

爱沙尼亚的司法改革

普利特·皮卡梅 爱沙尼亚共和国最高法院院长

我将以爱沙尼亚为例,谈谈法院制度改革。我将介绍爱沙尼亚法院系统过去二十年间取得的发展以及未来可能面临的挑战。显然,法院系统的发展与其所处的国家与社会及其职能息息相关。

第一阶段 建立体现欧洲价值的独立法院系统

爱沙尼亚于1991年8月重获独立之后,立即开始对法院系统进行深入改革。在此之前,爱沙尼亚法院系统被视为苏联法院系统的一部分,而这与独立国家的理念并不相符。因此,1991年10月,爱沙尼亚制定了《法院法》与《法官地位法》,而当时新宪法尚未通过。正是这两部法律确立了爱沙尼亚民主法院制度的基础原则。这次改革建立了三级法院系统,新增独立于具有一审普通管辖权的法院的行政法院制度,构建法院网络,确立法官终身任职原则。

1991年法院系统改革的内容几乎被次年通过的爱沙尼亚独立后的首部宪法全盘接纳。宪法第八章是关于司法权的规定,自经宪法批准后未做过修改,至今一直有效。依据宪法,爱沙尼亚实施三级法院制度。一审法院包括一般管辖权法院以及行政法院,巡回法院是二审法院,最高法院是国内最高等级的法院。依据宪法,最高法院同时也是宪法法院。爱沙尼亚没有独立的宪法法院,也没有独立的高等行政法院。为履行上述职责,最高法院设有四个审判庭,即民事、刑事、行政审判庭以及宪法审查庭。由最高法院19名法官组成的全席审理是最高司法管理机构。虽然随着宪法的生效,司法制度也经历了变革,例如,巡回法院的数量从之前的3个减少至2个,部分县法院和行政法院进行了合并,但司法体系整体基本保持了最初的样貌。

爱沙尼亚宪法关于司法权规定的一项显著特征就是三级法院的各自职权在宪法中都有详细规定,而以往这些都是在低于宪法的法案中加以规定。宪法明确规定,所有案件,无论是多严重的刑事案件或多复杂的民事案件,都首先由一审法院审理;巡回法院是上诉法院,负责通过上诉程序审查一审法院的司法判决;最高法院审理针对上诉法院判决提出的翻案申请。

宪法对司法制度作出如此详尽的规定在欧洲各国并不多见。现在的问题是,我们的宪法关于法院制度的规定是不是太过详细了?司法实践自身的发展尤其突显出的一个问题是,是否所有司法案件都需经过三级法院审理,对于较为复杂的案件是否可以进行改革,如首先由巡回法院审理。

第二阶段 法院的独立管理

上世纪90年代初对法院制度的原则性改革或许看起来太过激进,但却为法院制度提供了重新开始的机会。虽然法院制度改革当时已获得了广泛共识,但至今司法权的某些方面仍存在争议,主要是关于行使行政权的司法部对一审及二审法院的管理。

上世纪90年代初曾作出一个决定,即一审及二审法院由司法部管理,而最高法院作为国家最高等级的法院以及宪法机构,实施自我管理。具体而言,这意味着一审及二审法院预算源自司法部预算,而最高法院的预算由国家独立编制。这种法院管理模式以及司法部对法院组织工作的广泛权限引发了司法系统的尖锐批评。例如,他们认为,最严重的问题就是司法部有权对法官进行监管,就法官培训作出战略决策,后者尤其意味着司法部有权决定在司法系统传播哪些信息。

尽管如此,2002年生效并实施至今的新《法院法》并没有从根本上改变一审及二审法院的管理模式。虽然现行《法院法》仍将一审及二审法院的预算管理交由司法部负责,但司法部其他方面的权限在很大程度上进行了削减。例如,2002年《法院法》将一审和二审法院组织工作的决策权交给了各法院全体法官组成的全席会议,并规定法院建立自治机构。自治机构的建立是为了解决整

个法院系统的问题。新《法院法》还建立了全席法院、司法培训理事会、法院审查委员会以及法院管理理事会。全席法院由爱沙尼亚全体法官组成,是法院系统最高决策机构,主要职能在于为其他自治机构遴选法官。新《法院法》还修正了法官惩戒程序的启动程序,启动惩戒程序的权限转给法院院长及法务总长负责,不再属于司法部的职权范围。

为平衡行政分支对一审及二审法院的核心管理权力,建立了由 11 名成员组成的法院管理理事会。根据新规定,一审及二审法院由司法部与法院管理理事会共同管理。法院管理理事会的工作由最高法院院长、法院系统选任的 5 名法官、2 名议会议员、1 名律师协会代表、1 名检察官办公室代表以及 1 名法务总长代表组成。司法部长及其代表可以参与法院管理理事会的工作并发表意见。法官在法院管理理事会中占多数。按照新《法院法》,非经法院管理理事会同意,司法部不能对大多数有关一审和二审法院管理的重要事项作出决定。另一方面,由于一审及二审法院的议会责任仍由司法部承担,若非经司法部提出,法院管理理事会自身无权作出行政决定。

第三阶段 社会变革中的法院

2002 年通过的《法院法》是宪法施行以来对法院制度最为彻底的变革,但这并不能一劳永逸地解决爱沙尼亚法院制度的改革问题。

随着人口数量的持续下降,寻找适合当前人口状况的公共管理模式的问题愈发突显,这也涉及到法院系统。

在这种情况下,一审法院与二审法院的权限划分也成为一个问题。在发言最初我已经谈到了这一点。前面已经提到,爱沙尼亚所有案件都首先由一审法院审理,一审法院的判决可以上诉至上诉法院,并最终上诉至最高法院。

值得注意的是,上诉法院无权决定审理哪些上诉,无论上诉请求有多少,也无论上诉的性质如何,上诉法院都需受理。只有最高法院有权决定审理哪些案件。

从纠正法院错误的角度说,这种上诉程序模式有积极意义,双重上诉权有利于将法院错误的几率最小化。但另一方面,这也造成了一种局面,即在审理较为复杂的案件时,在案件开始之时就可预见,无论下级法院判决结果如何,双方当事人都会用尽诉讼权利。双重上诉权增加了案件审理的时长。鉴于司法部希望尊重一审及二审法院法官的工作,提升司法程序效率,因而目前正在探索在现行宪法框架内限制上诉权的可能性,以及修改法院系统内部案件移转方式的方案。这还需要评估是否可允许较为复杂的案件略过一审法院,直接从巡回法院开始审理。

第二,面对下降的人口数量,调整法院分布的问题也日益重要。爱沙尼亚是个小国,仅有人口 130 万,爱沙尼亚人口指标呈现两种趋势,人口数量持续下降,以及国内人口分布变化,从农村地区转移至人口密集地区。这种人口特征要求我们寻求最优的法院与法庭分布,以在这个纳税人较少的国家能负担的前提下,确保在农村地区公权力与司法功能的行使。与其他几个欧洲国家一样,爱沙尼亚在未来几年可能将不得不重新审视法院分布,减少法院数量。与此相关的一个重点是制定司法活动的可获得性的评判标准。目前提出的一个解决方案是增加通过电脑向法院起诉的机会,但这种情况下,不能用电脑、不会用电脑以及不想用电脑的社会群体的诉权也应获得保障。

最后,简要讨论一下信息技术发展对司法管理的影响。在信息技术发展影响到生活各个方面的背景下,司法管理的情况也因此逐步变化。目前,或许在可见的未来,发展的重心不会是决策这一司法管理的核心内容,但几乎会涵盖司法管理其他所有方面。爱沙尼亚十分重视司法领域及司法管理中信息技术能力的发展。

由于国家较小,我们更敢于尝试新的信息技术方案,从获取全国法律的门户网站到司法文书的电子提交、处理与送达,我们已经启动了数个重大项目。随着信息技术的作用日渐重要,应考虑如何保障司法管理中的人本因素,确保司法程序符合当事人的需求,而不是取决于是不是对法律程序做了充分的摘要以便计算机处理案件。

(本文为作者在中国-中东欧国家最高法院院长会议上的专题发言节选)