



м. Страсбург, 27 листопада 2003 року

КРЄС (2003) Висновок № 4

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЄС)**

**ВИСНОВОК № 4 (2003)
Консультативної ради європейських суддів
до уваги Комітету міністрів Ради Європи
про належну початкову підготовку
та підвищення кваліфікації суддів
на національному та європейському рівнях**

Вступ

1. Нині, коли спостерігається зростання уваги до питань ролі та значення судової влади, що розглядається як остаточний гарант демократичного функціонування інституцій на національному, європейському та міжнародному рівнях, особливої важливості набувають питання попередньої початкової підготовки майбутніх суддів та підвищення кваліфікації суддів упродовж їхньої служби (див. Висновок КРЄС № 1 (2001), пункти 10–13, та Висновок № 3 (2002), пункти 25 і 50 (ix)).

2. Незалежність судової влади наділяє суддів усіх рівнів та юрисдикцій правами, але також покладає на них етичні обов'язки. Останні включають обов'язок виконувати функції судді професійно й старанно та передбачають, що судді повинні мати високу професійну кваліфікацію, котра здобувається, підтримується та покращується за допомогою підготовки, щодо проходження якої вони мають і обов'язок, і право.

3. Важливо, щоб судді, відібрані після здобуття повної юридичної освіти, отримали детальну, глибоку та всебічну підготовку, щоб мати можливість виконувати свої обов'язки належним чином.

4. Ця підготовка є також гарантією їхньої незалежності й неупередженості згідно з вимогами Європейської конвенції з прав людини.

5. Нарешті, підготовка є необхідною передумовою поваги до судової влади. Довіра, яку громадяни мають до системи правосуддя, буде посилюватися, якщо судді матимуть глибокі та всебічні знання, які виходять за межі технічних знань права й поширюються на сфери важливого соціального значення, а персональні й суддівські навички та розуміння дозволятимуть суддям управляти справами та працювати з усіма залученими особами належним чином та розумно. Підготовка, таким чином, є необхідною для об'єктивного, неупередженого та компетентного виконання суддівських функцій, а також для захисту суддів від неналежного впливу.

6. Серед європейських країн існує багато відмінностей щодо систем початкової підготовки та підвищення кваліфікації суддів. Ці відмінності можна частково пояснити характерними ознаками різних судових систем, але в багатьох аспектах вони не виглядають як неусувні або необхідні. У деяких країнах пропонується тривала формальна підготовка у спеціалізованих закладах, після якої проводиться подальша інтенсивна підготовка. Інші передбачають своєрідне стажування під наглядом досвідченого судді, який ділиться своїми знаннями та надає професійні поради, спираючись на конкретні практичні приклади, показуючи, який підхід слід обрати, та уникаючи дидактизму. Країни загального права значною мірою покладаються на тривалий професійний досвід роботи, як правило, адвокатом. Між цими варіантами існує широкий діапазон країн, у яких підготовка є різною мірою організованою та обов'язковою.

7. Незалежно від розмаїття національних інституційних систем та проблем, які постають у певних країнах, підготовка повинна розглядатися як

необхідний елемент з огляду на потребу вдосконалення не тільки професійних навичок тих, хто належить до судової публічної служби, але й самого функціонування цієї служби.

8. Важливість підготовки суддів визнається в таких міжнародних офіційних документах, як «Основні принципи ООН щодо незалежності судових органів», прийняті в 1985 році, та документах Ради Європи, прийнятих у 1994 році (Рекомендація № (94) 12 «Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів»), а також у 1998 році (Європейська хартія про статус суддів), посилання на які містяться в пункті 11 Висновку КРЄС № 1.

I. Право на підготовку та законодавчий рівень, на якому це право має гарантуватися

9. Конституційні принципи мають гарантувати незалежність та неупередженість, від яких залежить легітимність суддів, а судді, зі свого боку, повинні забезпечувати підтримання високого рівня професійної компетентності (див. пункт 50 (ix) Висновку КРЄС № 3).

10. У багатьох країнах підготовка суддів регулюється спеціальними положеннями. Важливим є включення вимоги підготовки суддів до правил, що регулюють статус судді. Юридичні норми не повинні деталізувати точний зміст підготовки, а мають доручити це завдання спеціальному органу, який відповідає за складання програми підготовки, організацію підготовки та нагляд за її проведенням.

11. Держава має обов'язок забезпечити судову владу або інший незалежний орган, відповідальний за організацію підготовки суддів та її контроль, необхідними засобами й покривати витрати суддів та інших осіб, що залучаються.

12. Тому КРЄС рекомендує, щоб у кожній країні законодавство про статус суддів передбачало підготовку суддів.

II. Орган, відповідальний за підготовку суддіВ

13. Європейська хартія про статус суддів (пункт 2.3) передбачає, що будь-який орган, відповідальний за контроль за якістю програми підготовки, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої гілок влади, і принаймні половина його членів має бути суддями. Пояснювальна записка також вказує, що підготовка суддів не повинна обмежуватися фаховою юридичною підготовкою, а має враховувати характер суддівської посади, який часто вимагає від судді втручання в проблематичні та складні ситуації.

14. Це пояснює надзвичайну важливість незалежності та складу органу, відповідального за підготовку суддів, а також є одним із проявів загального принципу суддівської незалежності.

15. Підготовка суддів є питанням суспільного інтересу, тому має забезпечуватися незалежність органу, що відповідає за розробку тренінгових програм та вирішує, яка підготовка має надаватись.

16. Судова влада має відігравати основну роль або має сама бути відповідальною за організацію та нагляд за підготовкою суддів. Відповідно, з урахуванням рекомендацій Європейської хартії про статус суддів, КРЄС підтримує, щоб ця відповідальність у кожній країні покладалася не на Міністерство юстиції або будь-який інший орган, відповідальний перед законодавчою чи виконавчою гілками влади, а на саму судову владу або на інший незалежний орган (у тому числі Комісію з питань суддівської служби). Об'єднання суддів також можуть відігравати важливу роль у заохоченні та сприянні підготовки, працюючи разом із судовим або іншим, безпосередньо відповідальним за це органом.

17. Для забезпечення належного розмежування функцій один і той самий орган не може одночасно здійснювати підготовку суддів та застосовувати дисциплінарні санкції до них. Тому КРЄС рекомендує, щоб під керівництвом органів судової влади або іншого незалежного органу підготовка суддів доручалася б спеціальному автономному закладу з власним бюджетом, який, таким чином, зможе при проведенні консультацій з суддями розробляти програми підготовки та забезпечувати їх реалізацію.

18. Ті, хто відповідає за підготовку суддів, не повинні також безпосередньо відповідати за призначення або підвищення суддів. Якщо такий орган (тобто Комісія з питань суддівської служби), про який ідеться у Висновку КРЄС № 1, пункти 73 (3), 37 та 45, має повноваження щодо підготовки суддів та їхніх призначення або службового просування, слід запровадити чітке розмежування між його підрозділами, відповідальними за ці завдання.

19. З тим, щоб захистити такий заклад від неналежного зовнішнього впливу, КРЄС рекомендує, щоб його керівний штат та викладачі призначалися судовою владою або іншим незалежним органом, відповідальним за організацію й контроль за підготовкою суддів.

20. Важливо, щоб підготовка здійснювалася суддями та експертами з певної дисципліни. Викладачі повинні ретельно відбиратися з числа найкращих у своїй професії органом, відповідальним за підготовку, з урахуванням їхнього знання предметів, що викладаються, та їхніх навичок викладання.

21. Коли судді здійснюють підготовку, важливо, щоб такі судді продовжували свою судову практику.

22. Методи підготовки суддів повинні визначатися і переглядатися органом, який відповідає за таку підготовку. Слід проводити регулярні зустрічі для викладачів з тим, щоб сприяти обміну досвідом та вдосконаленню навчальних підходів.

III. Початкова підготовка

а. Чи повинна підготовка бути обов'язковою?

23. Хоч є очевидним, що судді, які призначені на посаду на початку своєї професійної кар'єри, потребують підготовки, постає питання щодо

необхідності проведення підготовки для тих суддів, що відбираються з числа найкращих юристів та мають ґрунтовний досвід, як, наприклад, у країнах загального права.

24. На думку КРЕС, ці обидві групи повинні отримати початкову підготовку: виконання суддею своїх обов'язків є для членів обох груп новим завданням, яке передбачає особливий підхід з багатьох питань, насамперед стосовно професійної етики судді, процесуальних правил, а також відносин з особами, залученими до судового процесу.

25. З другого боку, важливо враховувати особливості методів добору на посаду судді з тим, щоб належним чином спрямовувати та адаптовувати програми підготовки: досвідчені юристи потребують підготовки лише в тому, що вимагається для їхньої нової професії. У деяких невеликих країнах з дуже малим суддівським корпусом місцеві можливості підготовки можуть бути більш обмеженими та неформальними, але саме ці країни можуть виграти від участі в підготовці суддів в інших країнах.

26. Тому КРЕС рекомендує введення обов'язкової початкової підготовки суддів за програмами, які відповідають професійному досвіду осіб, що призначаються на посаду судді.

в. Програма початкової підготовки

27. Програма початкової підготовки та інтенсивність підготовки будуть значно відрізнятися залежно від обраного методу добору суддів. Підготовка не повинна складатися лише з інструкцій щодо техніки провадження у справах, а також має враховувати вимоги соціальної обізнаності та широкого розуміння різних предметів, які відображають особливості життя в суспільстві. Крім того, відкриття кордонів означає, що майбутнім суддям слід мати на увазі, що вони є європейськими суддями, та бути більш обізнаними з європейських питань.

28. З огляду на різноманітність систем підготовки суддів у Європі КРЕС рекомендує:

- i) щоб усі особи, призначені на суддівські посади, мали або отримали до початку виконання своїх обов'язків широкі знання матеріального і процесуального, національного і міжнародного права;
- ii) щоб програми підготовки, які стосуються професії судді, визначалися закладом, відповідальним підготовку, а також викладачами та самими суддями;
- iii) щоб такі теоретичні і практичні програми не обмежувалися суто юридичними галузями, а також включали підготовку з етики та ознайомлення з іншими сферами, які стосуються діяльності судді, такими як, наприклад, управління судовими справами та управління судами, інформаційні технології, іноземні мови, соціальні науки та альтернативні засоби вирішення спорів;

- iv) щоб підготовка була плюралістичною для гарантування та посилення широкого світогляду судді;
- v) щоб залежно від існування та тривалості попереднього професійного досвіду підготовка була б достатньо тривалою з тим, щоб уникнути формалізму в її організації та проходженні.

29. КРЄС рекомендує запровадити практику виділення певного часу для спільної підготовки фахівців різних юридичних та судових професій (наприклад, адвокатів та прокурорів у країнах, де їхні обов'язки чітко відокремлено від обов'язків суддів). Така практика може сприяти набуттю кращих знань та взаєморозумінню між судьями та представниками інших професій.

30. КРЄС також вказала на те, що в багатьох країнах доступ до суддівських посад залежить від попереднього професійного досвіду. Хоча неможливо впровадити таку модель всюди та, беручи до уваги, що введення системи, яка б поєднувала різні типи добору на суддівські посади, може також мати перевагу урізноманітнення попереднього досвіду суддів, важливо, щоб для кандидатів, які приходять одразу після закінчення навчання у вищих навчальних закладах, період початкової підготовки включав ґрунтовну підготовку протягом достатнього часу в професійному середовищі (адвокатська практика, робота в юридичних компаніях тощо).

IV. Підвищення кваліфікації

31. Окремо від базових знань, які необхідно мати судьям ще до того, як вони обіймуть свої посади, судді «приречені на постійне навчання та підготовку» (див. звіт Р. Янсен «Як підготувати висококваліфікованих суддів у 2003 році», документ ССЈЕ-ГТ (2003) 3).

32. Навчання впродовж перебування на посаді не уникнути не лише у зв'язку зі змінами в законодавстві, методах роботи та знаннях, які потрібні для виконання суддівських обов'язків, а й через наявну в багатьох країнах можливість того, що судді отримують нові обов'язки, коли обіймуть нові посади. Програми підвищення кваліфікації, таким чином, повинні пропонувати можливість підготовки у випадку кар'єрних змін, таких як, наприклад, переведення між кримінальним та цивільним судами, перехід до спеціальної юрисдикції (наприклад, сімейного суду, суду в справах неповнолітніх або з соціальних питань), а також призначення на таку посаду, як голова палати або суду. Відповідні переведення, перехід або призначення можуть також проходити за умови обов'язкової участі у відповідній програмі підготовки.

33. Хоча організувати підвищення кваліфікації суддів необхідно, оскільки суспільство має право користуватися перевагами, які може надати висококваліфікований суддя, у суддівському корпусі також треба поширювати культуру постійного навчання.

34. Нереалістично запроваджувати обов'язкове підвищення кваліфікації судді задля кожного окремого випадку. Існують побоювання, що тоді воно

стане бюрократичною та формальною справою. Запропонована підготовка повинна бути достатньо привабливою, щоб у судді виникало бажання брати в ній участь, оскільки добровільна участь є найкращою гарантією ефективності суддівської підготовки. Цьому також має сприяти усвідомлення кожним суддею, що його етичним обов'язком є розвиток та оновлення своїх знань.

35. У контексті безперервного навчання КРЄС також заохочує співпрацю з іншими юридичними професійними органами, відповідальними за безперервне навчання з питань, які становлять спільний інтерес (наприклад, нове законодавство).

36. КРЄС також підкреслює бажаність організації безперервної підготовки суддів у такий спосіб, який охоплював би всі рівні судової системи. Завжди, коли існує доцільність, судді різних рівнів мають брати участь у спільних підготовчих курсах, що надасть можливість обміну ідеями та точками зору. Це допоможе зламати ієрархічні тенденції, підтримати поінформованість усіх рівнів судової системи щодо наявних проблем та сприятиме більшому об'єднанню суддів і виробленню послідовного підходу в рамках усієї судової системи.

37. КРЄС, відповідно, рекомендує:

- i) щоб підвищення кваліфікації, як правило, ґрунтувалось на добровільній участі суддів;
- ii) щоб обов'язкове підвищення кваліфікації могло існувати лише у виняткових випадках; приклади можуть включати (на розсуд судового або іншого відповідального органу) випадки, коли суддя переходить на нову посаду або приступає до виконання нового для себе типу роботи чи функцій, або в разі фундаментальних змін у законодавстві;
- iii) щоб програми підготовки розроблялися під керівництвом судового або іншого органу, відповідального за початкову підготовку та підвищення кваліфікації, а також викладачами та самими суддями;
- iv) щоб ці програми, реалізовані згаданим органом, зосереджувалися на юридичних та інших питаннях, які стосуються суддівських функцій та відповідають їхнім потребам (див. пункт 27 вище);
- v) щоб самі суди заохочували своїх працівників до участі в курсах підвищення кваліфікації;
- vi) щоб програми підготовки проходили в такому середовищі (і заохочували його створення), в якому члени різних гілок та рівнів судової системи могли б зустрічатися та обмінюватися власним досвідом, а також знаходити спільне розуміння;
- vii) щоб у той час, як підготовка є етичним обов'язком суддів, держави-члени також мали обов'язок з виділення суддям фінансових ресурсів, часу та інших засобів, необхідних для участі в програмах підвищення кваліфікації.

V. Оцінювання підготовки

38. Задля постійного вдосконалення якості підготовки суддів, відповідальні за це органи повинні проводити часті оцінки програм та методів навчання. Важлива роль у цьому процесі має належати пропозиціям, які надаються всіма учасниками ініціатив підготовчих програм, що можна заохочувати за допомогою відповідних засобів (відповіді на анкети, проведення співбесід).

39. Хоча немає сумніву, що робота викладачів повинна підлягати моніторингу, оцінювання роботи учасників програм підготовки суддів є спірним. Підвищення кваліфікації суддів може бути насправді плідним, якщо на вільну взаємодію суддів не впливають міркування кар'єрного характеру.

40. У тих країнах, де відбувається підготовка суддів на початку їхньої професійної кар'єри, КРЄС вважає оцінку результатів початкової підготовки необхідною для забезпечення того, щоб на посади в органах судової системи призначалися найкращі представники. Натомість у країнах, де судді обираються з-поміж досвідчених юристів, методи об'єктивного оцінювання застосовуються ще до призначення, а підготовка проводиться лише після того, як кандидати вже були відібрані; таким чином, у цих країнах оцінювання учасників початкової підготовки є недоцільним.

41. Тим не менше, коли йдеться про кандидатів, які мають оцінюватися, є дуже важливим, щоб вони могли мати юридичні гарантії захисту від невмотивованих оцінок їхньої роботи. Крім того, коли йдеться про держави, які передбачають умовне призначення суддів, їхнє звільнення з посад наприкінці періоду підготовки може мати місце з урахуванням гарантій, які застосовуються до суддів при їхньому звільненні з посад.

42. Беручи до уваги викладене вище, КРЄС рекомендує:

- i) щоб програми та методи підготовки підлягали частому оцінюванню з боку органів, відповідальних за підготовку суддів;
- ii) щоб зазвичай участь у ініціативах підготовчих програмах не була предметом якісного оцінювання; проте сама участь суддів об'єктивно може враховуватися під час професійного оцінювання суддів;
- iii) якість роботи викладачів, тим не менше, має оцінюватися, а подібна оцінка стає необхідною з огляду на той факт, що в деяких системах початкова підготовка є етапом процесу добору на посаду судді.

VI. Європейська підготовка суддів

43. Яким би не був характер його обов'язків, жоден суддя не може ігнорувати європейське право незалежно від того, чи йдеться про Європейську конвенцію з прав людини або інші конвенції Ради Європи, або у відповідних випадках – про Договір про Європейський Союз та відповідне законодавство, що ґрунтується на ньому, оскільки від суддів вимагається застосовувати ці джерела безпосередньо до справ, що розглядаються.

44. Щоб сприяти застосуванню цього важливого аспекту обов'язків суддів КРЄС вважає, що держави-члени після вдосконалення вивчення європейського права в університетах повинні також сприяти включенню цих дисциплін у програми початкової підготовки та підвищення кваліфікації суддів, приділяючи особливу увагу практичному застосуванню європейського права у повсякденній роботі.

45. КРЄС також рекомендує зміцнити Європейську мережу обміну інформацією між особами та органами, відповідальними за підготовку суддів (Лісабонська мережа), яка сприяє підготовці з питань, що мають спільний інтерес, і з питань порівняльного права, та щоб така підготовка надавалася як викладачам, так і суддям. Функціонування такої мережі може бути ефективним лише тоді, коли кожна держава-член підтримує її, особливо шляхом створення органу, відповідального за підготовку суддів, як викладено в розділі II вище, та шляхом загальноєвропейського співробітництва в цій галузі.

46. Крім того, КРЄС вважає, що співробітництво в межах інших ініціатив, спрямованих на зближення установ з підготовки суддів у Європі, зокрема в межах Європейської мережі підготовки суддів, може бути ефективним внеском у кращу координацію та гармонізацію програм і методів підготовки суддів на всьому континенті.