

Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні

Проект фінансується
Європейським Союзом
та Радою Європи



COUNCIL OF EUROPE



Проект впроваджується
Радою Європи

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ РОЛІ РАД З ПИТАНЬ ПРАВОСУДДЯ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ В ОКРЕМИХ ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ

Підготовлено п. Марією Джуліаною Чівініні
(Maria Giuliana Civinini)

м. Ліворно, жовтень 2015 року

Цей звіт підготовлено за сприяння Європейського Союзу в межах спільного проекту Європейського Союзу та Ради Європи «Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні», який фінансується Європейським Союзом та Радою Європи і впроваджується останньою. Зміст цього звіту не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу чи Ради Європи.

Більше інформації про проект можна отримати за посиланням:
<http://pjp-eu.coe.int/web/justice-consolidation-ukraine>

Про автора звіту

*Пані Марія Джуліана Чівініні - доктор юридичних наук, здобула академічну освіту на юридичному факультеті університету Флоренції. Була вперше призначена на посаду судді в Італії у 1983 році і на даний час обіймає посаду Президента Палати з розгляду цивільних справ та справ, що виникають із трудових правовідносин, в суді Ліворно. З 2002 по 2006 рік вона була членом Вищої ради правосуддя Італії – *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM), де вона опікувалася питаннями підвищення кваліфікації судових кадрів в якості члена Наукового Комітету Вищої ради правосуддя, оцінкою суддів і прокурорів та дисциплінарними питаннями.*

Міжнародний досвід пані Чівініні у якості судді включає в себе, серед іншого, обіймання посади Президента Асамблеї суддів EULEX в 2008-2011 рр. у Косово (органу, відповідального за забезпечення незалежності суддів EULEX) та посади судді з розгляду кримінальних справ Верховного суду (де вона головувала під час розгляду ряду серйозних справ щодо військових злочинів, організованої злочинності та тероризму).

У якості наукового експерта пані Чівініні допомагала Консультативній раді європейських суддів (КРЕС) у процесі підготовки висновків щодо якості судових рішень (2008 р.) та спеціалізації суддів (2012 р.). Вона також є членом Ради редакторів італійського правового журналу «Питання юстиції» ("Questione Giustizia"), а також автором численних публікацій з покращення італійського судочинства, статусу магістратів в Італії, підготовки суддів та багатьох інших питань.

ЗМІСТ

СТИСЛИЙ ОГЛЯД.....	4
1. Вступ.....	5
2. Загальний огляд різних підходів до вирішення питання в державах-членах Ради Європи.....	6
2.1. Країни, в яких діє загальне право.....	6
2.2. Країни, в яких діє романо-германська система права.....	7
2.2.1. Країни, які мають Раду з питань правосуддя.....	8
(а) Джерело, яке визначає дорадчі повноваження.....	8
(б) Дорадчі повноваження <i>ex officio</i> або за вимогою.....	12
(в) Предмет висновку.....	13
(г) Безпосередній одержувач висновку.....	14
3. Кращі практики Європейського Союзу.....	14
4. Висновки.....	15

СТИСЛИЙ ОГЛЯД

Основну увагу в звіті приділено консультативним повноваженням Рад з питань правосуддя в законодавчому процесі. Незалежні органи – такі як Консультативна рада європейських суддів (КРЄС) та Європейська мережа рад з питань правосуддя (ENCJ)¹ – мають спільну думку, що судова влада повинна брати участь у реформі судової системи та мати можливість надання висновків щодо проектів законів перед їхнім розглядом у парламенті. У цьому звіті розглядаються різні системи, які функціонують в державах-членах Ради Європи. Звіт підтверджує, що майже у всіх країнах судова влада виконує консультативну роль у законодавчому процесі.

В країнах, де діє загальне право, бачення судової влади передається через орган, який займає вищу позицію в ієрархії, або через політичний орган; цей механізм може розглядатися лише як *технічний внесок* у процес підготовки проекту закону і не може бути застосований для будь-якого впливу на формування політики. У країнах, в яких діє романо-германська система права, дорадчі повноваження судової влади в законодавчому процесі є обмеженими в тих державах, в яких судова влада очолюється Міністром юстиції.

У більшості держав-членів, які мають Раду з питань правосуддя², її повноваження щодо надання висновків під час здійснення законодавчого процесу передбачені законом, а в деяких випадках – Конституцією. Це вважається проявом принципу розподілу влад та незалежності судової гілки влади. Це право може застосовуватись як *ex officio*, так і на вимогу, і може стосуватись будь-якого закону, який впливатиме на статус суддів та на якість і організацію роботи судової влади. Висновок Ради не має юридично обов'язкової сили для законодавців, але останні зобов'язані проконсультуватися з Радою і взяти її пораду до розгляду. Конституційний Суд – залежно від його обов'язків та повноважень – може збиратися для розгляду протиріч, які викликані розподілом повноважень між гілками влади у державі, або винести рішення щодо відповідності положенням Конституції норм, які були прийняті без належної консультації.

¹ У тому числі 22 Ради держав-членів ЄС (точно кажучи, 16 Рад з питань правосуддя та 6 Служб судової адміністрації), які є членами ENCJ; 7 Міністрів юстиції держав-членів ЄС, 6 Рад третіх країн та Суд Європейського Союзу виступають у ролі спостерігачів.

² У різних державах-членах Ради Європи застосовуються різні терміни для назви державних органів, покликаних захищати незалежність суддів. Тому в цьому звіті для назви подібних органів в цілому буде застосовуватись загальний термін «Рада з питань правосуддя». ENCJ та КРЄС також застосовують таке формулювання.

1. Вступ

Спільний проект Європейського Союзу та Ради Європи «Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні», який впроваджується Радою Європи, звернувся із запитом про підготовку звіту про «роль, яку відіграють Ради з питань правосуддя інших держав-членів Ради Європи в національному законодавчому процесі, зокрема, у випадках, коли до цих органів звертаються з метою отримання висновку щодо проектів законів, які стосуються суддів».

У рекомендаціях Консультативної ради європейських суддів зазначається, що «усі проекти законів, що можуть мати вплив на судочинство, наприклад, незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадянам (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися Парламентом лише після отримання висновку Ради з питань правосуддя».³

Варто зауважити, що майже у всіх державах-членах Ради Європи ми можемо бачити, що судова влада зазвичай відіграє консультативну роль в законотворчому процесі стосовно статусу і гарантії представників судової влади, організації та управління діяльністю судів, а також правових реформ. Конфігурація, зміст, важливість та ефективність цієї ролі може бути різною в залежності від форми державного правління, відносин між гілками влади, системи призначення та обрання суддів, рівня їхньої «фактичної» незалежності та форм суддівського самоврядування. Більший рівень незалежності судової влади (її окремих представників та організації в цілому) означає більший вплив висновків Ради з питань правосуддя в законодавчому процесі. У випадках, коли за загальну структуру управління системою правосуддя в цілому відповідає Міністр юстиції, відсутня можливість отримання незалежних порад з боку судової влади, але тоді звертаються за «експертною» думкою до судів, особливо до Верховного Суду. Різниця очевидна: у першому випадку ми маємо висновок, який не має юридично обов'язкової сили ні для Уряду, ні для Парламенту у виконанні їхніх конституційних функцій, але поради мають бути взяті до розгляду; а у другому випадку висновки судів рівнозначні висновкам професорів та різних експертів, до яких законотворці звертаються за консультацією під час підготовки тексту закону. Судові системи держав-членів Ради Європи дуже відрізняються між собою, і між двома вищезазначеними протилежними ситуаціями існують інші особливості.

³ Висновок №10 (2007)

2. Загальний огляд різних підходів до вирішення питання в державах-членах Ради Європи

2.1. Країни, в яких діє загальне право

Деякі функції, які в інших країнах виконує Рада з питань правосуддя, у країнах, де діє загальне право, виконуються декількома організаціями та відомствами (наприклад, в Англії та Уельсі Служба судів та трибуналів визначає кількість суддів, Комісія з судових призначень призначає суддів, Головний суддя (Lord chief Justice) відає питаннями розподілу суддів, Бюро судових скарг займається скаргами). Зазвичай судові органи не мають консультативних функцій у законодавчому процесі; іноді вони виконують функції дорадчого органу для Уряду або для вищої посадової особи в системі судової влади. Це залежить від розуміння та практики застосування принципу розподілу влад в таких державах, а також від різноманітних ролей, які відіграють суди загального права в законотворчому процесі (принцип прецедентного права), шляхом прецедентів, які мають обов'язкову силу, коли йдеться про цивільне право. Отже, можна констатувати, що Рада суддів та Виконавчий комітет судової влади *Англії та Уельсу* не можуть давати висновки по суті політики, яка пропонується Урядом. Один з головних обов'язків Головного судді полягає у представленні поглядів судової влади Англії та Уельсу перед Парламентом та Урядом. Рада періодично надає поради Головному судді щодо формування політики та з інших питань за його/її запитом. Рада Суддів *Північної Ірландії* не надає висновків щодо проектів законів, запропонованих Урядом. У *Шотландії* Лорд-президент представляє позицію судової влади Шотландії перед Парламентом та Міністром, а також може отримувати консультації та поради з цього приводу з боку Ради суддів. Комісія зі здійснення правосуддя *Мальти* може подавати рекомендації Міністру, який відає питаннями правосуддя стосовно заходів, які, на думку Комісії, можуть підвищити ефективність функціонування судів, а також можуть надавати йому/їй поради з будь-яких питань, які стосуються організації здійснення правосуддя⁴. Верховна судова рада *Кіпру* – яка складається виключно з суддів Верховного Суду, які призначаються Президентом Республіки⁵ – не має дорадчих функцій. Існує традиція, за якою до Верховного Суду звертаються за висновком стосовно всіх питань, які відносяться до нових законодавчих актів, що пов'язані із доказами та організацією діяльності судів. Водночас, цей орган не бере безпосередньої участі в законотворчому процесі.

⁴ Стаття 101А Конституції Мальти.

⁵ Стаття 157 Конституції Кіпру.

Висновки судової влади передаються через орган, який займає вищу позицію в ієрархії, або через політичний орган. Цей механізм може розглядатися лише як *технічний* внесок у процес підготовки проекту закону, і не може бути застосований для впливу на формування політики; він є простим джерелом *інформації*, хоча і таким, що має високий статус, з-поміж багатьох джерел, якими можуть користуватися представники законодавчої влади.

2.2. Країни, в яких діє романо-германська система права

У більшості країн, в яких діє романо-германська система права, функціонує Рада з питань правосуддя, тобто орган, який обирається або призначається з представників суддівського корпусу, та має широкі повноваження щодо кар'єрного росту, підготовки, суддівської дисципліни та, у деяких випадках, організації діяльності судів⁶. У деяких країнах, в яких Рада відсутня, існують незалежні органи, які здійснюють контроль за організацією діяльності судів (Судова служба, Судова адміністрація або Комітет суддів).⁷ У невеликій групі країн роль Судової адміністрації виконує Міністр юстиції.⁸ Хоча Ради з питань правосуддя, за незначними винятками,⁹ мають дорадчі повноваження та роль у законодавчому процесі, у країнах, де керівництво судовою системою здійснює Міністр юстиції, такі механізми відсутні. До судів можуть звертатися за експертними висновками.¹⁰ У деяких країнах служби судової

⁶ А саме: Албанія, Вірменія, Азербайджан, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Естонія, Франція, Грузія, Греція, Угорщина, Італія, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Іспанія, Словенія, Словаччина, Сербія, Туреччина, Колишня Югославська Республіка, Македонія, Україна. Три держави-члени Ради Європи – Сан-Марино, Андорра та Монако – не мають власної системи правосуддя: вони в цьому аспекті залежать від відповідних систем Італії, Іспанії та Франції. Латвія має Раду судової влади, яка, відповідно до статті 89 Закону «Про судову владу» «є колегіальним органом, який бере участь у формуванні політики та стратегії судової системи, а також у вдосконаленні організації роботи судової системи». Вона не має безпосередніх адміністративних завдань – вони виконуються іншими органами/посадовими особами, такими як Голова Верховного Суду, Сенат Верховного Суду, Дисциплінарний суд, Судова адміністрація, Міністр юстиції.

⁷ До цієї групи належать також Чеська Республіка, Данія, Швеція, Норвегія та Швейцарія (з особливостями, які впливають через її поділ на кантони). З огляду на особливість структури і функціонування відповідних Рад у Нідерландах та Угорщині, деякі науковці вважають їх не Радами, а структурами судової адміністрації, які створені за моделлю країн Південної Європи (див. Лорд-суддя Томас, Ради судової влади. *Країни, які не мають Вищої ради. Попередній звіт, який було підготовлено для* *робочої групи* *КРЕС* [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2007\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-Judges-CCJE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2007)4&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-Judges-CCJE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

⁸ Австрія, Фінляндія, Німеччина, Ліхтенштейн, Люксембург.

⁹ Вірменія, Азербайджан, Чорногорія, Молдова. В Албанії Вища рада юстиції не бере участі в законотворчому процесі, оскільки такі функції виконує Національна судова конференція через свій відповідний комітет. У цьому випадку саме Міністр юстиції доповідає Парламенту/Уряду про проблеми судової системи.

¹⁰ Німеччина; Фінляндія, де Верховний Суд та Верховний адміністративний суд мають право подавати пропозиції до Державної ради, щоб ініціювати законотворчий процес.

адміністрації беруть участь у попередніх заходах законодавчого процесу та надають поради з юридичних питань, а також пропозиції щодо формування політики тощо стосовно текстів документів, які впливатимуть (прямо чи опосередковано) на судову владу,¹¹ в залежності від їхніх правовідносин з Міністром юстиції (Судова адміністрація зазвичай є окремим підрозділом або службою Міністерства юстиції). Участь у законодавчому процесі не має ознак діалогу між інститутами та гілками влади держави, а є лише певним видом «внутрішніх» консультацій.

2.2.1. Країни, які мають Раду з питань правосуддя

Для кращого розуміння ситуації, у тих країнах, які мають Раду з питань правосуддя, необхідно здійснити розмежування за такими характеристиками: (а) джерело їхніх повноважень; (б) використання права надання висновків *ex officio* або на вимогу; (в) предмет висновку; та (г) безпосередній одержувач висновку.

(а) Джерело, яке визначає дорадчі повноваження. Лише в двох країнах положення, яке визначає роль Ради в законодавчому процесі, закріплено в **Конституції**. Це – *Бельгія*, де в частині 3 пункту 6 статті 151 Конституції зазначається, що Вища рада правосуддя має повноваження виносити висновки і пропозиції щодо загального функціонування й організації судочинства; та *Франція*, де у частині 6 статті 64 Конституції зазначається: «Вища рада магістратури збирається в пленарному складі для надання відповідей на запитання щодо висновків, які було зроблено Президентом Республіки на підставі статті 64. У такому ж складі вона виносить рішення з питань, які пов'язані з етикою магістратів, а також з будь-яких питань, пов'язаних із здійсненням правосуддя, з якими до неї звертається Міністр юстиції».¹²

У двох інших країнах – *Хорватії та Угорщині* – існує (схожа) **практика**, але без такої вичерпної правової основи.

В інших країнах консультативні повноваження ґрунтуються на нормах **звичайних законів**. Декілька прикладів:

- У *Болгарії* в статті 6 Положення «Про організацію роботи Вищої ради суддів та її адміністрації» зазначається: «(1) Вища рада суддів повинна: <...> 34. надавати

¹¹ Данія, Норвегія, Швеція.

¹² Окреме положення щодо звернень Президента Республіки закріплено в статті 64 Конституції Франції: «Президент Республіки є гарантом незалежності судової влади. Йому допомагає Вища рада магістратури». Якщо прочитати статті 64 і 65 Конституції Франції разом, то стає зрозуміло, що повноваження щодо управління системою правосуддя належать Президентові Республіки, а впроваджуються вони Вищою радою (без применшення повноважень Міністра юстиції).

висновки Раді міністрів та Національним зборам (Парламенту) щодо проектів законів, які стосуються судової влади».

- Стаття 10 Закону №195-1958 *Італії* надає Вищій раді з питань правосуддя повноваження вносити пропозиції та надавати висновки Міністерству юстиції щодо проектів законів, пов'язаних з судовою владою та здійсненням правосуддя.
- У Польщі, відповідно до статті 3 Закону «Про Національну раду з питань правосуддя» від 12 травня 2011 року, повноваження Національної ради з питань правосуддя включають <...> «(4) висловлення позиції щодо статусу працівників суду; (5) висловлення позиції з питань, які стосуються судової влади та суддів, та які було винесено на порядок денний Президентом Республіки Польща, іншими державними органами, а також органами суддівського самоврядування; (6) висловлення висновків щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються судової влади та суддів і представлення заяв з цих питань». Параграф 2 статті 186 Конституції надає Національній раді з питань правосуддя повноваження «звертатися до Конституційного суду з пропозицією щодо питання відповідності Конституції нормативних актів у тих межах, в яких вони стосуються незалежності судів і незалежності суддів».
- У *Португалії* Вища рада з питань правосуддя має повноваження надавати висновки щодо законодавчих актів, які стосуються судової влади та статусу суддів, а також пропонувати в цілому Міністру юстиції законодавчі заходи з метою вдосконалення професіоналізму та ефективності суддівського корпусу.
- У статті 33 Закону Румунії №317/2004 «Про Вищу раду магістратури» зазначено: «(1) У випадках, коли Законом вимагається професійний висновок, дозвіл або згода Вищої ради магістратури, наданий [нею] висновок матиме обов'язковий характер. Якщо законом передбачено отримання консультації або висновку Вищої ради магістратури, то висновок, наданий Радою, не матиме обов'язкового характеру. (2) У разі, якщо законом чітко не вказано терміни надання Вищою радою магістратури зазначених висновків, вони повинні бути надані протягом тридцяти днів з дати повідомлення. Порушення Вищою радою магістратури терміну надання висновку не впливає на чинність документу».
- Згідно з положеннями Закону №185/2002 Coll. «Про Судову раду *Словацької Республіки*», повноваження даного органу включають: а) надання висновків щодо пропозицій загальнообов'язкових правових норм, якими визначається

організація діяльності судової влади, судочинства та статусу суддів; б) надання висновків стосовно пропозицій концептуальних документів щодо судової влади, які виносяться на обговорення Національної Ради та Уряду (параграф 4, частини f та g). Голова Судової Ради має право вимагати від Конституційного суду перевірити відповідність правових норм, які стосуються здійснення правосуддя, положенням Конституції, Конституційних актів та міжнародних договорів.

- У *Туреччині* Вища Судова рада та Прокурор на пленарній сесії надають висновки щодо проектів законів, нормативних актів та підзаконних актів, які стосуються компетенції Ради (стаття 7, пункт К).
- У *Грузії* з метою виконання повноважень, визначених законодавством, Вища рада юстиції: (а) вивчає проекти законів, які стосуються діяльності судів та розробляє відповідні висновки/позиції; (б) у межах своєї компетенції має право готувати проект Указу Президента або інструкції, або виносити рішення Вищої ради юстиції Грузії.
- Закон *Іспанії* дуже врегульовує дане питання: Стаття 108 Органічного закону 6/1985 від 1 липня «Про судову владу» визначає, що: «(1) Генеральна рада судової влади має інформувати та повідомляти про проекти законів та загальні норми документів, які стосуються держави та автономних співтовариств, і які впливають повністю або частково на будь-які із зазначених нижче питань: (а) визначення та зміну кордонів судових округів та їхніх столиць у відповідності до положень статті 35 цього Закону; (б) визначення або зміну основного складу суддів, старших суддів, секретарів та персоналу, який працює в системі здійснення правосуддя; (в) органічні статuti стосовно суддів і старших суддів; (г) органічні статuti, які стосуються секретарів та іншого персоналу, який працює в системі здійснення правосуддя; (д) процесуальні норми, або норми які стосуються правових або конституційних аспектів здійснення захисту в звичайних судах або користування фундаментальними правами, або будь-які інші норми, які впливають на склад, організацію, функціонування та управління діяльністю Судів та Трибуналів; (е) кримінальні закони та положення щодо пенітенціарного режиму; (ж) з інших питань, які передбачені законом. (2) Генеральна рада судової влади має надати звіт упродовж 30 днів. У разі, якщо в наказі повідомляється про терміновість звіту, він має бути наданий протягом 15 днів. (3) Уряд має надати зазначений звіт Генеральним Кортесам (Парламенту) у разі підготовки проектів законів».

- У пункті 28 статті 7 Закону «Про Вищу судову та прокурорську раду *Боснії і Герцеговини*» (Офіційний вісник №25/04) зазначається, що Рада має право «надавати висновки щодо проектів законів, нормативних актів або важливих питань, які можуть впливати на діяльність судової влади, ініціювати прийняття відповідних законодавчих актів та інших правових норм, а також надавати рекомендації судам та прокуратурам щодо питань у межах компетенції Ради». Якщо раніше рекомендації надавав Верховний Суд, то наразі висновки щодо змін до чинних законів або проектів нових законів надає Вища Судова рада *Республіки Сербія*. У статті 13 Закону «Про Вищу Судову раду», який було опубліковано в Офіційному віснику Республіки Сербія №116/08 (із відповідними подальшими змінами), зазначається, що рада «надає висновки стосовно змін до чинних законів або щодо прийняття нових законів, які визначають статус суддів, організацію діяльності та функціонування судів, а також інших загальносистемних законів, які будуть стосуватися судів або будуть важливими для виконання функцій судді». Слід підкреслити, що в Боснії і Герцеговині, як і в Сербії, консультативний механізм працює ефективно. Базуючись на свідченнях Рад тих країн, які я особисто (але неофіційно) збрала, рекомендації Рад регулярно запитуються, а їхні зауваження та пропозиції враховуються. Можна стверджувати, що присутність міжнародних консультантів і міжнародних організацій (ОБСЄ, ЄС, Венеціанська комісія, інші) позитивно сприяє такому підходу у законодавчому процесі. Хочеться сподіватися, що позитивний досвід залишатиметься і надалі, після завершення місій міжнародних інституцій. Врешті, варто звернути увагу на приклад Латвії. Саме **Конституційний суд** цієї країни затвердив обов'язок Ради втручатися у законодавчий процес, а також обов'язок Парламенту вислухати і взяти до уваги висновок судової влади та надати відповідні обґрунтування у випадку, якщо приймається інше рішення. Слід звернути увагу на рішення від 18 січня 2010 року та від 22 червня 2010 року (обидва стосуються відповідності статтям 1, 83 та 107 Конституції Латвійської Республіки положень Закону «Про внесення змін до Закону про судову владу», які стосувалися менш економічно вигідного підходу до процедур розрахунку оплати праці суддів в порівнянні із тим, що застосовувався в попередній період.)). Описавши роль Конституційного суду та роль судової влади в демократичній державі, а також ретельно дослідивши всю важливість принципу незалежності судової влади та розподілу влади,

Конституційний суд зазначив: «Перед прийняттям рішень про діяльність судів (як з питань бюджету, так і з інших питань, пов'язаних з виконанням функцій суду) законодавець повинен надати можливість судовій владі або незалежній установі, яка представляє судову владу, якщо така установа була створена, висловити свою думку щодо питання, яке впливає на діяльність судів. <...> У демократичній державі принцип розподілу влади не лише розділяє гілки влади, але й містить в собі вимогу про їхню взаємну співпрацю, оскільки спільною метою всіх гілок влади є зміцнення демократії в інтересах народу. Якщо законодавець не може погодитися з висновком судової влади з об'єктивних причин, він повинен обґрунтувати своє рішення» (рішення від 18 січня 2010 року). У рішенні від 22 червня 2010 року Суд зазначив, що: (а) «у разі, якщо такий висновок не буде взято до уваги або буде взято до уваги частково, законодавець зобов'язаний обґрунтувати свої дії в такому обсязі, щоб це обґрунтування містило всю інформацію, необхідну суду для перевірки пропорційності, у випадку, якщо б суду довелося оцінювати відповідність дій законодавця (стосовно прийнятого рішення) положенням Конституції; (б) прямі переговори між законодавцем та окремими представниками судової влади з цих питань – не найкращий спосіб двосторонньої комунікації між гілками влади, оскільки під час таких переговорів законодавець має можливість, нехай лише вдавану, впливати на судову владу і рішення, які вона приймає, але навіть така вдавана ймовірність неприйнятна»; (в) Конституційний суд має достатню компетенцію для того, щоб оцінити «чи було вислухано і враховано висновки судової влади або чи було надано обґрунтування у випадку, якщо згаданий висновок не було враховано або було враховано частково».

Ці рішення мають надзвичайно важливе значення: вони визначають і створюють теоретичні засади відповідальності Рад, а також наголошують на тому, чому дорадчі повноваження є особливістю представницького органу судової влади, а не окремих суддів або судів.

(б) Дорадчі повноваження *ex officio* або за вимогою. Зазвичай законом не визначається, яким чином Рада має здійснювати свої повноваження: *ex officio* або за вимогою Уряду чи Парламенту. Лише в Хорватії і Франції висновки надаються виключно за вимогою Міністра юстиції у випадку першої країни, та Президента Республіки чи Міністра юстиції у другому випадку. У законах Італії та Нідерландів зазначається, що висновки Ради можуть бути надані як за ініціативою Ради, так і за

вимогою. В усіх інших випадках, коли не зазначено нічого, необхідно розглядати обидві можливості. У результаті, Рада може використовувати свої повноваження незалежно, без будь-яких запитів або консультацій.

(в) Предмет висновку. Ради, зазвичай, можуть надавати висновки (і навіть вносити пропозиції) щодо проектів законів та нормативних актів, які стосуються конкретних сфер в їхній компетенції: статус суддів, функціонування, організація та ефективність діяльності судової влади та здійснення правосуддя. У деяких випадках робиться посилення на закони щодо «судочинства» (Словацька Республіка), «інших загальносистемних законів, які будуть стосуватися судів або будуть важливими для виконання функцій судді» (Сербія), «діяльності судів» (Латвія), «кримінальних законів та норм, які стосуються пенітенціарного режиму» (Іспанія).

Якщо проаналізувати безпосередню реалізацію повноважень, які розглядаються в цьому звіті, можна зробити висновок, що «давніші» Ради, які мають консолідований досвід надання висновків під час законотворчого процесу, мають тенденцію надавати свої поради не лише стосовно законів, які впливають на статус, організацію діяльності та функціонування судової влади, але й також більшості тих, які стосуються правової реформи. Така тенденція побудована на припущенні того, що правові реформи (які відносяться до боротьби з корупцією або організованою злочинністю, стосуються ювенальної юстиції, кримінального або цивільно-процесуального кодексів тощо) можуть справляти (і як правило справляють) серйозний вплив на організацію роботи судів, на тривалість судочинства, на захист фундаментальних прав, що є основною функцією судової влади. Також існує думка, що Ради мають право формувати напрями політики щодо питань, які стосуються процесу судочинства.

На веб-сайтах деяких Рад можна знайти тексти усіх порад та висновків, які надавалися під час або у зв'язку із законодавчим процесом. Зокрема, на веб-сайтах Рад Бельгії та Італії (кожна з яких, формально кажучи, виконує консультативну роль, яка обмежена питаннями статусу і кар'єрними питаннями суддів та організацією й управлінням діяльності судової влади) можна знайти висновки стосовно проектів законів (*avant-projets de loi*) щодо оцінки голів судів, стосовно змін до кримінального та кримінально-процесуального кодексів, щодо цивільного процесуального законодавства, щодо матеріальних стягнень та судового збору, щодо реформи судових округів (Бельгія) та висновки щодо проектів законів стосовно заходів з боротьби з міжнародним тероризмом, заходів для боротьби з організованою злочинністю та вилучення нелегальних активів (Італія). Щодо Італії, то в минулому Уряд дуже критично ставився

до ініціатив Ради стосовно надання висновків без відповідного запиту Міністра і стосовно питань, які не повністю відносились до компетенції Ради. На сьогоднішній день участь Ради у законотворчому процесі, зазвичай, вважається важливою частиною законодавчого процесу в демократичному суспільстві.

(г) Безпосередній одержувач висновку. У більшості випадків закон не зазначає безпосереднього одержувача висновку. У багатьох випадках це Міністр юстиції, який виступає у ролі посередника між законодавчою владою: оскільки він має право законодавчої ініціативи та повноваження вносити пропозиції щодо змін до проектів законів, Міністр може здійснювати попередню оцінку пропозицій і видавати їх за свої, повністю або частково. У деяких випадках пропозиції можуть також направлятися Парламенту (Болгарія, Латвія), Президенту Республіки (Франція, Польща, Литва), Раді міністрів (Болгарія), в залежності від правовідносин між різними інститутами та ролі Міністра юстиції, якщо такий орган існує, в законодавчому процесі.

У разі, коли одержувач не визначений, висновок направляється до відповідного Міністра та до Парламенту.

3. Краї практики Європейського Союзу

Думки ENCJ та КРЄС збігаються. У 2011 році ENCJ прийняла Вільнюську декларацію¹³, в якій наведено декілька рекомендацій, що стосуються судових органів держав-членів ЄС. Беручи до уваги економічну кризу та бюджетні обмеження, які чинять вплив на систему судів, ENCJ закликає запровадити довгострокову політику, яка включатиме необхідні реформи судової системи з метою покращення ефективності та зміцнення довіри громадськості до системи правосуддя. Окрім іншого, у рекомендаціях зазначається, що судові органи та судді мають також залучатися до відповідних реформ (рекомендація №5), а також що Ради з питань правосуддя або незалежні Судові адміністрації мають взяти на себе суттєву роль у цьому процесі, водночас враховуючи і поважаючи компетенцію інших гілок влади у державі (рекомендація №6).

ENCJ детально виклала цю концепцію в двох Звітах щодо судової реформи в 2012 та 2013 роках. У Звіті 2012 року¹⁴ було визначено п'ять ключових напрямків реформ і щодо кожного напрямку було зазначено загальні заходи:

- (1) Раціоналізація та (ре)організація судів та прокуратур;

¹³ http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Vilnius/encj_vilnius_declaration.pdf

¹⁴ http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_judicial_reform_def.pdf

- (2) Зменшення кількості судових справ;
- (3) Спрощення процесу судочинства, покращення організації розгляду справ та впровадження нових технологій;
- (4) Фінансування судової системи (судів та прокуратур);
- (5) Управління діяльністю судів та розподіл справ всередині та між судами, а також всередині та між прокуратурами.

У Звіті відзначається, що: «Вкрай важливо, щоб судові органи, ради з питань правосуддя і зокрема судді та прокурори були задіяні на кожному етапі розробки і впровадження плану реформ. Це забезпечить незалежність судових органів, а також ефективність реформ і забезпечить впевненість у цьому» (Рекомендація №17); і далі: «Судова влада, під керівництвом Рад з питань правосуддя, де такі органи були створені, має розробити розумні пропозиції для проведення ефективної реформи. Метою реформи має бути покращення загальної досконалості правосуддя» (Рекомендація №18).

У звіті 2013 року¹⁵ визначено роль судових органів та Рад з питань правосуддя, яку вони відіграватимуть у процесі реформ, а також надано такі рекомендації:

- Судові органи мають залучатися на всіх етапах процесу реформ, як безпосередньо, так і шляхом відповідних консультацій.
- Судові органи мають бути залучені до вироблення критеріїв успіху та ключових показників ефективності, які будуть використані для оцінки ефективності реформи.
- Судові органи та Ради з питань правосуддя мають відігравати надважливу і проактивну роль у загальному процесі реформи.

Рекомендації будуть доповнюватися відповідно до впровадження змісту основних реформ.

4. Висновки

Беручи до уваги ті аспекти, які були предметом розгляду, можна висловити такі прикінцеві зауваження:

- а) Судова реформа має здійснюватися у відповідності до принципу незалежності судової влади, вона має забезпечити дотримання фундаментальних прав та

¹⁵ http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_judicial_reform_ii_approved.pdf

доступ до правосуддя, відповідно до гарантій, наданих статтею 6 Європейської конвенції з прав людини. Повноваження законодавців є обмеженими, і вони мають зберегти важливу роль правосуддя в демократичному суспільстві.

- b) Участь Рад з питань правосуддя в законотворчому процесі є проявом принципу розподілу влади та незалежності судової гілки влади. Принцип відданого співробітництва між гілками влади в державі, з одного боку, зобов'язує законодавця консультиватися з представниками судової влади, а з іншого боку, зобов'язує судову владу надавати свої висновки та пропозиції.
- c) Повноваження Ради (або іншого органу, який відає питаннями організації діяльності судової влади) мають включати право надавати дорадчі висновки та/або пропозиції.
- d) Конституцією або законами має бути передбачено, з-поміж інших повноважень Рад, їхні повноваження з надання висновків в законодавчому процесі.
- e) Недоцільним буде проведення консультацій Парламенту (або Уряду) з окремими суддями, які не можуть висловлювати думку від імені усього суддівського корпусу; водночас до судів, асоціацій суддів, науковців та асоціацій правників (в тому числі Колегії адвокатів) можуть бути направлені запити щодо їхнього відповідного бачення як експертів або представників спілок. Це є частиною підготовчої роботи, необхідної для отримання відповідних знань, що є елементом будь-якого законотворчого процесу. Це, звісно, значно відрізняється від інституційних консультацій із Радою.
- f) Рада повинна мати повноваження надавати висновки та пропозиції стосовно будь-якого закону, який впливатиме на статус суддів та якість і організацію діяльності судових органів. Така концепція якості ґрунтується на кращих європейських практиках. У цьому контексті можна звернутися до висновків та звітів КРСС, КРСП (де прокурори є частиною судової влади)¹⁶, Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ)¹⁷, Європейської мережі рад з питань правосуддя (ENCJ) та інших незалежних органів. Також можна зазначити висновки щодо судової реформи, підготовлені ENCJ у 2012 та 2013 роках.
- g) Ради повинні відігравати проактивну роль; вони повинні втручатися на ранніх етапах законодавчого процесу або принаймні одразу після підготовки першого

¹⁶ Консультативна рада європейських прокурорів (КРСП)

¹⁷ Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ)

варіанту проекту закону.

- h) Ради повинні бути в змозі діяти як *ex officio*, так і на вимогу. Залежно від особливостей законодавчого процесу (за ініціативою Парламенту або Уряду, постійного або спеціального комітету, комісії з проведення попереднього дослідження), запит на проведення консультацій може надавати Парламент, безпосередньо або через відповідного Міністра, або Уряд (Рада міністрів або відповідний міністр). У разі створення комісій з проведення попереднього вивчення на рівні Міністерства юстиції, Рада має бути запрошена до участі в їхній роботі.
- i) Якщо Парламент або Уряд не ініціюють консультації, Рада повинна мати право ініціювати такі консультації.
- j) Після підготовки дорадчого висновку, Рада через свого Голову та/або Генерального секретаря, передає висновок органу, який подавав запит на висновок. З огляду на правовідносини між органами, Рада може направити висновок безпосередньо до Парламенту або зробити це через відповідного міністра.
- k) В Іспанії та Румунії закони про Ради визначають термін надання висновків (тридцять днів і п'ятнадцять днів у випадку терміновості). Визначення терміну може бути корисним для прискорення процесу. Водночас, більш розумним вбачається підхід надання Раді свободи щодо визначення терміну; буде недоречною підготовка обґрунтованого висновку зі складних питань протягом декількох днів, особливо беручи до уваги склад Рад (судді та представники громадянського суспільства чи інших інституцій) та необхідність сформулювати загальне бачення певного питання. Тому саме Рада, з метою доведення своєї ролі та авторитету, зобов'язана надати висновок в належні терміни.
- l) Висновки Рад, які надаються в межах законодавчого процесу, мають бути опубліковані на їхніх веб-сайтах або на окремій сторінці. Як приклад можна навести сторінку Ради Бельгії. Для забезпечення обміну досвідом з Радами інших держав, здійснення перекладу на одну або дві найбільш поширені мови держав-членів ЄС або Ради Європи є важливим.
- m) Як правило, висновок Ради не має загальнообов'язкової юридичної сили, за винятком, коли інше передбачено законом.
- n) Якщо законодавці не звертаються до Ради за консультацією, не беруть її

висновки до уваги або ігнорують їх без надання належного обґрунтування, то Конституційний суд – залежно від його обов'язків та повноважень – може залучатися до вирішення цього питання, а саме: (1) вирішення суперечок, які пов'язані з порушенням принципу розподілу повноважень між гілками влади у державі: якщо одна з гілок влади вдається до дій, які значно зазіхають на правомочність іншої гілки, Суд може визнати такі дії неконституційними, оскільки вони порушують принцип розподілу влади, який визначений Конституцією. У цьому випадку прикладом може бути Конституція Італійської Республіки¹⁸. (2) винесення рішень щодо конституційності положень, які впливають на якість здійснення правосуддя і які були прийняті незважаючи на протилежний висновок Ради або без розгляду висновку Ради, оскільки такі положення порушують принцип розподілу влади. У цьому випадку основним прикладом є рішення Конституційного суду Латвії.

¹⁸ У статті 134 Конституції Італійської Республіки зазначається, що Конституційний суд може виносити рішення стосовно таких питань:

- суперечки щодо конституційності законів та актів держави і областей, які мають силу закону;
- суперечки щодо розподілу повноважень між гілками влади у державі, між державою та областями, та між областями;
- обвинувачень, що були висунуті у відповідності до Конституції проти Президента Республіки та Міністрів.

Для більш детальної інформації див.
https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.