Суддівські ради у державах-членах ЄС та незалежність судової влади: порівняльний аналіз

Вступ

В міжнародних і регіональних угодах з прав людини вважається, що право на незалежну та неупереджену судову систему є частиною повної гарантії права на справедливий судовий розгляд. На сьогодні, загальновизнано, що незалежність судової влади включає інституціональну автономії судів. Повноцінність і незалежність судової влади передбачає її саморегулювання і самоврядування, що включає, зокрема, організацію роботи судів і діяльність професійного корпусу суддів.

Занепокоєння щодо забезпечення незалежності судової влади призвели до створення Суддівських Рад (Рад юстиції), які почали виникати у Франції та Південно-Західній Європі і поширились по всьому світу в рамках реформ, спрямованих на покращення судової незалежності та роботи судів. У різних європейських країнах Ради юстиції виступають посередником між урядом і судовою владою з метою забезпечення незалежності правосуддя.[1] Як зазначено в Резолюції Генеральної Асамблеї Європейської Мережі Рад юстиції (ENCJ), яка пройшла в Будапешті 23 травня 2008 р., в більшості європейських держав зараз існує Рада юстиції або аналогічна установа, що є незалежним або автономним органом, окремим від законодавчої та виконавчої влади держави, та відповідає за незалежність здійснення правосуддя.[2]

Метою даного дослідження є вивчення механізмів роботи Рад юстиції у різних державах-членах ЄС, їх правового статусу, складу і основних функцій зазначених установ у світлі відповідних європейських стандартів. Також розглянуті питання суддівської недоторканості.

---

[1] V. Autheman, S. Elena. Global best practices: Judicial Councils. Lessons learned from Europe and Latin America. (Найкращі світові практики. Ради юстиції. Уроки, винесені в Європі та Латинській Америці) April, 2004.
[2] http://www.encj.eu/images/stories/pdf/resolutionbudapestfinal.pdf

I. Ради юстиції

1. Відповідні європейські стандарти

Кожна Рада юстиції виникала в процесі розвитку своєї правової системи, що сягає своїм корінням в історичну, культурну і соціальну площину, проте, всі Ради юстиці мають спільні завдання і регулюються за однаковими загальними принципами.[3] На європейському рівні, найбільш всеосяжна робота з підготовки мінімальних стандартів створення, складу і ролі Рад юстиції проводилась під прямим чи опосередкованим контролем Ради Європи (РЄ). Вже в Рекомендаціях (94)12 Комітету Міністрів держав-членів «Про незалежність, дієвість та роль суддів» Рада Європи рекомендувала доручити відповідальність за відбір і роботу суддів установі, незалежній від уряду та адміністрації, члени якої обираються судовою владою.[4] Однак, так як на той час розуміли, що моделі судової адміністрації по всій Європі різні, РЄ утрималася від пропозиції щодо зміни альтернативних систем судової адміністрації, які на практиці добре себе зарекомендували.[5] Спроби розробити принципи судової незалежності на регіональному рівні завершилися прийняттям у 1998 р. Європейської хартії про статус суддів, яка передбачає стосовно будь-якого рішення, яке впливає на відбір, добір, призначення, службове просування або припинення повноважень судді, участь органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, **в складі якого принаймні половина засідаючих є суддями, обраними своїми колегами**, такі методи гарантують найширше представництво судових органів.[6] Згідно Пояснювальної записки до Хартії, участь органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, при прийнятті рішення стосовно відбору, добору або призначення суддів, охоплює різні ситуації, починаючи з простого надання консультацій для органів виконавчої або законодавчої влади і закінчуючи фактично прийняттям рішень незалежним органом. Деяким країнам, можливо, важко погодитися, шоб незалежний орган, замість політичного, ніс відповідальность за призначення суддів. В таких випадках вимога отримувати, принаймні, рекомендації або рішення незалежного органу означає, що політичний або адміністративний орган, який не слідує даним рекомендаціям або рішенню, зобов'язаний, принаймні, пояснити причини своєї відмови. Положення про те,

---

[3] http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/15_06_2011__41800_ro.pdf
[4] http://www.judicialcouncil.gov.az/Law/eAS_NK_12sayli.pdf
[5] http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CJSJUD/recR%2894%2912e%20exp%20memorandum.pdf
[6] https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf

що принаймні половина членів органу повинні бути суддями, обраними своїми колегами, означає, що Хартія не намагається ані залишити суддів в меншості в складі незалежного органу, ані вимагає їх більшості. У зв'язку з наявністю різноманітних філософських концепцій і дебатів у європейських державах, вимога щодо дотримання мінімуму 50% суддів з'явилось як така, що надає можливість забезпечити достатні гарантії суддівської незалежності та одночасно дотримати інших принципів та положень, передбачених національними системами.[7]

Рекомендація CM/Rec (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, прийнята 17 листопада 2010 р., відображає подальший напрямок у визнанні ролі Суддівських рад. Цей документ містить цілу главу стосовно Суддівських рад, у тому числі щодо головних завдань, складу і принципів діяльності цих органі. У Рекомендації Суддівські ради визначаються як незалежні органи, створені відповідно до закону або конституції, які мають за мету збереження незалежності суддів та судової влади загалом, і таким чином сприяння ефективному функціонуванню судової системи. **Щонайменш половина членів таких рад мають бути суддями, обраними своїми колегами серед усіх рівнів судової системи,** зважаючи на плюралізм в судовій владі. Ради юстиції повинні демонструвати найвищий ступінь прозорості стосовно суддів і суспільства, шляхом розробки попередньо встановлених процедур і прийняття обгрунтованих рішень. Виконуючи свої функції, Ради юстиції не повинні заважати незалежності окремих суддів.

Консультативна рада європейських суддів (КРЕС), консультативний орган Ради Європи з питань незалежності, неупередженості і компетенції суддів, підкреслює важливість Рад юстиції у багатьох своїх висновках, серед яких найбільш доречним є Висновок №10 (2007) «Рада юстиції на службі суспільству».[8] Метою цього висновку було визначити ключові елементи стосовно загальної місії, складу та функцій Рад юстиції, в контексті зміцнення демократії та захисту незалежності правосуддя. Висновки не описують докладно критерії складу або функції Рад юстиції, вони також не пропонують єдиної моделі Ради юстиції в Європі, проте, вони встановлюють основні принципи, яким

[7] https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf

[8] https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=KPEC%282007%29OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3

мають слідувати демократичні держави. Ці принципи будуть розглянуті більш докладно в наступних розділах цього звіту.

Підсумовуючи основні принципи та ідеї, викладені в вищезгаданих та інших відповідних документах, Ради юстиції повинні бути незалежними органами, які прагнуть забезпечити незалежність судової системи і окремих суддів; вони повинні функціонувати прозоро та підзвітно; структура, повноваження і процеси Рад юстиції мають бути розроблені так, щоб вони могли захищати і просувати незалежність правосуддя; Радам юстиції необхідно надати достатню кількість людських і фінансових ресурсів. Судді повинні складати більшість в Раді юстиції; члени Рад юстиції - судді мають обиратись своїми колегами, а не призначатись органами законодавчої або виконавчої влади; процес відбору має бути прозорим і передбачати участь і нагляд громадянського суспільства. Ради юстиції повинні нести відповідальність за процес відбору суддів і робити свій внесок в просування по службі, підтримку дисципліни та/або професійну підготовку суддів; процес прийняття рішень Ради юстиції має бути прозорим.[9]

2. Моделі Рад юстиції у Європі

Серед Рад юстиції, які існують у Європі, часто розрізняють **південно європейську модель**, за якою ця установа закріплена конституційно і виконує основні функції з забезпечення незалежності правосуддя, такі як – надання порад щодо призначення або застосування дисциплінарних мір до членів судових органів, і **північно європейську модель**, за якою ради мають широкі повноваження в адміністративній сфері (нагляд за офісами судового реєстру, обігом та зберіганням справ, швидкістю розгляду справ, забезпечення єдності судової практики, забезпечення якості роботи судів і т.д.) і сфері управління судами (наприклад, приміщення, автоматизація, добір, підготовка і т.д.) і, на додаток до цього, відіграють важливу роль у складанні бюджету судів (участь в підготовці бюджету, розподілі і призначенні коштів, нагляд і контроль за витратами, і т.д.).[10] Причиною, що лежать в основі зазначених розходжень, є історія та причини створення Рад юстиції у різних регіонах Європи.

---

[9] IFES Rule of Law Tool: Seven International Best Practices for Judicial Councils, A Tool to Strengthen Judicial Independence and Integrity. (Інструмент права закону IFES: сім найкращих міжнародних практик Рад юстиції. Інструмент для зміцнення судової незалежності та інтеграції).

[10] Див., наприклад. Councils for the Judiciary in EU Countries. CEPEJ (Ради юстиції в країнах ЄС), 2003

Рушійною силою створення Рад юстиції у Південній Європі було забезпечення незалежності правосуддя після періоду правління недемократичної влади. Щоб зміцнити незалежність судової системи, більшість країн з цього регіону закріпили Раду юстиції в своїй конституції. Перша Вища рада юстиції у Франції (*Conseil Superieur de la Magistrature*) була створена в 1946 р., в період після режиму Віші і Другої світової війни. Ця Рада, яку закріплювала відповідна стаття 64 Конституції Франції 1958 р., займалась управлінням судовим персоналом, але лише меншість її членів самі були суддями, обраними безпосередньо своїми колегами. У 1958 р. Італія стала першою країною, яка створила Раду юстиції (*Consiglio Superiore della Magistratura*), призначену повністю вивести всю судову систему з-під політичного контролю, згодом вона слугувала моделлю для інших судових систем. Моделі Іспанії та Португалії дещо відрізняються, їх було введено після падіння диктатури в середині 1970-х років.[11] У південно європейській моделі Радам юстиції надаються значні повноваження, насамперед, в призначенні та службовому просуванні суддів та/або у здійсненні дисциплінарних мір щодо суддів. Хоча, Ради юстиції можуть також грати роль в сфері адміністрації, судового управління і розподілу бюджету судів, ці повноваження вторинні по відношенню до компетенцій, які стосуються суддів і персоналу загалом.

І, навпаки, Ради юстиції в Північній Європі, особливо в Данії чи Швеції, були створені виключно з метою задовольнити цілі покращеного адміністративного управління та контролю за судовим бюджетом і персоналом. Швеція була першою країною, яка створила Раду юстиції відповідно до моделі Північної Європи. В Швеції *Dolmstolsverket* існує ще з 1975 р. Слід зазначити, що Швеція має унікальну систему державного управління, для якої характерна конституційна традиція функціональної децентралізації та передача відповідальності від міністерств до незалежних адміністративних органів. Важливо, що діяльність незалежних органів захищена конституцією від будь-якого втручання з боку міністерств. На цьому тлі, не дивно дізнатися, що Швеція стала першою північно-європейською країною, яка вирішила довірити організацію судового адміністрування незалежній установі (органу).[12] Ірландію і Данію також часто виділяють

[11] N. Garoupa, T. Ginsburg. The Comparative Law and Economics of Judicial Councils (Порівняльний закон і економіка Рад юстиції). Berkeley Journal of International Law. Volume 27, Issue 1, 2009

[12] T. Bunjevac. Court governance in context: beyond independence (Судове управління в контексті: поза незалежністю). International Journal for Court Administration. December, 2011

як приклади країн, які прийняли Раду юстиції північно-європейської моделі. [13] Північно-європейську модель також іноді називають «моделлю обслуговування судів» в судовій адміністрації, де основна функція незалежних посередницьких організацій (установ) знаходиться в сфері адміністрації, судового управління та розподілу судового бюджету, а роль в призначенні і службовому просуванні суддів обмежена, і немає ніяких дисциплінарних повноважень щодо суддів. Ці повноваження покладені на незалежні інститути, такі як комісії судового призначення.[14] Різне представництво членів керівних органів в незалежній судовій установі є важливою характеристикою практично всіх країн Північної Європи, тому що воно сприяє «громадській підзвітності» цих установ.[15]

Починаючи з 1990 р, Ради юстиції були створені майже в усіх країнах ЄС. У Польщі Рада юстиції була створена в 1990 р., в Словенії, Румунії та Болгарії − в 1991 р., в Хорватії − в 1993 р., в Литві та на Мальті − в 1994 р., в Бельгії −в 1998 р., в Ірландії − в 1999 р., в Нідерландах, Словаччині та Естонії − в 2002 р., в Латвії та Північної Ірландії − в 2010 р., в Угорщині − в 2012 р.[16] В багатьох із цих країн є тенденція позичати аспекти з обох моделей при розробці/реформуванні своєї Ради юстиції для того, щоб досягти подвійної мети: захистити суддів від будь-якого втручання в їх незалежність шляхом призначення, службового просування або звільнення і задовольнити зростаючі потреби сучасного судового управління. Відповідні міжнародні та європейські норми, описані вище, послужили важливою директивою в цьому процесі. Таким чином, зазначені моделі можна назвати **змішаними**, хоча також існує думка, що саме італійська модель мала найбільший вплив на розробку новостворених Рад юстиції по всій Європі. [17]

У деяких державах-членах ЄС Ради юстиції ще не створені. У Німеччині та Австрії Міністерство юстиції все ще грає ключову роль як у призначенні та службовому просуванні суддів, так і в адмініструванні і управлінні судами. Так само і в Фінляндії.

---

[13] V. Autheman, S. Elena. Global best practices: Judicial Councils. Lessons learned from Europe and Latin America. (Найкращі світові практики. Ради юстиції. Уроки, винесені в Європі та Латинській Америці) April, 2004.

[14] Наприклад, Рада судових призначень в Данії складається з судді Верховного суду (Голови), районного судді, адвоката та двох прдставників громади.

[15] T. Bunjevac. Court governance in context: beyond independence (Судове управління в контексті: поза незалежністю). International Journal for Court Administration. December, 2011

[16] Дані з веб сторінки мережі Рад юстиції, http://www.encj.eu/

[17] Див., наприклад, C. E. Parou. Explaining judiciary governance in Central and Eastern Europe: external incentives, transnational elites and Parliament inaction; (Пояснення судового управління в Центральній та Східній Європі) N. Garoupa, T. Ginsburg. The Comparative Law and Economics of Judicial Councils (Порівняльний закон і економіка Рад юстиції). Berkeley Journal of International Law. Volume 27, Issue 1 2009

Зазначені регіони добре відомі повагою з боку виконавчої влади до судової незалежності *де-факто*, і це може бути основною причиною утримання від створення в них Рад юстиції. Хоча і була спроба створити Раду юстиції в Чехії в 2000 р., цю пропозицію, нажаль, не було підтримано політичним консенсусом.[18] На Кіпрі функції Ради юстиції покладено на Верховний суд.[19]

3. Правовий статус Рад юстиції

У Висновку №10 КРЕС рекомендується закріпити Ради юстиці на рівні конституції в країнах, які мають написану конституцію, або еквівалентного основного закону, або конституційного інструменту в інших країнах. Необхідно розробити положення для створення такого органу, визначення його функцій і секторів, до яких необхідно залучати її членів, і встановлення критеріїв членства та методів відбору.[20] Хоча легітимність Рад юстиції не обов'язково підпадає під ризик, якщо вони створюються за законом в країнах, які знаходяться в процесі консолідації демократичних інститутів, конституційне створення Рад юстиції може допомогти зміцнити їх легітимність в рамках правової та судової бази. Конституційна норма надаватиме новоствореному інституту легітимність конституційного визнання і зможе допомогти захистити його від втручання з боку виконавчої, законодавчої або судової влади за допомогою законодавства, постанов чи ухвал. Становлення Ради за допомогою конституційного закріплення може допомогти підкреслити її значимість, як гаранта незалежності правосуддя.[21]

В більшості держав-членів ЄС (Бельгії, Болгарії, Хорватії, Франції, Італії, Литві, Мальті, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Іспанії, Угорщині, Греції) Ради юстиції є конституційним органом. У Швеції, Данії, Латвії, Естонії, Нідерландах та Ірландії Ради юстиції не мають конституційної основи. В Англії та Уельсі Ради юстиції не мають конституційного статусу, але захищені законодавством у вигляді Закону про судоустрій 1873 р. і Закону про конституційну реформу 2005 р.[22]

---

[18] S. Spac. Judiciary development after the breakdown of communism in the Czech Republic and Slovakia (Розвиток судової влади після падіння комунізму в Чехії та Словакії). 2013.
[19] Стаття 157 Конституції Кіпру
[20] Висновок КРЕС №10, Ст.11
[21] V. Autheman, S. Elena. Global best practices: Judicial Councils. Lessons learned from Europe and Latin America (Найкращі світові практики. Ради юстиції. Уроки, винесені в Європі та Латинській Америці). April, 2004.
[22] http://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/judges_council_uk_england_and_wales.pdf

У деяких країнах, де Ради юстиції мають конституційний статус, Конституція лише вказує на наявність і головну роль цього органу та не містить переліку його точного складу або функцій, оскільки останні регулюються за законом.[23] Тим не менш, все більше країн прагнуть урегулювати склад, а іноді і основні функції Ради юстиції ради в самій конституції.[24] Таке рішення вважається доцільним для того, щоб запобігти можливим спробам звузити компетенції Рад юстиції шляхом зміни відповідних законів.

Ради юстиції призначені бути основним органом автономії судів − органом, який не залежить від законодавчої та/або виконавчої влади, призначений захищати як незалежність судової системи, так і незалежність окремих суддів.[25] Ради юстиції мають втілювати автономний уряд судової влади, що дозволяє окремим суддям виконувати свої функції поза межами контролю виконавчої та законодавчої влади, і без неналежного тиску зсередини судової влади. З іншого боку, Ради юстиції не належать до ієрархії судової системи і тому не можуть приймати рішення по суті справи. У здійсненні своїх функцій Ради юстиції не повинні втручатися в незалежність окремих суддів.[26]

4. Членство в Раді юстиції

Членство в Раді юстиції відрізняється в різних країнах. Однак, загальновизнаним є принцип, що більшість складу Рад юстиції повинні становити судді. Міжнародні та регіональні інструменти описують членство в Радах юстиції, як таке «що включає істотне судове представництво»[27], «в якому значна більшість суддів обрана своїми колегами» [28], «де не менше половини [...] суддів обрані своїми колегами».[29] Членство осіб, які не є

[23] Наприклад: Ст. 25 Конституції Угорщини, Ст. Конституції Литовської Республіки

[24] Наприклад: Ст. 151 Конституції Бельгії, ст. 129 Конституції Болгарії, ст. 124 Конституції Хорватії, ст. 186-187 Конституції Польщі, Частина VI ст. 122 Конституції Іспанії, ст. 133-134 Конституції Румунії, ст. 141а Конституції Словаччини, ст. 131 Конституції Словенії, ст. 104-105 Конституції Італії, ст. 218 Конституції Португалії. **Див. приклади в Додатку І.**

[25] Наприклад: Рада визначається як суверенний та незалежний орган, який гарантує суверенність та незалежність судової влади (ст. 124 Конституції Хорватії та ст. 2 Закону про Державну раду юстиції); як інститут, призначений захищати незалежність судів і суддей (ст. 186 Конституції Польщі), постійний діючий орган, який представляє судову владу та гарантує її незалежність, визначає її штат і організацію роботи судової системи, управляє її діями, не втручаючись в незалежність її органів (Закон про Судову систему Болгарії).

[26] Висновок КРЕС №10, Ст. 12; Рекомендації КМ/Рек. (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, Ст. 29

[27] Европейський статут про статус суддів

[28] Магна Карта, адаптована КРЕС 17 листопада 2010 р.

[29] КМ/Рек. (2010)12 Комітету Міністрів держав-членів щодо суддів: незалежність, ефективність та

суддями в жодному разі не виключається, однак, члени Ради юстиції, судді або ні, повинні обиратись на основі їх компетенцій, досвіду, розуміння механізмів юстиції, вміння вести обговорення і володіння культурою незалежності[30], уникаючи неправомірного політичного впливу на діяльність Ради. Потенційні члени Ради юстиції не повинні брати активну участь у політиці, бути членами парламенту, обіймати посади у виконавчій владі або адміністрації. [31] КРЕС вважає, що членство в Раді юстиції повинно відображати розмір судових органів а, отже, і об'єм завдань для виконання.[32]

Кількість членів в Раді юстиції в Європі в даний час варіюється від 3 - 5 в Нідерландах до 44 в Бельгії. В інших країнах: 10 членів на Мальті і в Швеції, 11 в Данії, Хорватії, Словенії та Естонії, 15 в Латвії та Угорщини, 17 в Ірландії і Португалії, 18 у Словаччині, 19 в Румунії, 21 в Іспанії, 22 у Франції, 23 в Литві, 25 в Польщі та Болгарії, 27 в Італії.

Судді становлять більшість в Раді юстиції у Болгарії (14 із 25 членів), Хорватії (7 з 11), Ірландії (9 із 17), Латвії (9 із 15), Естонії (6 з 11), Польщі (15 з 25), Англії та Уельсі (28 з 29), Румунії (10 з 19), Словенії (6 з 11), Іспанії (12 з 21), Італії. В Литві, Угорщині, Шотландії і Північнії Ірландії Ради юстиції складаються виключно з суддів. В Бельгії співвідношення членів суддів і не-суддів складає (22 із 44). Те ж саме стосується і Словаччини, де за законом, принаймні 50% членів Ради юстиції мають бути суддями. Слід зазначити, однак, що дуже часто практично представлена значна більшість суддів.[33] В тих країнах, де судді в Раді все ще знаходяться в меншості, співвідношення суддів і не суддів майже однакове: наприклад, 5 з 11 в Данії та 8 із 17 в Португалії.[34]

Згідно рекомендацій КРЕС, для забезпечення незалежності Рад юстиції, мають бути правила, які гарантують, що члени-судді обираються судовою владою. Не нав'язуючи певних методів відбору, рекомендується, щоб судді, які засідають в Раді юстиції, обирались своїми колегами за таким методом, який би гарантував найбільше представництво судових органів на всіх рівнях. Відбір можна проводити за допомогою виборів або для обмеженої кількості членів (наприклад, голів Верховного суду або

обов'язки.

[30] Висновок КРЕС №10, Ст. 21

[31] Висновок КРЕС №10, Ст. 23

[32] Висновок КРЕС №10, Ст. 34

[33] Це відбувається, тому що серед 3-ох членів, обраних Парламентом, 3-ох, призначених Президентом і 3-ох, призначених Урядом, багато хто є також суддями. Див.: www.encj.eu

[34] Дані отримані з вебсторінки Європейської мережі Рад юстиції, http://www.encj.eu/

апеляційних судів) − за призначенням їх посади. Фактична ситуація в Європі віддзеркалює вище згадані рекомендації – в більшості країн, які є членами ЄС, деякі, в основному найвищі судові посади входять до складу Ради юстиції[35], а інші члени-судді обираються суддями.[36] В деяких країнах існують положення, що забезпечують обрання членів – суддів з різних рівнів юрисдикції.[37] Тим не менш, в будь-якому разі, члени-судді Ради повинні виступати в якості представників всієї судової системи.

КРЕС засуджує системи, які залучають політичні органи на будь-якому етапі процесу відбору членів-суддів Ради, а також всі форми призначення органами внутрішньої в межах або поза межами судової влади. Однак, в деяких державах-членах ЄС така ситуація залишається. Наприклад, в Іспанії члени-судді Ради призначаються Парламентом, а в Румунії обрані члени Ради затверджуються Сенатом Румунії. У Болгарії 11 членів Ради юстиції, які обираються Національною Асамблеєю, можуть також обиратись із числа суддів. Те ж саме стосується і Словаччини, де члени Ради, які обираються відповідно Парламентом, Президентом та Урядом, можуть (і часто на практиці і так є) приходити із судової влади. Хоча така ситуація сама по собі не суперечить вимозі про «більшість суддів, що обираються своїми колегами», вона може викликати занепокоєння відносно незалежності та неупередженості суддів, призначених таким чином.

Стосовно членів Рад юстиції, які не є суддями, відповідно до рекомендацій КРЕС, вони можуть обратись серед інших видатних юристів, професорів університетів, які мають певний досвід професійної роботи, або громадян із визначним статусом. Досвід, отриманий із юридичної практики, або робота на іншій юридичній посаді бажані для того, щоб гарантувати, що такі члени мають необхідні навички і досвід роботи в сферах

---

[35] Наприклад: Голова Верховного касаційного суду і Голова Вищого адміністративного суду в Болгарії, Головний суддя Ірландії в Ірландії, Перший Головний суддя Верховного суду в Італії, Головний суддя Верховного Суду та Голова Конституційного Суду в Латвії, Перший Головний суддя Верховного суду та Голова Адмінстративного суду в Польщі, Голова Вищого суду в Португалії, Голова Вищого суду, Голова апеляційнрго суду, Голова Вищого адміністративного суду в Литві.

[36] Наприклад: 22 члени в Бельгії, 16 членів в Італії, 7 членів в Латвії, 20 − в Литві, 15 − в Польщі, 7 − в Португалії, 9 − в Румунії, 9 − в Словаччині, 6 − в Словенії, 5 − в Естонії, 14 − в Угорщині.

[37] Наприклад: В Литві обрані члени Ради (20) це − по три судді з Верховного суду, з Апеляційного суду і з Вищого адміністративного суду, один − з кожного регіонального суду (5), один від усіх регіональних адміністративних судів і один від усіх окружних судів, розташованих на території діяльності кожного регіонального суду. Кандидати номінуються та обираються на Генеральній асамблеї суддів представниками відповідних судів. В Угорщині 14 членів Ради обираються секретним голосуванням більшістю голосів на зборах делегованих суддів – один суддя від регіонального апеляційного суду, 5 суддів від апеляційних судів, 7 − від місцевих судів і один суддя від суду адміністративного і по трудових спорах.

компетенції Рад, а також достатньо розуміють механізми юстиції. Сучасне управління судовою системою може також потребувати більш широких компетенцій від членів, які мають досвід в сферах за межами правового поля (наприклад, в сфері управління, фінансів, ІТ, соціальних наук).[38]

Потенційні члени Ради юстиції не повинні брати активну участь у політиці. Зокрема, вважається недоцільною присутність Міністра юстиції в якості члена Ради юстиції, оскільки це явно тягне за собою ризик впливу виконавчої влади на спори та рішення, що приймаються в судовому порядку, і може суттєво стримувати відвертість спорів і дискусій. Ризик від присутності Міністра юстиції в якості члена Ради юстиції переважує можливу теоретичну користь від присутності Міністра при проведенні спільної оцінки проблем, що виникають в роботі судової системи, і питань, що становлять взаємний інтерес.[39]

Аналізуючи фактичний склад Рад юстиції у державах-членах ЄС, члени Рад юстиції, які не є суддями, це − в основному представники інших юридичних професій: адвокати (Бельгія, Болгарія, Данія, Франція, Мальта, Ірландія, Словенія, Іспанія, Швеція), слідчі судді (Болгарія), прокурори, особливо Генеральний прокурор (Болгарія, Франція, Румунія, Іспанія, Італія, Латвія, Мальта, Естонія), нотаріуси (Латвія), судові пристави (Латвія), голови судового офісу (Великобританія, Ірландія), а також професори права університету (Бельгія, Болгарія, Хорватія, Словенія, Іспанія) або інші фахівці і/або громадяни з визначним статусом (наприклад, у Бельгії 4 членів Ради, які не є суддями, повинні мати університетську або еквівалентну ступінь і мати 10 років відповідного професійного досвіду; в Данії 2 члена Ради мають особливий досвід у сфері управління і соціальних досліджень, у Франції Рада повинна включати 6 «видатних діячів», висунутих Президентом держави і Парламентом). У Швеції до Ради входять два представники від профспілок. Деякі з членів не-суддів обираються, а інші (Генеральний прокурор, Виконавчий голова судового офісу) можуть бути членами рад за посадою.

Політиками залишаються члени Рад юстиції в Хорватії (2 члена Парламенту), Швеції (2 члена Парламенту), Франції (Президент Національної Асамблеї та Голова Сенату), Латвії (Міністр юстиції і Голова Судового комітету Парламенту), Польщі (6

[38] Висновок КРЕС №10, Ст. 22
[39] Проектна команда ENJCJ. Ради юстиції. Доповідь 2010-2011.

членів Парламенту, Міністр юстиції і представник Президента держави), Румунії (Міністр юстиції). В Італії та на Мальті Президент держави є Головою Ради за посадою, однак, цей пост, здається, носить більш церемоніальний характер. Наприклад, на Мальті Президент має лише вирішальний голос[40]. В Естонії та Болгарії Міністр юстиції має право брати участь у Раді без права голосування.

Стосовно призначення членів-не суддів, згідно Висновків КРЕС, вони не повинні призначатися виконавчою владою. КРЕС рекомендує систему, за якою призначення осіб, які не є суддями, покладається на неполітичні органи. Якщо в будь-якій державі члени-не судді обираються парламентом, вони не повинні бути членами парламенту, повинні обиратися кваліфікованою більшістю і обов'язково мати значну підтримку опозиції, і це повинні бути особи, які в загальному складі Ради юстиції представляють різноманітні сфери суспільства.[41] На практиці таке можна побачити серед деяких членів-не суддів у Хорватії (професори університету, які є членами Ради обираються юридичним факультом за пропозицією рад юридичних факультетів), Франції (член-адвокат призначається Президентом Національної ради адвокатів), Ірландії. У більшості країн-членів ЄС призначення членів Рад, які не є суддями, здійснюється Парламентом (Бельгія, Болгарія, Хорватія (лише для членів Парламенту), Італія, Румунія, Словаччина, Словенія, Іспанія) або Президентом і Парламентом (Франція, Португалія, Словаччина, Словенія).

5. Вибір на посаду Голови

Згідно Висновків КРЕС, необхідно переконатися, що посаду Голови Ради юстиції займає неупереджена особа, далека від діяльності політичних партій. Тому, у парламентських системах, де Президент/Голова держави має тільки формальні повноваження, немає ніяких заперечень проти призначення Голови держави на посаду Голови Ради юстиції, але в інших системах необхідно, щоб особу на цю посаду обирала сама Рада і лише суддю.[42]

Голова Ради юстації обирається самою Радою в Хорватії, Данії (необхідно зазначити, що досі це завжди був член Верховного суду)[43], Литві, Румунії, Словаччини,

[40] http://judiciarymalta.gov.mt/commission-for-the
[41] Висновок КРЕС №10, Ст. 32
[42] Висновок КРЕС №10, Ст. 33
[43] http://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/domstolsstyrelsen_denmark.pdf

Словенії, Польщі. В Угорщині головування підлягає ротації на основі старшинства. У Бельгії посада Голови Ради займається почергово кожним членом Бюро строком на 1 рік, у той час як саме Бюро обирається на загальних зборах Ради.

В інших державах-членах ЄС осада Голови Ради юстиції займається Головою Верховного суду (Головним суддею) за посадою. Так само відбувається і у Великобританії, Ірландії, Франції, Латвії, Португалії та Іспанії.

Як вже було зазначено, в Італії та на Мальті Президент держави є Президентом Ради за посадою. Віце президентом Ради на Мальті за посадою є Головний суддя.

6. Термін повноважень

Термін повноважень членів Рад варіюється від 3-х років (Португалія (обрані члени), Ірландія і Великобританія) до 6 років (Угорщина, Нідерланди, Румунія і Словенія). У Бельгії, Хорватії, Данії, Франції, Італії, Латвії, Литві, на Мальті та в Польщі термін повноважень членів Рад становить 4 роки, а в Болгарії, Словаччині та Іспанії – 5 років.

Згідно Висновкв КРЕС, не дивлячись на те, що сама держава має вирішувати, чи повинні члени Ради юстиції засідати в формі повної або неповної робочої зайнятості, повна зайнятість гарантує більшу ефективність роботи і кращий захист незалежності. Тим не менш, необхідно забезпечити, щоб судді, які засідають в Раді юстиції, не відривались на занадто довий термін часу від своєї судової діяльності, так, щоб за можливості у них зберігався зв’язок із судовою практикою. Термін роботи, яка включає позапланові засідання в Раді юстиції, повинен обмежуватись і в кількості, і в часі.[44]

На практиці, тільки в декількох державах-членах ЄС (Болгарії, Франції, Італії, Нідерландах і Румунії) членство в Раді передбачає повну зайнятість. В деяких країнах членство на основі повного робочого дня передбачено лише для виконавчих органів Ради, наприклад, Генерального директора в Данії, Голови Ради у Словаччині, членів Бюро в Бельгії, членів Постійного комітету в Іспанії (з червня 2013 р.). У Португалії рішення про повну зайнятість на службі може прийматись самим членом Ради.

У переважній більшості держав-членів ЄС (Бельгія, Болгарія, Хорватія, Данія, Великобританія, Франція, Італія, Ірландія, Латвія, Литва, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Словенія, Польща) термін повноважень членів Ради може бути продовжений

[44] Висновок КРЕС №10, Ст. 34

один раз; в деяких країнах (наприклад, в Італії), таке повторне призначення неможливе. В Угорщині, Румунії та Іспанії перепризначення неможливе взагалі.

7. Функції Рад юстиції

У Висновку КРЕС №10 рекомендується надавати Раді як традиційні функції (пов'язані з забезпеченням незалежності правосуддя через участь у судових призначеннях, просуванні по службі та дисциплінарній відповідальності), так і нові (адміністративні та управлінські). Рекомендується, щоб переважно сама Радою або у співпраці з іншими органами виконувала наступні завдання: підбір і призначення суддів; службове просування суддів; оцінювання суддів; дисциплінарні та етичні питання; підготовка суддів; контроль і адміністрування окремого бюджету; адміністрування і управління судами; захист іміджу суддів; надання висновків іншим повноважним органам держави; співпраця з іншими відповідними органами на національному, європейському та міжнародному рівні; відповідальність перед суспільством: прозорість, підзвітність, звітування.[45] Цих рекомендацій дотримуються на практиці, незалежно від уже згаданого факту про те, що в деяких державах-членах ЄС Ради юстиції мають більш чітко виражені «традиційні» повноваження, а в інших – адміністративні та управлінські повноваження.

Так як на Ради юстиції покладається широке коло функцій, іноді можуть виникати розходження між різними функціями Ради юстиції, наприклад, між призначенням та підготовкою суддів, або між підготовкою та дисциплінарними питаннями, а також між підвищенням кваліфікації і оцінюванням суддів. Одним зі способів уникнути таких розходжень є розподілити різні завдання між різними відділами Ради юстиції.[46] Наприклад, у Бельгії засновано два комітети в кожній мовній колегії Ради юстиції: Комітет з висунення кандидатур і призначення, що складається з 14 членів, відповідальних за подання кандидатів на висунення або призначення, вступні судові іспити, директиви з підготовки суддів та судових стажистів, і Комітет з консультацій та дослідження, який має 8 членів і відповідає за висновки та рекомендації для полісі-мейкерів, розглядає скарги, робить спеціальні запити, проводить аудит і моніторинг

[45] Висновок КРЕС №10, Ст. 42
[46] Висновки КРЕС №10, Ст. 42-43 [46] https://www.csj.be/en/content/committees

механізмів внутрішнього контролю.[47] У Литві з метою підготовки, попереднього розгляду або вирішення певних питань, Рада може утворювати постійні або тимчасові комісії, робочі групи, постійні комітети.[48] У Польщі Рада юстиції має окремі постійні комітети з загальних питань та питань професійної підготовки, дисциплінарної відповідальності суддів, бюджетування, з відвідування та інспекції суду, з професійної етики суддів, бібліотеки та видань – особливі комітети, які розглядають скарги, підтримують міжнародні контакти і займаються зв'язками з засобами масової інформації.[49] В Іспанії Рада юстиції включає в себе Постійний комітет, Дисциплінарний комітет, Комітет з економічних питань та Комітет з питань рівноправності.[50]

7.1 Призначення на судову посаду і просування на посаді

Найбільш широко визнане повноваження Ради юстиції це – її роль у призначенні на посаду та сужбове просування суддів. Хоча і визнано, що призначення або просування по службі може здійснюватись офіційним указом Голови держави, враховуючи важливість суддів у суспільстві, та з метою відзначення фундаментального характеру їх функції, необхідно обмежити рішення Голови держави щодо призначень пропозицією з боку Ради юстиції. Цей орган не може просто консультувати щодо пропозиції призначення, підготовленого заздалегідь виконавчою владою, так як сам факт, що така пропозиція випливає з політичного органу, може негативно впливати на неупереджений імідж судді, незалежно від особистих якостей запропонуваної кандидатури.[51] Це означає, що участь будь-якої політичної сили у відборі і кар'єрі суддів, якщо така є, має бути лише церемоніальною.

Якщо процедура відбору відокремлена від процедури призначення, важливо також передбачити конкретні запобіжники, що відносяться до процедури відбору. Кандидати на посаду судді повинні бути відібрані незалежним органом або колегією. З цією метою можна використовувати екзаменаційну або відбіркову колегію за умови, що вони

---

[48] Регулювання роботи Ради юстиції, затверджене Резолюцією Ради юстиції 28 червня 2013 р.
[49] http://www.krs.pl/en/about-us/composition-of-the-council
[50] http://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/General-Council-of-the-Judiciary/Institutional-information/How-the-CGPJ-works
[51] Висновок КРЕС №10, Ст. 49, КМ/Рек. (2010) 12, Ст. 47

достатньо незалежні.[52] Прикладом може бути Комісія відбору кандидатів до судового офісу в Литві.[53]

КРЕС відстоює судові призначення, які здійснюються самою Радою юстиції (як це, наприклад, в Італії, Іспанії чи Португалії), проте, в більшості держав-членів ЄС судові призначення виконуються за указом Голови держави або (в деяких випадках) парламенту. Ради юстиції, з іншого боку, відіграють значну роль у призначенні суддів майже в усіх державах-членах ЄС. Ця роль включає, в основному, обов'язкові рекомендації для призначаючих органів (Бельгія, Литва, Франція, Мальта, Нідерланди, Словаччина), а також може поширюватися на організацію вступних іспитів (Бельгія), відбір та висунення кандидатів у судді (Естонія, Словаччина, Словенія, Бельгія, Франція), призначення членів Судової комісії з призначень або аналогічного органу (Великобританія), добір на роботу заступників суддів (Данія). Раду юстиції також можуть уповноважити затверджувати правила та критерії відбору кандидатів на посаду судді та осіб, які прагнуть службового просування на посаді судді (Литва).

7.2 Дисциплінарні повноваження

Наявність виключень із принципу незмінюваності суддів, особливо таких, що пов’язані із дисциплінарними санкціями, негайно привертає увагу до органу, методу, за яким, і підстав, на основі яких суддям можуть призначати дисциплінарні санкції. Принцип VI Рекомендацій №Рек (94)12 стверджує, що дисциплінарні заходи щодо суддів повинні розглядатися «особливим компетентним органом, завданням якого є застосовувати будь-які дисциплінарні санкції та заходи, якщо їх не було застосовано судом, і рішення якого повинні контролюватися судовим органом вищої інстанції або верховним судовим органом» і, що у зв'язку з цим, судді повинні мати право на захист, принаймі аналогічний тому, що передбачений в ст. 6.1 Конвенції з прав людини. Рекомендація КМ/Рек (2010) 12 далі стверджує, що такі процедури мають проводитись незалежним органом або судом

[52] Європейська Хартія про статус суддів, Ст. 2.1

[53] Складається із семи членів і формується на трьохрічний термін Президентом Республіки. Троє членів Комісії з відбору є суддями, а четверо − представниками суспільства. Члени Ради юстиції не можуть бути призначеними членами Комісії з відбору.

при повному дотриманні гарантій справедливого судового розгляду і забезпечувати для судді можливість оскарження рішення та санкції.[54]

У Висновках №10 КРЕС рекомендовано, щоб дисциплінарні процедури в першій інстанції, якщо вони не розглядаються в рамках юрисдикції дисциплінарного суду, здійснювались переважно дисциплінарною комісією, яка складається значною мірою із суддів, обраних своїми колегами, а не членами Ради юстиції, із наданням права апеляції до суду вищої інстанції.[55] Голова держави, Міністр юстиції або будь-який інший представник політичної влади не можуть входити в склад дисциплінарного органу.[56]

Самі Ради юстиції функціонують як дисциплінарні органи (в основному першої інстанції) *vis-à-vis* суддям в Болгарії, Хорватії, Італії, Франції, Португалії, Румунії та Іспанії. У випадку, якщо сама Рада діє як дисциплінарний орган, ця функція, як правило, покладається на конкретний підрозділ (особливий склад) Ради. Наприклад, в Італії дисциплінарний підрозділ Ради, який діє як дисциплінарний орган першої інстанції, складається з шести членів: віце-президента, який має членство за посадою і очолює суд, і п'яти членів, які обираються Радою з числа своїх членів, одним з яких є «неспеціаліст», ще один − суддя/прокурор зі званням і функціями судді/прокурора касаційної інстанції, двоє − судді і один − прокурор. Як Голова Ради, Голова держави може скористатися правом очолити Дисциплінарний підрозділ і в цьому випадку, Віце-президент виходить із особливого складу. Дисциплінарний комітет Ради в Іспанії складається з семи членів: четверо призначаються на підставі судової ротації, і троє − на підставі ротації юристів із визначною компетенцією. На пленарному засідання Ради обирають членів, які входитимуть до Дисциплінарного комітету. У Франції дисциплінарний склад Судової ради діє як дисциплінарний суд першої інсанції, в Румунії цю функцію виконує певна частина Ради. У Болгарії дисциплінарні провадження призначаються для проведення на дисциплінарній колегії з трьох обраних членів Вищої ради юстиції, яких обирають із власного складу шляхом жеребкування. Після подання пропозицій дисциплінарною колегією суддів для накладення дисциплінарного стягнення, Вища рада юстиції має прийняти рішення більшістю голосів за участі більш ніж половини своїх членів (13

[54] Рекомендації КМ/Рек. (2010) 12 Комітету Міністрів держав-членів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки. Ст. 69.
[55] Висновок КРЕС №10, Ст. 64
[56] Висновок КРЕС №10, Ст. 63

голосів), в результаті чого вона може накласти дисциплінарне стягнення.[57] Рішення дисциплінарного органу першої інстанції може потім оскаржуватись в суді (наприклад, Конституційний суд в Хорватії, Складений цивільний підрозділ касаційного суду в Італії, Державна рада у Франції). У Румунії Пленум Ради юстиції виступає в якості дисциплінарного суду другої інстанції.

В інших державах-членах ЄС дисциплінарні повноваження покладаються на незалежні інститути, окремі від Рад юстиції (наприклад, Дисциплінарний комітет в Латвії[58], Суд Судової Честі в Литві[59]) або суди (Дисциплінарна палата Верховного суду Естонії, Спеціальний суд обвинувального вироку і перегляду рішень в Данії, Дисциплінарні суди в Польщі, Верховний суд в Нідерландах). Дисциплінарні повноваження Рад юстиції у цих країнах можуть включати призначення членів незалежних дисциплінарних органів (Литва, Словаччина, Польща, Угорщина), та/або право на порушення дисциплінарної справи щодо судді (Литва, Бельгія, Словенія). У Великобританії, Естонії, Данії, Швеції, Ірландії, Латвії і Нідерландах в компетенцію Рад юстиції не входить дисциплінарне провадження проти суддів.[60]

7.3 Підготовка суддів

Згідно Рекомендацій КРЕС, відповідальність за організацію і контроль підготовки на посаду судді в кожній країні має бути покладено не на Міністерство юстиції або будь-який інший орган, підзвітний законодавчій або виконавчій владі, а на саму судову владу або бажано на Раду юстиції. Асоціації суддів також можуть відігравати важливу роль в цьому питанні. Крім того, розробка навчальних програм та їх впровадження мають бути покладені, під керівництвом судової влади або бажано Ради юстиції, на спеціальний автономний орган (наприклад, Навчальну академію), який має власний бюджет і повинен співпрацювати з суддями. Необхідно підтримувати чіткий розподіл функцій Ради юстиції і навчального закладу, якщо він існує. Якщо Рада юстиції має компетенцію в сфері підготовки та призначення або просування по службі, необхідно передбачити чіткий поділ

[57] http://vss.justice.bg/en/root/f/upload/5/The-Rules-EN_TRA.pdf

[58] Орган судового самоврядуання, члени якого обираються таємним голосуванням на конференції суддів на чотирьохрічний термін. На судовій конференції Судовий дисциплінарний комітет доповідає про свою діяльність.

[59] Автономний орган суддів для заслуховування судових дисциплінарних справ і петицій від суддів на захист судової честі, який складається із 10 членів на період існування комісії Ради юстиції.

[60] http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=97&lang=en

між різними підрозділами, відповідальними за виконання своїх завдань, і уникати зв'язку і з Міністерством юстиції (призначення інструкторів, розподіл бюджету і т.д.), і з Міністерством освіти (акредитація, визнання дипломів і т.д.).[61]

В переважній більшості держав-членів ЄС підготовка суддів здійснюється незалежними державними інститутами, такими як Юридична академії в Хорватії, Навчальний центр суддів у Литві, Комісія з підготовки суддів на Мальті, Національний інститут підготовки на посаду судді в Румунії або Центр підготовки на посаду судді в Португалії. Роль Рад юстиції включає визначення загальних принципів підготовки членів судової системи (Бельгія, Угорщина, Італія, Польща), розробку та затвердження програм початкової підготовки та підвищення кваліфікації (Латвія, Литва, Румунія). В Португалії та Іспанії відповідні судові навчальні заклади знаходяться під егідою Рад юстиції, а в Данії сама Рада юстиції несе відповідальність за підготовку всіх співробітників суду, включаючи суддів і заступників суддів. У Болгарії 5 представників Вищої ради юстиції є членами правління Національного інституту юстиції, відповідальними за підготовку суддів. В Нідерландах суддівські навчальні програми розробляє і організовує Національний навчальний центр суддів. Рада є співвласником Національного судового навчального центру (2/3 Ради і 1/3 Генеральної прокуратури), а, отже, відповідає і за організацію, і за нагляд за Національним навчальним центром суддів. У Словаччині Рада юстиції за погодженням з Міністром юстиції визначає навчальні дисципліни, які увійдуть до підготовки суддів, обирає 5 членів Ради Академії і робить пропозиції членам педагогічного колективу Академії.

7.4 Суддівська етика

В деяких державах-членах ЄС (Бельгія, Мальта, Румунія, Угорщина, Словаччина, Польща, Франція) в межах компетенції Рад юстиції є прийняття суддівського кодексу поведінки. У Бельгії в червні 2012 р. Рада видала «*Посібник для суддів, принципи, цінності і якість»*. Цей посібник вийшов як узагальнення керівних принципів, прийнятих ENCJ. 10 листопада 2014р. Рада юстиції Угорщини втілила в життя «Кодекс поведінки суддів». У Польщі 19 лютого 2003 р. Рада юстиції прийняла Кодекс етики. В Нідерландах спеціальна робоча група, яка складається з членів Ради юстиції та радників, в даний час працює над

[61] Висновок КРЕС №10, Ст. 66

узагальнюючими матеріалами, такими як довідник, зміни в Кодексі поведінки в судових органах, та обговорює додаткові функції.

У державах-членах ЄС, де судові кодекси поведінки не прийняті або прийняті іншими установами, а не Радою юстиції (наприклад, Литва, Словенія, Данія) Ради юстиції підримують судову етику в рамках навчання суддів. В деяких державах Рада юстиції має право надавати власний погляд на питання судової етики (наприклад, Словенія) або заслуховувати оскарження про порушення судової етики (Хорватія).

7.5 Судовий бюджет

Незалежність і самоврядування судової системи не будуть дотримуватись без існування певних вимог до бюджету судової системи і самого органу місцевого самоврядування (Ради юстиції). Вирішальне значення має можливість судової влади впливати на свій власний бюджет, принаймні шляхом прямих переговорів з різними зацікавленими сторонами та представниками інших гілок державної влади.[62] Хоча фінансування судів входить до державного бюджету і представляється в парламенті Міністерством фінансів, таке фінансування не повинно підлягати коливанням з політичних причин. Не дивлячись на те, що рівень фінансування, який країна виділяє для власних судів є політичним рішенням, в системі, заснованій на поділі влади, завжди необхідно стежити, щоб ані виконавча, ані законодавча влада не могли чинити тиск на судову владу при розподілі її бюджету. Рішення про виділення коштів судам має прийматись з найсуворішим дотриманням незалежності судової влади.[63] Механізми парламентського прийняття бюджету судової влади повинні включати процедуру, яка б приймала до уваги побажання судової влади.[64]

Європейські стандарти не схвалюють розробку різних процедур бюджету або виділення коштів залежно від умовного рівня суду в судовій ієрархії. Було б доцільно та в інтересах судової влади як однієї з гілок державної влади, щоб судові органи самоврядування брали участь у процедурі розробки бюджетів для всіх судів всіх рівнів, без винятку. Це б дозволяло проводити обговорення в присутності відповідного органу, який би мав загальний підхід для всієї судової системи. Щоб задовольнити потреби

[62] http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/judic_reform/Project_report_0911.pdf
[63] Висновок КРЕС №2 з фінансування та управління судами, Ст. 10
[64] Висновок КРЕС №10, Ст. 73

судової системи, залучення судових органів самоврядування в (1) процесі розробки бюджетів для судової системи та її інститутів, і (2) процесі переговорів з урядом і парламентом є передумовою для забезпечення інституційної судової незалежності.[65]

Як вже зазначалось, в країнах з північно європейською моделлю Рад юстиції традиційно Ради юстиції дуже сильні в питаннях бюджету для судової влади. Наприклад, у Данії *Domstolsstyrelsen* активно веде переговори щодо бюджету, який буде виділено для судової системи. Це відбувається по каналах Міністерства юстиції. Міністерство юстиції делегує бюджет (асигнування) до *Domstolsstyrelsen*, який, у свою чергу, виділяє бюджет для судів. Наприкінці, Рада правління *Domstolsstyrelsen* несе економічну відповідальність за судову владу. Рада має можливість звернутися безпосередньо до Парламенту з бюджетним запитом, в разі якщо вона вважає асигнування недостатніми. Розподіл ресурсів по 24 районним судам здійснюється за бюджетною моделлю, яка зважує кількість отриманих справ в різні районні суди (робоче навантаження). Стосовно інших судів, виділення ресурсів базується на основі бюджету, який виділявся в попередні роки.[66] У Швеції бюджетування судової системи відбувається на декількох рівнях. По-перше, існує на основі бюджету, затвердженого Парламентом, асигнування з державного бюджету до *Domstolsverket*, який, в свою чергу, розподіляє кошти і передає їх до різних судів. Для визначення бюджету, який буде виділено для судової системи, застосовується трирічний бюджетний цикл. Протягом першого року, 1 березня *Domstolsverket* представляє бюджетний запит до Уряду, який 20 вересня подає її в бюджетній пропозиції до Парламенту. У період з 1 березня по 20 вересня Уряд обговорює з *Domstolsverket* бюджетну політику на майбутній бюджетний рік; за цей час цілі політики та намічені показники визначаються і перетворюються в інструкції, які Уряд надає *Domstolsverket*, коли бюджет затверджено. Бюджетна пропозиція виходить 20 вересня, після чого Уряд і Парламент проводять щодо неї дебати. Важливу роль відіграє адміністративна інформація з щорічних звітів *Domstolsverket* за попередні бюджетні роки. Згодом, в грудні Парламент, як правило, приймає бюджет. Як тільки бюджет затверджено, *Domstolsverket* проводить розподіл і таким чином визначає бюджет для окремих судів.[67]

---

[65] http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/judic_reform/Project_report_0911.pdf
[66] http://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/domstolsstyrelsen_denmark.pdf
[67] Prof. Wim Voermans and Dr Pim Albers. Councils for the Judiciary in EU Countries (Ради юстиції в країнах ЄС). CEPEJ, 2003

На відміну від цього в деяких державах-членах ЄС із традиційною південно європейською моделлю Ради юстиції мають обмежений вплив або взагалі не мають впливу на бюджетний процес. Наприклад в Італії, бюджет для роботи судів і в цілому для організації роботи судової влади розподіляється Міністерством юстиції.[68] Так само як і у Франції.[69]

Країни, в яких Ради юстиції створені нещодавно, як правило, віддають бюджетні повноваження в компетенцією власних Рад юстиції. Наприклад, Рада юстиції в Угорщині складає свої бюджетні пропозиції і передає їх до Парламенту (Голова Ради і Міністр фінансів проводять декілька раундів перемов). Рада також приймає рішення щодо розподілу бюджету між судами.[70] У Литві бюджет та інвестиційні програми складаються керівниками асигнувань − судами. Суди представляють свої пропозиції щодо проектних бюджетів на розгляд Судової ради. Рада юстиції розглядає і ухвалює пропозиції проектів інвестиційних програм для судів і бюджетні пропозиції для районних, регіональних та регіональних адміністративних судів та подає їх до Уряду. Верховний суд, Апеляційний суд і Верховний адміністративний суд, після підготовки своїх бюджетних проектів, подають їх безпосередньо до Уряду.[71] Відповідно до ст.11 Закону Про суди Литовської Республіки, матеріальні та технічні засоби судів мають відповідати новітнім досягненнями науки і техніки з урахуванням економічного потенціалу держави. Забороняється погіршувати фінансові, матеріальні та технічні умови роботи судів, передбачені за законом. Якщо значно погіршується економічна і фінансова ситуація в країні, Сейм (парламент) може переглянути матеріальні та фінансові умови роботи судів. У Польщі проекти фінансових планів і фінансові плани роботи судів в сфері апеляційної юрисдикції складаються головами апеляційних судів і базуються на проектах, складених головами регіональних судів, головами районних судів або фінансовими директорами районних судів, якщо такі призначені. Голови апеляційних судів представляють проекти на розгляд Національної ради юстиції та Міністра юстиції. Національна рада юстиції

---

[68] http://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/italy_csm.pdf

[69] Prof. Wim Voermans and Dr Pim Albers. Councils for the Judiciary in EU Countries (Ради юстиції в країнах ЄС). CEPEJ, 2003

[70] https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec%282010%2912&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383

[71] Prof. Wim Voermans and Dr Pim Albers. Councils for the Judiciary in EU Countries (Ради юстиції в країнах ЄС). CEPEJ, 2003

протягом місяця з дня отримання проекту подає заявку Міністру юстиції на підготовку доходів і витрат загальних судів із коментарями і вказівками.[72]

7.6. Подання висновків до інших державних органів влади

Широко визнано, що Ради юстиції повинні мати повноваження надавати пропозиції або висновки стосовно будь-яких судових правил або законодавчих ініціатив, які впливають на здійснення правосуддя або функції судової влади. Всі проекти текстів, що стосуються статусу суддів, здійснення судочинства, процесуального права і взагалі всі законопроекти, які можуть впливати на судову систему, наприклад, на незалежність судової влади або ті, що можуть зменшувати гарантію доступу до правосуддя громадян (включаючи власне суддів також), повинні мати висновки Ради юстиції до обговорення їх в Парламенті. Така консультативна функція повинна визнаватись усіма державами.[73] Зазначена рекомендація виконується на практиці, так як Ради юстиції за законодавством мають консультативні повноваження стосовно судових та процесуальних законів практично у всіх державах-членах ЄС (Бельгії, Болгарії, Хорватії (на прохання Міністра юстиції), Данії, Франції (на прохання Президента держави), Угорщині, Італії, Латвії, Литві, Нідерландах, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Іспанії). Винятком з цього правила, здається, є Великобританія, Північна Ірландія (немає консультативної функції взагалі) та Ірландія (обмежена питаннями, які стосуються роботи самої Ради).

Наприклад, в Італії, за законом обов'язково отримувати консультації Ради юстиції в процесі розробки проектів всіх законів, які можуть стосуватися здійснення правосуддя. В Іспанії є перелік питань, щодо яких консультація із Радою юстиції є обов'язковою (наприклад, зміни до Закону про судочинство магістратських судів, визначення і зміна судових обмежень, процедури або правила, що впливають на юридичні та конституційні аспекти правового захисту в судах стосовно здійснення основних прав), однак, Рада юстиції може надавати консультації з будь-яких інших питань, які вважають за потрібне Уряд, Парламент або, по релевантних питаннях, Законодавчі асамблеї автономних регіонів.[74] У Латвії, після рішення Конституційного суду від 18 січня 2010р. №2009-11-01,

---

[72] http://www.legislationline.org/topics/country/10/topic/9
[73] Висновок КРЕС №10, Ст. 83
[74] http://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/General-Council-of-the-Judiciary/Institutional-information/What-is-the-CGPJ-/Functions/Advisory-Function/Advisory-Function

законодавець має право не погоджуватися з висновками Ради юстиції, але повинен їх вислухати і віднестись до нього з належною повагою і розумінням.[75]

У Словаччині на додаток до консультативних функцій Ради, Голова Ради юстиції може порушувати справу у Конституційному Суді щодо відповідності законодавства здійсненню правосуддя згідно Конституції.[76] Таке ж право надається і Раді юстиції Республіки Польща стосовно нормативних актів, які певною мірою мають відношення до незалежності судів і суддів.[77]

III. Судова недоторканість

Поняття судового імунітету є частиною більш широкого поняття незалежності судової влади. Можна виділити два типи судового імунітету: імунітет «не зобов'язання», який стосується не відповідальності за рішення, винесені суддями, і «недоторканність» або «процедурний» імунітет, який захищає суддю від судового переслідування, і позбавитись недоторканості можна лише за спеціальною процедурою.[78]

Стосовно імунітету «не зобов'язання», як правило, загально прийнято вважати передумовою судової незалежності. Згідно Рекомендацій КМ/Рек.(2010)12, інтерпретація закону, оцінка фактів або зваження доказів, здійснені суддями при розгляді справ, не повинні тягти за собою цивільну або дисциплінарну відповідальність, за винятком справ, що включають злочинний намір і грубу недбалість. Також вони не повинні призводити до кримінальної відповідальності, за винятком справ із злочинним наміром.[79] Такого принципу дотримуються всі держави-члени ЄС. Однак, судді повинні користуватися імунітетом «не зобов'язання» тільки за умов законних дій при виконанні своїх функцій, а не для прикриття звичайних злочинів, скоєних при здійсненні своєї роботи.

Стосовно «процедурного» імунітету, думки розходяться. З одного боку, судді, які при виконанні обов'язків на робочому місці виконують те, що за будь-яких обставин розглядалося б як злочин (наприклад, хабар), не можуть користуватися недоторканістю,

---

[75] http://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/tp_latvia.pdf
[76] http://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/sudna_rada_slovakia_march_2015.pdf
[77] Конституція Республіки Польща, Ст. 186
[78] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29008-e
[79] Статті 66, 68

щоб уникнути звичайного кримінального процесу.[80] З іншого боку, недоторканість важлива в разі небезпеки пред'явлення помилкових звинувачень суддям, які представляють найвразливішу гілку державної влади. Деякі країни надають недоторканість суддям, ймовірно, тому що бояться пред'явлення суддям необгрунтованих звинувачень. Так, слід пам’ятати про слабкий захист в судовій владі, що притаманно деяким країнам Східної Європи.[81]

Як було справедливо зазначено Венеціанською комісією, немає жорстких європейських стандартів надання судового імунітету, тому це питання залишається на вільний розсуд держав.[82] Нижче наведені декілька прикладів того, як деякі з держав-членів ЄС вирішують питання недоторканості.

За статею 122 Конституції **Хорватії**, судді та присяжні магістрати, які беруть участь у судовому розгляді не можуть притягуватись до відповідальності за висновки або голосування, проведені в процесі прийняття судового рішення, за винятком, коли існують порушення прав з боку судді, що вважається кримінальним злочином. Суддю не можна взяти під варту або утримувати для дослідування за будь-яке кримінальне переслідування без попередньої згоди Національної ради юстиції. Конституція **Чехії** (стаття 86) надає імунітет від кримінального переслідування суддям Конституційного суду, − їх не можна піддавати кримінальному переслідуванню без згоди Сенату. Суддю Конституційного суду можна затримати, тільки на місці вчинення правопорушення або відразу ж після нього. Компетентні органи повинні негайно повідомити про затримання Голові Сенату. Якщо Голова Сенату протягом двадцяти чотирьох годин не погоджується із відправленням затриманого до суду, компетентний орган повинен звільнити затриманого. На своєму першому ж наступному засіданні Сенат має прийняти рішення щодо погодження із кримінальним переслідуванням і щодо остаточних дій. За статею 153 Конституції **Естонії** судді можна пред'являти кримінальні звинувачення під час його/її перебування на посаді тільки за пропозицією Верховного суду і за згодою Президента Республіки. Кримінальні звинувачення можна пред'являти Головам суду та суддям Верховного Суду, тільки за поданням Канцлера юстиції, і за згодою більшості членів *Рійгікогу* (парламенту). У **Литві** судді Конституційного суду мають таке ж право на недоторканність, як і члени Сейму

[80] Висновок КРЕС №3, Ст. 52
[81] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29008-e
[82] http://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2015/06/default.pdf

(парламенту) (стаття 104 Конституції). Суддю будь-якого суду не можна притягувати до кримінальної відповідальності, заарештовувати або обмежувати його свободу будь-яким чином, окрім як за згодою Сейму, а в період між сесіями Сейму за згодою Президента Литовської Республіки (стаття 114 Конституції). У **Польщі**, відповідно до Конституції (стаття 181), суддя не може, без попередньої згоди суду, зазначеної в законі, підлягати кримінальній відповідальності або позбавленню волі. Суддю не можна затримувати чи заарештовати, за винятком випадків, коли він застигнутий при вчиненні злочину, і його затримання необхідно для забезпечення належного ходу судочинства. Голова відповідального місцевого суду має бути негайно повідомлений про таке затримання і може видати розпорядження про негайне звільнення затриманого. Суддю Конституційного суду не можна притягувати до кримінальної відповідальності або позбавляти волі без попередньої згоди Конституційного суду. Суддю не можна ані затримувати, ані заарештовувати за винятком випадків, коли він застигнутий при вчиненні злочину, і якщо його затримання необхідно для забезпечення належного ходу судочинства. Про таке затримання має бути негайно повідомлений Голова Конституційного суду, який може видати розпорядження про негайне звільнення затриманого (Стаття 196). У **Словенії**, якщо суддя підозрюється у скоєнні кримінального злочину при виконанні судових обов’язків, не можна його затримувати або порушувати проти нього кримінальну справу без згоди Національної Асамблеї (стаття 134 Конституції). У **Словацькій Республіці** суддя може бути притягнутий до відповідальності у зв'язку зі злочинами, вчиненими під час його/її роботи в суді або позв'язаними із службовими обов’язками, тільки за згодою органу, який його/її призначив.

Як можна побачити з наведених вище прикладів, процедури усунення судової недоторканості в різних країнах відрізняються. Недоторканність суддів не є загальним явищем для всієї Європи; тому на європейському рівні не надається ніяких суворих рекомендацій з цього приводу. Проте, беручи до уваги роль Рад юстиції як основних гарантів судової незалежності, а також основну мету недоторканості суддів, якщо вона є, доцільно щоб в процедурі позбавлення недоторканості брала участь Рада юстиції.

Года Амбрасайте – Баліньєне

Додаток І. Витяги з конституцій деяких держав-членів ЄС

Бельгія

Стаття 151

§ 1. Судді є незалежними у виконанні повноважень своєї юрисдикції. Прокурор є незалежним в проведенні окремого розслідування і кримінального переслідування, без упереджень до права відповідного міністра на замовлення переслідування та видачу обов'язкових для виконання директив кримінальної політики і політики розслідувань, і судових переслідувань включно.

§ 2. Існує лише одна Вища рада юстиції для всієї Бельгії. Вища рада юстиції здійснює свої повноваження у відповідності до передумов незалежності, згаданих в § 1.
Вища рада юстиції складається з голландськомовної колегії та франкомовної колегії. Кожна колегія включає однакову кількість членів і в своєму складі однаково представлена, з одного боку, кількістю суддів і посадових осіб прокуратури, обраних безпосередньо своїми колегами за умов і в порядку, встановленому законом, а з іншого боку, кількістю інших членів, призначених Сенатом більшістю у дві третини голосів із тих, що ухвалені відповідно до умов, передбачених законом.
У кожній колегії є комітет висування і призначення, а також консультативно слідчий комітет, які складаються з рівної кількості представників, відповідно до положень, викладених у попередньому пункті.
Закон визначає склад Вищої ради юстиції, його колегій і їх комітетів, а також умови, за яких, і порядок, в якому вони виконують свої повноваження.

§ 3. Вища рада юстиції здійснює свої повноваження в наступних сферах:
- 1 висування кандидатів для призначення на посаду судді, як зазначено в першому абзаці параграфа 4, або для призначення на посаду прокурора;
- 2 висування кандидатів для призначення на посади, згадані в першому абзаці параграфа 5, і на посаду голови прокуратури;
- 3 доступ до посади судді або службовців прокуратури;
- 4 підготовка суддів і службовців;
- 5 складання загальних обов’язків на посадах, зазначених у пункті ▪2;
- 6 оголошення порад і пропозицій стосовно загальної роботи та організації судової влади;
- 7 загальний нагляд і просування засобів використання внутрішнього контролю;
- 8 позбавлення всіх дисциплінарних і кримінальних компетенцій:
  - отримання і подальше вирішення скарг, які відносяться до роботи судових органів;
  - проведення запитів по роботі судової системи.

За умов і в порядку, визначеному законом, повноваження, зазначені від ▪1 до ▪4, надаються відповдному комітету висування та призначення, а повноваження, зазначені від ▪5 до ▪8, надаються відповідному консультативно слідчому комітету. Закон визначає випадки і порядок, в якому комітети висунення і призначення та консультативно слідчі комітети спільно здійснюють свої повноваження.
Закон має бути прийнятий більшістю, як зазначено в статті 4; останній абзац визначає інші повноваження цієї Ради.
Отримано з: http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Belgium2007English.pdf

Словаччина

Стаття 141а
Рада юстиції Словацької Республіки
(1) Головою Ради юстиції Словацької Республіки є Голова Верховного суду Словацької Республіки. Її інші члени а) вісім суддів, які обираються і відкликаються суддями Словацької Республіки, б) три члени, які призначаються і відкликаються Національною радою Словацької Республіки, в) три члени, які призначаються і відкликаються Президентом Словацької Республіки, д) три члени, які призначаються і відкликаються Урядом Словацької Республіки
(2) Членом Законодавчої ради Словацької Республіки, відповідно до пунктів 1 б) і г), може бути призначена особа, яка має бездоганну характеристику, університетську освіту в галузі права і принаймні 15 років професійного досвіду роботи.
(3) Термін повноважень членів Судової ради Словацької Республіки − п'ять років. Та ж сама особа може бути обраною або призначеною на посаду члена Ради юстиції максимумально на два терміни поспіль.
(4) У повноваження Ради юстиції входить:
а) подавати Президенту Словацької Республіки пропозицій щодо кандидатів для призначення на посаду суддів і пропозицій щодо відкликання суддів,
б) приймати рішення про розподіл за посадами або переведення суддів,
в) подавати Президенту Словацької Республіки пропозиції щодо призначення на посаду Голови Верховного суду Словацької Республіки та Заступника голови Верховного суду Словацької Республіки, та пропозиції щодо їх відкликання,
г) подавати в Уряд Словацької Республіки пропозиції щодо кандидатів у судді, які повинні працювати в міжнародних судових органах від Словацької Республіки,
д) обирати і відкликати членів дисциплінарних сенатів та обирати і відкликати голів дисциплінарних сенатів,
е) надавати коментарі до пропозицій щодо бюджету судів Словацької Республіки в ході підготовки пропозицій для державного бюджету,
ж) інші заходи, якщо вони зазначені в законі.
(5) Прийняття рішення Ради юстиції Словацької Республіки вимагає згоди абсолютної більшості всіх її членів.
(6) Детальна інформація про спосіб затвердження членів Ради юстиції Словацької Республіки, межі їх повноважень, організація і відношення з органами судової адміністрації та органами судового самоврядування мають бути закладені в законодавстві.
Отримано з: https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf

Іспанія

Розділ 122

1. Органічний закон про судову владу має передбачити створення, експлуатацію та внутрішнє управління судів і трибуналів, а також юридичний статус професійних суддів і магістратів, які мають утворювати єдину владу, і службовців, що працюють в адміністрації судових органів.

2. Правлячим органом судової влади є Генеральна Рада. Органічний закон має встановлювати її статус і систему несумісностей, що накладається на її членів, їх функцій, особливо, пов'язаних із призначенням, службовим просуванням, перевіркою і дисциплінарним устроєм.

3. До Генеральної Ради судової влади має входити Голова Верховного суду, який займає головну посаду, і двадцять членів, призначених Королем на п'ятирічний термін, дванадцять із яких повинні бути суддями і магістратами всіх судових категорії, відповідно до умов, передбачених Органічним законом; чотири висуваються Конгресом і чотири − Сенатом, обраними в обох випадках кількістю в три п'ятих своїх членів серед адвокатів та інших юристів із визначною компетентностю і професійним досвідом роботи більш ніж п'ятнадцять років.

Отримано з:
http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/titulo_sexto.aspx

Польща

Стаття 186

1. Національна рада юстиції має забезпечувати незалежність судів і суддів.
2. Національна рада юстиції може подавати заявляти до Конституційного суду щодо відповідності Конституційних нормативних актів умовам незалежності судів і суддів.

Стаття 187

1. Національна рада юстиції має складатись з:
   1) Першого Голови Верховного суду, Міністра юстиції, Голови Верховного адміністративного суду та особи, призначеної Президентом Республіки;
   2) 15 суддів, обраних серед суддів Верховного суду, судів загальної юрисдикції, адміністративних судів і військових судів;
   3) 4 членів, обраних Сеймом із Замісників і 2 членів, обраних Сенатом з числа своїх сенаторів.
2. Національна рада юстиції має обрати з числа своїх членів Голову і двох заступників голови.
3. Термін повноважень обраних членів Національної ради юстиції має складати 4 роки.
4. Організаційна структура, сфера діяльності та процедури роботи Національної ради юстиції, а також метод відбору її членів, повинні зазначатись в статуті.

Отримано з: http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm

Італія

Стаття 104
Судова влада є автономною і незалежною від інших гілкою влади.
Вищу раду юстиції очолює Президент Республіки. Перший Голова і Генеральний прокурор касаційного суду мають право на членство і тому є її членами.
Дві третини членів обираються усіма звичайними суддями, що належать до різних категорій, і одна третина обирається Парламентом на спільному засіданні серед професорів права університетів і адвокатів з п'ятнадцятирічним досвідом роботи.
Рада обирає Віце-президента з тих членів, що призначені Парламентом.
Обрані члени Ради залишаються на посаді протягом чотирьох років і не можуть бути негайно переобрані. Під час свого призначення на посаді вони не мають права ані бути зареєструваними в професійних списках, ані служити в Парламенті або Регіональній раді.

Стаття 105
Вища рада юстиції, відповідно до регламенту судової влади, має юридичну можливість працевлаштування, призначення та переходу, просування по службі та застосування дисциплінарних заходів щодо суддів.

Стаття 107
Суддів не можна відсторонити від посади; їх не можна звільнити або усунути з посади, або призначити в інші суди, або надати інші функції, якщо не має рішення Вищої ради юстиції, яке приймається або на підставах і з гарантіями захисту, встановленими в положеннях стосовно організації судової влади, або за згодою самих суддів.

Отримано з: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf