



Страсбург, 16 января 2013

CDL(2012)084-rus
Только рус.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ К ДЕМОКРАТИИ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

В сотрудничестве с
КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ УЗБЕКИСТАНА

КОНФЕРЕНЦИЯ

**«ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА, НАДЕЖНОЙ
ЗАЩИТЫ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ –
ВАЖНЕЙШАЯ ЦЕЛЬ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ И
ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ»**

Ташкент, Узбекистан, 20-21 ноября 2012

ДОКЛАД

**СТАНДАРТЫ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО
НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ**

Николае ЕШАНУ (Член Венецианской Комиссии, Молдавия)

CDL(2012)084

I. Введение

В своем Докладе о Верховенстве Права (**CDL-AD(2011)003rev**) утвержденный на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года) Венецианская Комиссия подчеркнула что, несмотря на многообразие правовых и государственных систем, представляется, что в настоящее время можно найти консенсус в отношении необходимых составляющих верховенства права, а также правового государства. По мнению Венецианской Комиссии обязательными составляющими верховенства права, а также правового государства являются:

(1) Законность, в том числе прозрачный, подотчетный и демократичный процесс принятия

законодательства

(2) Правовая определенность

(3) Запрет на произвол

(4) Доступ к правосудию, обеспечиваемому независимыми и беспристрастными судами,

в том числе судебное рассмотрение административных актов

(5) Соблюдение прав человека

(6) Недискриминация и равенство перед законом.

Очевидно, что этот перечень не мог считаться полным, если бы не включал бы в себе доступ к правосудию, обеспечиваемому независимыми и беспристрастными судами. В государстве, основанном на верховенстве права, важнейшее значение имеет судебная система. Именно она является гарантом правосудия – основополагающей ценности в правовом государстве – призванном рассматривать фактов и применять закон к фактам, в соответствии с транспарентной и предсказуемой методологией толкования. Судебная система сможет выполнить эту миссию только если будет независимой и беспристрастной. Независимость означает, что судебная система свободна от внешнего давления и не контролируется другими ветвями власти, прежде всего, исполнительной. Это требование является неотъемлемой частью основополагающего демократического принципа разделения властей.

На европейском уровне существуют множество текстов призванных обеспечить независимость судебной системе. Среди нормативных текстов центральную роль, безусловно, занимает 6-я статья Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в котором предусмотрено, что «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Самым авторитетным текстом является, наверное, Рекомендация Комитета Министров Совета Европы странам членам о судьях: независимость, эффективность и ответственность, принятая 17 ноября 2010 года (CM/Rec (2010)12) (в дальнейшем – Рекомендация 2010). А самым обширным обзором европейских стандартов является Заключение № 1 (2001) Консультативного Совета Судей для Комитета Министров Совета Европы о Стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей.

Венецианская Комиссия с учетом вышеуказанных и других важных европейских и международных документах в данной области и на основании предыдущих собственных заключениях разработала и приняла Доклад о независимости судебной системе Часть I: независимость судей (CDL-AD(2010)004), утвержденный на 82-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2010 года). Моя сегодняшняя презентация будет основана именно на этом докладе Венецианской Комиссии.

Важно подчеркнуть, что все вышеуказанные документы закрепляют основополагающие принципы, которые гарантируют независимость как судебной системе в целом, так и независимость каждого судьи при осуществлении правосудия.

CDL(2012)084

При этом указанные документы гармонизированы в части закрепляемых принципов и в основном различия касаются порядка представления или степенью детализации.

II. Уровень регулирования

Независимость судебной власти не является самоцелью или личной привилегией судей. Основная функция независимости судей это гарантирование прав человека на то что его/ее права были бы признаны, защищены и обеспечены независимым и беспристрастным судьей. Независимость судебной власти в целом является необходимым условием, которое позволяет судьям играть фундаментальную роль защитников прав и свобод граждан. С этой точки зрения независимость судей является неотъемлемым условием верховенства права.

Тесная связь между независимостью судебной системы и верховенства права предполагает, что основные принципы обеспечения независимости судей должны быть закреплены в Конституции или эквивалентом тексте, то есть на самом высоком уровне национального законодательства. Это необходимо для того чтобы основополагающие принципы обеспечивающие независимость судей не могли бы быть изменены обычными законами.

III. Основа назначения или продвижения по службе

Все решения, касающиеся отбора и карьеры судьи должны основываться на объективных критериях, предварительно установлено законом или компетентными органами. Такие решения должны приниматься на основе заслуг, моральных качеств, с учетом квалификации, навыков и потенциала, необходимых для рассмотрения споров в строгом соответствии с законом и уважением человеческого достоинства. При этом под заслугами нельзя понимать только уровень правовых знаний, аналитических навыков или академической успеваемости. Она также должна включать в себя такие вопросы как, характер, суждения, доступность, коммуникационные навыки, эффективность производить суждения, и т.д. Очень важно чтобы судьи имели чувство правосудия и справедливости. На практике следовать этим критериям может быть очень сложно. Поэтому прозрачные процедуры и последовательная практика очень важны, а лицо, в отношении которого принято решение, должно иметь право, по требованию, получить мотивы, положенные в основу решения.

Не должно быть никакой дискриминации в отношении судей и кандидатов на судебные должности по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, инвалидности, рождения, сексуальной ориентации или иного статуса. Требование о том, что судья или кандидат на должность судьи должен быть гражданином соответствующего государства не может рассматриваться как дискриминационным.

Кроме того, отвергнутый кандидат должен иметь право оспорить в суде (обычно это кассационные суды, высшие административные суды или, как в Хорватии, Конституционные Суды) решение или, по крайней мере, процедура, по которой решение было принято.

IV. Органы, которые принимают решения о назначении или консультативные органы.

Исходя из богатства правовых культур существующих в Европе, которые являются несомненной ценностью и которые быть сохранены, на сегодняшний момент нельзя выделить одну модель назначения судей применяемая ко всем странам. Но даже при необходимости сохранения этого многообразия правовых систем, Венецианская Комиссия рекомендует создание и в странах которые этого еще не сделали, Совета Судей. Эта рекомендация основана на том что орган принимающий решения об

CDL(2012)084

отборе и карьеры судей должен быть независимым от исполнительной и законодательной властей. И для достижения этой цели существенная часть, если не большинство, членов (в соответствии с Рекомендацией 2010 - по крайней мере, половина членов), должны быть судьи избранные самими судьями, за исключением тех которые являются членами по должности. Для обеспечения плюрализма внутри судебной системе судьи должны быть избраны от судов всех уровней.

В то же время, для того чтобы избежать корпоративизма и обеспечить баланс между независимостью и подотчетностью судебной системы состав Совета судей должен быть плюралистическим. При этом кажется разумным что для того чтобы обеспечить демократическую легитимность Совета судей, другие члены должны избираться Парламентом среди лиц надлежащей правовой квалификации, как адвокаты, преподаватели права, представители гражданского общества.

Присутствие министра юстиции, *ex officio*, в состав Совет судей является довольно распространенной практикой, но оно вызывает некоторую озабоченность, прежде всего в вопросах, касающихся перевода судей и дисциплинарные процедуры. В этих случаях Венецианская Комиссия рекомендует, чтобы министр юстиции не участвовал в принятии решений по этим вопросам, для того чтобы исключить нежелательное вмешательство со стороны правительства.

Если Конституцией предусмотрено что судей назначает глава государства, Парламент или другой орган исполнительной или законодательной власти независимый орган должен быть уполномочен давать рекомендации или заключения которыми соответствующие компетентные органы следуют на практике. Как выразилась Венецианская Комиссия глава государства, Парламент или другой орган должны выступать скорее как «нотариус» уполномоченный проверить, если решение, рекомендация или заключение независимого органа было принято в соответствии с законом и установленными процедурами.

V. Срок полномочий

Одним из ключевых элементов независимости судей является соблюдение принципа несменяемости. Соответственно, судьи должны иметь гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию, когда такой выход предусмотрен законом.

Срок полномочий судей должны быть установлены законом. Постоянное назначение может быть прекращено только в случаях совершения серьезных дисциплинарных нарушений установленных законом или преступлений или если судья не может более исполнять судебные функции. Досрочный выход на пенсию допустим только по просьбе соответствующего судьи или по медицинским основаниям.

Практика установления так называемых испытательных сроков, когда судьи назначаются сначала на определенный срок и только после этого назначаются до достижения предельного срока, должна, по мнению Венецианской Комиссией, постепенно быть исключена. Еще в своем Докладе о назначении судей (CDL-AD(2007)028), Венецианская Комиссия прямо указала, что считает, что установление испытательного срока может подорвать независимость судей, поскольку они могут чувствовать себя под давлением решать дела определенным образом. При этом даже если в странах с относительно новой судебной системы есть необходимость сначала убедиться в том, что судьи действительно в состоянии выполнять свои функции эффективно до того как назначить его до достижения предельного возраста необходимо предусмотреть что назначение является правилом. А любой отказ должен производиться в соответствии с объективными критериями и с теми же процессуальными гарантиями, которые предусмотрены для случаев отстранения судьи от должности.

Основная идея заключается в том, чтобы исключить факторы, которые могут ставить под сомнение беспристрастность судьи. Несмотря на похвальное стремление обеспечить высокие стандарты через систему оценки, как известно трудно примирить

CDL(2012)084

независимость судьи с системой аттестации. И если нужно выбирать между двумя опциями, судебная независимость, безусловно, является более важным. Можно отметить что некоторые страны, к примеру Австрия, для того чтобы примирить необходимость испытательного срока с независимостью судьи, создали систему при которой кандидаты на должности судьи оцениваются в течение испытательного срока, в течение которого они могут помочь в подготовке решений, но не могут принимать судебные решения, которые зарезервированы для несменяемых судей.

Также судья не должен получить новое назначение или быть перемещен в другую судебную должность без его согласия, за исключением случаев дисциплинарных санкций или реформы судебной системы. При этом нужно напомнить о том, что законодательство должно предусматривать возможность оспаривать в суде любое решение о применении дисциплинарных санкций.

VI. Вознаграждение судей

Основные правила системы вознаграждения судей должны быть установлены законом или даже в Конституции. Венецианская Комиссия считает похвальным включение в Конституции Польши нормы гарантирующее судьям вознаграждение в соответствии с достоинством их профессии и целью их деятельности.

Уровень вознаграждения должен определяться в зависимости от социальных условий страны и быть сопоставимым с уровнем вознаграждения высокопоставленных государственных служащих. При этом нужно учитывать, что достойное вознаграждение является одним из элементов защиты судей от неправомерного вмешательства извне.

Вознаграждение должно быть основано на общих стандартах и опираться на объективные и прозрачные критерии, а не на оценку деятельности отдельных судей. Бонусы, которые включают элемент оценки, должны быть исключены.

Практика получения судьями в ряде постсоциалистических стран нефинансовых выгод, таких как квартиры, автомобили, и т.д. не является безупречным с точки зрения независимости судей. Даже если такие льготы предусмотрены законом, всегда найдутся возможности для усмотрения при их распределении. Поэтому они являются потенциальной угрозой для независимости судебной власти. И хотя может быть трудным сразу отменить такие нефинансовые выгоды, которые в некоторых странах могут быть восприняты как способ обеспечения социальной справедливости, Венецианская Комиссия рекомендует постепенно исключить и заменить их достойным уровнем вознаграждения.

Законодательство должно содержать гарантии поддержания разумного вознаграждения в случае отпуска по болезни, беременности и родам или по уходу за ребенком, а также на выплату пенсий, которые должны быть в разумном отношении к их уровню вознаграждения при работе. Также необходимо законодательные гарантии защиты от снижения вознаграждения направленные против судей.

Системы, в которых размер вознаграждения судей зависит от их производительности, следует избегать, так как они являются проблематичными с точки зрения независимости судей.

VII. Бюджет судебной системы

В целях обеспечения независимости судебной системы в долгосрочной и краткосрочной перспективе, государство должно выделять достаточные ресурсы, средства и оборудование для судов, чтобы они могли функционировать в соответствии со стандартами установленными международными актами и Конституцией и выполнять свои обязанности с целостностью и эффективностью, которые имеют важное значение для укрепления общественного доверия к правосудию и верховенство закона. Адекватность финансирования соответственно следует рассматривать в широком контексте всех ресурсов, которые судебная

CDL(2012)084

система должна обладать, чтобы соответствовать этим требованиям и заслуживать признание в качестве отдельной государственной власти.

Обеспечение достаточное финансирование судебной системы это обязанность государства. Даже во времена кризиса, надлежащее функционирование и независимость судебной власти не должны находиться под угрозой. Суды должны финансироваться бесперебойно на основе объективных и прозрачных критериев, а не на основе дискреционных решений официальных органов.

Международные документы не предусматривают бюджетную независимость судебной власти, но есть веские доводы в пользу разработки бюджета с учетом мнения судебной системы, возможно через Совет судей.

Суды должны быть обеспечены информацией необходимой для принятия соответствующих процессуальных решений, когда эти решения имеют финансовые последствия. Полномочие судей принимать решение в каждом конкретном случае не должна быть ограничена только требованием обеспечивать максимально эффективное использование ресурсов.

Достаточное число судей и квалифицированного вспомогательного персонала должны быть выделены судам. Для предупреждения и уменьшения чрезмерной рабочей нагрузки на суды, меры соответствующие независимостью судебной системы должны быть приняты, чтобы передать несудебные функции другим квалифицированным лицам.

Очень важно чтобы были приняты все необходимые меры для обеспечения безопасности судей и судов. Эти меры могут включать в себя защиту судов и судей, которые могут стать или являются жертвами угрозам или актам насилия.

VIII. Свобода от внешнего влияния

Независимость судебной системе можно рассматривать с двух различных, но взаимосвязанных и взаимодополняющих точек зрения:

- с точки зрения отношений судебной системы в целом (и одного судьи) с политической властью (в частности, правительство, законодательная власть, политические партии), финансовыми или промышленными группами и т.д. В этих случаях мы говорим о внешней независимости;

- с точки зрения отношений судей с председателями судов, и судьями вышестоящих судов. В этих случаях мы говорим о внутренней независимости.

Внешняя независимость защищает судей от влияния других ветвей власти и является важным элементом верховенства права. Внутренняя независимость гарантирует, что судья принимает решения только на основе Конституции и законов, а не на основе указаний вышестоящих судей или должностных лиц.

Независимость судебной власти не является самоцелью или привилегией дарованной в личных интересах судьи. Основной функцией независимости судебной власти является гарантирование право человека на защиту его/ее прав и свобод независимым и беспристрастным судом. Можно сказать, что независимость судебной власти в целом является необходимым условием, которая позволяет судьям играть роль гаранта прав и свобод человека и обеспечивает равенство сторон перед судом. С этой точки зрения независимости судей является неотъемлемой предпосылкой верховенства права.

Без ущерба для своей независимости судьи и судебная власть должны поддерживать конструктивные рабочие отношения с учреждениями и органами государственной власти, участвующих в управлении судами, а также профессионалами, задачи которых связаны с работой судей, в целях содействия эффективному и действенному отправлению правосудия.

Должны быть приняты все необходимые меры, чтобы уважать, защищать и содействовать независимости и беспристрастности судей. В отношении лиц, стремящихся воздействовать на судей ненадлежащим образом закон должен предусматривать санкции.

CDL(2012)084

В то же время решения судов должны быть мотивированы и объявляться публично, и не могут быть пересмотрены иначе как путем обжалования или повторного рассмотрения по основаниям прямо предусмотренных законом. Судьи не должны быть обязаны давать объяснения о мотивах принятия решений.

За исключением амнистии, помилования или аналогичных мер, исполнительная и законодательная власти не должны принимать решения, которые бы свели на нет (лишали бы юридической силы) судебные решения.

Комментируя судебные решения, исполнительная и законодательная власти должны избегать критики, которая бы подорвала независимость или общественное доверие к судебной системе. Они также должны избегать действий, которые могут поставить под сомнение их готовность соблюдать решения суда, кроме как заявить о своем намерении подать апелляцию.

Судебные разбирательства и вопросы, касающиеся отправления правосудия представляют общественный интерес. Однако, право на получение информации о судебных делах должно осуществляться с учетом ограничений, налагаемых независимостью судебной власти а судьи должны проявлять сдержанность в своих отношениях со средствами массовой информации.

Судьи, которые являются частью общества, которому они служат, не могут эффективно осуществлять правосудие без общественного доверия. Они должны ознакомиться с ожиданиями общества к судебной системе и жалобами на его функционирование. Постоянный механизм такой обратной связи, созданный Советом судей или другим независимым органом, будет способствовать этому.

В контексте независимости судебной системе следует рассматривать и вопрос об уголовной и гражданско-правовой ответственности и неприкосновенности судей. Бесспорно, что судьи должны быть защищены от чрезмерного внешнего воздействия. И для этого они должны пользоваться функциональным - но только функциональным – иммунитетом. То есть только иммунитет от преследования за действия, совершенные при выполнении ими своих функций, за исключением умышленных преступлений, например, получение взятки. За действия совершенные вне исполнения судейских функции судьи должны нести гражданскую, уголовную или административную ответственность на общих основаниях.

Кроме того, судьи не должны ставить себя в такое положение, когда их независимость и беспристрастность может быть поставлена под сомнение. Именно это стремление служит оправданием национальных правил о несовместимости должности судьи с другими функциями (за исключением научной и преподавательской деятельности) а также является причиной, почему многие государства ограничивают политическую деятельность судей.

IX. Внутренняя независимость

Вопросу о внутренней независимости в судебной системе уделяется в международных документах меньше внимание, чем вопросу о внешней независимости. Похоже, однако, это не менее важно. В некоторых Конституциях предусмотрено, что "судьи подчиняются только закону". Этот принцип защищает судей в первую очередь от неправомерного внешнего давления. Но он, однако должен применяться, также в рамках судебной системы. Иерархическая организация судебной власти в смысле подчиненности судей председателю суда или вышестоящим судебным инстанциям при принятии решений будет явным нарушением этого принципа. Практика, существующая в некоторых постсоветских странах, принятия Верховными или другими высшими судами руководящих постановлений обязательными для нижестоящих судов, является проблематичным с этой точки зрения.

По мнению Венецианской Комиссии предоставление Верховному Суду право осуществлять надзор за деятельностью нижестоящих судов похоже противоречит принципу независимости этих судов. Хотя Верховный суд должен иметь право

CDL(2012)084

отменить или изменить решения нижестоящих судов он не должен осуществлять надзор над ними. В системе независимости судебной системы вышестоящие суды обеспечивают единообразное толкование и применение законов на территории всей страны через свои решения принятые при рассмотрении конкретных дел. Нижестоящие суды, не будучи, в отличие от стран прецедентного права, формально связанными судебными прецедентами, как правило, следуют принципам разработанными в решениях вышестоящих судебных инстанций, чтобы избежать отмены своих решений в апелляционной или кассационной инстанции.

Х. Распределение дел и право на законного судью

Внутренняя независимость обеспечивается также через закрепление права каждого на рассмотрении своего дела судьей установленным законом, называемое и право на законного судью. Такое право означает, что судья, который рассматривает конкретное дело, должен быть определен на основе объективных критериев, установленных законом, а не на основе дискреционного выбора любого человека, как изнутри, так и вне судебной системы.

Было отмечено, что часто в случаях, когда суд состоит более чем из одной коллегии или несколько судей распределение дел конкретной коллегии или конкретному судье зависит от дискреционного решения председателя суда. Таким образом, он имеет возможность влиять на исход дела, выбирая судью с определенными идеологическими или политическими пристрастиями, или восприимчивому к внешнему давлению или коррупционным предложениям. Для того чтобы преодолеть этот риск дела должны быть распределены на основе общих объективных критериях, как например, алфавитный или хронологический порядок, категория дел, компьютеризированные системы. Исключения, которые тоже должны быть прямо предусмотрены законом или другим нормативным актом, должны учитывать нагрузку, специализацию судей, сложности правовых вопросов и т.д.

Для обеспечения соблюдения этого принципа также должно быть предусмотрено, что дело не может быть изъято у судьи без правомерных причин. Решение об этом должно приниматься органом судебной власти на основе объективных, заранее установленных критериев и посредством прозрачной процедуры.

По мнению Венецианской Комиссии было бы идеально если национальные законодательства предусматривали бы право обжаловать решение о распределении дел.