikel oleks üks ametiaeg tagasivalimise võimaluseta. Kohe kui jõustuvad EIÕK-d muutva protokoll nr 14 sätted, muutub EIÕkohtu jaoks olukord sõltumatuse seisukohalt soodsamaks. Nimelt muudetakse protokoll nr 14 artikliga 2 EIÕK artiklit 23, asendades selle protokollis toodud uue tekstiga. Kui EIÕK artikli 23 lõike 1 kohaselt on kohtuniku ametiaeg kuus aastat ning kohtunikku võib tagasi valida, siis muudatuste kohaselt valitakse kohtunikud üheks üheksa aasta pikkuseks ametiajaks ning neid ei ole võimalik tagasi valida. Muudatustega püütakse paremini tagada kohtunike erapooletust ja sõltumatust. Endise artikli 23 lõiked 6 ja 7 jäävad alles ja muudetakse uue artikli 23 lõigeteks 2 ja 3, millega jäävad kehtima konventsiooni senised põhimõtted, et kohtuniku ametiaeg lõppeb tema 70-aastaseks saamisel ning et kohtunik jätkab ametis kuni uue kohtuniku nimetamiseni. Endise artikli 24 tekst on lisatud artiklisse 23 uue neljanda lõikena, milles sätestatakse kohtuniku ametist vabastamise võimalus teiste kohtunike kahekolmandikulise häälteenamusega, kui kohtunik ei vasta enam nõuetele.

Sarnaselt ENPA-le on ka Euroopa Parlament teinud kahel korral ettepaneku kehtestada kohtunikele 9-aastane uuendamatu ametiaeg põhjendusega, et kõrvaldada

kohtunike igasugune näiline sõltumatus liikmesriikidest,²⁸⁰ kuid Euroopa Liidu tasandil vastavaid õiguslikke muudatusi magistritöö autorile teadaolevalt kavandatud veel ei ole.

Ei ole kahtlust, et kohtunike valimine üheks pikaks ja uuendamatuks ametiajaks kaitseb kohtunikke välismõjudele või poliitilisele survele allumise süüdistuste eest kõige efektiivsemalt. Selles suhtes on Euroopa Nõukogu suund olnud õige 9 aastase kohtuniku ametiaja kehtestamisel õiguseta olla tagasivalitud. Magistritöö autor on seisukohal, et Euroopa Kohus peaks seda eeskuju järgima.

3.3.3 Muud küsimused

3.3.3.1 Keelenõude kontroll

Kuna keeleoskust kontrollib EIÕKohtu kohtukandidaatide osas alamkomitee, siis tekib küsimus sellise testimise kriteeriumidest. Kuidas määratakse kindlaks, millisel kohtunikul on olemas suurepärased teadmised ühest kohtu kahest ametlikust keelest? Kuna selgeid reegleid, kriteeriume ega juhiseid selle kohta ei ole, siis võib keeleoskuse hindamise ulatus olla teataval määral ad hoc. Üheks võimaluseks oleks see kui alamkomitee tasandil kasutataks konkreetset keeletaset näitavat testi või kaasataks vestluse läbiviimisel konkreetne ad hoc liige hindama keelenõuet. Samas ei oleks ilmselt kohane selliste kandidaatide väljapraakimine, kes ei oska küll piisaval tasemel kohtu ametlikku keelt, kuid vastavad siiski kõikidele ettenähtud muudele kriteeriumitele ning on muuhulgas ka kõrgelt kvalifitseeritud kohtunikud oma riigis. Üheks võimalikuks lahenduseks on pakutud ka seda, et ENPA kehtestaks ametisse astuvatele kohtunikele kohese intensiivse keelekursuse läbimise nõude vähemalt ühes EIÕKohtu ametlikus keeles.²⁸¹ Näiteks Lord Woolf on pakkunud välja ka seda, et kohtunikud peaksid alustama intensiivkursustega juba enne konkreetset ametisse nimetamist. Samas on magistritöö autori arvates selline mõte üsna raskesti teostatav. Näiteks mõnikord võib lihtsa asendamise korral olla olukurd selline, et valimise ja ametisse nimetamise vahele jääb nii vähe aega, et selle sees ei ole kuidagi võimalik läbida keeleõppe intensiivkursuseid.

²⁸⁰ Arnull, A. Judicial architecture of Judicial Folly? The challenge facing the European Union. *European Law review*, Vol 24, No. 5, 1999, p 522.

²⁸¹ Sellise lahenduse pakkus välja ka Pr Palm õigusasjade ja inimõiguste komitee ekspertide istungil, mis toimus 2008 aasta juunis Pariisis.

Magistritöö autor leiab, et nii Strasbourgi kui ka Luxembourggi kohtunikud peaksid siiski olema oma töös operatiivsed, mis tähendab ühtlasi ka head keeleoskust. Selle kriteeriumi tagamisel võiks olla abi alamkomitee poolt välja pakutud näidis elulookirjeldusest, kus vastav informatsioon ja vastavad keelesertifikaadid keeleoskuse tundmist ka tõendaksid. Selline standard elulookirjeldus koos vastava keeleoskust tõendava materjaliga oleks kohane ka Euroopa Kohtu kohtuniku valikul, juhul kui selle alusel saaks oma hinnangu anda ka vastav sõltumatu institutsioon riigiülel tasandil.

3.3.3.2 Kohtunike vanus

Tagasivalimise võimalusi EIÕKkohtus piirab EIÕK artikkel 23 lõige 6, mis näeb ette, et kohtuniku ametiaeg lõpeb tema 70-aastaseks saamisel. Nimetatud nõue hakkas jõustuma EIÕK muutva protokoll nr 11 jõustumise järel aastal 1998. Nimetatud nõue on Euroopa Nõukogu kontekstis üsna üllatav, sest vanusepiirangut ei ole kehtestatud ei Euroopa Kohtu kohtunike tagasivalimisel ega ka teiste rahvusvaheliste või regionaalsete kohtute kohtunike tagasivalimisele. Kohtunik, kes ei täida oma kohustusi ja kes ei vasta enam oma ametikoha nõuetele, kuulub ametist tagandamisele nii EIÕKkohtus kui ka Euroopa Kohtus. Vahe on selles, et EIÕKkohtus otsustab selle küsimuse plenaaristungil ja selle poolt peab olema 2/3 häältest.²⁸² Euroopa Kohtus peavad selle otsuse vastu võtma kohtunikud ja kohtujuristid ühehäälset.²⁸³

Mõningatel juhtudel ei ole kohtunikukandidaatide 65 aastani küündiv vanus takistanud riike neid isikuid oma riigi kohtunikukandidaadina üles seadma.²⁸⁴ EIÕK ei leia ühtegi viidet kohtunike võimaliku vanuse kohta, küll aga omab teatavat mõju nõue, et kandidaatidel peab olema teatud arv aastaid töökogemust. See nõue konkreetselt viitab omakorda tegelikult ka vanusele. See meede võib tulevikus omada tähendust nende siseriiklike sätete eksistentsile, mille kohaselt nõutakse kohtunikult konkreetset vanust.

²⁸² EIÕKkohtu reglemendi reegel 7.

²⁸³ Euroopa Kohtu põhikirja art 6.

²⁸⁴ Sellisteks riikideks on olnud näiteks Šveits ja Itaalia vt täpsemalt Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).

3.3.3.3 Kohtunikukandidaatide nimekiri

Hiljuti hakkas alamkomitee nõudma oma Sekretariaadilt kandidaatide tähestiku järgi ümberjärjestamist nendes nimekirjades ka siis, kui kandidaadid on esitatud pingereana. Praktikas aga tähendab kohtunike valimistega kaasnev liimesriikide lobitöö, ehk nõ mitteametlike mõttevahetuste tagajärjel Ministrite Komitees seda, et enamasti on valitsuse eelistatud kandidaat alamkomiteele teada. Nendel juhtudel, kui liikmesriik on oma kandidaadid pingeritta järjestanud ja see informatsioon on ka alamkomiteele edastatud (kuni hiljutise ajani), esineb ka selliseid juhtumeid, kus alamkomitee on liikmesriigi eelistustega nõustunud. Teistel juhtudel pöörab alamkomitee liikmesriigi eelistuste pingerea vastupidiseks.²⁸⁵

Magistritöö autori hinnangul võib aga siseriigi hinnang esitatud pingerea kohta osutud vajalikuks informatsiooniks ning alamkomitee võiks seda ka arvesse võtta, kuid seda üksnes sellisel juhul, kui siseriiklikud valikuprotseduurid on läbi viidud erapooletult, läbipaistavalt ja poliitilised mõjutused on välistatud st, et siseriik on järginud kõiki ENPA poolt etteantud kriteeriume. Sellisel juhul ei oleks siseriikliku eelistuse arvestamine alamkomitee poolt sõltumatus nõudega ka vastuolus.

3.3.3.4 Sotsiaalsed garantiid

Kuigi sotsiaalsed garantiid ei ole kohtunike ametisse määramise kriteeriumitega kuidagi seotud, on küsimus kohtuniku sotsiaalsetest garantiidest (tervisekindlustus ja pension) siiski otseses seoses kohtuniku sõltumatusesega.

Teiseks oluliseks küsimuseks, millega peavad tegelema siseriigid on Euroopa kohtuniku tagasipöördumine siseriigi tööturule pärast ametiaja lõppemist EIÕKohtus või Euroopa Kohtus. Tuginedes EIÕK artikli 21 lõikele 1 võib eeldada, et tagasipöörduv kohtunik on kõrgete kõlbeliste omadustega ning kõrgelt kvalifitseeritud, teadmiste ja kogemustega ning ei ole kahtlust, et on siseriigi huvides rakendada EIÕKohtus või Euroopa Kohtus praktiseerinud kohtunik kohtunikuametisse siseriigi hüvanguks. Heaks näiteks on Suurbritannia, kelle

²⁸⁵ J. Limbach, P.C. Villalón, R. Errera, A. Lester, T. Morshchakova, S. Sedley, A. Zoll. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. London: International Centre for the Legal Protection of human Rights (INTERIGHTS), 2003, p 22. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html> (23.02.2009).

õigusruum lubab kohtunikul töötada EIÕKohtu kohtunikuna ilma, et ta peaks loobuma kohtunikukohast siseriigis.

Ka Eestis on tekkinud küsimus seoses Eesti õigusega nimetada või valida oma esindajaid või kandidaate rahvusvaheliste organisatsioonide juures tegutsevate kohtuinstitutsioonide kohtunikeks ja nende sotsiaalsetest garantiidest. Vabariigi Valitsus algatas kohtute seaduse, advokatuuriseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu), mille esimene eesmärk on võimaldada rahvusvahelistesse kohtuinstitutsioonidesse tööle asunud Eesti kohtunikel nende ametiaja lõppemisel tagasi pöörduda Eesti kohtunikuametisse.²⁸⁶ Erinevalt riigisisestest kohtunikest nimetakse või valitakse kohtunikud rahvusvahelistesse kohtuinstitutsioonidesse tähtajaliselt, mitte eluaegselt.²⁸⁷ Tulenevalt asjaolust, et rahvusvahelise kohtuinstitutsiooni teenistuses oleku aeg on mitu aastat (nii EIÕKohtus kui ka Euroopa Kohtus on see 6 aastat) ei ole võimalik kohtunikele alati säilitada nende eemalviibimise ajaks vaba ametikohta. Seetõttu nähti eelnõus ette, et kohtunik võib samasse kohtusse ühekuulise etteteatamisajaga tagasi pöörduda, kui vastavas kohtus on vaba kohtunikukoht olemas.²⁸⁸ Kui samas kohtus vaba kohtunikukohta ei ole, võib rahvusvahelise kohtuinstitutsiooni teenistusest lahkuva kohtuniku tema nõusolekul määrata kohtnikuks ka teise sama või madalama astme kohtusse. Erinevalt kehtiva seaduse § 58 lõikest 2 nähti ette, et kui sellega seoses kohtunikule makstav palk oleks väiksem võrreldes sellega, mis kohtunik oleks saanud, kui ta oleks tagasi pöördunud samasse kohtusse vabale kohtunikukohale, säilitatakse talle kuue kuu jooksul kõrgem palk.²⁸⁹ Kui kohtunikul pärast Riigikohtu, Justiitsministeeriumi või rahvusvahelise kohtuinstitutsiooni teenistusest lahkumist puudub võimalus tagasi pöörduda samasse kohtusse vabale kohtunikukohale ja ta ei soovi asuda teise kohtusse, vabastatakse kohtunik ametist ja makstakse talle hüvitist. Hüvitise suuruseks on kuuekordne kohtuniku ametipalk, mida ta oleks saanud, kui tal olnuks võimalus tagasi pöörduda sellele kohtunikukohale, millel ta viimati töötas.²⁹⁰ Seega erinevalt seni kehtinud seaduse § 58 lõikest 2 ja § 99 lõike 1 punktist 6 vabastatakse eelnõu kohaselt kohtunik kohe ametist, mitte alles aasta

²⁸⁶ Kohtute seaduse, advokatuuriseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seisuga 01.06.2005 nr 764 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁸⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus § 147 lg 1 ja Kohtute seadus § 3 lõg 1

²⁸⁸ Kohtute seaduse § 58¹ lg 2.

²⁸⁹ Kohtute seaduse § 58¹ lg 3

²⁹⁰ Kohtute seaduse § 58¹ lõige 4

möödumisel. Samas makstakse talle aga kohe välja kogu lahkumishüvitis (6 kuu ametipalk), mitte ei maksta seda igakuiselt.

Kuna ei EIÕKohtu kohtunik ega Euroopa Kohtu kohtunik ei esinda kohtunikuna rahvusvahelises kohtuinstiitutsioonis õigusemõistmisel riiki vaid ei tohi otsuse tegemisel lähtuda erapoolikutest huvidest ega võtta vastu mingeid korraldusi ei liikmesriigist ega muudelt isikutelt on kohtunike erapooletuse ja sõltumatus tagamiseks rahvusvaheliste kohtuinstiitutsioonide alusdokumentides ette nähtud kohtuniku ametikitsendused ja ametist tagandamise alused. Samas laienevad kohtunikele teatud privileegid ja immunitetid; samuti makstakse kohtunikele tasu ning tagatakse muud sotsiaalsed garantiid. Nii sätestab EÕIK art 51, et EIÕKohtu liikmed kasutavad oma ülesannete täitmisel Euroopa Nõukogu põhikirja artiklis 40 ja selle alusel sõlmitud lepetes ettenähtud eesõigusi ja immunitete. Kohtunike teenistusega seonduvat reguleerib Ministrite Komitee 10. septembri 1997. aasta resolutsioon (97) 9 EIÕK protokoll nr 11 alusel moodustatud EIÕKohtu kohtunike staatus ja teenistustingimuste kohta. Euroopa Kohtu kohtunikele esitatavad nõuded ja ametikitsendused on sätestatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklites 223 ja 225 ning protokoll Euroopa Kohtu põhikirja kohta artiklites 2–18 ja artiklis 47. Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu kohtunikele laienevad Euroopa Ühenduse privileegide ja immunitetide protokoll artiklid 12–15 ja 18. Kohtunike tasustamisega seonduvat reguleerib nõukogu määrus 422/67/EMÜ, 5/67/EURATOM komisjoni presidendi ja liikmete ning Euroopa Kohtu presidendi, kohtunike, kohtujuristi ja kohtusekretäri tasude kindlaksmääramise kohta.²⁹¹

Tulenevalt eeltoodust täiendati eelnõuga kohtute seadust viisil, mille kohaselt rahvusvahelise kohtuinstiitutsiooni teenistuses oleku ajaks kohtuniku volitused ja teenistussuhe peatuvad.²⁹² Teenistussuhte peatumise ajal on kohtunik kohustatud täitma oma ülesandeid üksnes selle instiitutsiooni huvides, kes tagab talle ka vastavad sotsiaalsed garantiid. Nimetatud aspekti osas erines kavandatud § 58¹ seni kehtinud seaduse §-st 58, mille lõike 1 kohaselt kohtuniku volitused Riigikohtu või Justiitsministeeriumi teenistuses oleku ajal küll peatuvad, kuid kohtunikul säilivad Riigikohtu või Justiitsministeeriumi teenistuses oleku ajal kohtunikupalk ja muud

²⁹¹ Nõukogu 25. juuli 1967. aasta määrus nr 422/67/EMÜ, 5/67/Euratom komisjoni presidendi ja liikmete ning Euroopa Kohtu presidendi, kohtunike, kohtujuristide ja kohtusekretäri rahaliste tasude kindlaksmääramise kohta (EÜT 187, 8.8.1967, lk 1).

²⁹² Kohtute seadus § 58¹ lõige 1

tagatised.²⁹³ Kavandatava § 58¹ aluseks võeti ATS § 107, mille kohaselt tähendab ametniku teenistussuhte peatumine ametniku ajutist vabanemist teenistusülesannete täitmisest ja ametiasutuse ajutist vabanemist kohustusest kindlustada ametnikule töö. Teenistussuhte peatumise ajaks säilitatakse ametnikule ametipalk koos lisatasudega või makstakse muud hüvitist üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras.²⁹⁴ Eelnõuga kavandatud § 58¹ lõike 6 kohaselt võetakse rahvusvahelise kohtuinstitutsiooni teenistuses oldud aeg siiski arvesse teenistusaastate eest lisatasu maksmisel ning muude tagatiste võimaldamisel²⁹⁵ (nt staaži arvutamine jms). Riigikogu võttis kohtute seaduse, advokatuuriseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse vastu ning see jõustus 1.jaanuaril 2006. aastal.

3.4 Soovitused

Järgnevad soovitused peegeldavad esiteks vajadust liikmesriikide valimisprotseduuride rahvusvahelisel tasandil jälgimiseks ja teiseks valimisinstitutsiooni kriitilise rolli tunnustamist riigiüleasel tasandil kandidaatide hulgast kohtunike valimisel.

Magistritöö autori arvates on olulise tähtsusega, et EIÕKohtu süsteemis enne kandidaatide nimekirjade Ministrite Komiteele saatmist tuleb kontrollida kandidaatide CV-des toodud informatsiooni õigsust. Samuti leiab magistr töö autor, et ka Euroopa Kohtu süsteemis oleks koht institutsioonil, kes kontrolliks elementaarsete EÜ asutamislepingust tulenevate kriteeriumide täitmist siseriigi poolt. Selleks võib olla ka Lissaboni lepingu järgselt tööle asuv vastav komitee. Ühtlasi võiks sellel komiteel olla pädevus kandidaadi tagasilükkamiseks juhul kui esineb kahtlus, et liikmesriigi poolt esitatud kandidaat ei vasta EÜ asutamislepingus sätestatud kriteeriumidele.

Pädevate kohtunike ametisse nimetamisel on äärmiselt oluline, et liikmesriikide poolt esitatud kandidaatide nimekirjad ja valimise protseduuride kirjeldused vaadataks üle hoolikalt. Kui võimalik, siis tuleb lasta liikmesriikidel oma valimise protseduure üksikasjalikult kirjeldada. Kui valimise protseduurid ei vasta ülaltoodud

²⁹³ Kohtute seaduse, advokatuuriseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seisuga 01.06.2005 nr 764 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Kohtute seaduse § 58 lõige 5

soovituse kohaselt Euroopa Nõukogu poolt sätestatavatele miinimumstandarditele või mingil muul moel ei vasta kohtusüsteemi sõltumatuse nõuetele, siis tuleks sellised nimekirjad liikmesriikidele tagasi saata. Käesoleva magistrirühma autor on veendunud, et samasugused nõuded peaksid kohalduma ka Euroopa Liidu kohtunikukandidaadi valikuprotseduuridele, tehes erandi nõuetele, mis puudutavad kolme kandidaadi esitamist, kohtunikukandidaadi nimekirju ning ad hoc kohtunikku, sest need kriteeriumid ei ole Euroopa Kohtu kohtunikukandidaatide valimisele kohaldatavad.

Mis puutub arvamust andvasse kogusse ükskõik kas siis alamkomitee näol või Lissaboni lepingu järgselt loodava komisjoni näol, kellega valitsused enne hääletamist konsulteerima hakkavad, siis peab selline kandidaatide kvalifikatsiooni ja sobivuse kohta soovitusi esitav institutsioon olema kahtlemata sõltumatu, rakendama ausat ja avatud protseduuri ning omama selle rolli täitmiseks vajalikku ekspertiisi. Selle tagamiseks üheks viisiks on rakendada sõltumatutest isikutest koosnev institutsioon, mille koosseisu kuuluksid kohtualaste kogemustega isikud. See nõuandev institutsioon peaks vaatama läbi esitatud elulookirjeldused ja korraldama kandidaatidega põhjalikud vestlused eesmärgiga määratleda kõige sobivam kohtunikukandidaat ning esitada oma otsuste kohta ka põhjendused. See määratlus sobiks ilmselt kõige paremini Lissaboni lepingu järgselt loodava kohtunikukandidaadi kohta hinnangut andvale komisjonile. Teise variandina võib Euroopa Nõukogu tasandil tugevdada olemasolevat alamkomiteed, lisades sellele sõltumatute kohtualaste hindajate grupi. Kohtualased hindajad võtaksid osa kandidaatidega korraldatavatest vestlustest ja annaksid alamkomiteele põhjendatud nõu kõige sobivama kandidaadi valimiseks. Mõlemal juhul peab vestluste žürii tagama vestluse vastamise vähemalt riiklikul tasandil rakendatavatele standarditele ja seda järgnevatel aspektides:

- kasutatavate kriteeriumite usaldusväarsus,
- esitatavate küsimuste usaldusväarsus, järjepidevus ja ausus ning
- kandidaatide vastuste objektiivne hindamine.

Selleks tuleks nii riiklikul kui rahvusvahelisel tasandil järgida ülaltoodud soovitatavat vestluste blanketti ning järjepidevuse huvides peaks ka riigiüleisel tasandil vestluse žürii olema kõigi kandidaatide puhul sama ja võimaluse korral tuleks kõigi kolme kandidaadiga vestlused pidada ühel ja samal päeval.

Lisaks praegu kasutatavale esitatud kandidaatide sobivuse hindamise praktikale peaks alamkomitee või muu loodud sõltumatu valimisinstantsioon esitama täpsema aruande, mis sisaldaks põhjendusi esitatud seisukohtadele ja pingeridadele. Kui liikmesriik on esitanud pingerea ja seda muudetakse, siis tuleb see ära märkida ja tuua välja ka selle muudatuse põhjendused. Olukordade jaoks, milles ENPA või Euroopa Liidu tasandil valitsused saavad või peavad liikmesriigi poolt esitatud kogu nimekirja või esitatud kandidaadi tagasi lükkama, tuleb kehtestada vastavad juhised ja protseduurid. Samuti tuleb neis sätestada olukorrad, kus riik ei suuda edastada kolme piisava kvalifikatsiooniga kandidaati. Kui liikmesriik on oma kandidaatide nimekirja esitanud, siis põhimõtteliselt ei tohiks sellel liikmesriigil olla õigust seda nimekirja ise tagasi võtta, kui selleks ei ole mõjuvaid põhjuseid (nagu näiteks olukord, kus kandidaadid ei ole kättesaadavad). ENPA kõik liikmed peavad saama koopia alamkomitee üksikasjalikust aruandest koos kandidaatide elulookirjeldusega.

KOKKUVÕTE

Kohtusüsteemi sõltumatus on üks õigusriigi nurgakivisid. Kohtunike autoriteet ja usaldusväärsus ei põhine mitte sellel, et nad on valitud olema kohtunikud, vaid sellel, et nad on nii poliitilistest kui muudest mõjutustest sõltumatud. Nii nagu siseriiklikul tasandil, peavad ka riigiüleste kohtute kohtunikud olema sõltumatud ja erapooletud, sest nii Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liidu liikmesriikidele on omane võimude lahususe ja kohtu sõltumatuse põhimõtete austamine.

Rahvusvaheliste standardite kohaselt on kohtunike valimisel ja ametisse nimetamisel võtmeroll kohtusüsteemi sõltumatuse kindlustamisel ning kohtunike võimalikult kõrge kvalifikatsiooni tagamisel. Pidades silmas sellistest rahvusvahelistest lepingutest, nagu EIÕK ja Euroopa Liidu lepingud, tulenevate kohustuste tähtsusest riikide õigussüsteemidele ja kohtunikele, on sõltumatuse seisukohalt otsustava tähtsusega, et neid lepingud tõlgendavate kohtute kohtunike ametisse nimetamisel ja uuesti nimetamisel lähtutaks samasugusest veendumustest ja austataks samu põhimõtteid, mis kehtivad siseriiklikes õigussüsteemides.²⁹⁶ Kuna sõltumatuse ja erapooletuse mõisted on lahti mõtestatud erinevate rahvusvaheliste ühenduste poolt pakuvad need standardid mittesiduvast suuniste vormis ka käesoleva magistrirõõ raames EIÕKkohtu ja Euroopa Kohtu kohtuvõimu sõltumatust toetava tegevuse hindamiseks pidepunkte. Rahvusvahelised standardid nõuavad, et kohtunike ametisse määramised põhineksid kandidaadi teadmistel ja kogemustel, arvestades kandidaadi kvalifikatsiooni, laitmatust, võimekust ja tulemuslikkust. Ametisse määramise protsessid ja toimingud peavad olema avalikud ja läbipaistavad ning ametisse määramise süsteem peab välistama poliitiliselt kallutatud kohtunike ametisse määramise.

Kuigi EIÕKohus on Euroopa Nõukogu struktuuri kuuluv organ ning Euroopa Kohus on üks Euroopa Liidu institutsioonidest ning erinevatesse süsteemidesse kuulumise tõttu on ka nende kohtute struktuur ja menetluslikud protsessid kujundatud täitma konkreetse süsteemi eesmärke, peab magistrirõõ autor rahvusvaheliste standardite põhjal ja mõlema kohtu võrdluse taustal üldistatult möönma, et kohtuvõimu

²⁹⁶ CCJE arvamused nr 1 (2001) - Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta, p 56. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf> (26.03.2008).

sõltumatuse tagab EIÕKohtu kohtunikukandidaadi valiku ja ametisse nimetamise protsess paremini kui Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valiku ja ametisse nimetamise protsess. Kuigi samalaadselt Euroopa Liidu õigusega ei sekku siseriiklikusse menetlusse ka EIÕK ning üksikute eranditega on enamuse EIÕK osalisriikide menetlusprotsesse poliitilised ja kõrvaltvaatajale ebaselged,²⁹⁷ on Euroopa Nõukogu tasandil olemas arvestatav kontrollimehhanism alamkomitee näol, kes kontrollib siseriikide poolt ENPA juhiste täitmist ning kelle pädevuses on ka teha ettepanekud ENPA-le nimekirjade tagasilükkamiseks juhul kui need ei vasta ENPA juhistele. Samuti toetab EIÕKohtu kohtuvõimu sõltumatust asjaolu, et kohtunikukandidaate valides peavad riigid olulisel määral arvestama ENPA juhistega ning sellest johtuvalt ka võimalusega, et nõuete eiramisel lükatakse nende esitatud kohtunikukandidaatide nimekiri riigiüleasel tasandil tagasi. ENPA juhiste ning alamkomitee näol on loodud meede, mis tõhusalt aitab välistada poliitiliselt kallutatud kohtunike ametisse nimetamist. Samuti on positiivne, et EIÕK osalisriikide valitsustele edastatakse vaba koha tekkimisel juhised aktsepteeritavate valikuprotseduuride kohta, mis on tähelepanu juhtimise seisukohalt äärmiselt operatiivne meede ning teeb raskemaks nende nõuete eiramise.

Just riigiülese kontrollimehhanismi olemasolu võimaldab eeldada süsteemi suuremat vastavust rahvusvahelise õiguse sõltumatuse standarditele läbi selle, et püütakse tagada valikuprotseduuride läbipaistvus ning korrektsus ning eeldada, et see põhineb isikute vastaval haridusel, teenetel ja väärtuslikel omadustel.

Kuna Euroopa Kohtu kohtunikukandidaadi valimiseks riigiülesele tasandile ühtegi juhiste ei edastata ning riigiülesele tasandile kontrollimehhanism puudub, siis sisuliselt sõltub kandidaadi valik riigi suvast. Asjaolu, et suvalisuse välistamiseks puuduvad Euroopa Liidu tasandi õigusaktides igasugused õiguslikud alused või tõhusad vahendid, viitab sellele, et ametisse nimetamise protseduurid Luxembourg'i süsteemides on vastuolus ÜRO aluspõhimõtete kohtuvõimu sõltumatuse kohta, Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel nr 94(12) ja ÜRO Kohtunike sõltumatuse põhiprintsiipidega, kuna kohtusüsteemi liikmete valimiseks kasutatavad meetodid ei välista sobimatute motiivide rakendamist. Selgete juhiste puudumine tähendab seda, et praktikas on igal liikmesriigil kohtunikukandidaatide valimiseks

²⁹⁷ J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006, lk 206.

oma menetlused, mis üksteisest suuresti erinevad ning on enamasti tavade ja traditsioonilise praktika tulemus. Reguleerimatus aga suurendab ohtu, et kohtunikukandidaate võidakse siseriiklikul tasandil valida mitteametlike suhete alusel. Kindlasti annavad mõnedes liikmesriikides ebaselged valimisprotseduurid tulemuseks ka head kandidaadid, kuid kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõte ja selle avalik nägemus on siiski ohustatud faktist, et need valimisprotseduurid on väga väheste eranditega kinnised ja määratlematud. See aga omakorda viitab sellele, et Luxembourgigi kohtusüsteemis ei vasta kohtunike ametisse määramise protsess rahvusvahelistele standarditele, mis nõuavad, et ametisse määramise protsessid ja toimingud peavad olema avalikud ja läbipaistavad ning ametisse määramise süsteem peab välistama poliitiliselt kallutatud kohtunike ametisse määramise.

Nii EIÕKkohtu kui ka Euroopa Kohtu kohtunike ametisse nimetamise protsesside kõige problemaatilisem aspekt seisneb EIÕK-s ja EÜ asutamislepingus sätestatud kohtuniku ametisse nimetamise objektiivsete kriteeriumide ebaselguses ja määratlematuses. Nimetatud kriteeriume on võimalik liikmesriikide poolt väga laialdaselt ja nõ vastavalt vajadusele tõlgendada. Kuigi Luxembourgigi kui ka Strasbourgi süsteemides arvatakse, et liikmesriigid nõ ise teavad, mida nad teevad, seades üles kohtunikukandidaate, lähtudes kehtestatud ametikriteeriumidest, ei ole välistatud, et ebaselged ja piiritlemata ametikriteeriumid võivad soodustada ebapiisava kvalifikatsiooniga või muul moel ebasobivate kohtunike ametisse nimetamist.

Siseriiklikud kandidaatide valimiseks kasutatavad meetodid on sõltuvalt liikmesriigist väga erinevad kuid kokkuvõtvalt võib välja tuua järgmised probleemkohad: a) kandidaatide valimiseks kasutatavad meetodid on sõltuvalt liikmesriigist väga erinevad; b) enamikul juhtudel ei ole siseriigis kehtestatud mingeid reegleid kohtunikukandidaatide ülesseadmiseks; c) EIÕK süsteemis ei lase paljud valitsused kandidaatide nimekirja määrata ühtegi naist; d) kandidaadid ei vasta alati EÕIK-s sätestatud kriteeriumitele (kandidaatidel ei ole praktilist kogemust inimõiguste valdkonnas, ei ole kunagi töötanud kohtunikuna, või ei valda piisavalt prantsuse ega inglise keelt.

Vaadeldes Eesti siseriiklike valikuprotseduure, siis on selles vallas toimunud viimasel ajal märkimisväärsed arengud nii õiguslike aluste kui ka praktilise poole pealt. Ka Euroopa Nõukogu õigusasjade ja inimõiguste komisjoni raporti kohaselt on Eestis mitmeid valdkondi, mida võib eeskujulikeks pidada. Näiteks on positiivne, et kohtunikukandidaadi leidmiseks viiakse läbi avalik konkurss, mis hõlmab endas näiteks ka konkreetse informatsiooni saatmist otse nii magistri- kui doktorikraadi omandavatele üliõpilastele ja teistele silmapaistvatele Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse valdkonnas töötavatele isikutele. Positiivne on asjaolu, et kohtunikukandidaatide nimekirjad on sisaldanud mõlemast soost kohtunikukandidaate. Samas on aga kõige rohkem esile tõstetud asjaolu, et kohtunikukandidaatide valimiseks on siseriiklikult kehtestatud õiguslikud alused. Nõrgemateks kohtadeks on asjaolu, et kandidaatidel ei ole praktilist kogemust inimõiguste valdkonnas. Samuti asjaolu, et kandidaadid ei valda piisavalt prantsuse ega inglise keelt.

Samas oleks Eestil kohtuvõimu sõltumatuse tagamise seisukohalt veel paljutki teha, et aidata kaasa sõltumatule kohtunikukandidaatide valimisele. Nimelt õonestab usku riigiüleste kohtunike sõltumatusesse asjaolu, et riigikogu ei ole valimisprotsessidesse kaasatud ning puudub sõltumatu ja konkreetset kohtunike valimiseks moodustatud institutsioon, kellest vähemalt pooled oleksid kohtunikud. Riigikohtu esimehe arvamust ei saa selles kontekstis piisavaks pidada, isegi kui valitsus väidab, et just see arvamus oli kõige suuremaks kaalukeeleks otsuse tegemisel.

Mis puudutab otsustusprotsessi ennast siis ei toeta kohtunike sõltumatuna nämist kuidagi asjaolu, et valitsuse hinnangut kandidaadi sobivusele riigi kõrgeimasse kohtusse või kandidaadi kompetentsust õiguslal kontrollib teine valitsus. Ei ole ametlike viiteid selle kohta, et ametisse nimetamisi oleks Euroopa Kohtu tasandil ka aeg ajalt teiste valitsuste poolt blokeeritud. Põhjus on enamasti selles, et ametisse nimetamise protsess riikides ei ole läbipaistev ja avaldamisele kuuluvad ainult edukaks osutunud kandidaatide nimed. Kuna Euroopa Kohtu kohtunike valikul on rahvusvahelistele kohtutele omaselt liikmesriigid peremehed, kusjuures puuduvad igasugused mehhanismid kohtuvõimu sõltumatuse põhimõtete tagamiseks annab see aluse Euroopa Kohtu supranatsionaalsuse kahtluse alla seada. Kuigi käesoleva

magistritöö autor ei poolda menetluse peensusteni reguleerimist, ei ole põhjendatud ka liikmesriikide absoluutne valikuvabadus ja usaldus ilma korrektse riigiülese kontrollimeetmeta, sest nii tähtsa institutsiooni puhul on kaalukausil kohtuinstitsiooni maine ja usaldatavus, aga lõppkokkuvõttes ka kogu Euroopa Liidu maine ja usaldatavus.

Sõltumatuse tagamiseks peavad protsessid olema läbipaistavad ja valikuprotsesside läbipaistvuse puudumine siseriiklikul tasandil on probleemiks nii Strasbourgi kui ka Luxembourgigi kohtunike valimisprotseduuride osas. Riikidel on võimalik täielikult varjata oma kandidaatide valimiseks kasutatavat süsteemi kuna neilt ei nõuta kohtunikukandidaadi valikul kasutatavate riiklike protseduuride avalikustamist ega selgitamist.

Asjaolu, et riikide valikuprotseduuridest puudub arvestatav ülevaade nii Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liidu tasandil, on kahetsusväärne ja loodetavasti ajas muutuv faktor. Kindlasti vajab selles osas tunnustamist ENPA töö valimisprotsesside läbipaistvamaks muutmise osas.

Magistritöö autori arvates ei ole Euroopa Kohtu kohtunike valikuprotseduur sõltumatuse seisukohast piisavalt kompleksne, sest pole tagatud, et ühelgi organil ei oleks võimalust kohtunike ametisse nimetamist kuritahtlikult mõjutada. See tähendab, et oluliselt vajaks täiustamist riigiülesed valikumehhanismid. Kindlasti paraneb Euroopa Liidu valikumehhanism oluliselt kui Lissaboni lepingu jõustumise järgselt kaasatakse kohtunike valikusse ka arvamust andev komitee. Loodetavasti saavad selle komisjoni volitused sarnanema Euroopa Nõukogu süsteemis kasutatavale alamkomiteele, mis võimaldaks suurema kaaluga tagada kohtuvõimu sõltumatuse.

Sõltumatuse tagamise kontekstis on üheks olulisemaks teguriks ametiaeg ning vaadeldes kehtivat Strasbourgi ja Luxembourgigi riigiüleste kohtunike ametiaja pikkust, ei ole kuueaastane ametiaeg võimalusega olla tagasivalitud kindlasti soodne rahvusvaheliste standardite valguses. Võimalus kohtunike kogemustevahetamiseks, ei tohiks kindlasti olla eesmärgiks kohtuvõimu sõltumatusest lõivu võttes. Ei ole kahtlust, et kohtunike valimine üheks pikaks ja uuendamatuks ametiajaks kaitseb

kohtunikke välismõjude eest ja poliitilisele survele allumise süüdistuste eest kõige efektiivsemalt. Euroopa Nõukogu on astunud selles suunas otsustavaid samme arvestades, et alates EIÕK protokoll nr 14 jõustumisest saab EIÕKohtu kohtunike ametiaeg olema 9 aastat ilma õigusega olla tagasivalitud. Samas suunas peaks püüdlema ka Euroopa Liit.

Lõpetuseks soovib magistritöö autor ära märkida, et tema poolt kaitstud bakalaureusetöös sai tuvastatud, et EIÕKohtu süsteem on iseseisvam, keskem, vabam ja apoliitilisem ning erinevalt Euroopa Kohtust peab seal otsuseid tehes vähem mõtlema nende poliitilistele tagajärgedele. Käesoleva töö kontekstist selgub, et just see on põhjenduseks asjaolule, et EIÕKohtu kohtuniku ametisse nimetamise protseduurid nii siseriiklikul kui ka riigiüleasel tasandil vastavad enam rahvusvaheliselt tunnustatud nõuetele kui Euroopa Kohtu kohtuniku valimisel rakendatavad menetlused sh nõudele, et kohtuvõim peab mitte ainult olema, vaid ka näima sõltumatu ja erapooletu. Euroopa Liidu tasandil on samu probleeme küll tõstatatud, kuid vähe on õiges suunas tegutsenud ning põhjuseks ei saa olla midagi muud kui poliitilised kaalutlused.

Eeltoodud lühikokkuvõtte magistritöö uurimisesemeks olevate süsteemide kõige olulisematest positiivsetest ja negatiivsetest asjaoludest näitab, et mõlemal süsteemil on rahvusvaheliste standardite valguses valdkondi, mida parendada, kuid kahtlemata tagab EIÕKohtu kohtunike ametisse nimetamise süsteem paremini kohtuvõimu sõltumatuse kui Euroopa Kohtu kohtunike ametisse nimetamise süsteem. Luxembourgi süsteemis riigiüleseid kohtunikke valides tuleks juhinduda käesolevas töös kohtunike valimisi puudutavatest ENPA juhistest. Nende järgi tegutsedes ning protsesside käiku jäädvustades ja avalikustades on võimalik oma valikuprotsesse parendada, et suurendada kohtunike sõltumatust, erapooletust ja pädevust ning riigiülese kohtusüsteemi legitiimsust tervikuna?

**SUMMARY: COMPARISON OF LUXEMBOURG AND STRASBOURG
SYSTEM OF APPOINTMENT OF JUDGES.
HOW INDEPENDENT ARE THE JUDGES OF EUROPEAN COURT OF
HUMAN RIGHTS AND EUROPEAN COURT?**

Helen Tralla

Estonia is both a Member State of the European Union and a Contracting State of the European Convention of Human Rights. For this reason the question of independence of the judges of the so-called Community-scale courts from the effects and competence of the governments and political forces is very relevant; the process of appointment of these judges has a significant role in evaluating this, as it affects the reliability, legitimacy and efficiency of the Community-scale courts as a whole. The main goal of this Thesis is to compare the processes and practices of appointing judicial candidates for the European Court of Human Rights (ECHR) and the European Court of Justice (ECJ) on the national level and on the Community-scale level, in order to determine which system is better in ensuring the independence, impartiality and competence of judges via the election and appointing processes.

In order to achieve the main goal, the Thesis has been divided into three chapters. **In the first chapter**, the author of the Thesis provides a short overview of the current processes and practices of appointment of judges, and the history of forming these processes and practices. The standards applied in the context of the European Council and the European Union, and various international documents, agreements and declarations related to the independence of the judicial systems and to the process of election and appointment of judges are described. **In the second chapter**, the main attention is directed towards comparison and analysis of the election criteria stated in the Treaty establishing the European Community and the European Convention of Human Rights. The practices of election and appointment of judicial candidates on the national level of Member States are reviewed. The Estonian legal basis regulating the election of judicial candidates for the ECHR and for the ECJ, and the practices thereof are analysed in depth and are compared to the practices of other Member States of the European Union and Contracting States of the European Convention of Human Rights where applicable. A separate analysis reviews the impartiality, transparency and continuity of national practices, the relation of the

independence of the judicial authority to the participation of the parliament, to the existence of independent election institutions and to the involvement of other extra-governmental institutions, and the effect of the current practices of election and appointment of judicial candidates for the ECHR and for the ECJ on the candidates being elected and on the Community-scale judicial system as a whole. **In the third chapter**, the author compares and analyses the appointment practices on the Community-scale level. The goal of this chapter of the Thesis is to highlight the pluses and minuses of the current decision-making processes and to determine whether these processes conform to the international principles and ensure a competent and independent judge base. The author also highlights the reformation attempts directed towards improving the Community-scale election mechanisms, and the key problems still existing in these election mechanisms, while trying to offer possible solutions and directions for future developments, in order to ensure the independence and authority of the Community-scale judicial system.

The existing fundamental principles, views and all kinds of international standards clearly show that the election and appointment of judges has a key role in ensuring the independence and as high qualification of the judges as possible; this is valid regarding the election and appointment of judges for the ECHR and the ECJ and also regarding the national courts. The analysis of the processes and practices of appointment clearly shows that a lack of transparency in judge election processes of the national level is a problem in the judge election processes of both Strasbourg and Luxembourg. At the same time it can be generalised according on the basis of the comparison of both of these courts and according to the international non-binding guidelines, that the process of election and appointment of judicial candidates for the ECHR is better at ensuring the independence of the judicial authority than the process of election and appointment of judicial candidates for the ECJ. Although, similarly to the law of the European Union, the European Convention of Human Rights also doesn't intervene in national procedures and most of the procedures, with a few exceptions, of the Contracting States of the European Convention of Human Rights are political and unclear to onlookers, there is still a considerable supervision mechanism on the level of the European Council, this being a sub-committee that verifies the fulfilling of the instructions of the Parliamentary Assembly of the European Council and has the necessary competence for making suggestions to the

Parliamentary Assembly for rejecting the lists if these do not conform to the Parliamentary Assembly's instructions. Such an election mechanism allows for better transparency and correctness of the election procedures and more trust on the assumption that the election is based on the education and values of the elected persons. On the other hand, the process of appointment of judges for the ECJ is not sufficiently complex, because the impossibility of any institution to malignantly affect the appointment of judges is not ensured. The seeming independence is not supported by the fact that the evaluation of a government on the suitability of a candidate for the highest court of the country or on the candidate's competence in the field of law is verified only by another government. As the Member States are the decision-makers and there are no mechanisms whatsoever for avoiding the arbitrary nature of the process, this provides the grounds for doubting the supra-nationality of the ECJ and for saying that the process of appointment of judges for the ECJ is in conflict with the tenth principle of the Fundamental Principles of the UN, as this principle states that any method used for electing the members of a judicial system must exclude the use of unsuitable motives. This unregulated situation increases the risk of judicial candidates being elected according to unofficial relations on the national level. It is not excluded that the unclear election procedures result in good candidates, but the principle of the independence of the judicial system and the public image thereof are still threatened by the fact that these election procedures, with very few exceptions, are closed and undeterminable. Hopefully, the election mechanism of the judges for the ECJ will improve considerably after the Lisbon Agreement enters into force, as an opinion committee will then be involved in the election of judges. Hopefully the powers of this committee will be similar to the sub-committee used in the system of the European Council, as this would allow more weight to ensuring the independence of the judicial authority.

There have been significant developments lately in the Estonian national election processes, regarding both the legal grounds and the process itself. On the other hand, the negative side includes the fact that the Riigikogu is not involved in the election processes and there is no independent institution established specifically for electing judges and having at least half its members as judges. The opinion of the Chairperson of the Supreme Court cannot be considered sufficient in this context,

even if the government declares that this opinion has been the most influential factor in making the decision. In the context of ensuring independence, one of the most significant factors is term of office; for the judges of Strasbourg and Luxembourg this is six years with the possibility of being elected again. In the view of the international standards, this model does not ensure the independence of the judicial authority in the most efficient way. There is no doubt that electing judges for one long and non-renewable term of office is the most efficient way of protecting the judges from outside influences and from accusations of taking influence from political pressure. The European Council has made some serious steps in this direction, taking into account the fact that after the Protocol No. 14 of the European Convention of Human Rights enters into force, the term of office of the judges of the European Court of Human Rights will be 9 years without the right of re-election. The European Union should go in the same direction as well.

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

1. Alter, K. Explaining National Court acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration. *The European Courts and National Courts. Doctrine end Jurisprudence. Legal Change in its Social Context.* Eds. A.M Slaughter, A. Stone Sweet and J. Weiler. Oxford Hart Publishing, 1998, p 227-252.
2. Amerasinghe, C., F. Judges of the International Court of Justice – Election and Qualifications. *Leiden Journal of International Law*, No. 14 (2), 2001, p 335-348.
3. Arnall, A. A Constitutional Court for Europe. *The Cambridge Yearbook of European legal studies*, Vol. 6, 2003-2004, p 1-35.
4. Arnall, A. Judicial architecture of Judicial Folly? The challenge facing the European Union. *European Law review*, Vol 24, No. 5, 1999, p. 516-524.
5. Arnall, A. *The EU and its Court of Justice.* – Oxford: Oxford University Press, 1999.
6. *A True European: Essays for Judge David Edward.* Edited by Mark Hoskins & William Robinson. 2003. Oxford and Portland, Oregon.
7. Brown, N., Kennedy, T. *The Court of Justice of the European Communities*, Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell, 1994, p 440 .
8. Craig, P., de Búrca, G. *EU Law. Text, Cases and Materials.* Second edition. Oxford: Oxford University Press, 1998.
9. Craig, P., de Búrca, G.. *EU Law. Text Cases and Materials.* Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2003.
10. Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste esimese astme kohtu tutvustus. Koostaja: J. Laffranque. Juura Õigusteabe AS, 2001.
11. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 1 (2001). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf> (26.03.2008).
12. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu 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. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikohus.ee/vfs/486/CCJE%282001%29op2.pdf> (15.05.2009).

13. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 3 (2001). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Kohtunike ametialase käitumise, eeskätt kutsetika, sobimatu käitumise ja erapooletuse kohta. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/vfs/485/CCJE%282001%29op1.pdf> (26.03.2008).
14. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 5 (2003). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele Euroopa Inimõiguste Kohtusse kohtunike nimetamist puudutava õiguse ja praktika kohta. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/489/CCJE%282003%29op5.pdf> (20.02.2009).
15. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 9 (2006). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele kohtunike rollist rahvusvahelise ja Euroopa õiguse tõhusa kohaldamise tagamisel. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/558/CCJE_2006_op9.pdf (20.02.2009).
16. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 10 (2007). – Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/659/CCJE-arvamus-10-2007.pdf> (20.02.2009).
17. Euroopa Liidu leping, muudetud Nice'i lepinguga. Euroopa Ühenduse asutamisleping, muudetud Nice'i lepinguga. J. Laffranque (koostaja). Tallinn: Kirjastus Juura, 2004.
18. Euroopa Liidu Infokeskus. Uudised Euroopa Liidu teemal. Valitsus nimetas Uno Lõhmuse Euroopa Kohtu kohtunikuks. Arvutivõrgus: <http://elik.nlib.ee/?id=6387>
19. ETV/24 Online uudised 17.01.2004. Rein Lang Kritiseerib eurokohtuniku määramise korda. Arvutivõrgus: <http://www.etv24.ee/index.php?0536080> (20.02.2008)
20. Helfer, L., R, Slaughter, A.,-M. Toward a theory of Effective Supranational Adjudication. The Yale Law Journal, Vol.107:273, 1997-1998, lk 273-391.
21. Henkel, C. Judicial Legislation in the European Union. Wisconsin International Law Journal, Vol. 19, No. 2, 2000-2001, p155-156.
22. Hillgenberg, H. A fresh look at soft law. European Journal of International Law. Vol. 10 (1999) no. 3. p. 499-515.
23. Hunnings, N. M.. The European Courts. London: Cartermill International, 1996.

24. Ingadottir, T. The International Criminal Court Nomination and election of Judges. A Discussion paper, 4. juuni 2002. Arvutivõrgus: http://www.pict-pcti.org/publications/ICC_paprs/election.pdf
25. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Tõlge Uibopuu, H., J. Salzburg ja Tallinn: Juura, õigusteabe AS, 2000.
26. Juhend menetlusosaliste esindajatele kirjaliku ja suulise menetluse kohta Euroopa Ühenduste Kohtus. 2009. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/et/instit/txtdocfr/autrestxts/txt9.pdf> (20.02.2009).
27. Kalamees, K. Rein Lang Kritiseerib eurokohtuniku määramise korda. – Eesti Päevaleht. 17.01.2004. Arvutivõrgus: <http://www.etv24.ee/index.php?0536080> (20.02.2008).
28. Kase, K. Lang tahab Euroopa Kohtu kohtunikku avaliku konkursiga otsida. Eesti Päevaleht. 26.11.2008. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/?id=52133> (20.02.2009).
29. Kenney, S. Breaking the Silence: Gender Mainstreaming and the Composition of the European Court of Justice. Feminist Legal Studies, Vol 10, No 3, 2002, p 257-270.
30. Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus / koost. Julia Laffranque. – Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003. 293 lk. Viidatud: J. Laffranque 2003.
31. Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Tõlge eesti keelde: Õigustõlkebüroo Interlex OÜ. – Avatud Ühiskonna Instituut/ Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm. Tartu, SA Iuridicum, 2001, lk 7-67.
32. Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Kohtute sõltumatus Eestis. Avatud Ühiskonna Instituut, Euroopa Liiduga Liitumise Seireprogramm. Tartu: Iuridicum, 2001. Viidatud: Avatud Ühiskonna Instituudi aruanne.
33. Limbach, J., Villalón, P. C., Errera, R., Lester, A., Morshchakova, T., Sedley, S., Zoll, A. Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights. International Centre for the Legal Protection of human Rights. London: INTERRIGHTS Publication, May 2003. Arvutivõrgus: <http://www.interights.org/jud-ind-en/index.html> (20.02.2009). Viidatud: Interights raport.

34. Lachs, Manfred. A Few Thoughts on the independence of Judges of the International Court of Justice. *Columbia Journal of Transnational Law*, 25, 1987, p 593 – 600.
35. Lachs, Manfred. Some Reflections on the Nationality of Judges of the International Court of Justice. *Pace Yearbook of International Law*, 4 1992, p 49 – 68.
36. J. Laffranque. Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. Doktoritöö. Juhendaja R. Narits. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003.
37. Laffranque, J. Eesti huvid Euroopa Kohtus - kas sise- või välispoliitika? *Sirp: Diplomaatia*, 2004, 5. veebruar, lk. 13-14.
38. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006.
39. Laffranque, J. Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. – *Juridica*, 2003, nr 3, lk 180-190.
40. Laffranque, J. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn, 1999.
41. Laffranque, J. Kui sõltumatu on Eesti kohtuhaldus. “Postimees” 7 veebruar 2008. Arvutivõrgus:
<http://www.postimees.ee/070208/esileht/arvamus/310465.php>
42. Laffranque, Julia. Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. - Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003. - 293 lk.
43. Lõhmus, U., Teras, L. Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlusest. *Riigikogu toimetised*, 2006, Nr 14, lk 75 - 82.
44. Lõhmus, U. Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus. *Riigikogu Toimetised*. Riigikogu Kantselei väljaanne koostöös Sihtasutus Eesti Õiguskeskusega 2001. lk 87-95.
45. Lõhmus, U. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – *Inimõigused ja nende kaitse Euroopas*. Tartu 2003.
46. U. Lõhmus. Võimude lahususe probleeme kohtuvõimu vaatepunktist. *Õigus Teada; Ajaleht juristidele*, nr 4 (34) detsember 1999.

47. Mackenzie, R., Philippe, S. International Courts and tribunals and the Independence of the International Judge. Harvard International Law Journal, Vol 44 No 1, 2003, p 271-285.
48. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhisõiguste-ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
49. Maruste, R. Sillaste, T. Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja Inimõiguste Kohus. Tallinn: Euroopa Nõukogu Tallinna Info- ja Dokumendikeskus, 1999.
50. Maruste, R. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus. – Juridica 2004, nr 10, lk 660.
51. Maruste, R. Rahvusvaheliste kohtu otsuste siseriiklikust täitmisest. – Juridica, 2003, nr 9, lk 616-623.
52. Maruste, R. Menetlus Euroopa Inimõiguste Kohtus. Kogumikus Lõhmus, U. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. SA Iuridicum, 2003, lk 239-269.
53. Marustel võimalus jätkata inimõiguste kohtunikuna. Eesti Päevaleht. 29.01.2004. Arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/256214> (30.01.2009).
54. Mattson, T. Euroopa Inimõiguste kohtunikuks pürib kolm inimest. 17.10.1997. Arvutivõrgus: <http://arhiiv2.postimees.ee:8080/leht/97/10/17/uudis.htm#kaheksas> (20.02.2009).
55. Oppermann, T. Euroopa õigus. – Tallinn: Juura, Õigusteabe AS. 2002.
56. Pau, M. Rait Maruste siirdub Strasbourgi. - Õhtuleht. 29.01.1998. Arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/index.aspx?id=16087> (15.01.2009).
57. Rahvusteülene, riikideülene või teisisõnu suveräänsuse osaline või täielik loovutamine vt täpsemalt J. Lafranque. Kohtuniku eriarvamuse võimalikkusest ja vajalikkusest
58. Riigikogu X koosseis: statistikat ja ülevaateid. Peatoimetaja Allan Sikk. – Tallinn: Riigikogu Kantselei: Eesti Rahvusraamatukogu, 2007.
59. Riigikohtu esimehe Märt Rask'i ettekanne kohtunike täiskogul 3. mai 2005 Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/12309> (10.10.2007).
60. Riigikohtu hääletus jättis Lõhmuse ametisse. Postimees. 22.01.2009. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/?id=72573> (20.02.2009).
61. Rudden, B., Phelan, D.R. Basic Community Cases. Second edition. – Oxford: Oxford University Press, 2001. –XXX, lk 379.

62. Segased lood eurokohtunikega. Euroopa Kohtu kohtunike valimise probleemidest. Virumaa Teataja. 5.02.2004, lk. 7.
63. Shelton, D. The Independence of International Tribunals. The Modern World of Human Rights. Essays in honour of Thomas Buergenthal (ed) San Jose, Costa Rica: Institutio Interamericano de derechos Humanos. Inter American Institute of Human Rights, 1996, 299-234.
64. Shetreet, Shimon, Deschênes, Jules. Judicial Independence: The Contemporary Debate. Martinus Nijhoff Publishers.1985.
65. Schermers, H.G., Election of judges to the European Court of Human Rights, European Law Review v. 23 no. 6 (December 1998) p. 568-578.
66. The Governance of Britain: Judicial appointments. Presented to Parliament by the Lord Chancellor and Secretary of State for Justice by Command of Her Majesty The Queen. 3.07 2007. Arvutivõrgus <http://www.justice.gov.uk/docs/cp2507.pdf> (10.02.2009).
67. Tridimas, T. The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union? Great Britain: The Federal Trust for education end research. Arvutivõrgus: http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/05_04.pdf (20.02.2009).
68. Vabariigi Presidendi kõne kohtunike täiskogul 9.veebruari 2007 Pärnus. Arvutivõrgus: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/k6ned.php?gid=89455>
69. Voeten, E. The Politics of International Judicial Appointments: Evidence from the European Court of Human Rights. 2006, Arvutivõrgus: <http://ssrn.com/abstract=939062> (22.02.2008).
70. Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri kantselei. Tallinn 2006. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/.files/181.doc> (26.04.2008).
71. Wheeler, R. Kohtute administratsioon, selle seos kohtute iseseisvusega. Tartu: AS Atlex, 1995.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALIDE LOETELU

Rahvusvahelised normatiivmaterjalid

72. Ameerika inimõiguste konventsioon. – Arvutivõrgus: <http://www.cidh.org/basicos/basic3.htm> (30. märts 2006).
73. Basic Principles on the Independence of the Judiciary. – Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm> (21.11.2007).

74. Endise Jugoslaavia kriminaaltribunali statuut. – Arvutivõrgus:
<http://www.un.org/icty/legaldoc/index.htm> (15. mai 2006).
75. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II, 1996, 11, 34.
76. Euroopa Inimõiguste Kohtu reglement (2002). – Arvutivõrgus:
<http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=129&art=62&setlang=est>
(20.02.2009).
77. Euroopa Kohtu kodukord. – Arvutivõrgus:
<http://curia.europa.eu/et/instit/txtdocfr/txtsenvigreur/txt5.pdf> (20.02.2009).
78. Protokoll Euroopa Kohtu põhikirja kohta. – Arvutivõrgus: <http://curia.eu.int>
79. Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta. - Euroopa Liit. Nice´i Leping. Euroopa Liidu Leping. Euroopa Ühenduse Asutamisleping. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Eesti Õigustõlke Keskus, 2002 , lk 123 jj.
80. Euroopa Harta Kohtunike Statuudi Kohta. 1998.
81. Euroopa Ühenduse Asutamisleping. – Euroopa Liit. Nice´i Leping. Euroopa Liidu Leping. Euroopa Ühenduse Asutamisleping. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Eesti Õigustõlke Keskus, 2002, lk 123 jj.
82. Kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. 16.detsembri 1996. – RT II 1993, 10/11, 171.
83. Lapse õiguste konventsioon. 20. november 1989. – RT II 1996, 16, 56.
84. Piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimäärkust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon. 10.detsember 1994. – RT II 1994, 14/15, 44.
85. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma Statuut. 17. juuli 1998. –RT II 2002, 2, 5.
86. The Treaty on European Union [1997] O.J. C 340/11.
87. Universal Charter of The Judge (Central Council of the International Association of Judges, 17.11.1999); Arvutivõrgus:
<http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=112&lid=5544> (21.11.2007).
88. Ühtne Euroopa Akt. [1985] O.J. L169/6
89. ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsioon. – Arvutivõrgus:
<http://www.eihr.ee/Est/DeklEST.html> (12.02.2009).
90. ÜRO Rahvusvahelise Kohtu statuut. RT II 1996, 24/25, 95.

Siseriiklik õigus

91. Law on nomination of judges from the Republic of Slovenia to international tribunals/courts. Arvutivõrgus:
<http://www.iccnw.org/documents/SloveniaLaw.pdf> (20.01.2009).
92. Statute of the Seimas. Arvutivõrgus:
http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=248127 (20.01.2009).
93. The Act of 11 March 2004 On cooperation of council of Ministers of the Sejm and the Senate in Matters related to the Republic of Poland's Membership in the European Union. Arvutivõrgus:
http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/ustawa_cooperation%20in%20EU%20matters.pdf (20.01.2009).
94. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of Czech Republic. Act No.90/1995 coll. Arvutivõrgus: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1995/90.html> (20.02.2009).

Eesti õigus

95. Kohtute seadus. – RT I 2009, 4, 27.
96. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.
97. Välissuhtlemisseadus. - RT I 1997, 73, 1200.
98. Vabariigi Valitsuse 19. novembri 1996.a. määrus nr 192 “Välisministeeriumi põhimääruse kinnitamine. - RT I 1996, 82, 1460.
99. Vabariigi Valitsuse 12. novembri 1997.a. korraldus nr 839-k “Euroopa Inimõiguste Kohtu liikmekandidaatide kinnitamine”. - RT I 1997, 81, 1376.
100. Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 2004. a korraldus nr 43-k “Euroopa Inimõiguste Kohtu liikmekandidaatide kinnitamine”. – RT II 2004, 2, 7.
101. Vabariigi Valitsuse 11.juuni 1996 .a. määruse nr 160 „Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine”. - RT I 1996, 43, 844
102. Vabariigi Valitsuse 11.juuni 1996 .a. määruse nr 160 „Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine”. - RT I 2003, 87, 586.
103. Vabariigi Valitsuse seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 01.06.2005, nr 675 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee> (16.11.2008).
104. Kohtute seaduse, advokatuuriseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seisuga 01.06.2005 nr 764 SE I, arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee> (23.02.2009).

105. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996.a määrusega nr 160 kinnitatud “Vabariigi Valitsuse reglemendi” muutmise määruse eelnõu juurde.

Arvutivõrgus: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=31815

(15.05.2008).

Euroopa Nõukogu dokumendid

106. Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation Rec 2004 (1649). Candidates for the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1649.htm#_ftn1 (20.02.2009).
107. Council of Europe Parliamentary Assembly recommendation Rec 1429 (1999). National procedures for nominating candidates for election to the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/erec1429.htm> (20.02.2009).
108. Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1200 (1999) on Election of judges to the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/ERES1200.htm> (23.02.2009).
109. Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1366 (2004) on Candidates for the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1366.htm> (20.02.2009).
110. Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1627 (2008) on Candidates for the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1627.htm> (20.02.2009).
111. Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1425 (2005) on Rules of Procedure and Immunities. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1425bis.htm#general> (20.02.2009)
112. Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 1082 (1996) on the procedure for examining candidatures for the election of judges to the European Court of Human Rights. Arvutivõrgus:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta96/ERES1082.htm> (20.02.2009).

113. Council of Europe Parliamentary Assembly report on nomination of candidates and election of judges to the European Court of human rights. 1. december 2008. Doc 11767, p 11. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11767.pdf> (30.01.2009).
114. Committee of Ministers: Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers CM (2006) 203, 15.11.2006. Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (20.02.2009).
115. Regulation 1/1958 of the Council, 15 April 1958, in which are established the linguistic rules of the institutions, Official Journal of the European Communities N 17 of 6.10.1958
116. Council of Europe Parliamentary Assembly Sub-Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights information document. Procedures for electing judges to the European Court of Human Rights. 02.12.2008. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20081202_acdhdoc07.pdf (20.02.2009).
117. 17.5.1995 resolutsioon Euroopa Liidu lepingu toimimise kohta 1996 aasta valitsustevahelise konverentsi perspektiivis – liidu rakendamine ja arendamine (EÜT C 151, 19.6.1995, lk 56, p 23 (ii) raportöörid: Jean-Louis Bourlanges ja David Martin, A4-0102/1995.)
118. CM Recommendation No (86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts.
119. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 13. oktoobri 1994.a soovitus Rec (94)12 liikmesriikidele kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/T/CM> (10.01.2007).
120. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 12. märtsi 2003 soovitus Rec (2003)3 liikmesriikidele naiste ja meeste tasakaalustatud osaluse kohta poliitilises ja avalikus otsustusprotsessis. Arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=165> (27.02.2008).

121. Nõukogu 25. juuli 1967. aasta määrus nr 422/67/EMÜ, 5/67/Euratom komisjoni presidendi ja liikmete ning Euroopa Kohtu presidendi, kohtunike, kohtujuristide ja kohtusekretäri rahaliste tasude kindlaksmääramise kohta (EÜT 187, 8.8.1967, lk 1).
122. Rules of Procedure of the Assembly (Resolution 1202 (1999) adopted on 4 November 1999). Arvutivõrgus:
http://assembly.coe.int/RulesofProcedure/2009/Reglement_2009.pdf
(20.02.2009).
123. Council of Europe Parliamentary Assembly 11 February 2003 document 9694: Arvutivõrgus:
<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc03/EDOC9694.htm>
(23.02.2008).

KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU

Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused:

124. European Court of Human Rights 1.10.1982 judgment in Case of R. Piersack v. Belgium.
125. European Court of Human Rights 17.01.1970 judgment in Case of Delcourt v. Belgium.
126. European Court of Human Rights 22.06.1989 judgment in Case of Langborger v. Sweden.
127. European Court of Human Rights 21.09.2000 judgment in Case of Kremzow v. Austria.
128. European Court of Human Rights 10.10.2000 judgment in Case of Dactaras v. Lithuania.
129. European Court of Human Rights 15.11.2007 judgment in Case of Galstjan v. Armenia.
130. European Court of Human Rights 22.01.1995 judgement in Case of Bryan v United Kingdom.
131. Advisory Opinion of the European Court of Human Rights on certain legal question concerning the list of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights. 12.02.2008. Arvutivõrgus:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=828910&>

portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649 (30.01.2009).

132. Advisory Opinion of the European Court of Human Rights on Parliamentary Assembly Recommendation 1429 (1999) on national procedures for nominating candidates for election to the Court. 6.03.2000. Arvutivõrgus: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc00/EDOC8835.htm#P107_9433 (20.02.2009).

Euroopa Kohtu otsused

133. Euroopa Kohus kohtuasi 6/64 *Costa vs ENEL* (1964) EKL 585.
 134. Euroopa Kohus kohtuasi 26/62 *Van Gend en Loos* (1963) EKL 1.
 135. Euroopa Kohus kohtuasi 11/70 *Internationale Handengesellschaft v. einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* (1970) EKL 1125.
 136. Euroopa Kohus kohtuasi 374/87 *Orkem vs Komisjon* (1989) EKL 1989.

Avaldamata allikad

137. H. Pürg. Helen. Luxembourggi ja Strasbourggi kohtusüsteemide struktuuri, menetluse ja otsuste võrdlus. Bakalaureusetöö. Tallinn, 2002. (Käsikiri Tartu ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse õppetoolis).

KASUTATUD LÜHENDID:

AIK – Ameerika Inimõiguste Konventsioon

art - artikkel

CCJE – *Consultative Council Of European Judges*

EIÕKohus – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

Euroopa Kohus – Euroopa Ühenduste Kohus

ENPA – Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee

ENCJ - Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik

EPSL eelnõu – Euroopa Põhiseaduse lepingu eelnõu

INTERIGHTS - International Centre for the Legal Protection of human Rights

JN - Julgeolekunõukogu

Ministrite Komitee – Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee

OJ – Official Journal

RT – Riigi Teataja

RTL – Riigi Teataja Lisa

Rooma Statuut - Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut.

UCJ - Kohtuniku Üldharta

UNTS – United Nations Treaty Series

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Piinamisvastane konventsioon – Piinamise ning muude julmade ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon.