

Висновок № 10 (2007)
Консультативної ради європейських суддів
до уваги Комітету Міністрів Ради Європи
щодо судової ради на службі суспільства*

I. ВСТУП

1. У 2007 році Комітет Міністрів Ради Європи доручив Консультативній раді європейських суддів (КРЕС) прийняти Висновок щодо структури та ролі Вищої ради правосуддя або іншого еквівалентного незалежного органу як необхідної складової держави, що керується верховенством права, з метою досягнення балансу між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

2. Розмаїття європейських систем відображається у виборі різних держав та дискусії щодо назви органів, яким довірено захищати незалежність суддів. З тим, щоб полегшити сприйняття цього Висновку, КРЕС вирішила використовувати в тексті єдиний термін "судова рада" (Council for the Judiciary)¹.

3. Відповідно до своїх повноважень КРЕС розглянула такі питання, що згадані в Рамковому глобальному плані дій для суддів у Європі²:

- додержання гарантій судової незалежності в державах-членах на конституційному, законодавчому та інституційному рівнях (див. Розділ I (a), (b), (c) та (d) Плану дій);

- створення або посилення органів, незалежних від законодавчих та/або виконавчих органів влади, що відповідають за питання кар'єри суддів (див. Розділ I (e) Плану дій).

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

5. Склад та функції судової ради відрізняються в різних країнах³. Усвідомлюючи наявність такої багатоманітності, але водночас відзначаючи тенденцію створення незалежної судової ради, КРЕС вважала за необхідне:

- наголосити на важливості існування спеціального органу, відповідального за захист незалежності суддів, у контексті додержання принципу поділу влади;

- установити керівні принципи та стандарти для держав-членів, котрі бажають створити або реформувати свої судові ради.

6. Положення цього Висновку мають відношення до всіх частин судової системи, зокрема у тих країнах, де існує окрема система адміністративних судів, або в рамках єдиної судової ради (з компетенцією щодо звичайного та адміністративного правосуддя), або через окремі ради⁴.

* Схвалено на 8 засіданні КРЕС (Страсбург, 21—23 листопада 2007 р.), документ № CCJE (2007) 5.

¹ Це формулювання вже використовується Європейською мережею судових рад (ENCJ).

² Схвалено Комітетом Міністрів на його 740 засіданні, документ № CCJE (2001) 24.

³ Детально ситуація в державах-членах описана у звітах експертів (див. пункт 7) та у відповідях держав на запитання опитувальної анкети, які можна знайти на веб-сайті КРЕС: www.coe.int/CCJE.

⁴ Деякі ради відповідають за гарантування незалежності суддів, але також відповідають за державних обвинувачів (прокурорів). КРЕС з огляду на свою загальну місію вирішила обмежитися роллю судових рад стосовно суддів. Це не перешкоджає застосуванню цього Висновку у частині стосовно суддів до тих рад, які є спільними для суддів і прокурорів. Можливі питання, що стосуються прокурорів, не розглядалися в цьому Висновку. Їх може бути розглянуто пізніше, по можливості у співпраці з Консультативною радою європейських прокурорів (CCPE).

7. Готуючи цей Висновок, КРЄС дослідила та врахувала належним чином, зокрема, таке:

- доробок Ради Європи та, зокрема, Рекомендацію № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів¹, Європейську Хартію про статус суддів 1998 року, а також Висновки № 1, 2, 3, 4, 6 та 7 КРЄС;

- доповідь щодо суддівських призначень, схвалену в березні 2007 року Венеціанською комісією під час її 70-го пленарного засідання як внесок у роботу КРЄС²;

- відповіді 40 делегацій на запитання опитувальної анкети щодо судових рад, схваленої КРЄС під час її 7-го пленарного засідання 8—10 листопада 2006 року;

- звіти, підготовлені експертами КРЄС — пані Мартін Вальдес-Булук (Martine Valdes-Boulouque) (Франція) щодо поточної ситуації в державах-членах Ради Європи, у котрих існує Вища рада правосуддя або інший еквівалентний незалежний орган, та Лорда-судді Томаса (Thomas) (Великобританія) щодо поточної ситуації в державах, де такий орган відсутній;

- виступи учасників 3-ої Європейської конференції суддів на тему "Якою бути судовій раді?", організованої Радою Європи у співпраці з Європейською мережею судових рад (ENCJ), Вищою радою правосуддя та Міністерством юстиції Італії (Рим, 26—27 березня 2007 р.).

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

8. Метою судової ради є гарантування як незалежності судової системи, так і незалежності окремих суддів. Існування незалежних та безсторонніх судів є структурною вимогою для держави, що керується верховенством права.

9. Незалежність суддів у глобалізованому та взаємозалежному суспільстві повинна розглядатися кожним громадянином як гарантія правди, свободи, додержання прав людини та безстороннього правосуддя, вільного від зовнішнього впливу. Суддівська незалежність не є виключним правом чи привілеєм, що надається суддям в їхніх особистих інтересах. Вона надається в інтересах верховенства права та тих, хто шукає та сподівається на правосуддя. Незалежність як умова суддівської безсторонності, таким чином, є гарантією рівності громадян перед судом.

10. КРЄС також вважає, що судова рада повинна сприяти ефективності та якості правосуддя, тим самим допомагаючи повному виконанню статті 6 Європейської конвенції про права людини та зміцненню суспільної довіри до судової системи. У цьому контексті судова рада має завдання надати необхідні інструменти для оцінки системи правосуддя, відображення стану послуг та звертатися до відповідних органів влади з тим, щоб вони вжили необхідних заходів для покращення відправлення правосуддя.

11. КРЄС рекомендує, щоб місце судової ради визначалося на конституційному рівні в країнах з писаною Конституцією або в еквівалентному Основному Законі чи конституційному акті інших країн. Мають бути передбачені положення щодо створення такого органу, визначення його функцій та порядку формування, а також установлені критерії членства і методи обрання³.

12. Крім її ролі стосовно управління судовою системою, судова рада повинна також становити собою автономний орган судової влади, що уможливило здійснення

¹ Зокрема, Принцип I(2)(с) та Принцип VI(3).

² Див. документ № CDL-AD (2007) 028.

³ Цей Принцип був закріплений КРЄС в її Висновку № 1 (2001).

індивідуальними суддями своїх функцій незалежно від будь-якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влади та без неправомірного тиску зсередини судової системи.

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

14. Судова рада також зобов'язана уникати будь-якого зовнішнього тиску політичного, ідеологічного чи культурного характеру, гарантувати необмежену свободу суддів вирішувати справи безсторонньо, відповідно до їхнього сумління та тлумачення фактів у відповідності з чинними правовими нормами¹.

III. ЧЛЕНСТВО: УМОЖЛИВИТИ ОПТИМАЛЬНЕ ФУНКЦІОНУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ ТА ПРОЗОРОЇ СУДОВОЇ РАДИ

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

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

16. Судова рада може складатися або повністю із суддів, або мати змішаний склад суддів та не суддів. В обох випадках слід уникати відчуття корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій.

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

18. У випадку змішаного складу (судді і не судді), КРЄС вважає, що для запобігання будь-якому маніпулюванню чи неправомірному тиску, значна більшість членів мають бути суддями, обраними іншими суддями².

19. На думку КРЄС, такий змішаний склад матиме перевагу з огляду як на уникнення сприйняття корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій, так і відображення різних суспільних поглядів. Це надасть судовій владі додаткове джерело легітимації. Проте навіть при змішаному складі діяльність судової ради не повинна перетворюватися на місце представництва інтересів парламентських більшостей та тиску з боку виконавчої влади; вона має бути вільною від підпорядкування інтересам політичних партій з тим, щоб гарантувати цінності та засади правосуддя.

20. У випадку змішаного складу судової ради, КРЄС вважає, що деякі її функції можуть виконуватися радою, що засідає лише в складі суддів.

III.B. Вимоги до членів

21. Члени, судді чи ні, повинні обиратися на підставі їхньої компетенції, досвіду, розуміння суддівської діяльності, здатності вести дискусію та культури незалежності.

22. Члени-не судді можуть обиратися із складу визначних юристів, професорів університетів з певною тривалістю професійного стажу або видатних громадян. Сучасне управління судовою системою може також вимагати ширшого пред-

¹ Див. Рекомендацію № R (94) 12.

² КРЄС не розглядає можливі питання, пов'язані із судовою радою, що складається як із суддів, так і з прокурорів.

ставництва членів, досвідчених у неюридичних питаннях (наприклад в управлінні, фінансах, інформаційних технологіях, соціальних науках).

23. Кандидати в члени судової ради, судді чи ні, не повинні бути діючими політиками, членами Парламенту, працівниками виконавчої влади. Це означає, що ані глава держави, якщо він очолює уряд, ані будь-який міністр не можуть бути членами судової ради. Кожна держава повинна прийняти відповідні юридичні правила із цього питання.

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

III.B. Методи обрання

III.B.1. Обрання членів-суддів

25. З тим, щоб гарантувати незалежність органу, відповідального за відбір та кар'єрне просування суддів, повинні існувати правила, які забезпечують обрання членів-суддів судовою владою.

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

27. Не нав'язуючи конкретний спосіб виборів, КРЄС вважає, що судді-члени судової ради повинні обиратися іншими суддями відповідно до методів, що гарантують найширше представництво судової системи на всіх рівнях¹.

28. Хоча роль та завдання професійних об'єднань суддів та судової ради відрізняються, в основі їхніх інтересів лежить судова незалежність. Інколи професійні об'єднання знаходяться в найкращій позиції для участі в дискусії з питань судової політики. У багатьох країнах, проте, більшість суддів не є членами об'єднань. Участь обох категорій суддів (членів і не членів об'єднань) у плюралістичному складі судової ради дозволить досягти кращого представництва судів. Тому об'єднання суддів повинні мати можливість висувати кандидатів з числа суддів (або список кандидатів) на вибори [до складу судової ради]. Таку ж можливість повинні мати судді, котрі не є членами таких об'єднань. Це справа кожної країни визначити належну систему виборів з урахуванням зазначеного вище.

29. Для виправдання суспільних очікувань щодо деполітизації судової ради, КРЄС поділяє думку, що конкуренція на виборах має відповідати правилам, визначеним самою судовою радою, з метою мінімізування будь-якої загрози суспільній довірі до судової системи.

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

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

III.B.2. Обрання членів-не суддів

32. Члени з числа не суддів не повинні призначатися органами виконавчої влади. Хоча це відповідальність кожної країни знайти баланс між конфліктуючими

¹ Див. також Європейську Хартію про статус суддів, пункт 1.3.

потребами, КРЕС радила б систему, в якій призначення членів-не суддів здійснювалося б не політичними органами. Якщо призначення членів-не суддів все ж таки здійснюється Парламентом, це не повинні бути члени Парламенту, вони повинні обиратися кваліфікованою більшістю, що вимагає значної підтримки опозиції, і це повинні бути особи, котрі дозволяють урізноманітнити представництво суспільства в загальному складі судової ради.

III.B.3. Обрання голови

33. Необхідно забезпечити, щоб голова судової ради був неупередженою особою, яка віддалена від політичних партій. Тому в парламентських системах, де Президент (глава держави) має лише формальні повноваження, немає заперечень проти призначення глави держави головою судової ради. Тоді як в інших системах голова має обиратися самою радою з числа суддів.

III.G. Кількість членів та строк їхніх повноважень

34. КРЕС вважає, що кількісний склад судової ради повинен відображати розмір судової системи і, відповідно, обсяг завдань, що стоять перед радою. Хоча питання постійності роботи в якості члена ради чи можливості її суміщення з іншим заняттям має вирішуватися країнами, КРЕС відзначає, що робота на постійній основі означає ефективнішу діяльність та кращі гарантії незалежності. Проте необхідно забезпечити, щоб судді, які входять до складу судової ради, не відривалися від суддівської роботи занадто довго і зберегли зв'язок із судовою практикою. Строк повноважень, який передбачає постійну роботу в судовій раді, повинен обмежуватися в часі та кількості¹.

35. КРЕС рекомендує, щоб для забезпечення наступності в роботі ради члени судової ради не змінювалися всі одночасно.

III.G. Статус членів

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

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

IV.A. Бюджет та кадри

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

38. Судова рада повинна мати власне приміщення, секретаріат, комп'ютерне забезпечення та можливість організовувати свою роботу без звітування за свою діяльність будь-якому політичному чи іншому органу. Рада повинна бути вільною в організації своїх засідань та визначенні їхнього порядку денного, а також мати право безпосередньо контактувати із судами для виконання своїх функцій. Судова рада повинна мати власний персонал відповідно до потреб, а кожний член ради повинен мати свій персонал відповідно до завдань, доручених йому/їй.

IV.B. Рішення судової ради

39. Деякі рішення судової ради стосовно управління судовою системою, а також рішення щодо призначення, переведення, просування по службі, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів (якщо рада наділена цими

¹ Див. Висновок КРЕС № 4 (2003), пункт 21 (у частині щодо суддів, що залучаються до навчання).

повноваженнями) повинні містити пояснення підстав їх прийняття, бути обов'язковими до виконання з можливістю оскарження в судовому порядку. Насправді незалежність судової ради не означає, що вона знаходиться поза законом та звільнена від судового контролю.

IV.B. Експертна підтримка

40. Судова рада може запросити допомогу інших спеціалістів з окремих питань. Звичайно, ці експерти не є членами ради і не можуть брати участь в прийнятті рішення.

V. ШИРОКІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЗАДЛЯ ГАРАНТУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ

41. Загалом судова рада повинна мати значну роль щодо низки повноважень, які взаємопов'язані, з тим, щоб вона могла краще захищати і сприяти судовій незалежності та ефективності правосуддя.

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

- відбір та призначення суддів (див. пункт V.A.);
- просування суддів по службі (див. пункт V.A.);
- оцінювання суддів (див. пункт V.B.);
- дисциплінарні та етичні питання (див. пункт V.B.);
- навчання суддів (див. пункт V.G.);
- контроль та управління самостійним бюджетом (див. пункт V.G.);
- адміністрування судів (див. пункт V.D.);
- захист іміджу правосуддя (див. пункт V.E.);
- надання висновків іншим гілкам влади держави (див. пункт V.E.);
- співпраця з іншими органами на національному, європейському та міжнародному рівнях (див. пункт V.Ж.);
- відповідальність перед громадськістю: прозорість та підзвітність (див. пункт VI).

43. Слід усвідомлювати та враховувати той факт, що може існувати конфлікт між різними функціями судової ради, наприклад між призначенням та навчанням суддів або між навчанням та притягненням до дисциплінарної відповідальності, а також між навчанням та оцінюванням суддів. Одним із шляхів уникнення такого конфлікту є розмежування різних завдань між різними органами судової ради¹.

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

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

46. Серед судових рад можна вирізнити ради, які виконують традиційні функції (наприклад у так званій південноєвропейській моделі з повноваженнями з призначення суддів та оцінювання їхньої роботи), та ради, які виконують нові функції (наприклад у так званій північноєвропейській моделі з повноваженнями з управ-

¹ Див. також Висновок КРЕС № 4 (2003).

ління та бюджетних питань). КРЕС заохочує надання судовим радам як традиційних, так і нових функцій.

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

V.A. Вибір, призначення та просування по службі суддів

48. Для підтримання незалежності судової влади визначальним є те, щоб призначення та просування по службі суддів були незалежними та не здійснювалися Парламентом або виконавчою владою. Бажано, щоб це здійснювала судова рада¹.

49. Хоча досить поширеним є призначення чи просування суддів офіційним актом глави держави, з огляду на важливість суддів для суспільства та для того, щоб підкреслити фундаментальну природу їхньої функції, глави держав повинні бути зв'язані пропозицією, що подається судовою радою. Це не повинна бути проста консультація із судовою радою щодо пропозиції про призначення, підготовленої виконавчою владою, оскільки лише той факт, що пропозиція походить від політичного органу, може мати негативний вплив на імідж незалежності судді незалежно від особистих якостей запропонованого кандидата.

50. Незважаючи на те, що така система призначення та просування по службі є надзвичайно важливою, цього недостатньо. Повинна існувати повна прозорість в умовах відбору кандидатів так, щоб судді та суспільство самі могли переконатися в тому, що призначення зроблено виключно на підставі заслуг кандидата, його кваліфікації, здібностей, чесності, почуття незалежності, безсторонності та ефективності. Тому дуже важливо, щоб (згідно з практикою деяких країн) кожна судова рада зробила критерії призначення та просування по службі доступними для громадськості. Судова рада, виконуючи свою роль, зокрема, щодо адміністрування судової системи та навчання, також повинна забезпечити, щоб процедури суддівських призначень та кар'єрного зростання, які ґрунтуються на заслугах особи, були відкритими для кола кандидатів, що якнайширше відображає багатоманітність суспільства.

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

V.B. Професійне оцінювання суддів

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

53. Питання якісної оцінки судової системи зачіпалося у Висновку КРЕС № 6². У частині, що стосується цього Висновку, дуже важливо те, що в кожній державі-члені судова рада відіграє вирішальну роль у визначенні критеріїв та стандартів якості судових послуг, з одного боку, та запровадженні і моніторингу якісних даних, що надаються різними юрисдикціями, з іншого.

¹ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001).

² Висновок КРЕС № 6 (2004) показує, що це питання не слід плутати з оцінюванням професійних здібностей суддів і воно має враховувати конкретні характеристики судової діяльності з тим, щоб уникнути ототожнення із звичайною публічною службою.

54. Якість правосуддя можна, звичайно, вимірювати через об'єктивні дані, такі як умови доступу до правосуддя та те, як ставляться до людини в судах, такі як легкість виконання існуючих процедур, час розгляду та вирішення справ і час виконання рішень. Проте це також передбачає більш суб'єктивне оцінювання цінності прийнятих рішень та того, як ці рішення сприймаються суспільством. Слід урахувати інформацію більш політичного характеру, таку як частка державного бюджету, що виділяється на систему правосуддя, та те, як сприймається незалежність судової влади іншими гілками. Усі ці питання обґрунтовують активну участь судових рад в оцінюванні якості правосуддя та в реалізації технологій забезпечення ефективності суддівської роботи.

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

56. Важливо зазначити, що оцінювання не повинно зводитися до визначення рівня правової підготовки та загальних професійних якостей суддів, а й включати більш особистісну інформацію, таку як особисті якості та уміння спілкуватися. Якщо практика суддівської роботи передбачає особливі технічні навички та особисті якості, було б бажано прийти до певного спільного рішення на європейському рівні щодо їх ідентифікації. У цьому відношенні судова рада повинна відігравати головну роль у визначенні загальних критеріїв оцінювання. Проте судова рада не повинна заміняти собою відповідний судовий орган, наділений повноваженням з проведення оцінювання окремих суддів.

V.B. Етика та дисципліна суддів

V.B.1. Етика

57. КРЄС, коли розглядала питання етики та дисципліни у своєму Висновку № 3 (2002), підкреслила необхідність чіткого розмежування цих питань.

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

59. Збірник принципів професійної етики повинен об'єднувати цю належну поведінку з прикладами та коментарями. Це не має бути кодекс, оскільки він зазнає критики через негнучкість та нібито вичерпну природу. Посібник належної поведінки повинен бути підготовлений самими суддями, тому що це буде неправильним, якщо третя сторона, а особливо інші гілки влади, нав'язуватимуть суддям будь-які принципи.

60. Враховуючи відзначену КРЄС різницю між професійною етикою та дисциплінарними питаннями, підготовка такого збірника принципів має здійснюватися органом, котрий не є відповідальним за дисциплінарне провадження. Існує кілька варіантів визначення компетентного органу, що повинен відповідати за суддівську етику:

i) наділити таким повноваженням судову раду, якщо вона не має дисциплінарних функцій або має окремий орган для розгляду дисциплінарних питань з окремим складом в рамках судової ради (див. пункт 64 нижче); або

ii) створити поряд із судовою радою комітет з етики, єдиною функцією якого буде підготовка та спостереження за виконанням правил професійної етики. Проблеми з таким варіантом можуть постати у зв'язку з критеріями відбору членів комітету та ризиком конфлікту чи непорозуміння між цим комітетом і судовою радою.

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

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

V.B.2. Дисципліна

62. Питання суддівської відповідальності було розглянуто КРЕС у Висновку № 3 (2002). Останній досвід деяких держав свідчить про необхідність захисту суддів від спокуси розширення їхньої відповідальності в суто юрисдикційних питаннях. Роль судової ради полягає в тому, щоб показати, що суддя не може мати таку ж відповідальність, як член іншої професії: суддя виконує публічну функцію і не може відмовитися від розгляду справ. Більше того, якщо суддя може бути притягнений до юридичної та дисциплінарної відповідальності через його рішення, неможливо зберегти судову незалежність або демократичний баланс гілок влади. Тому судова рада повинна однозначно засуджувати політичні ініціативи, спрямовані на обмеження свободи прийняття суддею рішення. Це не применшує обов'язок судді додержуватися законів.

63. Суддя, який нехтує розглядом справ через ледарство або який є повністю некомпетентний при їх вирішенні, повинен притягатися до дисциплінарної відповідальності. Навіть у таких випадках, як зазначається у Висновку КРЕС № 3 (2002), важливо, щоб судді мали засоби захисту при дисциплінарному провадженні. Таке провадження має гарантувати додержання принципу судової незалежності та здійснюватися органом, вільним від будь-якого політичного впливу, на підставі чітко визначених дисциплінарних правопорушень — глава держави, міністр юстиції або будь-який інший представник політичних органів не може брати участі в роботі дисциплінарного органу.

64. На судову раду покладається вирішення етичних питань. Крім того, рада може розглядати скарги осіб на суди. З метою уникнення конфлікту інтересів дисциплінарне провадження в першій інстанції, коли воно не відноситься до юрисдикції дисциплінарного суду, бажано, має здійснюватися дисциплінарною комісією, що складається переважно¹ із суддів, обраних іншими суддями, які не є членами судової ради, з можливістю оскарження у вищому суді.

V.G. Навчання суддів²

65. Відповідальність за організацію та контроль за навчанням суддів повинна в кожній країні покладатися не на Міністерство юстиції чи будь-який інший орган,

¹ Див. пункт 71 Висновку КРЕС № 3 (2003).

² Важливість навчання для підтримання та розвитку професійної підготовки суддів підкреслюється в різних документах ООН та Ради Європи. Див. Висновок КРЕС № 4 (2003) та Доповідь Лісабонської мережі щодо внеску органів суддівського навчання до конкретного впровадження Висновку № 4 (2003) КРЕС від 11.10.2006.

підконтрольний Парламент чи виконавчій владі, а самій судовій владі або, бажано, судовій раді. Суддівські об'єднання також можуть відігравати цінну роль у цьому відношенні. Крім того, розроблення концепції навчальних програм та їх впровадження має здійснюватися під контролем судової влади або, бажано, судової ради спеціальною автономною установою (наприклад навчальною академією) з власним бюджетом, яка повинна працювати, консультуючись із суддями. Слід заохочувати чітке розмежування функцій між судовою радою та навчальною академією, якщо вона існує.

66. КРЄС вважає, що, якщо судова рада має повноваження у сфері навчання та призначення чи просування по службі, слід передбачити чітке розмежування між органами ради, відповідальними за ці напрями. При цьому слід уникати прив'язки до Міністерства юстиції (призначення викладачів, виділення бюджетних асигнувань тощо) або Міністерства освіти (акредитація, визнання дипломів тощо).

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

V.G.1. Первинна (початкова) підготовка

68. Для отримання кандидатами на призначення суддею якісної підготовки КРЄС рекомендує, щоб судова рада брала безпосередню участь або іншим чином співпрацювала з навчальними установами при розробленні програми початкової підготовки, за допомогою якої кандидати розвинути та поглиблюють не лише свої юридичні знання національного та міжнародного матеріального і процесуального права, а й отримують додаткові навички, наприклад знання іноземних мов, етики, альтернативного вирішення спорів. Тоді суспільству служитимуть судді, здатні правильно застосовувати право, мати критичне й незалежне мислення та бути чутливими до суспільних проблем і відкритими до нових ідей.

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

V.G.2. Підвищення кваліфікації

70. Судова рада повинна заохочувати суддів до участі в програмах навчання як важливої складової їхньої професійної діяльності. Власний професійний розвиток через підвищення кваліфікації, що повинно розумітися як постійний процес удосконалення усієї кар'єри, є юридичним та етичним обов'язком і правом суддів. Судді, виконуючи свої обов'язки, повинні, зокрема, стежити за змінами в національному та міжнародному праві й практиці¹, відчувати суспільні тенденції та знайомитися з альтернативними методами вирішення спорів. КРЄС рекомендує судовим радам урахувати участь суддів у навчальних програмах при розгляді питання про їх підвищення на посаді.

71. Звіти та статистика з оцінкою роботи суддів та судів, які щорічно готуються судовою радою, повинні містити інформацію про важливі питання, на яких слід зосередити навчання², такі як управління справами, управління часом, бюджетування, покращення робочих технік, навички зв'язків з громадськістю, уміння спілкуватися, уміння проводити юридичний аналіз тощо.

¹ Див. Висновок КРЄС № 9 (2006).

² Особливо — проблема тривалості провадження в окремих видах спорів, найпоширеніші порушення прав людини, затримка з розглядом справ, порушення прав, що найчастіше призводить до скасування чи зміни судових рішень, змін в законодавстві, юридичні прогалини, що призводять до різного тлумачення норм права, потреба в гармонізації судової практики, дисциплінарні провадження та їх результати.

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

V.Г. Бюджет судової влади

73. Хоча фінансування судів є частиною державного бюджету, таке фінансування не повинно залежати від політичних процесів. Рішення про виділення бюджетних коштів судам повинні прийматися із суворим додержанням судової незалежності. Процес прийняття в Парламенті бюджету судівництва повинен включати процедуру врахування точки зору судової влади¹. Якщо судова рада не має повноважень з управління судовою системою, вона повинна принаймні мати можливість надавати висновок щодо виділення мінімального бюджету, необхідного для функціонування системи правосуддя, та роз'яснювати її потреби для обґрунтування розмірів фінансування.

74. КРЕС вважає, що суди можуть бути достатньо незалежні, лише якщо вони мають окремий бюджет та управляються органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади (чи це судова рада, чи незалежна установа).

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

V.Д. Адміністрування судової системи

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

77. Судова рада не повинна мати повноважень стосовно показників роботи окремих суддів [performance management].

78. КРЕС вважає, що судова рада може зробити позитивний внесок у покращення якості правосуддя. Крім розроблення політики в цьому відношенні, суди повинні забезпечуватися достатнім фінансуванням для забезпечення виконання ними їхніх відповідних обов'язків. У деяких країнах були створені системи обліку та вимірювання показників якості правосуддя. Важливо вивчити результати таких ініціатив. Щодо розроблення політики стосовно вимірювання якості важливо, щоб судова рада могла отримувати від судів відповідні дані та статистику.

79. Судова рада повинна наглядати за організацією роботи інспекційних служб з тим, щоб забезпечити узгодження інспектування із суддівською незалежністю. Це особливо важливо тоді, коли інспекційні служби належать до виконавчої влади.

V.Е. Захист іміджу правосуддя

80. У своєму Висновку № 7 (2005) КРЕС рекомендувала заснувати програми за загальної підтримки європейських судових органів та держав, спрямовані на те, щоб піти далі за надання загальної інформації суспільству у сфері правосуддя та сприяти формуванню правильного сприйняття ролі судді в суспільстві. КРЕС вважала, що саме суди повинні бути тією інституцією, що організовує програми з

¹ Див. також Висновок КРЕС № 2 (2001).

метою покращення розуміння та довіри суспільства до системи правосуддя. Паралельно судову раду слід наділити функцією координування різних місцевих ініціатив, а також сприяння національним програмам установа зв'язків з громадськістю (програми охоплення). Судова рада за допомогою залучених професіоналів може надавати складнішу та ширшу інформацію.

81. У тому ж Висновку № 7 (2005) КРЕС вказала на роль незалежного органу, яким цілком може бути судова рада чи один з її комітетів, якщо необхідно — за участі спеціалістів у сфері медіа, у вирішенні проблем, пов'язаних з висвітленням судових справ або складнощів, з якими стикаються журналісти у своїй роботі.

82. Нарешті у згаданому Висновку КРЕС, розглядаючи питання нападок на суди чи суддів з боку ЗМІ або політичних чи громадських діячів за допомогою ЗМІ, дійшла висновку, що, хоча сам суд чи суддя повинні утримуватися від реагування через ті ж канали, судова рада або судовий орган повинні мати можливість та готовність оперативно й ефективно надати відповідь на такі закиди чи нападки, коли це необхідно.

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

84. Судова рада може також бути належним органом для ширшої ролі у сфері сприяння та захисту іміджу правосуддя, оскільки виконання такої ролі часто вимагає знаходження балансу між конфліктуючими свободами осіб, громадських та політичних діячів, ЗМІ, з одного боку, та суспільним інтересом мати незалежну й ефективну систему правосуддя, з іншого боку.

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

86. КРЕС рекомендує, щоб судова рада могла виконувати таку функцію, використовуючи допомогу необхідних спеціалістів, оскільки її персонал у цій сфері не повинен обмежуватися юристами, а має також включати журналістів, соціологів, статистиків тощо.

V.Є. Можливість надання висновків іншим гілкам влади

87. Усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, відправлення правосуддя, процесуальних законів та загальніше будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися Парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи в якості рекомендації.

V.Ж. Співпраця з іншими органами на національному, європейському та міжнародному рівнях

88. КРЕС відзначає, що в деяких державах обов'язки судової ради розподілені між кількома органами. У результаті існує розмаїття національних систем, що надалі ускладнюється тим фактом, що в деяких сферах (наприклад навчання) уповноваженою є єдина установа, тоді як в інших сферах повноваження поділені. На цій стадії КРЕС не визначатиме оптимальну структуру відносин між різними органами. Усвідомлюючи важливість національних традицій розвитку таких органів, КРЕС тим не менше вважає потрібним рекомендувати створити механізми співпраці під головуванням судової ради для того, щоб тоді, коли кілька органів поділяють між собою завдання ради, можна було досягти виконання таких завдань. Такий процес також, ймовірно, сприятиме еволюції в напрямі об'єднання органів (наприклад у

сфері навчання). Це також стосується співпраці з радами адміністративних судів. Також може мати значення співпраця з радами для прокурорів, якщо такі окремі органи існують.

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

90. КРЕС віддає належне роботі Європейської мережі судових рад (котра відіграє загальну роль забезпечення співпраці між судовими радами) та діяльності Лісабонської мережі і Європейської мережі суддівського навчання (котрі діють у сфері навчання суддів). Їхня робота заслуговує на визнання та підтримку. Ці мережі були корисними партнерами КРЕС.

VI. СУДОВА РАДА НА СТОРОЖІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

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

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

93. Як уже зазначалося, прозорість процедур призначення та просування по службі суддів буде забезпечена в разі оприлюднення критеріїв призначення та поширення інформації про вакансії. Будь-яка заінтересована особа повинна мати можливість переглянути прийняті рішення та перевірити, чи застосувала судова рада правила та критерії, які ґрунтуються на здібностях кандидата, при здійсненні призначень чи просування по службі.

94. Коли судова рада має бюджетні повноваження, логічною буде її підзвітність за використання коштів Парламентові, що схвалив бюджет. Бюджетні кошти, виділені судовій системі, мають контролюватися рахунковою палатою (органом аудиту), що відповідає за використання коштів державного бюджету, коли такий орган існує.

95. У випадку, коли судова рада має дисциплінарні повноваження, судді, яких стосується дисциплінарне провадження, повинні бути поінформовані про підстави рішення щодо них з тим, щоб вони могли оцінити його та розглянути можливість оскарження (див. пункт 39 вище). Крім того, судова рада могла б розглянути оприлюднення прийнятих рішень, які вступили в силу, для інформування не лише суддівського корпусу, а й громадськості в цілому про те, як здійснювалося провадження, та щоб засвідчити, що судова влада не покриває негідні вчинки своїх представників.

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

РЕЗЮМЕ ВИСНОВКІВ ТА РЕКОМЕНДАЦІЙ

У своєму Висновку № 10 (2007) щодо судової ради на службі суспільства КРЄС рекомендує:

А. Загальні рекомендації:

а) важливо створити спеціальний орган, такий як судова рада, наділений повноваженнями захищати незалежність суддів як необхідного елемента держави, що керується верховенством права, і таким чином додержуючись принципу поділу влади;

б) судова рада має захищати незалежність як судової системи в цілому, так і окремих суддів та водночас гарантувати ефективність та якість правосуддя, як це визначено в статті 6 Європейської конвенції з прав людини, з тим, щоб посилити суспільну довіру до системи правосуддя;

в) судова рада повинна бути захищена від ризику обмеження своєї автономії на користь законодавчого чи виконавчих органів шляхом згадки в Конституції чи її еквіваленті.

Б. Щодо складу судової ради

а) для того, щоб уникнути сприйняття наявності корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій і відобразити різні суспільні погляди, судова рада повинна мати змішане представництво із значною більшістю суддів, навіть якщо окремі функції здійснюватимуться лише суддівським складом ради. Судова рада може також складатися повністю із суддів;

б) кандидати в члени, судді чи ні, повинні призначатися на підставі їхньої компетенції, досвіду, розуміння суддівської роботи та культури незалежності. Вони також не повинні бути діючими політиками або членами Парламенту чи працівниками виконавчої влади;

в) члени-судді повинні обиратися іншими суддями без будь-якого втручання з боку політичних органів або судової ієрархії за допомогою методів, котрі гарантують найширше представництво судової влади. Якщо для обрання використовуються прямі вибори, судова рада має прийняти правила, спрямовані на мінімізування будь-якої загрози суспільній довірі до системи правосуддя;

г) призначення членів-не суддів, з юридичним досвідом чи без, має здійснюватися неполітичним органом. Якщо такі члени все ж обираються Парламентом, то вони не повинні бути членами Парламенту, повинні обиратися кваліфікованою більшістю, що потребує суттєвої підтримки з боку опозиції, і повинні бути особами, які в загальному складі ради дають можливість урізноманітнити представництво суспільства.

В. Щодо функціонування судової ради

а) члени ради можуть здійснювати свої повноваження на постійній основі, але строк таких повноважень повинен обмежуватися в часі та кількості з тим, щоб зберегти зв'язок із суддівською практикою. Члени ради (судді і не судді) повинні мати гарантії незалежності та безсторонності;

б) судова рада повинна самостійно управляти своїм бюджетом та фінансуватися в обсязі, що дозволяє оптимальне та незалежне функціонування;

в) деякі рішення судової ради повинні мотивуватися та мати обов'язкову силу з можливістю оскарження в судовому порядку;

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

Г. Щодо повноважень судової ради

а) судова рада повинна мати широке коло завдань, спрямованих на захист та сприяння судовій незалежності й ефективності правосуддя. Слід також забезпечити відсутність конфлікту інтересів при здійсненні радою своїх різних функцій;

б) бажано, щоб судова рада мала повноваження з відбору, призначення та просування по службі суддів. Ці функції мають здійснюватися в повній незалежності від законодавчої чи виконавчої влади, а також в абсолютній прозорості щодо критеріїв відбору суддів;

в) судова рада має брати активну участь в оцінюванні якості правосуддя та у впровадженні інструментів забезпечення ефективності суддівської роботи, але при цьому рада не повинна заміняти собою відповідний орган судової влади, відповідальний за оцінювання окремих суддів;

г) судовій раді можуть бути довірені питання етики, а також розгляд скарг на суди з боку осіб, які користуються їхніми послугами;

г) судова рада може здійснювати організацію та нагляд за навчанням суддів, але планування та впровадження навчальних програм має залишатися відповідальністю навчального центру, з яким рада повинна співпрацювати для гарантування якості початкової підготовки та підвищення кваліфікації;

д) судова рада може мати розширені фінансові повноваження щодо обговорення та управління бюджетом судової влади, а також повноваження з адміністрування різних судів задля кращої якості правосуддя;

е) судова рада може бути також органом, що відіграє важливу роль у сфері сприяння та захисту іміджу правосуддя;

е) перед розглядом у Парламенті законопроекти, які можуть мати вплив на систему правосуддя, наприклад незалежність судової влади, або які можуть звужити гарантії доступу громадян до правосуддя, повинні отримати висновок судової ради;

ж) слід заохочувати співпрацю з різними судовими радами на європейському та міжнародному рівнях.