



м. Страсбург, 21–23 листопада 2007 року

КРЄС (2007) Висновок № 10

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ  
(КРЄС)**

**ВИСНОВОК № 10 (2007)**

**Консультативної ради європейських суддів  
до уваги Комітету міністрів Ради Європи  
про судову раду на службі суспільству**

## I. ВСТУП

1. У 2007 році Комітет міністрів Ради Європи доручив КРЄС розробити Висновок стосовно структури та ролі Вищої судової ради або іншого рівнозначного незалежного органу, який є важливою складовою держави, що керується принципами верховенства права та в якій досягається рівновага між законодавчою, виконавчою й судовою гілками влади.

2. Різноманітність європейських підходів відображено в тому, які назви вибирають держави для органів, що уповноважені захищати незалежність суддів, та у змісті дискусій навколо цих назв. З тим, щоб полегшити викладення положень цього Висновку, КРЄС вирішила використовувати в тексті єдиний термін «Судова рада»<sup>1</sup>.

3. Відповідно до своїх повноважень КРЄС розглянула такі питання, що згадані в Рамковому глобальному плані дій для суддів у Європі<sup>2</sup>:

- повага до гарантій суддівської незалежності в державах-членах на конституційному, законодавчому та інституційному рівнях (див. Розділ I (a), (b), (c) та (d) Плану дій);
- створення або підсилення органів, які є незалежними від законодавчих та виконавчих органів влади та які відповідають за просування судді по службі (див. Розділ I (e) Плану дій).

4. Метою цього Висновку є визначення ключових елементів, що стосуються загальної місії, складу та функцій судової ради з точки зору зміцнення демократії та захисту незалежності суддів. Висновок не містить детального опису принципів формування чи функцій судової ради та не пропонує створення єдиної моделі судової ради для Європи.

5. Склад та функції судової ради можуть бути відмінними в різних країнах<sup>3</sup>. Усвідомлюючи наявність такої різноманітності, але водночас вказуючи на тенденцію створення незалежної судової ради, КРЄС вважає за потрібне:

- наголосити на важливості існування спеціального органу, відповідального за захист незалежності суддів, у контексті додержання принципу розподілу влади;
- установити керівні принципи та стандарти для держав-членів, котрі бажають створити або реформувати свої судові ради.

Положення цього Висновку стосуються всієї судової системи, включно з тими країнами, де існує окрема юрисдикція адміністративних судів, або за наявності єдиної судової ради (з відповідними компетенціями щодо

---

<sup>1</sup> Ця назва вже використовується Європейською мережею судових рад.

<sup>2</sup> Прийнятий на 740-му засіданні Комітету міністрів Ради Європи документ КРЄС (2001) 24.

<sup>3</sup> Детально ситуація в державах-членах описана у звітах експертів (див. п. 7) та у відповідях держав на опитування, які можна знайти на веб-сайті КРЄС: [www.coe.int/CCJE](http://www.coe.int/CCJE).

загальних судів та адміністративних судів), або за наявності окремих судових рад<sup>4</sup>.

Готуючи цей Висновок, КРЕС проаналізувала та врахувала належним чином, зокрема, таке:

- *acquis* Ради Європи та, зокрема, Рекомендацію (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів»<sup>5</sup>, Європейську хартію про статус суддів 1998 року, а також Висновки КРЕС № 1, 2, 3, 4, 6 та 7;
- Доповідь щодо призначення суддів, схвалена в березні 2007 року Венеціанською комісією під час її 70-го пленарного засідання як внесок у роботу КРЕС<sup>6</sup>;
- відповіді 40 делегацій на опитування КРЕС щодо судових рад під час її 7-го пленарного засідання 8–10 листопада 2006 року;
- звіти, підготовлені експертами КРЕС — пані Мартін Вальдес-Бурук (Франція) щодо поточної ситуації в державах — членах Ради Європи, у котрих існує Вища судова рада або інший рівнозначний незалежний орган, та Лорда-судді Томаса (Велика Британія) щодо поточної ситуації в державах, де такий орган відсутній;
- виступи учасників 3-ї Європейської конференції суддів на тему «Якою бути судовій раді», організованої Радою Європи спільно з Європейською мережею судових рад, Вищою радою судівництва Італії та Міністерством юстиції Італії (Рим, 26–27 березня 2007 р.).

## **II. ЗАГАЛЬНА МІСІЯ: ГАРАНТУВАТИ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА**

8. Судова рада має на меті гарантування як незалежності судової системи, так і незалежності окремих суддів. Існування незалежних і неупереджених судів є структурною вимогою для держави, яка керується принципом верховенства права.

9. Незалежність суддів у глобалізованому та взаємозалежному суспільстві повинна розглядатися кожним громадянином як гарантія чесності, свободи, поваги до прав людини, а також як гарантія неупередженого правосуддя, вільного від зовнішнього впливу. Суддівська незалежність не є виключним правом чи привілеєм, що надається суддям в їхніх особистих інтересах. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які звертаються до

---

<sup>4</sup> Деякі ради наділені повноваженнями щодо гарантування незалежності суддів, разом з певними повноваженнями стосовно прокурорів. КРЕС, з огляду на свою загальну місію, вирішила обмежитися лише роллю рад відносно суддів. Це не перешкоджає застосуванню цього Висновку стосовно суддів тими радами, які є спільними для суддів і прокурорів. Можливі питання, що стосуються прокурорів, у цьому Висновку не розглядалися. Вони можуть бути розглянуті в майбутньому, спільно з Консультативною радою європейських прокурорів.

<sup>5</sup> Зокрема, Принцип I (2) (с) та Принцип VI (3).

<sup>6</sup> Див. документ № CDL-AD (2007) 028.

органів правосуддя. Незалежність як умова суддівської безсторонності, таким чином, є гарантією рівності громадян перед судом.

10. КРЄС також вважає, що судова рада повинна сприяти ефективності й якості правосуддя, тим самим допомагаючи повному виконанню статті 6 Європейської конвенції з прав людини (далі — Конвенція) та зміцненню суспільної довіри до судової системи. У цьому контексті судова рада надає необхідні інструменти для оцінки системи правосуддя, відображення стану послуг та звертається до відповідних органів влади з тим, щоб вони вжили необхідних заходів для покращення відправлення правосуддя.

11. КРЄС рекомендує, щоб місце судової ради визначалося на конституційному рівні в країнах з писаною Конституцією або в еквівалентному основному законі чи конституційному інституті інших країн. Мають бути передбачені положення щодо створення подібного органу, визначення його функцій та порядку формування, а також установлені критерії членства й методи обрання<sup>7</sup>.

12. Крім певної ролі в управлінні судовою системою, судова рада повинна також бути автономним органом судової влади, який забезпечує здійснення суддями своїх функцій, запобігаючи будь-якому контролю з боку виконавчої та законодавчої влади й неналежному впливу всередині судової системи.

13. У цьому контексті КРЄС вважає, що буде неприпустимим, якщо судова рада обмежуватиметься іншими органами у своїй автономії визначати власні процедури діяльності та питання, що виносяться на її розгляд. Слід визначити відносини між судовою радою та міністром юстиції, главою держави та парламентом. Крім того, з огляду на те, що судова рада не належить до ієрархії судової системи й не може як така приймати рішення щодо суті справ, слід обережно ставитися до відносин з судами та особливо з суддями.

14. Судова рада також зобов'язана уникати будь-якого зовнішнього тиску чи упередженості політичного, ідеологічного або культурного характеру, гарантувати необмежену свободу суддів вирішувати справи неупереджено, відповідно до їхнього сумління та тлумачення фактів згідно з чинними правовими нормами<sup>8</sup>.

### **III. ЧЛЕНСТВО: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ ТА ПРОЗОРОЇ СУДОВОЇ РАДИ**

#### **III.A. Судова рада, що складається з більшості суддів**

15. Склад судової ради має бути таким, щоб гарантувати її незалежність та вможливити ефективне виконання нею своїх функцій.

---

<sup>7</sup> Цей принцип був закріплений КРЄС у Висновку № 1 (2001).

<sup>8</sup> Див. Рекомендацію № (94) 12.

16. Судова рада може складатися або повністю із суддів, або мати змішаний склад. В обох випадках слід уникати корпоративізму, протекціонізму та упередженості.

17. Якщо судова рада складається винятково із суддів, КРЄС вважає, що це мають бути судді, обрані іншими суддями.

18. У випадку змішаного складу (судді і не судді), КРЄС вважає, що для запобігання будь-якому маніпулюванню чи неналежному впливу, значна більшість членів мають бути суддями, обраними іншими суддями<sup>9</sup>.

19. На думку КРЄС, такий змішаний склад матиме перевагу як з огляду на уникнення корпоративізму, протекціонізму та упередженості, так і щодо відображення різних суспільних поглядів. Це надасть судовій владі додаткове джерело легітимності. Проте навіть при змішаному складі діяльність судової ради не повинна перетворюватися на місце представництва інтересів парламентської більшості та тиску з боку виконавчої влади; вона судова рада має бути вільною від підпорядкування інтересам політичних партій, щоб гарантувати цінності та фундаментальні засади правосуддя.

20. У випадку змішаного складу судової ради КРЄС вважає, що деякі її функції можуть виконуватися тільки під час засідань за участі лише суддів, що входять до складу ради.

### **III. В. Кваліфікація членів**

21. Судді та інші члени судової ради повинні обиратися на підставі їхньої компетенції, досвіду, розуміння суддівської діяльності, здатності вести дискусію та підтримувати культуру незалежності.

22. Члени судової ради, які не є суддями, можуть обиратися зі складу визначних юристів, професорів університетів з певним професійним стажем або з-посеред видатних громадян. Сучасне управління судовою системою може також вимагати ширшого представництва фахівців з неюридичних питань (наприклад, з менеджменту, фінансів, інформаційних технологій, соціальних наук).

23. Кандидати в члени судової ради не повинні бути діючими політиками, членами парламенту, службовцями органів виконавчої влади. Це означає, що ані глава держави, якщо він очолює уряд, ані будь-який міністр не можуть бути членами судової ради. Кожна держава повинна прийняти відповідні юридичні положення з цього питання.

24. КРЄС вважає, що склад судової ради повинен відображати настільки, наскільки це можливо, багатоманітність суспільства.

### **III. С. Методи обрання**

#### **III. С.1. Обрання членів із числа суддів**

---

<sup>9</sup> КРЄС не розглядає можливі питання, пов'язані з судовою радою, яка складається як із суддів, так і з прокурорів — див. примітку № 4 вище.

25. Для гарантування незалежності органу, відповідального за відбір та кар'єрне просування суддів, повинні існувати правила, які забезпечують обрання судовою владою членів ради з числа суддів.

26. Обрання може здійснюватися за допомогою виборів або, для обмеженої кількості членів (таких як голова Верховного чи Апеляційного суду), за посадою.

27. Не нав'язуючи конкретний спосіб виборів, КРЄС вважає, що судді, які є членами судової ради, повинні обиратися іншими суддями відповідно до методів, що гарантують найширше представництво судової системи на всіх рівнях<sup>10</sup>.

28. Хоча роль та завдання професійних об'єднань суддів та судової ради відрізняються, в основі їхніх інтересів знаходиться судова незалежність. Інколи професійні об'єднання мають кращу позицію для участі в дискусії з питань судової політики. У багатьох країнах, проте, більшість суддів не є членами об'єднань. Участь обох категорій суддів (членів і не членів об'єднань) у плюралістичному складі Ради дозволить досягти кращого представництва судів. Тому об'єднання суддів повинні мати можливість висувати кандидатів (або списків кандидатів) з числа суддів на вибори до складу судової ради. Подібну можливість повинні мати й судді, котрі не є членами об'єднань. Кожна країна визначає належну систему виборів з урахуванням зазначених вище вимог.

29. Для виправдання суспільних очікувань щодо деполітизації судової ради, КРЄС поділяє думку, що конкуренція на виборах до ради має відповідати правилам, визначеним самою судовою радою, та мінімізувати будь-яку загрозу суспільній довірі до судової системи.

30. КРЄС не заперечуватиме проти розроблення державами методів, відмінних від прямих виборів, що гарантуватимуть найширше представництво суддівського корпусу у складі судової ради. З досвіду деяких країн може бути запозичений метод гарантування різноманітного та територіального представництва за допомогою формування груп суддів, тобто обрання членів судової ради шляхом жеребкування з одного чи кількох територіальних списків кандидатів, які відповідають вимогам та були висунуті достатньою кількістю колег.

31. КРЄС не схвалює систем, у яких до процесу обрання на будь-якій його стадії залучені політичні органи, такі як парламент або виконавча влада. Також слід уникати будь-якого втручання очільників судової ієрархії в процес обрання до ради. Будь-які призначення з боку органів судової чи іншої гілки влади не допускаються.

### III. С.2. Обрання членів, які не є суддями

32. Члени, які не є суддями, не повинні призначатися органами виконавчої влади. Хоч це відповідальність кожної країни знайти рівновагу між

---

<sup>10</sup> Див. також Європейську хартію про статус суддів, п. 1.3.

конфліктуючими потребами, КРЄС радила б систему, у якій призначення членів ради, що не є суддями, здійснювалося б неполітичними органами. Якщо призначення членів, які не є суддями, усе ж таки здійснюється парламентом, ці члени не повинні бути депутатами парламенту. Їх обрання має відбуватися кваліфікованою більшістю, що вимагає значної підтримки опозиції, і це повинні бути особи, котрі дозволяють урізноманітнити представництво суспільства в загальному складі судової ради.

### **III. С.3. Обрання голови**

33. Слід забезпечити, щоб голова судової ради був неупередженою особою, незалежною від політичних партій. Тому в парламентських системах, де президент (глава держави) має лише формальні повноваження, немає заперечень проти призначення глави держави головою судової ради. В інших системах голова має обиратися самою судовою радою з числа суддів.

### **III. D. Кількість членів та строк їхніх повноважень**

34. КРЄС вважає, що склад ради повинен залежати від загальної кількості суддів у країні та від обсягу завдань, які стоять перед судовою радою. Хоча питання постійності роботи як член ради чи можливості її суміщення з іншим заняттям має вирішуватися державами, КРЄС зазначає, що робота на постійній основі означає ефективнішу діяльність та кращі гарантії незалежності. Проте необхідно забезпечити, щоб судді, які входять до складу судової ради, не відривалися від суддівської роботи занадто довго і зберегли зв'язок із судовою практикою. Строк повноважень, який передбачає постійну роботу в судовій раді, повинен обмежуватися в часі та кількістю термінів перебування в раді<sup>11</sup>.

35. КРЄС рекомендує, щоб для забезпечення безперервності в роботі судової ради її склад не змінювався одночасно.

### **III. E. Статус членів**

36. Членам судової ради (як суддям, так і не суддям) повинні бути надані гарантії їхньої незалежності та неупередженості. Оплата праці членів судової ради повинна відповідати їхній посаді та обсягу навантаження.

## **IV. РЕСУРСИ (ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ, КАДРІВ, ЕКСПЕРТНОЇ ПІДТРИМКИ) ТА ПРАВОМІРНІСТЬ РІШЕНЬ РАДИ**

### **IV.A. Бюджет та кадри**

37. КРЄС наголошує на важливості забезпечення фінансування судової ради таким чином, щоб уможливити її належне функціонування. Рада повинна мати достатні засоби для незалежної та автономної роботи, а також повноваження і здатність ефективно впливати на свій бюджет і організувати його.

---

<sup>11</sup> Див. Висновок КРЄС № 4 (2003), п. 21 (у частині щодо суддів, які залучаються до навчання).

38. Судова рада повинна мати власне приміщення, секретаріат, комп'ютерне забезпечення та можливість організувати свою роботу без звітування за свою діяльність будь-якому політичному чи іншому органу. Судова рада повинна вільно організувати свої засідання та визначати їх порядок денний, а також мати право безпосередньо контактувати з судами для виконання своїх функцій. Судова рада повинна мати власний персонал відповідно до потреб, а кожен член судової ради, відповідно до його визначених завдань, повинен мати свій персонал.

#### **IV. В. Рішення судової ради**

39. Деякі рішення судової ради стосовно управління судовою системою, а також рішення щодо призначення, переведення, просування по службі, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів (якщо судова рада наділена цими повноваженнями) повинні містити пояснення підстав їх прийняття, бути обов'язковими до виконання, з можливістю оскарження в судовому порядку. Насправді незалежність судової ради не означає, що вона перебуває поза законом та звільнена від судового контролю.

#### **IV. С. Експертна підтримка**

40. Судова рада може подати запит щодо отримання допомоги інших спеціалістів з окремих питань. Звичайно, ці експерти не є членами ради і не можуть брати участь у прийнятті рішення.

### **V. ШИРОКІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЗАДЛЯ ГАРАНТУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ**

41. Загалом судова рада повинна відігравати значну роль, маючи низку взаємопов'язаних повноважень для кращого захисту й гарантії незалежності суддів та ефективності правосуддя.

42. КРЕС рекомендує, щоб судова рада забезпечувала виконання незалежним чином (бажано самою Радою або у співпраці з іншими органами) таких завдань:

- добір та призначення суддів (див. пункт V.A);
- просування суддів по службі (див. пункт V.A);
- оцінювання суддів (див. пункт V.B);
- дисциплінарні та етичні питання (див. пункт V.C);
- навчання суддів (див. пункт V.D);
- контроль та управління самостійним бюджетом (див. пункт V.E);
- адміністрування судів (див. пункт V.F);
- захист репутації правосуддя (див. пункт V.G);
- надання рекомендацій іншим гілкам влади держави (див. пункт V.H);
- співпраця з іншими відповідними органами на національному, європейському та міжнародному рівнях (див. пункт V.I);



- відповідальність перед громадськістю: прозорість, підзвітність та звітування (див. пункт VI).

43. Слід усвідомлювати та враховувати той факт, що може існувати конфлікт між різними функціями судової ради, наприклад, між призначенням та навчанням суддів або між навчанням та притягненням до дисциплінарної відповідальності, а також між навчанням та оцінюванням суддів. Одним із шляхів уникнення такого конфлікту є розмежування різних завдань між різними органами судової ради<sup>12</sup>.

44. КРЄС наголошує, що різні завдання судової ради тісно пов'язані з її конституційною роллю, і тому ці завдання мають бути визначені в Конституції, Основному Законі чи конституційному акті. Для забезпечення найкращого виконання обов'язків судової ради слід уникнути проблем з можливим зовнішнім та внутрішнім тиском (наприклад, з боку законодавчої чи виконавчої гілки) через визначення функцій та способів їх виконання.

45. Також має існувати тісний зв'язок між складом та повноваженнями судової ради, а саме — склад ради повинен обумовлюватись її завданнями. Деякі функції судової ради можуть вимагати наявності членів, що представляють певні юридичні професії, професорів права чи навіть представників громадянського суспільства.

46. Серед судових рад можна вирізнити такі, які виконують традиційні функції (наприклад, у так званій південноєвропейській моделі з повноваженнями щодо призначення суддів та оцінювання їхньої роботи), та ради, які виконують нові функції (наприклад, у так званій північноєвропейській моделі з повноваженнями щодо управління та бюджетних питань). КРЄС заохочує надання радам як традиційних, так і нових функцій.

47. Крім того, повноваження судової ради можуть стосуватися функцій інших подібних органів, таких як рада для прокурорів або в деяких країнах — окрема рада для суддів адміністративних судів. Побудова відносин з іншими органами, а також розширення європейської та міжнародної співпраці й контактів є ще одним обов'язком судової ради.

#### **V. А. Відбір, призначення та просування суддів по службі**

48. Для підтримання незалежності судової влади визначальним є незалежність у призначенні та просуванні суддів по службі, які не мають здійснюватися парламентом або виконавчою владою. Бажано, щоб це було завданням судової ради<sup>13</sup>.

49. Хоча призначення чи просування суддів шляхом прийняття офіційного акта глави держави є досить поширеним, з огляду на важливість ролі суддів у суспільстві та для того, щоб підкреслити фундаментальну природу їхньої функції, глави держав мають бути зв'язані пропозицією, яка подається

---

<sup>12</sup> Див. також Висновок КРЄС № 4 (2003).

<sup>13</sup> Див. Висновок КРЄС № 1 (2001).

судовою радою. Це не повинна бути проста консультація з судовою радою щодо пропозиції про призначення, підготовленої виконавчою владою, оскільки лише той факт, що пропозиція походить від політичного органу, може мати негативний вплив на імідж незалежності судді, незважаючи на особисті якості запропонованого кандидата.

50. Подібна система призначення та просування по службі є надзвичайно важлива, але недостатня. Повинна існувати цілковита прозорість в умовах відбору кандидатів так, щоб судді та суспільство самі могли переконатися в тому, що призначення зроблено винятково на підставі заслуг кандидата, його кваліфікації, здібностей, порядності, почуття незалежності, неупередженості та ефективності. Тому дуже важливо, аби, згідно з практикою деяких країн, кожна судова рада зробила критерії призначення та просування судді по службі доступними для громадськості. Судова рада, виконуючи свою роль, зокрема, щодо адміністрування судової системи та навчання, також повинна забезпечити, щоб процедури суддівських призначень та кар'єрного зростання, які ґрунтуються на заслугах особи, були відкритими для кола кандидатів, яке якнайширше відображає багатоманітність у суспільстві.

51. Крім того, коли це стосується вищих посад, особливо голови певної юрисдикції, судова рада повинна офіційно поширити загальний опис вакансії та якісних вимог до кандидатів, щоб забезпечити прозорість і підзвітність вибору, зробленого органом з призначення. Цей вибір повинен ґрунтуватися винятково на заслугах кандидата, а не на суб'єктивних причинах, таких як особисті, політичні міркування чи інтереси об'єднання або професії.

## **V. В. Професійне оцінювання суддів**

52. Питання, пов'язані з професійним оцінюванням суддів, мають дві складові: по-перше, оцінювання якості судової системи, по-друге, професійна придатність судді.

53. Питання якісної оцінки судової системи порушувалося у Висновку КРЕС № 6<sup>14</sup>. У частині, що стосується цього Висновку, дуже важливо, щоб у кожній державі судова рада відігравала вирішальну роль у визначенні критеріїв та стандартів якості судових послуг, з одного боку, та запровадженні й моніторингу якісних даних, що надаються різними юрисдикціями, — з другого.

54. Якість правосуддя можна, звичайно, оцінювати через об'єктивні дані, такі як умови доступу до правосуддя та ставлення до людини в судах, легкість виконання існуючих процедур, час розгляду та вирішення справ і час виконання рішень. Проте це також передбачає більш суб'єктивне оцінювання прийнятих рішень та сприйняття цих рішень суспільством. Слід урахувувати інформацію більш політичного характеру, таку як частка державного

---

<sup>14</sup> Висновок КРЕС № 6 (2004) показує, що це питання не слід плутати з оцінюванням професійних здібностей суддів і воно має враховувати конкретні характеристики судової діяльності, щоб уникнути ототожнення зі звичайною публічною службою.

бюджету, що виділяється на систему правосуддя, та сприйняття незалежності судів іншими гілками влади. Усі ці питання обґрунтовують активну участь судових рад у оцінюванні якості правосуддя та в реалізації технологій забезпечення ефективності суддівської роботи.

55. Питання професійного оцінювання суддів залежить від того, чи наймається суддя на початку своєї кар'єри з числа кандидатів, які не мають попереднього професійного досвіду, або після багатьох років практики в юридичній професії з числа найдосвідченіших та найдостойніших практиків. У першому випадку слід оцінити професійні якості кандидата для того, щоб визначити його чи її нерозкриті можливості. Така сама потреба існує і в другому випадку з огляду на природу діяльності судді та постійний розвиток юридичної практики та професійних якостей, яких вона вимагає.

56. Важливо зазначити, що оцінювання не повинно зводитися до визначення рівня правової підготовки та загальних професійних якостей суддів, а й включати більш особистісну інформацію, таку як особисті якості та комунікативні навички. Якщо практика суддівської роботи передбачає спеціальні фахові навички та особисті якості, було б бажано прийти до певного спільного рішення на європейському рівні щодо їх визначення. Тому судова рада повинна відігравати головну роль у визначенні загальних критеріїв оцінювання. Проте судова рада не повинна замінити собою відповідний судовий орган, наділений повноваженням оцінювати окремих суддів.

## **V. С. Етика та дисципліна суддів**

### **V. С. 1. Етика**

57. КРЕС, розглядаючи питання етики та дисципліни у Висновку № 3 (2002), підкреслила необхідність чіткого розмежування цих двох питань.

58. Різниця між дисципліною та професійною етикою зумовлює необхідність надати суддям зібрання принципів професійної етики, що має розглядатися як робочий інструмент у навчанні суддів та їхній щоденній практиці. Поширення інформації про дисциплінарні справи, розглянуті дисциплінарним органом, означатиме вагоме покращення інформування суддів. Це дозволяє суддям брати участь у обговоренні питань, пов'язаних з їхньою практикою, та створює засади для подібних дискусій. Проте тільки цього недостатньо: рішення в дисциплінарних справах не охоплюють повний спектр правил професійної етики і не є посібником належної поведінки для суддів.

59. Зібрання принципів професійної етики повинно синтетично поєднувати принципи належної поведінки з практичними прикладами та коментарями; це не має бути кодекс, бо критика зазначає негнучкість кодексів та їхню неправдиво вичерпну природу. Керівні принципи з належної поведінки мають бути підготовлені самими суддями, адже буде неправильним, якщо

третя сторона, а особливо інші гілки влади, нав'язуватимуть суддям будь-які принципи.

60. Враховуючи зазначену КРЕС різницю між професійною етикою та дисциплінарними питаннями, підготовка подібного зібрання принципів має здійснюватися органом, котрий не є відповідальним за дисциплінарне провадження. Існує кілька варіантів визначення компетентного органу, який повинен відповідати за суддівську етику:

- (i) наділити таким повноваженням судову раду, якщо вона не має дисциплінарних функцій або має окремий орган для розгляду дисциплінарних питань з окремим складом у рамках судової ради (див. пункт 64 нижче);
- (ii) або створити окремо від судової ради комітет з етики, єдиною функцією якого буде підготовка та спостереження за виконанням правил професійної етики. Проблеми з таким варіантом можуть постати у зв'язку з критеріями відбору членів комітету та ризиком конфлікту чи непорозуміння між цим комітетом і судовою радою.

61. Орган, відповідальний за етику, міг би також, як це пропонувала КРЕС у Висновку № 3, надавати суддям поради з питань професійної етики, з якими вони стикаються впродовж своєї кар'єри.

62. Крім того, КРЕС вважає, що залучення осіб ззовні судової системи (юристів, науковців, представників громадянського суспільства, інших державних органів) до процесу вироблення етичних принципів є обґрунтованим задля уникнення сприйняття наявності корпоративних інтересів та протекціонізму, хоча при цьому судді не повинні позбавлятися права самостійно визначати правила своєї професійної етики.

#### V. С. 2. Дисципліна

63. Питання суддівської відповідальності було розглянуто КРЕС у Висновку № 3 (2002). Останній досвід деяких держав свідчить про необхідність захисту суддів від розширення їхньої відповідальності в напрямі суто юрисдикційних питань. Роль судової ради полягає в тому, щоб показати, що суддя не може мати таку саму відповідальність, як представник іншої професії: суддя виконує публічну функцію і не може відмовитися від розгляду спорів. Більше того, якщо на суддю може бути накладено правову та дисциплінарну санкції через його рішення, неможливо буде зберегти ані судову незалежність, ані демократичну рівновагу гілок влади. Тому судова рада повинна однозначно засуджувати політичні ініціативи, спрямовані на обмеження свободи прийняття суддею рішення. Це не применшує обов'язок судді додержуватися законів.

64. Суддя, який нехтує розглядом справ через бездіяльність або є повністю некомпетентним при їх вирішенні, повинен притягатися до дисциплінарної відповідальності. Але навіть у таких випадках, як зазначається у Висновку КРЕС № 3 (2002), важливо, щоб судді мали засоби захисту під час дисциплінарного провадження, яке гарантувало б додержання принципу

судової незалежності та здійснювалося б органом, вільним від будь-якого політичного впливу, на підставі чітко визначених дисциплінарних правопорушень. Глава держави, міністр юстиції або будь-який інший представник політичних органів не може брати участь у роботі дисциплінарного органу.

65. На судову раду покладається вирішення питань етики, але, крім того, судова рада може розглядати скарги на суди від осіб, які зверталися до правосуддя. З метою уникнення конфлікту інтересів дисциплінарне провадження в першій інстанції, коли воно не належить до юрисдикції дисциплінарного суду, бажано здійснювати дисциплінарною комісією, яка складається переважно<sup>15</sup> із суддів, обраних іншими суддями, які не є членами судової ради, з можливістю подальшого оскарження рішення у вищому суді.

#### **V. D. Навчання суддів<sup>16</sup>**

66. У кожній країні відповідальність за організацію та контроль стосовно навчання суддів повинна покладатися не на міністерство юстиції чи будь-який інший орган, підконтрольний парламенту чи виконавчій владі, а на саму судову владу або, бажано, на судову раду безпосередньо. Суддівські об'єднання також можуть відігравати важливу роль. Крім цього, розроблення концепції навчальних програм та їхнє впровадження має здійснюватися під контролем судової влади або судової ради спеціальною автономною установою (наприклад, академією) з власним бюджетом, яка повинна працювати, консультуючись із суддями. Слід заохочувати чітке розмежування функцій між судовою радою та академією, якщо остання існує.

67. КРЄС вважає, що судова рада, маючи повноваження у сфері навчання та призначення чи просування по службі, повинна передбачити чітке розмежування між різними органами ради, відповідальними за ці напрями. Також слід уникати прив'язки до міністерства юстиції (з питань призначення викладачів, виділення бюджетних асигнувань тощо) або міністерства освіти (з питань акредитації, визнання дипломів тощо).

68. Судова рада повинна співпрацювати з навчальною установою стосовно первинної підготовки та підвищення кваліфікації суддів з тим, щоб забезпечити ефективне й високоякісне навчання та гарантувати, що судді відбираються на підставі об'єктивних та вимірюваних критеріїв, здібностей та належної підготовки.

#### **V. D. 1. Первинна підготовка**

69. Для отримання кандидатами на посаду судді якісної підготовки КРЄС рекомендує судовій раді брати безпосередню участь або іншим чином

---

<sup>15</sup> Див. п. 71 Висновку КРЄС № 3 (2003).

<sup>16</sup> Важливість навчання для підтримання та розвитку професійної підготовки суддів підкреслюється в різних документах ООН та Ради Європи. Див. Висновок КРЄС № 4 (2003) та Доповідь Лісабонської мережі від 11 жовтня 2006 року стосовно безпосереднього внеску органів підготовки суддів щодо впровадження Висновку № 4 (2003) КРЄС.

співпрацювати з навчальними установами при розробленні програми первинної підготовки, за допомогою якої кандидати розвинуть та поглиблять не лише свої юридичні знання з національного та міжнародного матеріального і процесуального права, а й отримують додаткові навички, наприклад, знання іноземних мов, етики, альтернативного вирішення спорів. Тоді суспільству служитимуть судді, які здатні правильно застосовувати право, мають критичне й незалежне мислення та вивчають суспільні проблеми й нові ідеї

70. Крім цього, судова рада повинна здійснювати зовнішнє оцінювання початкової підготовки, а саме — стежити за професійним розвитком та успіхом у щоденній роботі суддів у перші роки після призначення й таким чином оцінювати ефективність початкової підготовки та вносити пропозиції щодо її покращення.

#### **V. D. 2. Підвищення кваліфікації**

71. Судова рада повинна заохочувати суддів до участі в програмах навчання як важливої складової їхньої професійної діяльності. Власний професійний розвиток через підвищення кваліфікації, що повинно розумітися як постійний процес упродовж усієї кар'єри, є юридичним та етичним обов'язком і правом суддів. Судді, виконуючи свої обов'язки, повинні, зокрема, стежити за змінами в національному та міжнародному праві й практиці<sup>17</sup>, відчувати суспільні тенденції та знайомитися з альтернативними методами вирішення спорів. КРЄС рекомендує радам ураховувати участь суддів у навчальних програмах при розгляді питання про їх підвищення на посаді.

72. Звіти та статистика з оцінкою роботи суддів та судів, які щорічно готуються судовою радою, повинні містити інформацію про важливі питання, на яких слід зосередити навчання<sup>18</sup>, такі як управління справами, управління часом, бюджетування, покращення технік роботи, навички зв'язків із громадськістю, комунікаційні навички, уміння проводити юридичний аналіз тощо.

73. Загалом, із судовою радою мають проводитися консультації в процесі визначення тем, які будуть включені до річної програми навчання. Судова рада також повинна стежити за тим, як ці програми виконуються, та оцінювати їхній вплив на якість відправлення правосуддя.

#### **V. E. Бюджет судової влади**

74. Хоча фінансування судів є частиною державного бюджету, це фінансування не повинно залежати від політичних змін. Рішення про

---

<sup>17</sup> Див. Висновок КРЄС № 9 (2006).

<sup>18</sup> Особливо — проблема тривалості провадження в окремих видах спорів, найпоширеніші порушення прав людини, затримка з розглядом справ, порушення прав, що найчастіше призводить до скасування чи зміни судових рішень, зміни в законодавстві, юридичні прогалини, що призводять до різного тлумачення норм права, потреба в гармонізації судової практики, дисциплінарні провадження та їх результати.

виділення бюджетних коштів судам повинні прийматися з суворим додержанням принципів судової незалежності. Процес прийняття парламентом бюджету органів судової влади повинен включати процедуру врахування точки зору суддів<sup>19</sup>. Якщо судова рада не має повноважень з менеджменту та адміністрування судів, вона повинна принаймні мати можливість надавати висновок щодо виділення мінімального бюджету, необхідного для функціонування системи правосуддя, та роз'яснювати ці потреби для обґрунтування розмірів фінансування.

75. КРЄС вважає, що суди можуть бути достатньо незалежні, лише якщо вони мають окремий бюджет та управляються органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади — або судовою радою, або незалежною установою.

76. Хоча деякі країни стверджують, що міністерство юстиції має кращі можливості для обговорення бюджету судів з іншими органами влади, особливо з міністерством фінансів, КРЄС вважає, що система, в якій судова рада має суттєві фінансові повноваження, повинна бути серйозно розглянута тими країнами, де це наразі не має місця. Слід наголосити, що розширені фінансові повноваження судової ради передбачають її відповідальність не лише перед виконавчими та законодавчими органами, а й перед судами та громадськістю.

#### **V. F. Менеджмент та адміністрування судів**

77. Визначення умов розподілу бюджетних коштів різним судам та прийняття рішення щодо органу, який повинен розглядати та готувати звіти про ефективність роботи судів, є делікатними питаннями. КРЄС вважає, що судова рада повинна мати повноваження в цій сфері.

78. Судова рада не повинна мати повноважень стосовно оцінювання роботи окремих суддів.

79. КРЄС вважає, що судова рада може зробити позитивний внесок у вдосконалення якості правосуддя. Крім розроблення політики в цьому відношенні, суди повинні забезпечуватися достатнім фінансуванням для забезпечення виконання ними їхніх відповідних обов'язків. У деяких країнах були створені системи обліку та вимірювання показників якості правосуддя, і вивчити результати цих ініціатив є важливим завданням. Щодо розроблення політики з вимірювання якості необхідно, щоб судова рада могла отримувати від судів відповідні дані та статистику.

80. Судова рада повинна наглядати за організацією роботи інспекційних служб, щоб забезпечити узгодження інспектування з дотриманням суддівської незалежності. Це надзвичайно важливо тоді, коли інспекційні служби належать до виконавчої влади.

---

<sup>19</sup> Див. також Висновок КРЄС № 2 (2001).

## **V. G. Захист іміджу органів правосуддя**

81. У своєму Висновку № 7 (2005) КРЄС рекомендувала, за загальної підтримки європейських судових органів та держав, заснувати програми, спрямовані на надання суспільству більш ніж загальної інформації з питань правосуддя та на формування правильного сприйняття ролі судді в суспільстві. КРЄС вважає, що саме суди повинні бути тією установою, яка організовує програми задля покращення розуміння та довіри суспільства до системи правосуддя. Паралельно судову раду слід наділити функцією координування різних місцевих ініціатив, а також функцією сприяння національним програмам установлення зв'язків із громадськістю (інформаційним програмам). За допомогою залучених експертів судова рада також може поширювати й більш складну фахову інформацію.

82. У Висновку № 7 (2005) КРЄС ще раз вказала на роль незалежного органу — яким цілком може бути судова рада чи один з її комітетів, до якого залучені спеціалісти зі сфери медіа — у вирішенні проблем, пов'язаних із висвітленням судових справ або з труднощами, з якими стикаються журналісти у своїй роботі.

83. Нарешті, у згаданому Висновку, розглядаючи питання нападок на суди чи суддів з боку ЗМІ або політичних чи громадських діячів за допомогою ЗМІ, КРЄС вважає, що, хоча сам суд чи суддя повинні утримуватися від відповіді та реагування аналогічними засобами, судова рада або судовий орган повинні мати можливість і готовність оперативно й ефективно надати відповідь на такі закиди чи нападки, коли це необхідно.

84. Судова рада повинна мати повноваження не лише публічно висловлювати свої погляди, а й вживати усіх необхідних заходів стосовно громадськості, політичних органів та, де необхідно, судів для захисту репутації судових інституцій та їх членів.

85. Судова рада також може бути належним органом для більш активної ролі у сфері сприяння та захисту іміджу правосуддя, оскільки виконання цієї ролі часто вимагає знаходження рівноваги між конфліктуєчими свободами осіб, громадських та політичних діячів, ЗМІ, з одного боку, та суспільним інтересом щодо незалежної й ефективного систему правосуддя, з другого боку.

86. У цьому контексті судова рада могла б також розглядати скарги осіб, які користуються послугами судів (див. також пункт 64 вище).

87. КРЄС рекомендує, щоб судова рада могла виконувати подібну функцію, використовуючи допомогу необхідних фахівців, оскільки її штат у цій сфері не має обмежуватися юристами і повинен також включати журналістів, соціологів, статистиків тощо.

## **V. H. Можливість надання висновків рекомендацій іншим гілкам влади**

88. Усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, відправлення правосуддя, процесуальних законів, та загальніше — будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судову владу, наприклад, на незалежність судової



влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи як рекомендація.

#### **V. I. Співпраця з іншими органами на національному, європейському та міжнародному рівнях**

89. КРЄС зазначає, що в деяких державах обов'язки судової ради розподілені між кількома органами. У результаті існує розмаїття національних систем, яке надалі ускладнюється тим фактом, що в деяких сферах (наприклад, навчання) уповноваженою є єдина установа, тоді як у інших сферах повноваження поділені. На цьому етапі КРЄС не визначатиме оптимальну структуру відносин між різними органами. Усвідомлюючи важливість національних традицій розвитку цих органів, КРЄС тим не менше вважає за потрібне рекомендувати створити координаційні механізми під головуванням судової ради для того, щоб тоді, коли кілька органів поділяють між собою завдання ради, можна було досягти ефективного виконання таких завдань. Подібний процес також, імовірно, сприятиме розвитку в напрямі об'єднання органів (наприклад, у сфері навчання). Це також стосується співпраці з радами адміністративних судів. Крім того, певне значення може мати і співпраця з радами для прокурорів, якщо подібні окремі органи існують.

90. КРЄС також наголошує на важливості співпраці між радами на європейському та міжнародному рівнях стосовно всіх питань, за які ради відповідають на національному рівні.

91. КРЄС віддає належне роботі Європейської мережі судових рад (котра відіграє загальну роль забезпечення співпраці між судовими радами) та діяльності Лісабонської мережі і Європейської мережі суддівського навчання (котрі діють у сфері навчання суддів), чия діяльність заслуговує на визнання та підтримку. Ці мережі є важливими партнерами КРЄС.

#### **VI. КОНТРОЛЬ РАДИ ЗА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ ТА ПРОЗОРИСТЮ СУДОВОЇ ВЛАДИ**

92. Враховуючи значну участь судової ради в управлінні судовою системою, слід гарантувати прозорість її діяльності. Прозорість є визначальним чинником довіри громадян до функціонування судової системи та гарантією проти загрози політичного впливу або сприйняття наявності корпоративного інтересу, протекціонізму та упередженості в межах судової влади.

Усі рішення судової ради про призначення, просування по службі, оцінювання, дисциплінарну відповідальність та будь-які інші рішення, що стосуються кар'єри суддів, повинні бути обґрунтованими (див. також пункт 39 вище).

93. Як уже зазначалося, прозорість процедур призначення та просування по службі суддів буде забезпечена в разі оприлюднення критеріїв

призначення та поширення інформації про вакансії в судовій владі. Будь-яка заінтересована особа повинна мати можливість переглянути прийняті рішення та перевірити, чи застосувала судова рада правила та критерії, які ґрунтуються на здібностях кандидата, при здійсненні призначень чи просування по службі.

94. Коли судова рада має бюджетні повноваження, логічною буде її підзвітність за використання коштів парламентові, який схвалив бюджет. Бюджетні кошти, виділені судовій системі, мають контролюватися органом аудиту, який відповідає за використання коштів державного бюджету, якщо такий орган існує.

95. У випадку, коли судова рада має повноваження здійснювати дисциплінарне провадження, судді, які є суб'єктом провадження, повинні бути поінформовані про підстави відповідного дисциплінарного рішення. Це надасть їм можливість оцінити та зважити перспективи оскарження подібного рішення (див. пункт 39 вище). Крім того, судова рада могла би практикувати оприлюднення прийнятих у відповідному порядку рішень, які набули чинності, задля інформування не лише суддівського корпусу, а й громадськості в цілому про те, як здійснювалося провадження, та щоб засвідчити, що судова влада не покриває негідні вчинки своїх представників.

96. Судова рада повинна періодично оприлюднювати звіт про свою діяльність, метою якого є, з одного боку, поінформувати про те, що зробила рада та які складнощі виникали в її діяльності, а з другого боку, запропонувати заходи для вдосконалення функціонування системи правосуддя в інтересах суспільства. Оприлюднення звіту може супроводжуватися проведенням прес-конференції із запрошенням журналістів, зустрічами з суддями та речниками судових установ. Це дозволить покращити поширення інформації та взаємодію з органами судової системи.

## **КОРОТКИЙ ВИКЛАД ВИСНОВКІВ ТА РЕКОМЕНДАЦІЙ**

*У Висновку № 10 (2007) «Про судову раду на службі суспільству» КРЄС рекомендує:*

### *А. Загальні рекомендації:*

- а) важливо створити спеціальний орган, такий як судова рада, наділений повноваженнями захищати незалежність суддів як необхідний елемент держави, що керується верховенством права, та, відповідно, додержується принципу розподілу влади;**
- б) судова рада має захищати незалежність як судової системи в цілому, так і окремих суддів та водночас гарантувати ефективність та якість правосуддя, як визначено статтею 6 Європейської конвенції з прав людини, з метою посилення суспільної довіри до системи правосуддя;**

- c) через положення в Конституції чи еквівалентному правовому документі судова рада повинна бути захищена від ризику обмеження своєї автономії на користь законодавчих чи виконавчих органів влади.

#### ***V. Щодо складу судової ради***

- a) для того щоб уникнути сприйняття наявності корпоративного інтересу, протекціонізму та упередженості й відобразити різні суспільні погляди, судова рада повинна мати змішане представництво зі значною більшістю суддів, навіть якщо окремі функції здійснюватимуться лише суддівським складом ради. Судова рада може також складатися повністю із суддів;
- b) кандидати у члени судової ради, як судді, так і представники інших професій, повинні призначатися на підставі їхньої компетенції, досвіду, розуміння суддівської роботи та культури незалежності. Вони також не повинні бути діючими політиками, членами парламенту чи належати до виконавчої влади;
- c) судді повинні обиратися до судової ради іншими суддями, без будь-якого втручання з боку політичних органів або очільників судової влади за допомогою методів, котрі гарантують найширше представництво суддів. Якщо для обрання використовуються прями вибори, судова рада має прийняти правила, спрямовані на мінімізацію будь-якої загрози суспільній довірі до системи правосуддя;
- d) призначення членів судової ради, які не є суддями, з юридичним досвідом чи без нього, має здійснюватися неполітичним органом. Якщо ці члени все ж обираються парламентом, вони не повинні бути членами парламенту, а мають обиратися кваліфікованою більшістю депутатського складу, що потребує суттєвої підтримки з боку опозиції, і мають бути особами, які в загальному складі судової ради дають можливість урізноманітнити представництво суспільства.

#### ***C. Щодо функціонування судової ради:***

- a) члени судової ради можуть здійснювати свої повноваження на постійній основі, але строк таких повноважень повинен обмежуватися в часі та кількості термінів з тим, щоб зберегти зв'язок із суддівською практикою; члени судової ради (судді і не судді) повинні мати гарантії незалежності та неупередженості;
- b) судова рада повинна самостійно управляти своїм бюджетом та фінансуватися в обсязі, який дозволяє оптимальне та незалежне функціонування;
- c) певні рішення судової ради повинні мати обґрунтування, бути обов'язковими для виконання та мати можливість бути оскарженими в судовому порядку;

- d) як необхідний елемент суспільної довіри до системи правосуддя, судова рада повинна діяти прозоро та звітувати про свою діяльність, зокрема за допомогою періодичних звітів, які серед іншого міститимуть пропозиції щодо заходів, необхідних для покращення функціонування системи правосуддя.

*D. Щодо повноважень судової ради:*

- a) судова рада повинна мати широке коло завдань, спрямованих на захист та сприяння судовій незалежності й ефективності правосуддя. Слід також забезпечити відсутність конфлікту інтересів при здійсненні радою різних функцій;
- b) бажано, щоб судова рада мала повноваження з добору, призначення та просування по службі суддів. Ці функції мають здійснюватися в повній незалежності від законодавчої чи виконавчої влади, а також в абсолютній прозорості щодо критеріїв добору суддів;
- c) судова рада має брати активну участь в оцінюванні якості правосуддя та в упровадженні інструментів забезпечення ефективності суддівської роботи, але при цьому рада не повинна заміняти собою відповідний орган судової влади, відповідальний за оцінювання окремих суддів;
- d) судовій раді можуть бути довірені питання етики, а також розгляд скарг на суди з боку осіб, які користуються послугами судів;
- e) судова рада може здійснювати організацію та нагляд за навчанням суддів, але планування та впровадження навчальних програм має залишатися відповідальністю навчального центру, з яким рада повинна співпрацювати для гарантування якості початкової підготовки та підвищення кваліфікації суддів;
- f) судова рада може мати розширені фінансові повноваження щодо обговорення та управління бюджетом судової влади, а також повноваження з адміністрування різних судів задля кращої якості правосуддя;
- g) судова рада може бути також органом, який відіграє важливу роль у сфері удосконалення та захисту іміджу правосуддя;
- h) перед розглядом у парламенті законопроекти, які можуть мати вплив на систему правосуддя, наприклад на незалежність судової влади, або які можуть обмежити гарантії доступу громадян до правосуддя, повинні отримати висновок судової ради;
- i) слід заохочувати співпрацю з різними радами на європейському та міжнародному рівнях.