



Бюро по демократическим институтам
и правам человека



Исследовательская группа «Минерва»
по вопросам независимости судей
Институт Макса Планка

РЕКОМЕНДАЦИИ КИЕВСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ВОПРОСАМ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, ЮЖНОГО КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

- Судебное управление, отбор и подотчетность судей
23-25 июня 2010 г.

Независимость судебной власти является базовым элементом права на справедливое судебное разбирательство, верховенства права и демократии. В рамках поддержки усилий стран Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии в укреплении независимости судебной власти на основе данных принципов, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ совместно с Институтом сравнительного публичного права и международного права Макса Планка (ИМП) организовали и провели региональное совещание экспертов по вопросам независимости судебной власти. В работе прошедшего в Киеве совещания приняло участие около 40 независимых экспертов, среди которых были выдающиеся ученые и практикующие специалисты из 19 государств-участников ОБСЕ, а также из Совета Европы и Венецианской комиссии.

По итогам детального изучения правовых систем и практического опыта, связанного с вопросами независимости судебной власти, БДИПЧ и ИМП выбрали три темы, которые имеют особое значение в данном контексте: (1) Вопросы судебного управления, в особенности, советы судей, органы судейского самоуправления и роль председателей; (2) Отбор судей – критерии и процедуры; и (3) Подотчетность судей и независимость при вынесении судебного решения. Совещание завершилось принятием пакета рекомендаций, который, безусловно, не является всеобъемлющим. Ниже прилагается текст Киевских рекомендаций по независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Задачей данных рекомендаций является дальнейшее укрепление независимости судебной власти в регионе, в особенности, по трем указанным выше выбранным аспектам.

Государствам-участникам предлагается дать свою оценку идеям, содержащимся в Киевских рекомендациях, выявить те области, где текущее положение соответствует выработанным рекомендациям, и поделиться с БДИПЧ соответствующей информацией. БДИПЧ будет соответственно координировать обмен экспертным опытом и предоставит техническую помощь тем государствам-участникам, которые выскажут свой интерес в дальнейшем укреплении независимости судебной власти путем практической реализации предложений и мер, содержащихся в Киевских рекомендациях.

Часть I – Судебное управление

1. Управление судами и судейским сообществом должно способствовать повышению независимости и беспристрастности судопроизводства в рамках права на справедливое судебное разбирательство и принципа верховенства права. Судебное управление не должно использоваться для оказания влияния на содержание и процедуры вынесения судебного решения. Процедуры, связанные с судебным управлением, должны быть прозрачны.

Судебные советы, квалификационные комиссии и органы самоуправления

Разделение полномочий при судебном управлении

2. Судебные советы являются органами, наделенными полномочиями для решения конкретных задач в сфере судебного управления для обеспечения независимости судебной власти. Для предотвращения чрезмерной концентрации полномочий в руках одного судейского органа, а также во избежание создания видимости корпоративизма, рекомендуется провести разграничение между различными полномочиями, в том числе, по вопросам отбора (см. пункты 3-4,8) продвижения по службе и обучения судей, мерам дисциплинарного воздействия (см. пункты 5, 9, 14, 25-26), оценки профессиональной деятельности (см. пункты 27-28) и вопросам бюджета (см. пункт 6). Одним из вариантов является создание нескольких независимых органов, ответственных за конкретные вопросы судебного управления, которые не находились бы под контролем одного института или уполномоченной структуры. Состав данных органов должен отражать поставленные перед ними цели. Работа таких органов должна быть описана на уровне закона, а не в актах исполнительной власти.

Отбор судей

3. В случае отсутствия отдельного органа, занимающегося данным вопросом, необходимо создать независимую экспертную комиссию для проведения письменного и устного экзамена в процессе отбора судей (см. также пункт 8). В данном случае полномочия судебного совета должны быть ограничены и сведены к контролю за правильным соблюдением процедур, а также либо к назначению кандидатов, отобранных комиссией, либо к их рекомендации органу, в полномочия которого входит назначение судей. (По процедуре отбора см. пункты 21-23)

4. В ином случае, судебные советы или квалификационные комиссии могут быть непосредственно ответственны за отбор и подготовку судей. В таком случае крайне важно, чтобы данные органы не находились под контролем исполнительной власти и функционировали независимо от местных органов власти (по вопросу состава см. пункт 8)

Меры дисциплинарного воздействия

5. Для того чтобы избежать обвинений в корпоративизме и гарантировать справедливое дисциплинарное разбирательство, судебные советы не должны одновременно выполнять функции а) по получению дисциплинарных жалоб и проведению дисциплинарных расследований и в тоже время б) рассматривать данные дела и выносить по ним решения о

применении мер дисциплинарного воздействия. Должна существовать возможность обжалования дисциплинарных решений в соответствующем суде (см. пункты 9, 14, 25-26).

Вопросы бюджета

6. Вне зависимости от имеющихся обязательств правительства в отношении предложений по бюджету судебной системы и полномочиям парламента по принятию бюджета, рекомендуется, чтобы орган, представляющий интересы судебной власти, например, судебный совет, представлял правительству информацию о бюджетных требованиях системы правосудия, что способствовало бы принятию информированного решения. Этот орган также должен иметь возможность выступать перед парламентом в ходе обсуждения бюджета. Судебные советы могут также играть роль в ходе распределения бюджетных средств внутри судебной системы.

Состав судебных советов

7. Судьи, избираемые в действующие судебные советы, должны выбираться своими коллегами и представлять весь судейский корпус, включая представителей судов низшей инстанции. Судьи из судов апелляционной и высшей инстанций не должны доминировать в судебных советах. В случаях, когда председатель суда назначается в судебный совет, ему следует уйти с должности председателя суда. Помимо значительного числа представителей судейского сообщества, избираемых самими судьями, в состав советов могут входить преподаватели права и, желательно, представители адвокатуры, для продвижения принципов прозрачности и широкого представительства. Прокуроры не должны входить в состав таких советов, если они не принадлежат к тому же юридическому сословию, что и судьи. Другие представители правоохранительной системы также не должны входить в состав таких советов. Ни представитель президента, ни представитель министерства юстиции не должны председательствовать в совете. Главу совета следует избирать большинством голосов из числа его членов. В работе судебного совета не должны преобладать представители исполнительной и законодательной власти.

Состав органов, ответственных за отбор судей

8. Члены специальных комиссий отвечающих за отбор судей (см. пункт 3) должны назначаться судебным советом из числа представителей юридической профессии, в том числе судей. В тех случаях, когда судебные советы, квалификационные комиссии и коллегии непосредственно отвечают за отбор судей (см. пункт 4), их члены должны назначаться на определенный срок. Помимо значительного количества судей в составе такой отборочной комиссии, желательно включать в нее представителей других профессиональных групп (преподавателей права, адвокатов), с учетом соответствующей правовой культуры и имеющегося опыта. Состав таких советов должен гарантировать, что политические соображения не будут преобладать над профессиональными знаниями и квалификацией кандидатов на должности судьи. (см. пункт 21).

Состав дисциплинарных комиссий

9. Органы, ответственные за слушания дисциплинарных дел и вынесения по ним решений, (см. пункт 5 б) должны состоять не только из судей и включать представителей, не

связанных с судебским корпусом. Судьи-члены таких комиссий во время своего членства в комиссиях не должны выполнять другие функции в отношении иных судей или судебного сообщества, в том числе связанные с администрированием, бюджетом или отбором судей. Органы, занимающиеся вопросами судебской дисциплины, не должны контролироваться исполнительной властью и на их работу не должно оказываться никакого политического воздействия. Следует избегать любого контроля исполнительной власти над судебными советами или иными органами, уполномоченными решать дисциплинарные вопросы. (см. пункты 5, 25-26.)

Прозрачность судебного управления

10. Судебный совет должен регулярно собираться для выполнения своих задач. Доступ общественности к заседаниям судебного совета и публикация их решений должны быть гарантированы законом и соблюдаться на практике.

Роль председателей судов

11. Роль председателей судов должна быть строго ограничена следующим образом: они могут выполнять судебские полномочия только в том же объеме, что и рядовые судьи. Председатели судов не должны вмешиваться в процесс принятия судебных решений другими судьями и не должны участвовать в процедурах отбора судей. Также они не должны иметь полномочий в вопросах определения размера зарплаты и вознаграждения судей (см. пункт 13 по вопросам премий и привилегий). У председателей судов могут быть представительские и административные функции, включая контроль за несудебным персоналом судов. Осуществление управленческих функций требует обучения в сфере управления. Председатели судов не должны злоупотреблять своими полномочиями при распределении помещений и других ресурсов суда для оказания влияния на судей.

Распределение дел

12. Административные решения, которые могут иметь влияние на содержательную сторону судопроизводства, не должны находиться в исключительной компетенции председателя суда. Одним из таких примеров является распределение дел, которое должно проходить либо по жребию, либо по заранее определенным правилам с понятными и объективными критериями, установленными на заседании с участием самих судей. После принятия такой процедуры распределения дел, в нее не должно быть произвольных вмешательств.

Индивидуальные льготы, премии и привилегии

13. В долгосрочной перспективе, льготы, премии и привилегии должны быть отменены и зарплаты судей должны быть подняты до уровня, необходимого для обеспечения судьям нормального уровня жизни и адекватно отражающего уровень ответственности их профессии. До тех пор пока льготы и привилегии сохраняются, они должны распределяться на основе предварительно установленных критериев в соответствии с прозрачной процедурой. У председателей судов не должно быть полномочий по данным вопросам.

Ограничение роли председателя судов в дисциплинарных вопросах

14. Председатели судов могут подавать жалобы в орган, уполномоченный принимать подобные жалобы и осуществлять дисциплинарные расследования (см. пункт 5, а). Для обеспечения независимого и объективного рассмотрения жалоб у председателей судов не должно быть полномочий по возбуждению дисциплинарного производства или принятия дисциплинарных мер воздействия.

Ограничение срока полномочий

15. Председатели судов должны назначаться на определенный срок с возможностью продления их полномочий не более одного раза. В случае, если назначение производится исполнительной властью, то срок полномочий должен быть кратким и без возможности повторного назначения.

Прозрачная и независимая процедура отбора председателей судов

16. Процедура отбора председателей судов должна быть прозрачной. Объявления о вакансиях председателей судов должны быть опубликованы. Все судьи, имеющие соответствующий стаж и опыт, должны иметь возможность подать свои заявки. Компетентный орган по отбору может проводить собеседование с кандидатами. Одним из вариантов может быть избрание членами конкретного суда своего председателя. В случае назначения, осуществляемого исполнительной властью, у совещательного органа, например, судебного совета или квалификационной комиссии (см. пункт 4) должны быть полномочия делать рекомендации с учетом мнения самих судей, и эти рекомендации могут быть отклонены исполнительной властью только посредством мотивированного решения. В таком случае у совещательного органа должна быть возможность предложить иного кандидата. Помимо этого, для защиты от излишнего влияния исполнительной власти, совещательный орган должен иметь возможность преодолеть вето исполнительной власти квалифицированным большинством голосов своих членов.

Часть II – Отбор и подготовка судей

Широкий доступ к судейской профессии

17. Доступ к судейской профессии должен быть предоставлен не только молодым юристам, прошедшим специальную подготовку, но и юристам, обладающими значительным опытом работы (находящимся на середине своей карьеры). Уровень опыта в юридической профессии, который бы позволил кандидатам претендовать на судейскую должность, должен быть установлен после тщательной оценки.

Улучшение юридического образования

18. Доступ к судейской профессии должны иметь только лица с высшим юридическим образованием. В рамках университетской программы следует уделять больше внимания развитию аналитических навыков. Такие методы обучения как анализ конкретных дел, практические занятия, юридические клиники и учебные суды должны быть включены в учебную программу. Государственные и частные ВУЗы должны обеспечивать одинаковый уровень образования, в том числе при помощи дистанционного обучения. Независимые внешние оценки учебных программ университетов могут способствовать их улучшению.

Улучшение специальной подготовки судей

19. В тех случаях, когда учебные заведения для судей является частью процедуры отбора судей, такие учебные заведения должны быть независимы от исполнительной власти. Программа обучения должна фокусироваться на том, что является особо востребованным в работе судьи и дополнять университетское образование. Обучение должно включать в себя курсы по этике, навыкам общения и разрешения споров, управления и юридического письма. Судейские советы, где они существуют, могут принимать рекомендации по вопросам подготовки судей. В эти рекомендации может входить перечисление необходимых навыков и предложения по повышению квалификации судей.

20. Специальная подготовка, упомянутая в п. 19, должна быть также предоставлена представителям других юридических профессий, которые вступают в ряды судейского сообщества.

Процедуры отбора

21. Для обеспечения прозрачности в процедуре отбора судей, сама процедура и критерии отбора должны быть четко изложены в законе. Объявления об имеющихся вакансиях, а также дополнительные условия и требования, должны быть опубликованы и широко распространены. Список кандидатов (или хотя бы список прошедших предварительный отбор) должен быть публично доступен. Комиссия, отвечающая за набор судей, должна быть независимым, представительным органом, ответственным перед обществом (см. пункты 3-4). Комиссии следует проводить собеседования хотя бы с кандидатами, достигшими последнего раунда таким образом, чтобы как тема собеседования, так и его роль в процедуре отбора, была бы predetermined заранее.

22. Если процедура предусматривает проверку прошлого кандидата, такие проверки должны проводиться с максимальной осторожностью и только на основе верховенства права. Комиссия, ответственная за набор судей, может обратиться к полиции с просьбой предоставления данных об отсутствии судимостей и криминального прошлого или иных дисквалифицирующих обстоятельств. Результаты этого запроса должны быть доступны кандидату, который должен иметь право обжаловать их в суде. Никакие иные проверки не должны проводиться какими-либо органами безопасности. Решение об отклонении кандидатуры на основе данных проверки прошлого кандидата должно быть мотивировано.

23. В случаях, когда непосредственное назначение судьи находится в полномочиях президента государства, пределы его усмотрения должны быть сведены к кандидатурам, предложенным соответствующим органом (судебным советом, квалификационной или экспертной комиссией; см. пункты 3-4). Отказ назначить такого кандидата по процедурным основаниям должен быть мотивирован. В этом случае отборочный орган должен повторно рассмотреть свое решение. Одним из вариантов является предоставление отборочной комиссии права преодолеть президентское вето квалифицированным большинством голосов. Все решения должны приниматься в краткие сроки, установленные законом.

Представительство меньшинств в судейском сообществе

24. В целом представляется желательным, чтобы состав судейского сообщества отражал состав общества в целом. Для повышения представительства меньшинств в судейском сообществе следует поддерживать представителей недостаточно представленных групп в их стремлении к приобретению квалификации судей. Никто не должен быть лишен таких возможностей из-за принадлежности к определенному меньшинству.

Часть III – Подотчетность судей и независимость при вынесении судебного решения

Дисциплинарное производство

25. Дисциплинарные производства против судей должны касаться случаев грубого и непростительного непрофессионального поведения, которые наносят вред репутации всего судейского сообщества. Дисциплинарная ответственность не должна распространяться на содержание решений или вердиктов, в том числе в случаях расхождения юридических толкований между судами, а также на случаи судебных ошибок или критику судебной системы.

Независимый орган по дисциплинарным вопросам

26. Необходимо, чтобы был создан специальный независимый орган (суд, комиссия или совет) для рассмотрения дисциплинарных дел в отношении судей (см. пункт 9). Те органы, которые рассматривают дисциплинарные дела, не должны иметь полномочий по их возбуждению, а также иметь в своем составе членов, у которых есть такие полномочия. Данные органы должны предоставить судье, в отношении которого ведется производство, необходимые процессуальные гарантии, включая право на защиту и право на обжалование в компетентный суд. Вся дисциплинарная процедура должна быть полностью прозрачной. Слушания по дисциплинарным вопросам должны быть открытыми, если только судья, в отношении которого ведется данная процедура, не потребует закрытого слушания. В таком случае у суда есть полномочия решить, является ли данное требование обоснованным. Решения по дисциплинарным вопросам должны быть мотивированными. Окончательные решения по дисциплинарным вопросам должны быть опубликованы.

Профессиональная оценка судей

27. В случаях проведения оценки профессиональной деятельности судей, такая проверка не должна вредить независимости при вынесении судебных решений. Оценка работы судьи должна, прежде всего, базироваться на качественных показателях и концентрироваться на его навыках, включая профессиональную компетенцию (знание закона, умение вести судебный процесс, способность написания обоснованных решений), личную компетенцию (способность справляться с нагрузкой и принимать решения, открытость к новым технологиям), общественную компетенцию (навыки по ведению переговоров и примирению сторон, уважение к сторонам) и, для возможного назначения на административные должности, лидерских навыков. Эти же навыки следует развивать в рамках программ подготовки судей, в также непосредственно в ходе работы в суде.

28. Ни при каких обстоятельствах не следует оценивать судей по содержанию их решений или вердиктов (как напрямую, так и через статистику по отмене их решений вышестоящей инстанцией). То, как судья решает дело, никогда не должно быть поводом для наказания.

Статистика по эффективности судебной деятельности должна использоваться в основном для административных целей и служить лишь одним из факторов оценки работы судей. Оценка работы судей может быть использована для того, чтобы помочь судьям выявить те аспекты их работы, которые они могут улучшить, и для дальнейшего продвижения по службе. Периодические экзамены или аттестация судей, которая может привести к их отстранению от должности или иным санкциям, неприемлемы для судей с пожизненным сроком полномочий.

29. Критерии профессиональной оценки должны быть четко сформулированы, прозрачны и унифицированы. Основные критерии должны быть указаны в законе. Точные критерии, используемые в регулярных оценках, должны быть изложены в подзаконных актах вместе с графиками и механизмами проведения подобных проверок.

Независимая оценка

30. Несмотря на то, что судебные советы могут играть роль в определении критериев и процедур оценок профессиональной деятельности судей, такие оценки должны проводиться на местном уровне. Эти оценки должны проводиться, в основном, силами самих судей. Председатели судов не должны обладать исключительной компетенцией по вопросам оценки судей и их роль должна дополняться группой судей из данного или иных судов. Данной группе также следует прислушиваться к мнению лиц, регулярно сталкивающихся с судьей (например, адвокатов) и преподавателей права, особенно по вопросам внимательного отношения к делу, уважения к сторонам и правилам процесса со стороны судьи.

31. Оценка должна включать изучение письменных решений судьи и наблюдение за тем, как данный судья проводит процессы. Оценка должна быть прозрачной. Судьи имеют право быть выслушанными и должны быть проинформированы о результатах оценки с возможностью их обжалования.

Профессиональная ответственность через прозрачность

32. Прозрачность должна быть нормой судопроизводства. Для подтверждения действий судьи в зале судебного заседания, а также для точного воспроизведения хода процесса, слушания должны фиксироваться при помощи электронных средств записи, позволяющих их полное воспроизведение. Письменные протоколы и стенографические отчеты не являются достаточными средствами записи. Для улучшения профессиональной и общественной подотчетности судей, их решения должны быть опубликованы в базах данных или на интернет-сайтах таким образом, чтобы они были реально доступны для общественности на бесплатной основе. Решения должны быть проиндексированы в соответствии с предметом дела, затронутыми правовыми вопросами и именами вынесших решения судей. Решения дисциплинарных органов также должны быть опубликованы (см. также пункт 26).

33. В целях укрепления доверия общества к судам, власти должны поощрять доступ журналистов в суды и создавать должности пресс-секретарей судов. Для журналистов, посещающих судебные процессы, не должно быть барьеров или препятствий.

Независимость в принятии решений по уголовным делам

34. Следует исправлять обвинительный уклон, сложившийся в системах правосудия в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, где оправдательные приговоры по-прежнему считаются негативным показателем или неудачей. Для уменьшения давления на судей по избежанию оправдательных приговоров, настоятельно рекомендуется изменить систему их профессиональной оценки (а также, при необходимости, и систему профессиональной оценки прокуроров и следователей). Количество оправдательных приговоров никогда не должно быть критерием при оценке работы судьи. Судьи должны располагать реальным усмотрением при вынесении решений о предварительном заключении под стражу. Обжалование оправдательных приговоров должно быть ограничено лишь исключительными обстоятельствами.

Внутренняя независимость

35. Судам высших инстанций следует воздерживаться от издания директив, разъяснений и резолюций. Пока такая практика существует, такие документы не должны быть обязательными для нижестоящих судов. В противном случае, подобные акты создают ограничения для индивидуальной независимости судьи. Помимо этого, образцовые решения высших судов и решения, специально выбранные в качестве прецедентов, должны иметь рекомендательный характер и не должны быть обязательными для нижестоящих судов по другим делам. Такие дела не должны быть использованы для ограничения свободы нижестоящих судов в процессе принятия решений и ответственности за них. Единообразие в толковании закона следует поддерживать при помощи исследований судебной практики, у которых также не должно быть обязательной силы.