

**Висновок № 1 (2001)**  
**Консультативної ради європейських суддів**  
**до уваги Комітету Міністрів Ради Європи**  
**щодо стандартів незалежності судової влади**  
**та незмінюваності суддів\***

*Рекомендація № R (94) 12*  
*щодо незалежності, ефективності та ролі суддів,*  
*а також доречність її [Рекомендації] та будь-яких інших*  
*міжнародних стандартів для існуючих проблем у цих сферах*

1. Консультативна рада європейських суддів (КРЄС) склала цей Висновок на підставі відповідей держав на запитання опитувальної анкети, текстів, підготовлених Робочою групою КРЄС, а також головою та заступником голови КРЄС і експертом КРЄС з цієї теми — п. Джакомо Оберто (Giacomo Oberto) (Італія).

2. Матеріали, які були надані КРЄС, включають ряд заяв, більш або менш офіційних, щодо принципів, які стосуються судової незалежності.

3. Можна послатися на такі особливо важливі офіційні матеріали:

- Основні принципи ООН щодо незалежності правосуддя (1985 рік);
- Рекомендація № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів.

4. Менш офіційні джерела:

- Європейська Хартія про статус суддів, прийнята представниками європейських країн та учасниками зустрічі двох міжнародних асоціацій суддів у Страсбурзі 8—10 липня 1998 року, підтримана зібранням голів Верховних Судів країн Центральної та Східної Європи, що відбулася у Києві 12—14 жовтня 1998 року, а також підтримана суддями й представниками міністерств юстиції з 25 країн Європи, зустріч яких відбулася у Лісабоні 8—10 квітня 1999 року;

- Заяви представників вищих рад суддів або асоціацій суддів, наприклад, зроблені під час зустрічі у Варшаві та Слоку 23—26 червня 1997 року.

5. Інші матеріали, які згадувалися під час засідань КРЄС, включають:

- Заява щодо принципів незалежності судової влади в регіоні організації LawAsia [Асоціація юристів Азії та тихоокеанського регіону], зроблена в Бейджіні в серпні 1997 року, наразі підписана 32 головами верховних судів цього регіону;

- Керівні принципи Латімер Хаус для Британської Співдружності [The Latimer House Guidelines for the Commonwealth] (19 липня 1998 р.), що стали результатом колоквиуму, у якому взяли участь представники 23 країн Британської Співдружності та заморських територій за підтримки суддів та юристів країн Британської Співдружності, за сприяння Секретаріату Британської Співдружності та Міністерства у справах Британської Співдружності.

6. Під час обговорень на КРЄС її члени наголошували на тому, що вирішальним є не вдосконалення принципів, не говорячи вже про гармонізацію інституцій; головним є реальне втілення вже напрацьованих принципів.

7. КРЄС також розглянула питання доцільності подальшого вдосконалення існуючих та розроблення нових загальних принципів.

---

\* Страсбург, 23 листопада 2001 року, документ № CCJE (2001), ор. № 1.

8. Метою цього Висновку є детальніший розгляд цілої низки обговорюваних тем та визначення проблем або питань, які стосуються незалежності суддів і привернення уваги до яких буде корисним.

9. Пропонується розглянути такі теми:

- обґрунтування судової незалежності;
- рівень, на якому гарантується судова незалежність;
- порядок призначення та просування по службі;
- органи призначення та дорадчі органи;
- строк повноважень — період призначення;
- строк повноважень — незмінюваність та дисциплінарні заходи;
- винагорода;
- свобода від неправомірного зовнішнього впливу;
- незалежність усередині судової влади;
- роль судді.

У процесі розгляду цих тем КРЄС намагалася виявити певні приклади труднощів або загроз незалежності, які потрапляли до її уваги. Крім того, КРЄС відзначила важливість принципів, які обговорювалися, зокрема щодо порядку та практики призначення або повторного призначення суддів до міжнародних судів. Ця тема розглядається в пунктах 52, 54—55.

### **Обґрунтування судової незалежності**

10. Незалежність судів є передумовою верховенства права та основоположною гарантією справедливого суду. На суддів "покладається відповідальність за прийняття остаточного рішення стосовно життя людини, свобод, прав, обов'язків та власності громадян" (див. преамбулу Основних принципів ООН, які було повторено в Бейджінській декларації, а також статті 5 та 6 Європейської конвенції з прав людини). Незалежність суддів є прерогативою чи привілеєм не для захисту власних інтересів, а в інтересах верховенства права та тих, хто шукає й очікує правосуддя.

11. Ця незалежність повинна існувати як щодо суспільства в цілому, так і щодо сторін будь-якої судової справи, стосовно якої судді повинні винести рішення. Судова влада є одним з трьох основних та рівноцінних стовпів у сучасній демократичній державі<sup>1</sup>. Вона відіграє важливу роль та має важливі функції відносно інших двох стовпів. Вона гарантує те, що уряди та державна адміністрація можуть бути притягнені до відповідальності за свої дії, а стосовно законодавчої гілки влади — бере участь у забезпеченні виконання належним чином уведених у дію законів, а також, тією чи іншою мірою, у забезпеченні їх відповідності конституції або вищим юридичним актам (наприклад, законодавству Європейського Союзу). Для того, щоб судова влада могла виконувати ці функції, вона повинна бути незалежною від цих органів, що означає її захист від неналежних зв'язків із цими органами та впливу з їхнього боку<sup>2</sup>. Таким чином, незалежність слугує гарантією безсторонності<sup>3</sup>. Це обов'язково впливає на майже кожний аспект кар'єри судді: від навчання

---

<sup>1</sup> КРЄС не намагатиметься переказувати описання цієї теми в численних літературних джерелах стосовно розподілу влади. У тексті цього Висновку подається лише спрощений виклад, у чому можна пересвідчитися, звернувшись до праці "Судова влада та розподіл влади" Лопеса Герра (Lopez Guerra) (доповідь Венеціанської комісії до Конференції суддів конституційних та верховних судів країн Південно-Африканського регіону, лютий 2000 р.).

<sup>2</sup> Для отримання складнішого аналізу неможливості або навіть небажаності цілковитої незалежності будь-кого від жодного впливу, зокрема з боку соціальних або культурних чинників, див. "Значення судової незалежності для верховенства права" проф. Генріха (доповідь Венеціанської комісії для семінару в Киргизстані, квітень 1998 р.).

<sup>3</sup> Див. пункт 12 нижче.

(підготовки) до призначення на посаду, просування по службі та дисциплінарних заходів.

12. Судова незалежність передбачає повну безсторонність з боку суддів. При розгляді справи між будь-якими сторонами судді повинні бути безсторонніми, тобто вільними від будь-яких зв'язків, прихильностей, упередженості, які впливають або можуть створювати враження впливу на спроможність суддів здійснювати судочинство незалежно. У цьому розумінні судова незалежність є розвитком основоположного принципу, згідно з яким "жодна особа не може бути суддею у своїй справі". Значущість цього принципу виходить за межі окремої судової справи та її сторін. Судовій владі повинні довіряти не лише сторони окремої справи, а й суспільство в цілому. Таким чином, суддя не просто повинен насправді бути вільним від будь-яких зв'язків, прихильностей, упередженості, він чи вона також повинні вважатися вільними від цього з точки зору розсудливого спостерігача. У протилежному випадку довіру до судової влади може бути підірвано.

13. Наведене вище обґрунтування незалежності судової влади надає засоби для оцінювання її практичного втілення — тобто якостей, необхідних для забезпечення незалежності на конституційному або на нижчому юридичному рівні<sup>1</sup>, а також у щоденній практиці конкретних країн. Основний акцент цей Висновок робить на загальній інституційній системі та гарантіях забезпечення судової незалежності в суспільстві, аніж на принципі особистої безсторонності судді у будь-якій конкретній справі (як фактичної, так і у сприйнятті суспільства). Незважаючи на можливий перетин тем, пропонується розглянути останнє питання в контексті дослідження КРЕС стандартів професійної поведінки суддів.

#### **Рівень, на якому гарантується судова незалежність**

14. Незалежність судової влади повинна забезпечуватися внутрішніми стандартами якнайвищого рівня. Відповідно, держави повинні включити положення про незалежність судової влади або у свої Конституції, або до основоположних принципів у країнах, які не мають писаної конституції, але де повага до незалежності судової влади гарантується стародавньою культурою та традиціями. Цим стверджується фундаментальна важливість незалежності при визнанні особливої ситуації в юрисдикціях загального права (зокрема Англії та Шотландії), де існує тривала традиція незалежності, незважаючи на відсутність писаних конституцій.

15. Основні принципи ООН передбачають, що незалежність судової влади повинна "гарантуватися державою та закріплюватися в конституції чи законодавстві країни". Рекомендація № R (94) 12 визначає (у першому реченні Принципу I(2)), що "незалежність суддів гарантується відповідно до положень [Європейської] конвенції [з прав людини] та конституційних принципів, наприклад, шляхом включення спеціальних положень в конституції чи інші закони, або шляхом інкорпорування положень цієї рекомендації у внутрішнє законодавство".

16. Європейська Хартія про статус суддів зазначає ще конкретніше: "У кожній європейській державі основоположні принципи закону для суддів визначаються у внутрішніх нормах на найвищому рівні, а конкретні правила встановлюються щонайнижче на законодавчому рівні". **Ця конкретніша настанова Європейської Хартії отримала широку підтримку з боку КРЕС. КРЕС рекомендує її прийняття замість менш конкретних положень, які містить перше речення Принципу I(2) Рекомендації № R (94) 12.**

---

<sup>1</sup> Див. пункти 14–16 нижче.

## Порядок призначення та просування по службі

17. Основні принципи ООН визначають (пункт 13): "Просування по службі суддів в умовах будь-якої системи повинно ґрунтуватися на об'єктивних чинниках, зокрема здібностях, порядності та досвіді". Рекомендація № R (94) 12 також є недвозначною: "Усі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні базуватися на об'єктивних критеріях, а відбір суддів та їхнє просування по службі повинні базуватися на професійних якостях з урахуванням рівня кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності". Рекомендація № R (94) 12 чітко визначає, що ці вимоги застосовуються до усіх осіб, які здійснюють суддівські функції, включно з тими, хто має справу з конституційними, кримінальними, цивільними, господарськими та адміністративними питаннями (а також, у більшості відношень, і до непрофесійних суддів та інших осіб, які здійснюють суддівські функції). Отже, загальноприйнятим є те, що призначення повинні ґрунтуватися "на професійних якостях" на основі "об'єктивних критеріїв", а політичні міркування *повинні* бути неприпустимими.

18. Основними проблемами залишаються: (а) наповнення реальним змістом загального прагнення забезпечити функціонування системи призначення "на основі професійних якостей" та "об'єктивності" та (б) узгодження теорії з дійсністю. Ця тема також тісно пов'язана з наступними двома темами (*Органи призначення та Строк перебування на посаді*).

19. У деяких країнах конституцією передбачено безпосереднє політичне втручання у процес призначення суддів. У тих країнах, де судді обираються (громадянами, як наприклад на рівні кантонів Швейцарії або Парламентом на федеральному рівні тієї ж Швейцарії, у Словенії та колишній Югославській Республіці Македонії, у випадку Федерального конституційного суду Німеччини та частини членів Конституційного Суду Італії), метою є надання судовій владі певного безпосереднього демократичного підґрунтя для здійснення покладених на неї функцій. Неприпустимим є залишати призначення та службове підвищення суддів на розсуд вузьких партійно-політичних уподобань. Там, де існує або може виникнути ризик подібного застосування, цей метод може стати скоріш небезпечним, ніж дієвим.

20. Навіть за умови існування окремого органу, що відповідає за або бере участь у процесі суддівських призначень або просування по службі, політичні міркування не обов'язково виключаються на практиці. Так, наприклад, у Хорватії Вища судова рада, до складу якої входять 11 членів (сім суддів, два адвокати та два професори), є відповідальною за такі призначення, проте міністр юстиції може запропонувати кандидатури її 11 членів, які обираються Палатою представників Парламенту Хорватії, а Вища судова рада повинна погоджувати суддівські призначення з комітетом з питань правосуддя Парламенту Хорватії, контрольованим правлячою партією, яка формує уряд. Незважаючи на те, що стаття 4 зміненої Конституції Хорватії посилається на принцип розподілу влади, вона також передбачає, що це включає "усі форми взаємної співпраці та взаємного контролю можновладців", що, безперечно, не виключає політичного впливу на призначення суддів та їхнє просування по службі. В Ірландії, незважаючи на існування комісії з питань суддівських призначень<sup>1</sup>, політичні міркування можуть тим не менше вплинути на те, кого із схвалених комісією кандидатів урешті призначить міністр юстиції (і комісія також не має впливу на питання просування по службі).

21. В інших країнах існуючі наразі системи відрізняються тим, що в деяких працюють кар'єрні судді, а в інших судді призначаються з лав досвідчених практиків (наприклад у країнах загального права, таких як Кіпр, Мальта і Сполучене Королівство та в інших країнах, наприклад Данії).

---

<sup>1</sup> Див. також пункт 43 нижче.

22. У країнах з кар'єрними суддями початкове призначення суддів зазвичай залежить від об'єктивних результатів складання іспиту. Важливими питаннями видаються такі: (а) чи достатньо конкурсного іспиту — чи не потрібно оцінювати особисті якості, чи не потрібно навчати практичним навичкам та перевіряти їх? (б) чи необхідно залучати на цьому етапі орган, який є незалежним від виконавчої та законодавчої влади, — наприклад в Австрії сенати з питань кадрового забезпечення [Personalsenates] (до складу яких входять п'ять суддів) офіційно вповноважені вносити пропозиції щодо службового підвищення, водночас вони не мають жодних повноважень у питаннях призначення.

23. На відміну від цього у країнах, де судді призначаються або можуть призначатися з лав досвідчених практиків, іспити зазвичай не проводяться, а підставою для призначення є оцінка практичного досвіду та рекомендації інших осіб, які мають досвід практичної співпраці з кандидатом.

24. У всіх наведених вище ситуаціях вважається, що об'єктивні стандарти необхідні не тільки для того, щоб виключити політичний вплив, а й для того, щоб уникнути ризику фаворитизму, консерватизму та призначення знайомих, який існує у тих випадках, коли призначення здійснюються не згідно з чіткою процедурою або на основі персональних рекомендацій.

25. Будь-які "об'єктивні критерії", спрямовані на забезпечення відбору та кар'єрного росту суддів на основі "професійних якостей з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності", будуть доволі загальним. Тим не менше, саме їхній реальний зміст та дія в будь-якій конкретній країні мають вирішальне значення. **КРЕС рекомендувала, що органи влади, відповідальні за призначення та подання рекомендацій щодо призначення і службового просування, повинні запровадити об'єктивні критерії, оприлюднити їх та ввести в дію з тим, щоб забезпечити, щоб відбір та кар'єрне зростання суддів ґрунтувалися на "професійних якостях з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності"**. Після того, як це буде зроблено, відповідні органи або відомства, які є відповідальними за будь-яке призначення або підвищення по службі, будуть зобов'язані діяти відповідно, і після цього можливо буде уважно вивчити зміст прийнятих критеріїв та їхню практичну дію.

26. Відповіді, які було отримано на запитання анкети, указують на те, що майже у всіх країнах відсутні подібні критерії або подібні оприлюднені критерії. Загальні критерії були оприлюднені Лордом-канцлером у Сполученому Королівстві, а шотландською виконавчою владою опубліковано консультативний документ. Австрійське законодавство визначає критерії для службового просування. Багато країн просто покладаються на порядність незалежних рад суддів, які є відповідальними за призначення на посаду або подання рекомендацій щодо призначення, наприклад Кіпр, Естонія. У Фінляндії відповідна консультативна рада порівнює професійні якості кандидатів на посаду, а її пропозиція щодо будь-якого призначення повинна *містити підстави для прийняття такого рішення*. Подібним же чином в Ісландії Комітет з відбору<sup>1</sup> подає на розгляд міністрові юстиції письмову характеристику кандидатів на посади місцевих суддів, а Верховний Суд рекомендує кандидатури на призначення до Верховного Суду. У Німеччині, як на федеральному рівні, так і на рівні земель, ради з питань суддівських призначень можуть бути відповідальними за надання письмових висновків (без детального викладення причин) щодо відповідності кандидатів певній посаді або рекомендацій щодо їхнього службового просування, які не обмежують міністра юстиції, проте можуть наразити

---

<sup>1</sup> До якої входять три адвокати, яких призначає міністр юстиції за поданням Верховного Суду, Асоціації суддів та Асоціації адвокатів, стосовно призначення та кваліфікації яких також дає коментар Верховний Суд.

міністра на критику (іноді публічну), якщо він їх не врахує. Вимога обґрунтування рішень про призначення розглядається як захід забезпечення дисципліни, що допоможе з'ясувати критерії, які застосовуються на практиці, проте можуть братись до уваги також протилежні міркування, що заперечують необхідність наведення підстав в індивідуальних справах (наприклад делікатність вибору між майже рівними за професійними якостями кандидатами та конфіденційність джерел інформації).

27. У Литві, незважаючи на відсутність чітких критеріїв щодо службового просування, здійснюється моніторинг за діяльністю окружних суддів за допомогою низки *кількісних та якісних* критеріїв, які ґрунтуються в основному на статистиці (у тому числі статистиці скасування рішень судами вищої інстанції), а його результати стають предметом звітів до Судового департаменту Міністерства юстиції. Роль міністра юстиції у відборі та службовому просуванні є опосередкованою. Проте система моніторингу зазнала "різкої критики" з боку Асоціації суддів Литви. Статистичним даним відводиться важлива соціальна роль у питанні розуміння та поліпшення роботи й ефективності судів. Однак вони не є тотожними об'єктивним стандартам оцінки як стосовно призначень на нову посаду, так і в плані підвищення по службі. У цьому контексті будь-яке застосування статистичних матеріалів потребує значної обережності.

28. Відомо, що в Люксембурзі службове просування ґрунтується переважно на принципах старшинства (стажу). У Нідерландах досі збереглися елементи традиційної системи старшинства, у Бельгії та Італії рішення про підвищення по службі базуються на об'єктивно визначених критеріях старшинства й компетентності. В Австрії ж, що стосується рекомендацій про службове підвищення, які подаються сенатом з питань кадрового забезпечення (Personalsenates) (що складається з п'яти суддів) міністру юстиції, законодавством передбачено, що стаж урахується лише у разі наявності кандидатів рівної професійної кваліфікації.

29. Європейська Хартія про статус суддів торкається систем службового підвищення, "які не ґрунтуються на принципі старшинства" (пункт 4.1), а в Роз'яснювальному меморандумі зазначено, що це є "система, яку Хартія жодним чином не виключає, оскільки вважається, що вона забезпечує дуже ефективний захист незалежності". **Незважаючи на те, що належний досвід є суттєвою передумовою службового підвищення, КРЄС дійшла висновку про те, що старшинство в сучасному світі більше не сприймається як загально визнаний<sup>1</sup> принцип обґрунтування службового підвищення.** Суспільство дуже зацікавлене не лише в незалежності, а й у якості системи правосуддя, і особливо в часи змін — у якості керівників судової влади. Потенційно в умовах системи службового підвищення, яка базується виключно на принципі "старшинства", доводиться жертвувати динамікою у системі просування, і це не може бути виправдано будь-яким реальним досягненням незалежності. Тим не менше, КРЄС визначила, що вимоги щодо старшинства, яке базується на кількості років професійного досвіду, можуть допомогти в підтримці незалежності.

30. В Італії та деякою мірою у Швеції статус, діяльність та оплата праці суддів розмежовані. Оплата праці майже автоматично впливає зі стажу роботи та досвіду і зазвичай не змінюється в залежності від статусу або функції. Статус залежить від підвищення по службі, проте, це зовсім не обов'язково передбачає переведення на роботу до іншого суду. Отже, суддя із статусом судді апеляційної інстанції може забажати залишитися в суді першої інстанції. Таким чином система намагається захищати незалежність шляхом усунення будь-якого фінансового стимулу до отримання підвищення та прийняття інших функцій.

---

<sup>1</sup> КРЄС, тим не менше, відомі деякі випадки, коли така система працює успішно, наприклад при призначенні верховного судді в Індії та Японії.

31. КРЄС також розглянула питання рівності прав чоловіків та жінок. У Керівних принципах Латімер Хаус (The Latimer House Guidelines) зазначається: "Призначення на посади на всіх рівнях судової системи повинно переслідувати мету забезпечення рівності між чоловіками та жінками". В Англії "керівні принципи" Лорда-канцлера передбачають призначення на посаду виключно на основі професійних якостей "незалежно від статі, етнічного походження, сімейного стану, сексуальної орієнтації...", хоча Лорд-канцлер чітко висловив своє бажання заохочувати подання заяв на призначення на суддівські посади представниками етнічних меншин та жінками. Ці цілі є, безумовно, обґрунтованими. Австрійський делегат повідомив, що в Австрії, коли розглядаються заяви від двох кандидатів однакової кваліфікації, діє принцип призначення кандидата зі статі, яка складає меншість. Навіть якщо припустити, що така обмежено позитивна реакція на проблему недостатньої представленості однієї зі статей не викличе правових проблем, КРЄС визначила такі практичні труднощі: по-перше, це — виділення лише однієї ознаки недостатньої представленості (стать) з-поміж інших можливих ознак; по-друге, суперечності можуть виникати, виходячи з обставин окремої країни, довкола самого визначення поняття "недостатня представленість" у цій сфері з огляду на відповідні підстави дискримінації. КРЄС не пропонує положення, подібного до австрійського, у якості міжнародного стандарту, проте наголошує на необхідності досягнення рівності шляхом застосування "керівних принципів" подібно до тих, про які йдеться у третьому реченні вище.

#### **Органи призначення та дорадчі органи**

32. КРЄС відзначила велике розмаїття методів призначення суддів. Існує очевидна однастайність у тому, що призначення на посаду повинно "базуватися на професійних якостях" (merit-based).

33. Різноманітні методи призначення суддів, які наразі застосовуються, можна розглядати як такі, що мають певні переваги та недоліки: можна стверджувати, що виборні системи забезпечують безпосередню демократичну легітимність призначення, але з іншого боку, кандидати поринають у виборчі кампанії, політичну діяльність та піддаються спокусі купувати голоси та роздавати обіцянки тим, хто їх підтримує. Кооптування існуючим суддівським корпусом може давати кваліфікованих кандидатів, проте існує ризик консерватизму та призначення на посаду по знайомству<sup>1</sup>, і це може розглядатися як недемократичний механізм у контексті багатьох конституційних систем. Призначення органами виконавчої або законодавчої влади також може розглядатися як чинник посилення легітимності, хоча несе ризик залежності від цих гілок влади. Інший метод передбачає призначення незалежним органом.

34. Викликає занепокоєння той факт, що таке розмаїття підходів може неявно сприяти продовженню неправомірного політичного впливу на процес призначення суддів. КРЄС взяла до уваги думку експерта, п. Оберто, про те, що неформальні процедури призначення на посади та відкритий політичний вплив на суддівські призначення в окремих країнах є недоцільними моделями для інших країн з молодшими демократіями, у яких надзвичайно важливо забезпечити судову незалежність шляхом створення органів призначення, які є абсолютно незалежними від політики.

35. КРЄС взяла до уваги приклад такої нової демократії, як Чеська Республіка, де призначення суддів здійснює Президент Республіки за поданням міністра юстиції, а службові підвищення (тобто перехід до суду вищої інстанції або на посаду голови

---

<sup>1</sup> Див. пункт 24 вище.

чи заступника голови суду) затверджуються Президентом або міністром. У країні немає вищої судової ради, водночас судді входять до складу комітетів, які відбирають кандидатів для суддівських призначень.

36. Рекомендація № R (94) 12 підходить до цього питання доволі неоднозначно. Спочатку в ній захищається концепція незалежного органу призначення:

"Орган, який приймає рішення про відбір та кар'єрне зростання суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністрації. Для того, щоб гарантувати його незалежність, правилами повинно забезпечуватися, наприклад, те, щоб його членів обирав сам суддівський корпус, а регламент роботи визначався самим органом".

Проте далі в Рекомендації подаються досить відмінні міркування та описується зовсім інша система:

*"Однак, якщо законодавчі або конституційні положення та традиції країни дозволяють призначення суддів урядом, повинні існувати гарантії, які забезпечують прозорість та незалежність процедур призначення суддів на практиці, а також гарантії того, що на прийняття рішень не впливатимуть будь-які причини, крім тих, які відносяться до зазначених вище об'єктивних критеріїв".*

Приклади, які впливають з "гарантій", пропонують навіть ширший спектр вільного тлумачення формальних процедур: вони починаються із спеціального незалежного органу, який надає рекомендації, якими уряд "керується на практиці", потім включають "право оскаржувати рішення до незалежного органу" та закінчуються слабкою (до того ж нечітко викладеною) можливістю, що достатньо того, "щоб орган, який приймає рішення, забезпечував захист від неправомірного втручання".

37. Підґрунтя для такого формулювання було зумовлене умовами 1994 року. Проте КРЄС занепокоєна його дещо розпливчастим та нечітким змістом у контексті розширеної Європи, де конституційні або правові "традиції" є менш ustalеними, а формальні процедури є необхідністю, і нехтування ними є небезпечним. **Таким чином, КРЄС установила, що будь-яке рішення стосовно призначення судді або його кар'єрного росту повинно ґрунтуватися на об'єктивних критеріях та прийматися або незалежним органом, або із дотриманням гарантій, що його прийняття спирається виключно на такі критерії.**

38. КРЄС визнає, що це може бути неможливо піти далі [у своїх рекомендаціях] з огляду на розмаїття систем, які діють в європейських країнах. КРЄС, тим не менше, є консультативним органом, який має повноваження розглядати як можливі зміни до існуючих стандартів та практики, так і розробляти загальноприйнятні стандарти. Крім того, Європейська Хартія про статус суддів уже йде значно далі, ніж Рекомендація № R (94) 12, у ній зазначається таке:

*"Стосовно будь-якого рішення щодо відбору, найму, призначення на посаду, кар'єрного просування або припинення повноважень судді закон передбачає втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів є судді, обрані іншими суддями методами, що гарантують якнайширше представництво суддівського корпусу".*

39. Пояснювальний меморандум роз'яснює, що "втручання" незалежного органу тлумачиться доволі широко і охоплює висновки, рекомендації, пропозиції, а також безпосередні рішення. Отже, Європейська Хартія виходить далеко за межі існуючої практики багатьох країн Європи. (Не дивно, що делегати від вищих судових рад та асоціацій суддів на зустрічі у Варшаві 23—26 червня 1997 року зажадали навіть більшого "контролю" з боку суддів над суддівськими призначеннями та підвищенням по службі порівняно з тим, що пропонується Європейською Хартією.)

40. Відповіді на анкету свідчать про те, що більшість європейських держав створили орган, незалежний від виконавчої та законодавчої влади та який має виключні або

менші повноваження щодо призначення та (де це є необхідним) підвищення по службі. Прикладами є: Андорра, Бельгія, Кіпр, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Ісландія, Ірландія, Італія, Литва, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща, Румунія, Росія, Словаччина, Словенія, колишня Югославська Республіка Македонія та Туреччина.

41. Відсутність такого органу сприймалася як недолік у Чеській Республіці. На Мальті такий орган існує, проте факт того, що погодження з ним призначень відповідним органом<sup>1</sup> було не обов'язковим, вважалося недоліком. У Хорватії ступінь потенційного політичного впливу на орган призначення був визнаний проблемним<sup>2</sup>.

42. Нижче наведено системи, що становлять три приклади вищих судових рад, що відповідають пропозиціям Європейської Хартії.

i) Згідно із статтею 104 Конституції Італії до складу такої ради входять Президент Республіки, Перший президент та Генеральний прокурор Касаційного суду, 20 суддів, обраних суддівським корпусом, та 10 членів, обраних Парламентом на спільному засіданні з числа університетських професорів та юристів із стажем роботи 15 років. Відповідно до статті 105 рада відповідає за "висування кандидатів, призначення, переведення, службове просування та застосування дисциплінарних заходів по відношенню до суддів, у відповідності з принципами організації системи правосуддя".

ii) В Угорщині реформою законів про судоустрій 1997 року було створено Національну судову раду, що виконує повноваження судової адміністрації включно з призначенням суддів. До складу ради входять голова Верховного Суду (голова ради), дев'ять суддів, міністр юстиції, Генеральний прокурор, голова Асоціації адвокатів та два депутати парламенту.

iii) У Туреччині Вища рада обирає та підвищує по службі як суддів, так і прокурорів. До її складу входять сім членів, у тому числі п'ять суддів Касаційного суду або Державної Ради. Головує на засіданнях ради міністр юстиції; до її складу за посадою також входить заступник міністра юстиції.

43. Прикладом країни загального права може бути Ірландія, де згідно з розділом 13 Закону про суди та судових чиновників 1995 року створено Раду суддівських призначень з метою "відбору осіб та доведення до відома уряду інформації щодо придатності таких осіб для призначення на суддівські посади". До її складу входять дев'ять осіб, у тому числі Голова Верховного Суду, голови Вищого суду, окружного суду та районного суду, Генеральний прокурор, практикуючий адвокат-барістер, номінований головою колегії адвокатів (the Bar), адвокат-солісітор, номінований головою спілки юристів (Law Society), а також до трьох осіб за призначенням міністра юстиції, які працюють або обізнані в питаннях підприємництва, фінансів або управління, або мають досвід споживача судових послуг. Проте це повністю не усуває політичного впливу на процес<sup>3</sup>.

44. Німецька модель (вище) передбачає створення судових рад, роль яких може відрізнятися залежно від того, на якому рівні вони діють: на федеральному чи земельному, а також від рівня судової установи. Існують ради судових призначень, чия роль є виключно дорадчою. Додатково у кількох федеральних землях Німеччини встановлено, що судді повинні обиратися спільно профільним міністром та комітетом з відбору суддів. Цей комітет зазвичай має право вето. Як правило, такий комітет складається з депутатів парламенту, суддів, обраних іншими судьями, та одного адвоката. Участь у процесі міністра юстиції вважається у Німеччині важливим демократичним чинником, оскільки

---

<sup>1</sup> Президент за поданням Прем'єр-міністра.

<sup>2</sup> Див. пункт 20 вище.

<sup>3</sup> Див. пункт 20 вище.

міністр є підвітним парламенту. Вважається конституційно важливим, аби орган з призначення суддів не складався лише із суддів або мав більшість суддів у своєму складі.

45. Навіть у тих правових системах, де дотримуються належних стандартів у силу традицій та неформальної самодисципліни, зазвичай, під пильним оком незалежних ЗМІ, в останні роки зростає визнання необхідності забезпечення більш об'єктивних та формалізованих гарантій. В інших державах, особливо колишніх комуністичних країнах, ця потреба є нагальною. КРЄС відзначила, що Європейська Хартія — у контексті пропагування нею втручання (у широкому сенсі, що включає висновки, рекомендації, пропозиції та власне рішення) незалежного органу, що має суттєве представництво суддів, обраних демократично суддівським корпусом<sup>1</sup>, — визначила загальний напрям, який КРЄС бажає привітати. Це особливо важливо для країн, де не існує усталених демократичних систем.

#### **Строк перебування на посаді — період призначення**

46. Основні принципи ООН, Рекомендація № R (94) 12 та Європейська Хартія про статус суддів — усі передбачають можливість призначення на фіксований термін на відміну від [перебування на посаді до] досягнення пенсійного віку.

47. У пункті 3.3 Європейської Хартії зазначено також, що процедури найму передбачають "випробувальний період, обов'язково нетривалий, після висунення на суддівську посаду і до підтвердження на постійній основі".

48. Європейська практика у цілому полягає у постійному призначенні до досягнення віку виходу на пенсію. Цей підхід є найменш проблематичним з точки зору незалежності.

49. Багато систем цивільного права встановлюють навчальні або випробувальні строки для нових суддів.

50. У деяких країнах судді призначаються на посаду на обмежену кількість років (наприклад до Федерального конституційного суду Німеччини — на період 12 років). Судді міжнародних судових установ також зазвичай призначаються на обмежений термін (наприклад Європейський суд справедливості та Європейський суд з прав людини).

51. У деяких країнах широко застосовується практика призначення помічників суддів, строк перебування на посаді яких обмежений або які є менш захищені порівняно із штатними судьями (наприклад у Сполученому Королівстві та Данії).

52. КРЄС вважає, що у випадках, коли призначення на посади штатних суддів як виняток відбувається на обмежений строк, такий строк не повинен бути поновлюваним за відсутності процедур, які б забезпечували таке:

i) суддя, за власним бажанням, розглядається для повторного призначення органом призначення, а

ii) рішення стосовно повторного призначення виноситься на суто об'єктивних підставах, виходячи з професійних якостей та без урахування політичних міркувань.

53. КРЄС відзначила, що якщо період перебування на посаді є тимчасовим або обмеженим, наявність органу, який відповідальний за об'єктивність та прозорість методу призначення або повторного призначення на посаду постійного судді, є надзвичайно важливою (див. також пункт 3.3 Європейської Хартії).

54. КРЄС усвідомлює, що її мандат не охоплює посад суддів на міжнародному рівні. КРЄС виходить з рекомендації № 23 у Доповіді мудреців 1998 року, що необхідно підсилити пряму співпрацю з національними судовими установами, та Резолюції № 1, яка була прийнята пізніше міністрами юстиції на 22 конференції у

---

<sup>1</sup> Див. пункти 38—39 вище.

Кишиневі 17—18 червня 1999 року та посилалася на функцію КРЄС, яка полягає у сприянні досягненню пріоритетів, які викладені в Глобальному плані дій "для зміцнення ролі суддів у Європі та надання рекомендацій ... стосовно доцільності оновлення юридичних інструментів Ради Європи ...". Глобальний план переважно зосереджений на внутрішніх правових системах країн-членів. Проте не треба забувати, що критерії членства в Раді Європи передбачають "виконання зобов'язань, які випливають з Європейської конвенції з прав людини" і що в цьому відношенні "підпорядкування юрисдикції Європейського суду з прав людини, яке є обов'язковим згідно з міжнародним правом, є, очевидно, найважливішим стандартом Ради Європи" (Доповідь мудреців, пункт 9).

55. КРЄС визначила, що підвищення значущості для національних правових систем наднаціональних судів та їхніх рішень зумовлює необхідність заохочення держав-членів додержуватися принципів незалежності, незмінюваності, призначення та строку повноважень суддів таких наднаціональних судів (див., зокрема, пункт 52 вище).

56. КРЄС погодилася з тим, що зобов'язання, які випливають з міжнародних угод, зокрема Європейської конвенції та угод у рамках ЄС, є дуже важливими для національних правових систем та суддів, і тому механізми призначення та повторного призначення суддів до судів, які вповноважені тлумачити такі угоди, повинні користуватися такою ж довірою та відповідати тим самим принципам, що й національні правові системи. КРЄС також далі відзначила, що потрібно заохочувати участь незалежного органу, про який ідеться у пунктах 37 та 45, у процесі призначення або повторного призначення суддів до міжнародних судів. Рада Європи та її інституції ґрунтуються, якщо стисло, на вірі в спільні цінності, вищі, ніж цінності окремої держави-члена. Ця віра вже справила значний практичний вплив. Віра в ці цінності та прогрес, досягнутий у їхній реалізації, могли б бути поставлені під загрозу, якби їхнє застосування не вимагалось на міжнародному рівні.

#### **Строк повноважень — незмінюваність та дисципліна**

57. *Основоположним принципом судової незалежності є те, що строк повноважень гарантується до досягнення обов'язкового пенсійного віку або до моменту припинення фіксованого строку повноважень: див. Основні принципи ООН, пункт 12; Рекомендацію № R (94) 12, Принцип I(2)(a)(ii) та (3) і Принцип VI (1) та (2). Європейська Хартія підтверджує, що цей принцип поширюється на призначення на посаду або направлення до іншого суду чи іншого місця роботи без згоди особи (крім випадків реорганізації суду або тимчасового переведення). Проте, як цей принцип, так і Рекомендація № R (94) 12 передбачають можливість переведення на інше місце роботи внаслідок застосування дисциплінарних санкцій.*

58. *КРЄС відзначила, що в Чеській Республіці немає законодавчо визначеного обов'язкового пенсійного віку для суддів, проте "суддю може бути відкликано міністром юстиції з посади після досягнення ним 65-річного віку".*

59. *Існування винятків у питанні незмінюваності суддів, особливо якщо відкликання з посади є наслідком дисциплінарного провадження, одразу ж наводить на думку про те, який орган, у який спосіб і на яких підставах має повноваження застосовувати дисциплінарні санкції. У Рекомендації № R (94) 12, Принципі VI(2) та (3) наголошується на необхідності чіткого визначення видів порушень, які можуть бути підставою для звільнення судді з посади, а також установлення дисциплінарних процедур, які б відповідали вимогам Конвенції з прав людини щодо належної юридичної процедури. Крім того, там йдеться про таке: "Держави повинні розглянути можливість створення законом спеціального компетентного органу, завданням якого буде взяття дисциплінарних санкцій та заходів, якщо ці функції не покладено на суди, і рішення якого контролювалися б найвищим судовим органом або який сам є найвищим судовим органом".*

*Європейська Хартія надає такі функції незалежному органу, який повинен "втручатися" в усі питання стосовно відбору та кар'єрного зростання кожного судді.*

60. КРЕС відзначила, що:

а) незмінюваність суддів повинна бути важливою складовою незалежності, що закріплюється на найвищому національному рівні (див. пункт 16 вище);

б) втручання незалежного органу<sup>1</sup> при наявності процедур, які гарантують повноцінні права захисту, є надзвичайно важливим у питаннях дисципліни; та

в) було б корисним розробити стандарти, які б визначали не лише поведінку суддів, що може призвести до звільнення, а також і всі аспекти поведінки, результатом якої можуть стати будь-які дисциплінарні кроки або зміна статусу, у тому числі переведення до іншого суду або іншого регіону.

Детальний висновок з цього питання, включний з проектами документів до розгляду КРЕС, може бути підготовлено КРЕС пізніше, коли Рада буде безпосередньо розглядати стандарти поведінки. Утім, не викликає сумніву той факт, що ці теми є тісно пов'язаними з тематикою незалежності, яка обговорюється в цьому Висновку.

### **Оплата праці**

61. Рекомендація № R (94) 12 передбачає, що "винагорода суддів повинна гарантуватися законом" та "відповідати гідності їхньої професії та тягареві відповідальності, яка на них покладається" (Принципи I(2)(a)(ii) та III(1)(b)). Європейська Хартія містить важливе прагматичне та реалістичне визнання ролі адекватної винагороди суддів у захисті "від тиску з метою впливу на прийняття суддями рішень та в ширшому сенсі на їхню поведінку ....", а також важливості гарантованої оплати лікарняних та адекватного пенсійного забезпечення (пункт 6). КРЕС повністю схвалює це положення Європейської Хартії.

62. Хоча в деяких системах (наприклад Скандинавських країн) ці питання вирішуються за допомогою традиційних інструментів без законодавчого закріплення відповідних нормативних положень, КРЕС відзначила, що є дуже важливим (особливо для нових демократій) передбачити конкретні нормативно-правові положення, які б гарантували захист від зменшення розміру суддівських окладів, а також упровадити положення, які б де-факто передбачали підвищення суддівських окладів відповідно до зростання вартості життя.

### **Захищеність від неправомірного зовнішнього впливу**

63. Захищеність від неправомірного зовнішнього впливу становить загальновизнаний принцип: див. Основні принципи ООН, пункт 2; Рекомендацію № R (94) 12, Принцип I(2)(d), де зазначається: "Законодавство повинно передбачати санкції до осіб, які намагаються чинити вплив на суддів у будь-який подібний спосіб". Так само, як й інші загальні принципи, захищеність від неправомірного впливу та необхідність застосування санкцій у надзвичайних ситуаціях є незаперечними<sup>2</sup>. Більш того, КРЕС не має підстав вважати, що такі положення не знайшли належного забезпечення в законодавстві держав-членів. З іншого боку, їхнє застосування на практиці вимагає обережності, нагляду, а у певних випадках — і політичного стримання. Обговорення із суддями, розуміння та підтримка суддів з різних країн можуть бути корисними в цьому контексті. Складність полягає скоріше у визначенні

<sup>1</sup> Див. пункти 37 та 45 вище.

<sup>2</sup> Див. також баланс між загальним принципом свободи вираження поглядів та винятком (де необхідними є кроки для підтримання авторитету і безсторонності суду) у статті 10 Європейської конвенції з прав людини.

того, що становить неправомірний вплив, та в знаходженні необхідного балансу між, наприклад, необхідністю захисту судового процесу від викривлення та тиску чи-то з боку політиків, преси чи інших джерел та інтересами відкритої дискусії щодо питань, які стосуються публічного життя та свободи преси. Судді мають визнати той факт, що вони є публічними особами й не повинні бути надто сприйнятливими або вразливими. **КРЄС погодилася з тим, що коригування існуючих принципів не видається необхідним, але судді в різних країнах можуть скористатися перевагами спільного обговорення та обміну інформацією стосовно певних процесів.**

### **Незалежність усередині судової влади**

64. Основоположним є те, що суддя під час виконання ним своїх обов'язків не є чийсь найманим працівником; він чи вона є державним посадовцем. Таким чином, він чи вона служить і несе відповідальність лише перед законом. Аксіомою є також те, що під час розгляду справи суддя не керується жодними наказами, інструкціями третіх сторін як усередині, так і поза межами системи правосуддя.

65. Принцип I(2)(a)(i) Рекомендації № R (94) 12 передбачає, що "рішення суддів не повинні підлягати перегляду в жодний спосіб, окрім апеляційного оскарження відповідно до законодавства", а Принцип I(2)(a)(iv) визначає, що "за винятком рішень, які стосуються амністії, помилування або подібного, уряд або адміністрація не повинні мати можливості приймати будь-які рішення, які позбавляють юридичної сили судові рішення, прийняті раніше". **КРЄС відзначила, що відповіді на анкету підтвердили, що ці принципи в основному додержувалися, і не запропонувала будь-яких поправок.**

66. КРЄС відзначила, що існує потенційна загроза незалежності судів, яка може впливати з внутрішньої судової ієрархії. Рада визнала, що незалежність судової влади залежить не лише від захищеності від неправомірного зовнішнього впливу, а й від захищеності від такого впливу, що може в деяких ситуаціях походити з боку інших суддів. "Судді повинні мати незаперечну свободу вирішувати справи безсторонньо, керуючись власним сумлінням та тлумаченням фактів, а також у відповідності до чинного законодавства (Рекомендація № R (94) 12, Принцип I (2)(d)). Це стосується кожного судді особисто. Формулювання цього принципу не виключає таких доктрин, як прецедент у країнах загального права (тобто зобов'язання судді нижчого рівня додержуватися рішення суду вищої інстанції у питаннях права, які виникали в справі, що розглядалася раніше).

67. Принцип I (2)(d) далі стверджує: "Судді не повинні бути зобов'язані звітувати про обставини судових справ будь-кому поза межами системи судочинства". Таке твердження видається доволі нечітким з будь-якої точки зору. "Звітування" про обставини судової справи навіть колегам-суддям видається на перший погляд несумісним з особистою незалежністю. Якби рішення було настільки некомпетентним, що становило б дисциплінарне порушення, то ситуація була б іншою, але в подібному випадку йшлося б уже не про "звітування", а про надання відповіді на висунуте обвинувачення.

68. Ієрархічна влада, яка в багатьох правових системах покладається на вищі суди, на практиці може підірвати індивідуальну незалежність судді. Одним з рішень може бути передача всіх істотних повноважень до Вищої судової ради, яка б тоді забезпечувала захист незалежності як усередині, так і поза межами системи правосуддя. Це повертає нас до рекомендації Європейської Хартії про статус суддів, увагу до якої вже було привернуто в розділі "*Органи призначення та дорадчі органи*".

69. Системи судових інспекцій у тих країнах, де вони існують, не повинні перейматися з'ясуванням обставин або правильності судових рішень, а також не повинні спонукати суддів віддавати перевагу — з міркувань ефективності — показ-

никам продуктивності суддівської праці на шкоду якісному виконанню свого обов'язку, який полягає в прийнятті виваженого рішення відповідно до інтересів тих, хто шукає правосуддя<sup>1</sup>.

70. КРЄС взяла до уваги в зв'язку із цим особливості італійської системи розмежування рангу, винагороди та посади, про яку йшлося в пункті 30 вище. Метою цієї системи є посилення незалежності. Це також означає, що складні справи, які розглядаються в першій інстанції (наприклад справи щодо мафії в Італії), можуть розглядатись висококваліфікованими суддями.

### **Роль судді**

71. Цей заголовок може охоплювати досить широку тематику. Багато з питань цієї проблематики детально обговорюватимуться під час розгляду КРЄС теми стандартів, і тому видається доцільним відкласти обговорення цих питань до того часу. Йдеться про такі конкретні питання, як членство в політичних партіях та участь у політичній діяльності.

72. *Важливим питанням, яке було порушене в ході засідання КРЄС, стало питання взаємозамінюваності в окремих системах суддівських, прокурорських посад та чиновницьких посад у Міністерстві юстиції. Попри визнання існування такої взаємозамінюваності, КРЄС вирішила, що розгляд ролі, статусу та обов'язків прокурорів паралельно із суддівськими не входить до кола повноважень КРЄС. Проте на порядку денному залишається важливе питання: чи відповідає подібна система принципам суддівської незалежності? Це питання, безумовно, становить велику важливість для правових систем, де діють подібні системи. КРЄС дійшла висновку про те, що це питання заслуговує на подальший розгляд пізніше, зокрема, у рамках проведення дослідження правил поведінки суддів; утім, такий розгляд потребуватиме подальшого внеску з боку експертів.*

### **Висновки**

73. КРЄС постановила, що вирішальним для держав-членів є забезпечення повної реалізації раніше розроблених принципів (пункт 6), і після вивчення стандартів, які містяться, зокрема, у Рекомендації № R (94) 12 щодо незалежності, ефективності та ролі суддів, дійшла таких висновків:

1) основоположні принципи судової незалежності повинні встановлюватися на конституційному або найвищому юридичному рівні в кожній з держав-членів, а конкретніші правила — на законодавчому рівні (пункт 16);

2) органи влади, які в кожній з держав-членів відповідають за затвердження або подання кандидатур для призначення [на посаду судді] та службового підвищення, повинні впровадити, оприлюднити та забезпечити дотримання об'єктивних критеріїв з метою забезпечення здійснення відбору та кар'єрного просування суддів на основі професійних якостей з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності (див. пункт 25);

3) старшинство не повинно бути керівним принципом прийняття рішень щодо службового підвищення. Вимога наявності відповідного професійного досвіду, проте, є допустимою, а умова певної кількості років досвіду може сприяти підтримці незалежності (пункт 29);

4) КРЄС відзначила, що Європейська Хартія про статус суддів — у частині пропагування необхідності втручання незалежного органу із значним суддівським представництвом, яке забезпечується шляхом демократичних виборів серед суддів, — є дороговказом у правильному напрямі, який КРЄС схвалює (пункт 45);

---

<sup>1</sup> Див. також пункт 27 вище.

5) КРЄС відзначила, що, коли строк повноважень [судді] є тимчасовим або обмеженим, орган, відповідальний за забезпечення об'єктивності та прозорості методу призначення або повторного призначення судді на штатну посаду, відіграє важливу роль (див. також пункт 3.3 Європейської Хартії) (пункт 53);

6) КРЄС погодилася з тим, що важливість для національних правових систем та суддів зобов'язань, які випливають з міжнародних угод, зокрема Європейської конвенції та угод Європейського Союзу, зумовлює важливість того, щоб призначення та повторне призначення суддів до судів, які мають повноваження тлумачити такі угоди, мали таку саму довіру та відповідали тим самим принципам, що й національні правові системи. КРЄС далі відзначила, що до розгляду питань призначення та повторного призначення суддів до міжнародних судів (пункт 56) доцільно залучати незалежний орган, про який ідеться у пунктах 37 та 45;

7) КРЄС відзначила, що незмінюваність суддів повинна бути важливим елементом незалежності, закріпленим на найвищому внутрішньому рівні (пункт 60);

8) винагорода суддів повинна відповідати їхній ролі та обов'язкам, а також передбачати покриття лікарняних та пенсійне забезпечення. Рівень оплати праці суддів повинен гарантуватися конкретними законодавчими положеннями, бути захищеним проти зменшення, і має діяти положення про його підвищення відповідно до вартості життя (пункти 61—62);

9) незалежність кожного окремого судді при виконанні ним своїх обов'язків існує попри будь-яку внутрішню судову ієрархію (пункт 64);

10) використання статистичних даних та системи судових інспекцій не повинні шкодити незалежності суддів (пункти 27 та 69);

11) КРЄС відзначила доцільність розроблення додаткових рекомендацій або внесення змін до Рекомендації № R (94) 12 у світлі цього Висновку та наступної роботи в рамках КРЄС.