

# КИЇВСЬКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОЧИНСТВА У СХІДНІЙ ЄВРОПІ, НА ПІВДЕННОМУ КАВКАЗІ ТА У СЕРЕДНІЙ АЗІЇ

- Адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів –



Бюро демократичних інститутів та прав  
людини



Дослідницька група з незалежності  
судочинства «Мінерва» Інститутут Макса  
Планка

**Київ, 23-25 червня 2010**

Незалежність судочинства є невідомою складовою права на справедливий судовий процес, а також верховенства права і демократії. Підтримуючи, відповідно до цих принципів, зусилля країн Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії у зміцненні незалежності судочинства, Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ) спільно з Інститутом порівняльного публічного права та міжнародного права імені Макса Планка (ІМП) організували регіональну експертну зустріч з незалежності судочинства у Києві. Близько 40 незалежних експертів взяли участь у цій зустрічі, серед яких відомі науковці та досвідчені практики з 19 країн-членів ОБСЄ, а також з Ради Європи та, зокрема, Венеційської Комісії.

На підставі ретельного дослідження правничих систем та практики у ділянці незалежності судочинства БДПЛ та ІМП обрали три теми, які є особливо значущими для незалежності судочинства: (1) адміністрування судівництва із наголосом на радах суддівських, органах судівського самоврядування та ролі голів судів; (2) добір суддів – критерії та процедури; та (3) відповідальність суддів і суддівська незалежність у процесі судочинства. Зустріч завершилася прийняттям переліку (невичерпного) рекомендацій («Київські рекомендації щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії», що додаються). Завданням цих рекомендацій є подальше зміцнення незалежності судочинства в регіоні у рамках цих трьох обраних напрямків.

Країнам-учасникам пропоновано переглянути ідеї, що містяться у Київських рекомендаціях, означити ділянки де їхня практика уже відповідає рекомендованому і ознайомити БДПЛ із цією інформацією. Зі свого боку БДПЛ сприятиме обміну досвідом та надаватиме технічну підтримку країнам-членам, які будуть зацікавлені у подальшому зміцненні їхнього судочинства шляхом впровадження заходів зазначених у Київських рекомендаціях.

## **Частина I – Адміністрування судівництва**

1. Адміністрування судів та суддівства має зміцнювати незалежність та безсторонність судочинства відповідно до права на справедливий судовий процес та верховенства права. Адміністрування судівництва жодним чином не може бути використане для впливу на зміст рішень, які приймають судді. Процес адміністрування судівництва повинен бути прозорим.

### Ради суддів, кваліфікаційні комісії та органи самоврядування

#### *Розподіл повноважень в адмініструванні судівництва*

2. Ради суддів – це органи, які уовноважені виконувати спеціальні завдання у сфері адміністрування судівництва та наділені незалежними повноваженнями для гарантування незалежності судочинства. Для того, щоб уникнути надмірної концентрації влади в одному суддівському органі та охоплення його корпоратизмом, рекомендується розрізняти та відокремлювати такі повноваження: добір (*див. параграфи 3-4, 8*), кар'єрне зростання та навчання суддів, притягнення до дисциплінарної відповідальності (*див. параграфи 5, 9, 14, 25-26*), оцінювання професійної діяльності (*див. параграфи 27-28*) та бюджетування (*див. параграф 6*). Доречним є створення окремих незалежних органів із повноваженнями, що стосуються окремих аспектів адміністрування судівництва, не підпорядковуючи їх та уникаючи контролю над ними з боку однієї інституції чи органу. Склад таких органів, у кожному випадку, повинен відповідати їхньому завданню. Їхню діяльність слід регулювати законом, а не актом виконавчої влади.

#### *Добір суддів*

3. Для проведення письмових та усних іспитів у процесі добору суддів повина бути створена окрема експертна комісія, окрім випадків, якщо є інший уповноважений незалежний орган (*див. також параграф 8*). У такому випадку повноваження ради суддів слід обмежити перевіркою того чи була дотримана встановлена процедура, а також призначенням обраних комісією кандидатів або рекомендаціями їх до призначення відповідному органі. (*Щодо процесу добору див. параграфи 21-23.*)

4. Як альтернатива, ради суддів або кваліфікаційні колегії можуть безпосередньо відповідати за добір та навчання суддів. У такому випадку критично необхідним є те, щоб ці органи не були під контролем виконавчої влади та щоб вони діяли незалежно від місцевих органів влади (*щодо складу див. також параграф 8*).

#### *Притягнення до дисциплінарної відповідальності*

5. Для того, щоб уникнути звинувачення у корпоратизмі та гарантувати справедливість процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, ради суддів не повинні поєднувати повноважень щодо: а) отримання скарг та проведення дисциплінарних розслідувань та одночасно б) розгляду справ та прийняття рішень про накладення дисциплінарних стягнень. Щодо рішень у дисциплінарних справах повинна бути визначена процедура апеляційного перегляду судом належної компетенції (*див. також параграфи 9, 14, 25-26*).

## *Рекомендаційні повноваження у бюджетному процесі*

6. Не обмежуючи чинні повноваження уряду щодо формування бюджету для судівництва, а також парламенту щодо ухвалення бюджету, було б доречно, щоб орган, який відстоює інтереси суддівства, як наприклад рада суддів, представляв урядові бюджетні потреби системи судівництва для того щоб сприяти поінформованості у процесі прийняття рішень. Такий орган також мав би висловити свою позицію перед парламентом під час розгляду бюджету. Ради суддів, окрім цього, можуть відігравати певну роль у процесі розподілу бюджету в серединні судівництва.

### *Склад рад суддів*

7. При формуванні ради суддів її члени повинні бути обраними з числа рівних поміж собою суддів і представляти суддівство загалом, включаючи суддів з першої інстанції. Судді апеляційних судів не повинні домінувати у радах суддів. У випадку призначення голови суду до ради суддів він або вона повинні скласти повноваження голови суду. Окрім переважної кількості представників судової влади, обраних судьями, до рад суддів слід залучати викладачів права та, бажано, представників адвокатури для того, щоб забезпечити більшу прозорість та залученість. Якщо прокурори не належать до судової влади їх не слід включати до рад суддів. Не повинні мати доступу до представництва у радах суддів представники інших правоохоронних органів. Жодним чином глава держави або міністр юстиції не повинен очолювати раду. Голова ради суддів повинен обиратися з числа її членів більшістю голосів. Представники виконавчої або законодавчої влади не повинні домінувати у радах суддів.

### *Членство в органах, які приймають рішення щодо добору суддів*

8. Члени спеціальних комісій з добору суддів (*див. параграф 3*) повинні бути призначеними радою суддів з числа представників правничої професії, включаючи представників суддівства. У випадку, якщо ради суддів, кваліфікаційні комісії або кваліфікаційні колегії безпосередньо відповідають за добір суддів (*див. параграф 4*), їхні члени повинні бути призначеними на посаду на постійній основі. Окрім переважної кількості представників суддівства, бажаним є залучення до органу добору представників інших професій (викладачів права, адвокатів), рішення про участь яких повинно ґрунтуватися на відповідній правничій культурі та досвіді. Склад таких органів добору повинен гарантувати, що політичні міркування не матимуть переваги над рівнем кваліфікації кандидатів на посаду судді (*див. параграф 21*).

### *Членство в органах, що приймають рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності*

9. Органи, уповноважені розглядати дисциплінарні справи і приймати рішення про накладення дисциплінарних стягнень, (*див. параграф 5, б*) не повинні бути сформованими виключно з числа суддів, але потребують представництва з-поза меж суддівської професії. Представники суддівства, перебуваючи на посаді в органах, що приймають рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності не можуть виконувати інших функцій, що мають стосунок до суддів або суддівської спільноти, як то: адміністрування, бюджетування або добір суддів. Не може бути жодного контролю з боку виконавчої влади над органами, які вирішують справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності та жодного політичного впливу на процес

притягнення до дисциплінарної відповідальності. Необхідно уникати будь-якого контролю з боку виконавчої влади над радами суддів або органами, уповноваженими притягати до дисциплінарної відповідальності. (див. також параграфи 5, 25-26.)

#### *Прозорість у адмініструванні судівництва*

10. Ради суддів, для виконання своїх завдань, повинні збиратися регулярно. Необхідно законодавчо та на практиці гарантувати доступ громадськості до засідань ради суддів, а також гарантувати опублікування її рішень.

#### Роль голів судів

11. Роль голів судів повинна бути жорстко обмежена до такого: вони можуть лише мати суддівські функції рівнозначні тим, які виконують інші судді. Голови судів не повинні втручатися у здійснення судочинства іншими суддями та не можуть брати участь у доборі суддів. Вони також не можуть втручатися у процес визначення суддівської винагороди (див. також параграф 13 щодо надбавок та привілеїв). Вони можуть мати представницькі та адміністративні функції, включаючи контроль над несуддівським персоналом. Адміністративні повноваження потребують навчання управлінським навичкам. Голови судів не повинні зловживати своїми повноваженнями щодо забезпечення умов діяльності у суді для здійснення впливу на суддів.

#### *Розподіл справ*

12. До виключних повноважень голів судів не можуть належати повноваження з прийняття адміністративних рішень, які можуть впливати на зміст судочинства. Одним з прикладів є розподіл справ, який повинен бути або випадковим, або здійснюватися на основі попередньо визначених, чітких та об'єктивних критеріїв, встановлених зборами суддів цього суду. Одного разу схвалений механізм розподілу справ не може бути об'єктом втручання.

#### *Індивідуальні надбавки та пільги*

13. У довгостроковій перспективі надбавки та пільги повинні бути скасовані, а розмір оплати праці піднятий до належного рівня, який би задовільняв потреби суддів на достатній рівень життя і належними чином відображав би відповідальність їхньої професії. За умов існування надбавок та пільг їх слід надавати на підставі попередньо визначених критеріїв та відповідно до прозорої процедури. Голови судів жодним чином не можуть втручатися у процес призначення надбавок чи пільг.

#### *Обмеження ролі у притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності*

14. Голови судів можуть звернутися зі скаргою до органу уповноваженого розглядати скарги та здійснювати дисциплінарні розслідування (див. параграф 5, а). Для того, щоб гарантувати незалежність та об'єктивність перегляду скарг голови судів не повинні мати повноважень ініціювати чи затверджувати накладення дисциплінарних стягнень.

#### *Обмеження терміну перебування на посаді*

15. Голови судів повинні бути призначеними на обмежену кількість років з можливістю одного повторного призначення. У випадку, якщо призначення здійснює виконавча влада, термін перебування на посаді повинен бути коротким, без можливості повторного призначення.

*Прозорий та незалежний добір голів судів*

16. Добір голів судів повинен бути прозорим. Оголошення щодо вакансій на посади голів судів повинні бути опублікованими. Подавати свої кандидатури на такі посади можуть усі судді, які мають необхідний вік/досвід. Орган, уповноважений добирати голів судів, може проводити інтерв'ю з кандидатами. Доречним буде щоб судді окремого суду обирали голову цього суду. У випадку призначення голови суду виконавчою владою, дорадчий орган, як то рада суддів чи кваліфікаційна комісія (див. параграф 4), повинен мати повноваження надавати рекомендації, зокрема беручи до уваги думки суддів окремого суду, які виконавча влада може відхилити лише вмотивованим рішенням. У такому випадку дорадчий орган може рекомендувати іншого кандидата. Окрім цього, для захисту від надмірного впливу від виконавчої влади, дорадчий орган повинен мати змогу подолати вето виконавчої влади кваліфікованою більшістю голосів.

## **Частина II - Добір та навчання суддів**

### *Різноманітність у доступі до суддівської професії*

17. Доступ до суддівської професії повинні мати не лише молоді юристи, які пройшли спеціальну підготовку, але також юристи із значним досвідом роботи у правничій професії (мається на увазі доступ до суддівства через попередній досвід). Необхідно уважно оцінювати відповідність досвіду отриманого у суміжній професії кваліфікаційним вимогам до кандидатів на посади суддів.

### *Вдосконалення юридичної освіти*

18. Доступ до суддівської професії повинен бути лише для тих кандидатів, які отримали вищу освіту у ділянці права. У навчальних планах університетів більше уваги слід приділяти виробленню аналітичних навичок. Слід інтегрувати у навчання такі елементи як: кейс-стаді, практичне навчання, юридичні клініки та модельні суди. Однаковий рівень освіти необхідно гарантувати у державних та приватних університетах, включаючи програми заочного навчання. Зовнішнє оцінювання університетських навчальних планів може позитивно вплинути на їхнє покращення.

### *Вдосконалення спеціальної підготовки суддів*

19. Там де школи суддів є складовою процедури добору, необхідно щоб вони були незалежними від виконавчої влади. Навчальні програми слід зосередити на тому, що є необхідним для суддівської практики та доповнює університетську освіту. Такі програми повинні включати аспекти етики, комунікаційні навички, спроможність вирішувати спори, управлінські навички та навички правничого письма. Там де є рада суддів, вона може затверджувати рекомендації щодо юридичної освіти суддів. Це включатиме перелік необхідних навичок та порад щодо безперервної освіти суддів.

20. Спеціальна підготовка, про яку йдеться у параграфі 19, також повинна бути забезпечена представникам інших юридичних професій, які приходять у суддівство.

### *Процес добору*

21. Для того щоб гарантувати прозорість у процесі добору, процедури та критерії добору суддів повинні бути чітко визначенними у законі. Оголошення про вакантну посаду, а також умови її зайняття повинні бути поширеними та публічно доступними. Список усіх кандидатів, які подали свої кандидатури (або хоча б список тих, які пройшли перший етап відбору) повинен бути публічно доступним. Орган, який здійснює добір повинен бути незалежним, представницьким та відповідальним перед громадськістю (див. параграфи 3-4). Такий орган повинен проводити інтерв'ю щонайменше з кандидатами, які пройшли до фінального етапу відбору, гарантуючи, що як теми інтерв'ю так і їхнє значення у процесі добору будуть попередньо визначенними.

22. Якщо є перевірка попереднього досвіду, її потрібно проводити якнайобережніше та у суворій відповідності до верховенства права. Орган, уповноважений здійснювати добір, може робити стандартні запити на наявність судимості або запити від поліції щодо іншої інформації, яка може бути підставою для дискваліфікації. Результати такої

перевірки повинні бути доступними для апліканта, який повинен мати право оскаржити їх у суді. Жодна інша перевірка попереднього досвіду не може бути здійснена будь-якими службами безпеки. Рішення про відмову кандидатові на підставі перевірки попереднього досвіду повинно бути вмотивованим.

23. У випадках, коли безстрокове призначення судді здійснює президент держави, дискреція такого призначення повинна бути обмежена переліком кандидатів, запропонованих органом, відповідальним за добір, (наприклад рада суддів, кваліфікаційна комісія або експертна комісія; *див. параграф 3-4*). Відмова призначити такого кандидата може ґрунтуватися лише на процедурних порушеннях і повинна бути вмотивованою. У такому випадку, орган, відповідальний за добір, повинен переглянути своє рішення. Як варіант, можна розглядати надання органу, відповідальному за добір, повноваження долати вето президента кваліфікованою більшістю голосів. Усі рішення належить приймати впродовж коротких проміжків часу, визначених у законі.

#### *Представництво меншин у суддівстві*

24. Загалом, було би бажаним, якщо б структура суддівства відображала структуру населення вцілому. Для того, щоб підвищити представництво меншин у суддівстві, необхідно заохочувати групи, які недостатньо представлені, здобувати кваліфікації, необхідні для того, щоб стати суддею. Ніхто не може зазнавати обмежень через приналежність до певної групи меншин.



### **Частина III – Відповідальність суддів та суддівська незалежність у процесі судочинства**

#### *Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності*

25. Процедура притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності повинна стосуватися підтверджених випадків порушення правил професійної поведінки, які є значними, неприпустимими та, окрім цього, ганьблять репутацію суддівства. Дисциплінарна відповідальність суддів не може бути наслідком змісту їхніх рішень або вироків, включаючи відмінності у юридичному тлумаченні між судами; наслідком прикладів суддівських помилок чи критики суддів.

#### *Незалежність органу, який приймає рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності*

26. Необхідно щоби був спеціальний незалежний орган (суд, комісія чи рада) для розгляду справ про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (див. параграф 9). Органи, які розглядають справи про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, не можуть ініціювати такі справи або мати серед своїх членів осіб, які можуть їх ініціювати. Такі органи повинні надати судді, який звинувачується у порушенні правил професійної поведінки, процедурні гарантії, включаючи право представити аргументи на свій захист, а також право оскаржити рішення цього органу до суду належної компетенції. Прозорість має бути обов'язковою нормою для розгляду справ про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Розгляд таких справ має бути відкритим, окрім випадків, якщо суддя, щодо якого розглядається справа, попросив про закриті слухання. У такому випадку суд повинен вирішити чи такий запит є обґрунтованим. Рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності повинні бути вмотивованими. Остаточні рішення про накладення дисциплінарних стягнень повинні бути опубліковані.

#### *Оцінювання професійної діяльності суддів*

27. У випадках, якщо проводиться оцінювання професійної діяльності суддів, вона не може бути використана для того, щоб шкодити незалежності судочинства. Оцінювання діяльності суддів повинна бути, перш за все, якісною та зосередженою на їхніх навичках, включаючи професійну компетентність (знання права, спроможність проводити судові засідання, спроможність писати вмотивовані рішення), особисту компетентність (спроможність вправлятися з обсягом роботи, спроможність приймати рішення, відкритість до нових технологій), соціальну компетентність (спроможність бути посередником у спорах, повага до сторін), а також, у випадку можливості зайняття адміністративної посади, лідерську спроможність. Такі ж навички потрібно розвивати у рамках суддівських навчальних програм, а також на робочому місці.

28. Судді жодним чином не можуть бути оцінені на підставі змісту їхніх рішень чи вироків (чи то безпосередньо, чи через вирахування відсотка скасованих рішень). Те, як суддя вирішує справу, ніколи не може бути підставою для накладення санкцій. Статистика щодо ефективності діяльності судів повинна використовуватися переважно для адміністративних цілей та служити лише одним із факторів для оцінювання суддів. Оцінювання суддів може бути використано для того, щоб допомогти суддям визначити

ті аспекти їхньої діяльності, щодо яких вони можуть висловити бажання вдосконалюватися, а також з метою можливого кар'єрного зростання. Періодичні екзамени для суддів (атестації), які можуть призвести до звільнення суддів або інших санкцій є неприпустими для суддів призначених безстроково.

29. Критерії оцінювання професійної діяльності повинні бути чітко окресленими, прозорими та уніфікованими. Базові критерії повинні бути визначені у законі. Точні критерії, які використовуватимуться у періодичному оцінюванні разом з періодичністю та механізмами проведення оцінювання повинні бути визначені у регуляторних актах.

#### *Незалежність оцінювання*

30. У той час як рада суддів може відігравати роль у визначенні критеріїв та процедур, оцінювання професійної діяльності слід проводити на місцях. Оцінювання, переважно, повинні проводити інші судді. Голови судів не можуть мати виключних повноважень щодо оцінювання суддів, а їхня роль повинна бути взаємодоповнена представництвом суддів з цього ж суду та інших судів. Що стосується ретельності судді, його поваги до сторін та процесуальних вимог, інші судді повинні також брати до уваги думку тих, хто не є суддями але регулярно має справу із означеним суддею (наприклад юристи), а також викладачів права.

31. Оцінювання повинно включати перегляд письмових рішень судді та спостереження за тим, як він чи вона проводить судовий процес. Оцінювання повинно бути прозорим. Судді повинні мати можливість висловити свою позицію та бути інформованими про результати оцінювання з можливістю їх перегляду на підставі апеляції.

#### *Професійна відповідальність через прозорість*

32. Обов'язковою нормою судових процесів повинна бути прозорість. Для того, щоби мати підтвердження поведінки суддів у залі суду, а також точні записи судового процесу, слухання справи повинні бути записаними на електронні носії, які забезпечують повне відтворення. Письмові протоколи та стенограми не є достатніми. Для зміцнення професійної відповідальності суддів та відповідальності перед громадськістю, їхні рішення повинні бути опублікованими у базах даних та на веб-сторінках, у такий спосіб, щоб зробити рішення справді доступними та безоплатними. Рішення мають бути класифікованими відповідно до виду судочинства, предмету спору та імен суддів, які їх підготували. Рішення органів, які розглядають справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності також повинні бути опублікованими (див. також параграф 26).

33. Для того, щоб зміцнити довіру громадськості до судів, керівництво повинно заохочувати доступ журналістів до судів та створити посади прес-секретарів або медіа фахівців. Не може бути жодних першкод для доступу журналістів до судових процесів.

#### *Незалежність кримінального процесу*

34. Схильність судових систем у більшості країн Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії до обвинувальності потребує засобів юридичного захисту для суддів. Виправдувальні вирокі все ще вважаються поганим знаком або поразкою. Для того, щоб зменшити тиск на суддів, з метою уникнення ними виправдувальних вироків,

є надзвичайно бажаним змінити систему оцінювання їхньої професійної діяльності (та, якщо доречно внести зміни до процедури оцінювання прокурорів і слідчих). Кількість виправдувальних вироків ніколи не може бути індикатором для оцінювання суддів. Судді повинні отримати справжню дискреційну владу у розгляді запитів на досудове затримання. Апеляційний перегляд виправдувальних вироків має бути обмеженим найвинятковішими випадками.

#### *Внутрішня незалежність*

35. Вищі суди повинні відмовитися від практики видання директив, роз'яснень чи постанов, та, доки вони існують, вони не можуть мати обов'язкової сили для суддів судів нижчих інстанцій. Інакше, такі директиви, роз'яснення та постанови є втручанням в індивідуальну свободу суддів. Окрім цього, рішення-зразки вищих судів та рішення спеціально означенні цими судами як прецеденти, повинні мати статус рекомендацій та не бути обов'язковими для застосування судьями судів нижчих інстанцій у інших справах. Вони не можуть бути використаними для обмеження свободи суддів нижчих інстанцій у процесі прийняття ними рішень, а також для притягнення їх до відповідальності. Єдність тлумачення законів повинна заохочуватися шляхом вивчення судової практики, яка, при цьому, також не повинна мати обов'язкової сили.