

Венеція, 22 червня 2007 року  
Висновок № 403/2006  
CDL-AD(2007)028

## Доповідь Європейської комісії "За демократію через право" (Венеціанської комісії) щодо призначення суддів

Доповідь ухвалено Венеціанською комісією  
на 70 пленарному засіданні  
(Венеція, 16—17 березня 2007 р.)

1. Венеціанська комісія ухвалила цю доповідь на своєму 70 пленарному засіданні (Венеція, 16—17 березня 2007 р.) в якості додаткового матеріалу до Висновку № 10 Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) щодо судової ради на службі суспільства відповідно до Технічного завдання КРЕС на 2007 р. (ССЈЕ (2007) 2, п. 4(i), який пропонує КРЕС провести з Венеціанською комісією відповідні консультації). Комісія представила свою доповідь на засіданнях робочої групи КРЕС (ССЈЕ-ГТ) в Римі (28—29 березня 2007 р.) і Граці (25—26 червня 2007 р.).

### Вступ

2. Вибір належної системи призначення суддів є одним з основних пріоритетів у новостворених демократичних державах, де часто висловлюються занепокоєння щодо незалежності й політичної безсторонності судівництва. Наявність політичного впливу на порядок призначення суддів загрожує незалежності судової влади в таких державах, тоді як у інших державах, і передовсім тих, де існують судові системи, котрі вже пройшли перевірку демократією, такі ж методи призначення суддів вважаються традиційними і ефективними.

3. Міжнародні стандарти в цьому відношенні тяжіють до широкої деполітизації порядку призначення суддів. Утім, не існує жодної моделі призначення суддів, яка була би позбавлена політичної складової і при цьому ідеально відповідала би принципу розподілу владних повноважень і забезпечувала повну незалежність судівництва.

### Система призначення суддів

4. Принцип І(2)(с) Рекомендації № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи проголошує, що: "Всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні мати в основі об'єктивні критерії; як обрання, так і кар'єра суддів повинні базуватись на заслугах, з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів їхньої праці. Орган, який є уповноваженим приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів. Для гарантії незалежності цього органу мають бути запроваджені такі положення, як, наприклад, нагляд за тим, щоб його члени призначались судовою владою, і щоб орган самостійно приймав рішення про власні правила процедури. Однак, якщо конституція, законодавство чи традиції дозволяють урядові брати участь у призначенні суддів, то необхідні гарантії того, щоб на такі процедури призначення не впливали інші мотиви, аніж ті, що пов'язані з викладеними вище об'єктивними критеріями".

5. В деяких інших демократичних країнах існують системи, у яких виконавча влада має значний вплив на призначення суддів. Такі системи можуть добре спрацьовувати на практиці і уможливлюють незалежність судівництва, оскільки

виконавча влада обмежена сформованою правовою культурою і давно усталеними традиціями.

6. Однак нові демократії ще не мали нагоди сформувати подібні традиції, здатні запобігати зловживанням. Відтак, **принаймні в нових демократичних державах повинні існувати чіткі конституційні положення, які гарантовано запобігатимуть політичним зловживанням інших гілок влади при призначенні суддів.**

7. В Європі способи призначення суддів значно різняться в силу особливостей різних країн та їхніх правових систем; більш того, способи призначення суддів можуть різнитись навіть у межах однієї національної правової системи в залежності від того, які саме судді призначаються на посади<sup>1</sup>.

8. Правила призначення суддів можна, попри всі відмінності, звести до двох основних категорій<sup>2</sup>.

### Обрання суддів

9. В тих системах, де передбачаються вибори суддів, судді обираються безпосередньо народом (що трапляється вкрай рідко і, зокрема, відбувається в Швейцарії на кантональному рівні) або ж Парламентом (так обирають швейцарських суддів федерального рівня і суддів у Словенії; в Україні Верховна Рада уповноважена обирати всіх інших суддів, окрім тих, що вже виконують свої обов'язки на професійних засадах) (*Примітка для українського читача: саме так — in Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine is entitled to elect all other judges than professional ones — зазначено в оригіналі документа*). Подеколи вважається, що така система більшою мірою забезпечує демократичну законність, але вона також може призвести до участі суддів у політичних кампаніях і до політизації процесу їхнього призначення.

10. Участь Парламенту в процесі призначення суддів може спричиняти політизацію призначення суддів. У світлі європейських стандартів добір і кар'єра суддів *"повинні базуватись на заслугах, з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів їхньої праці"*<sup>3</sup>. Обрання суддів у Парламенті має дискреційний характер, і навіть якщо кандидатури суддів пропонуються радою юстиції, не слід виключати, що виборний законодавчий орган зможе не утриматися від відхилення кандидата. Відтак, політичні міркування можуть взяти гору над об'єктивними критеріями.

11. Венеціанська комісія вже доходила висновку, що *"Парламенту безсумнівно більшою мірою властиві політичні ігри, і призначення суддів можуть призвести до політичних торгів у Парламенті, в яких кожний член Парламенту від того чи іншого округу захоче мати свого власного суддю"*<sup>4</sup>.

12. **Призначення на посаду звичайного судді не є належним предметом голосування в Парламенті** через неможливість виключення небезпеки того, що політичні міркування переважать об'єктивні заслуги кандидата.

### Безпосереднє призначення суддів

13. В системі, де судді безпосередньо призначаються на посади, такі призначення може робити глава держави. Зокрема, в Албанії глава держави призначає суддів за

<sup>1</sup> У зв'язку з особливими функціями суддів конституційних судів і зі зростаючою потребою в демократичній законності скасування законів, прийнятих Парламентом, який представляє суверенний народ, порядок призначення суддів конституційних судів часто відрізняється від порядку призначення суддів звичайних судів, якому присвячено цей документ (див. матеріал "Формування конституційних судів" в 20-му числі публікації "Наука і техніка демократії" — "The Composition of Constitutional Courts", Science and Technique of Democracy, № 20).

<sup>2</sup> Наведені приклади мають ілюстративний характер і не претендують на вичерпність. Наведена інформація базується на положеннях національних конституцій, які стосуються судоустрою.

<sup>3</sup> Рекомендація № R (94)12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності та ролі суддів.

<sup>4</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону Латвії про судоустрій і відповідних конституційних поправок, CDL-AD (2002) 26, пункт 22.

поданням Вищої ради юстиції; у Вірменії — за рекомендацією Ради суддів; у Чехії, в Грузії — за пропозицією Вищої ради юстиції; в Греції — після попереднього рішення Вищої суддівської ради; в Італії — за поданням Вищої ради юстиції<sup>1</sup>; в Литві — за рекомендацією "спеціального суддівського органу, передбаченого законом"; у Республіці Мальта — за рекомендацією Прем'єр-міністра; у Молдові — за поданням Вищої Ради магістратів; у Нідерландах — за рекомендацією суду, підтриманою Радою юстиції; у Польщі — за поданням Національної ради суддів; у Румунії — на основі пропозицій Вищої Ради магістратів; у Російській Федерації судді федеральних судів призначаються Президентом після висування головою Верховного Суду або головою Вищого арбітражного суду (а перед тим кандидатів зазвичай добирають за рекомендаціями кваліфікаційних комісій); у Словаччині — за поданням Ради суддів; в Україні — за поданням Вищої ради юстиції.

14. При оцінці цього усталеного способу призначення суддів треба розрізнити парламентські системи, у яких Президент (або монарх) має більше офіційних повноважень, і (напів)президентські системи. У першому випадку більш вірогідно, що Президент країни стоїть на віддалі від партійної політики і, як наслідок, його вплив становить меншу загрозу для незалежності суддів. **Найбільше значення, однак, має те, наскільки вільно глава держави приймає рішення про призначення судді.** Неодмінно треба забезпечити, щоби головну роль у цьому процесі відіграв такий незалежний орган, як рада юстиції. Пропозиції цього органу можуть відхилятися тільки у виняткових випадках, а Президенту не може бути дозволено призначати на суддівську посаду кандидата, який не потрапив до поданого радою списку<sup>2</sup>. **Якщо Президент має діяти лише в межах подання від незалежної ради суддів (див. нижче), призначення суддів Президентом країни не видається процедурою, що може створити проблеми.**

15. У ряді країн суддів призначає уряд (у Швеції "призначення на посади в судах ... здійснюються урядом або уповноваженим органом, який визначається урядом"). Подекуди призначення частково здійснюються главою держави, а частково — урядом. Так, у Нідерландах міністр юстиції несе політичну відповідальність за здійснення призначень суддів Королівськими указами і, відтак, контрастигує такі призначення. Як зазначалося вище, такий метод може функціонувати в системі зі сталими судовими традиціями, але його запровадження в нових демократичних країнах, безперечно, породжує побоювання.

16. Ще одним варіантом є пряме призначення судді (а не просто подання кандидатури) радою юстиції. Зокрема, в Італії та Португалії ради суддів мають повноваження призначати, переводити і підвищувати суддів, а також здійснювати дисциплінарний нагляд над судьями. В Болгарії судді, прокурори і слідчі магістрати призначаються Вищою судовою радою. Хорватських суддів призначає і звільняє Державна судова рада. На Кіпрі питання призначення суддів, їхнього підвищення по службі, переведення на інші посади, припинення повноважень, звільнення і дисциплінарної відповідальності належать до виключної компетенції Вищої ради судівництва. В колишній югославській республіці Македонії судді та голови судів призначаються і звільняються Судовою радою. В Туреччині Вища рада суддів і державних прокурорів повноважна призначати суддів, переводити їх на інші посади, просувати їх по службі та притягати до дисциплінарної відповідальності. Угорський Акт про організацію та управління діяльністю судів (№ LXVI від 1997 р.) започаткував

<sup>1</sup> В Італії Указ Президента Республіки, який водночас головує у Вищій раді юстиції, є чистою формальністю.

<sup>2</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо положень про судоустрій у проекті Конституції Республіки Сербія, CDL-AD (2005) 023, пункт 17.

Національну судову раду, уповноважену управляти діяльністю судів, включаючи призначення суддів.

17. У тій мірі, в якій забезпечується незалежність або автономність ради юстиції або судової ради, **безпосереднє призначення суддів таким органом становить собою незаперечно дієву модель.**

### **Роль ради юстиції в процедурі призначення суддів**

18. Згідно з Висновком № 1 (2001) КРЄС *"кожне рішення щодо призначення або кар'єри судді має спиратись на об'єктивні критерії та мусить прийматися або незалежним органом, або з дотриманням гарантій прийняття такого рішення не інакше, як на основі зазначених критеріїв"*.

19. В Європейській Хартії про статус суддів, прийнятій у Страсбурзі в липні 1998 року (DAJ/DOC (98) 23), зазначено: *"Щодо кожного рішення стосовно відбору та призначення судді на посаду, підвищення по службі або припинення його повноважень законом має бути передбачено втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів — судді, обрані їх колегами, і в якому було б гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу"*. Відповідно до Пояснювального меморандуму до Хартії термін "втручання" незалежного органу означає висновок, рекомендацію або подання, а також фактично прийняте ним рішення.

20. КРЄС підтримує викладені в Європейській Хартії стандарти щодо *"втручання (в достатньо широкому розумінні, включаючи висновок, рекомендацію або подання, а також фактично прийняте рішення) незалежного органу, в якому якнайширше представлені судді, демократично обрані іншими суддями"*.

21. Багато європейських країн незалежно від того, яка система призначення суддів у них існує, запровадили спеціальні органи (вищі ради юстиції), наділені виключними або іншими повноваженнями щодо призначення суддів<sup>1</sup>.

22. *"В багатьох демократіях Європи до правових систем включено політично нейтральні вищі ради юстиції або аналогічні органи — подеколи передбачені національними конституціями — як дієві засоби забезпечення засадних демократичних принципів. До таких принципів належать незалежність і автономність судівництва, роль судової гілки влади в демократичній системі. Незалежність і автономність судової влади має реально існувати на практиці як конкретне підтвердження і прояв розподілу влади в суспільстві"*<sup>2</sup>.

23. **Саме по собі існування вищої ради юстиції не може автоматично виключити політичні міркування в процедурі призначення суддів.** Наприклад, *"у Хорватії Вища рада юстиції, яка складається з 11 членів (семеро суддів, двоє прокурорів і двоє науковців), відповідає за призначення суддів, але міністр юстиції може запропонувати кандидатури цих 11 членів ради для обрання Палатою представників Парламенту Хорватії, і Вища рада юстиції має щодо всіх суддівських призначень проводити консультації з парламентським комітетом із судових питань, який контролюється тією партією, що сформувала нинішній уряд. Хоча стаття 4 зміненої Конституції Хорватії виголошує принцип розподілу влади, в ній також далі зазначається, що цей принцип включає "всі*

<sup>1</sup> Албанія, Андорра, Бельгія, Болгарія, Кіпр, Грузія, Греція, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Ісландія, Ірландія, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Росія (де існують кваліфікаційні комісії, включаючи вищу кваліфікаційну комісію, які надають рекомендації щодо призначення і — за особливих обставин — звільнення суддів), Словаччина, Словенія, Македонія, Сполучене Королівство, Україна, Туреччина.

<sup>2</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо нещодавніх поправок до Закону про конституційні засади Республіки Албанія, CDL-INF (1998) 009, пункт 5.

*форми взаємного співробітництва і взаємний контроль інститутів влади", що, безумовно, не виключає політичний вплив на призначення суддів або їхнє просування по службі. В Ірландії, попри існування комісії з питань призначення суддів, саме політичні міркування визначають, хто з кандидатів (які всі вже пройшли комісію) буде на конкурсній основі призначений міністром юстиції (а відношення до просувань суддів по службі ця комісія взагалі не має)"<sup>1</sup>.*

24. Функції вищих рад юстиції можуть значною мірою різнитись. Наприклад, роль рад суддів у Німеччині різниться в залежності від рівня судів. Бувають ради з питань призначення суддів, котрі мають суто дорадчий характер. Угорський Акт про організацію та управління діяльністю судів (№ LXVI від 1997 р.) створив Національну судову раду, уповноважену управляти діяльністю судів, включаючи призначення суддів. В Італії та Португалії ради суддів мають повноваження призначати, переводити і підвищувати суддів, а також здійснювати дисциплінарний нагляд над суддями. В Нідерландах Рада юстиції діє лише в якості посередника, а кандидати на посади суддів висувуються відповідними сходами.

25. Венеціанська комісія дотримується думки, що **рада юстиції має чинити вирішальний вплив на призначення і кар'єрне зростання суддів і на покарання суддів у дисциплінарному порядку** (можливо, через дисциплінарну комісію, створену при раді). При цьому **накладене дисциплінарне покарання має підлягати оскарженню в суді**.

26. Хоча участь ради юстиції в призначенні суддів є ключовою, вона не має перебирати на себе загальне адміністрування судовою системою, яке варто залишити за міністерством юстиції. *"Автономна рада юстиції, яка гарантує незалежність судівництва, не означає, що суддям надається повне самоврядування. Управління адміністративними аспектами діяльності судової системи не обов'язково має бути лише в руках суддів"*<sup>2</sup>.

#### **Склад ради юстиції**

27. Неодмінно треба знайти рівновагу між, з одного боку, суддівською незалежністю та самоврядуванням і, з іншого боку, обов'язковою підзвітністю судової влади. Така рівновага запобігатиме негативним наслідкам корпоратизації судівництва. В цьому контексті необхідно забезпечити, щоб дисциплінарні провадження щодо суддів проводилися ефективно і не наражалися на надмірний спротив колег по суддівському корпусу. Одним зі способів досягнення цієї мети є створення ради юстиції зі збалансованим складом членів.

28. На думку Венеціанської комісії, *"немає якоїсь стандартної моделі, якій мала б слідувати демократична країна при створенні ради юстиції, аби лиш функціонування такої ради досягало мети забезпечення належного функціонування незалежної судової системи в демократичній державі. Хоча існують моделі, в яких участь інших гілок влади (законодавчої та виконавчої) в діяльності рад юстиції категорично виключена або зведена до мінімуму, в більшості національних законодавств така участь все ж якоюсь мірою визнається і виправдовується суспільним контекстом функцій вищої ради юстиції та потребою в тому, щоб інші гілки державної влади здійснювали моніторинг адміністративної діяльності судової влади. Очевидно, що судова влада має бути в рамках закону відповідальною за свої дії, за умов наявності відповідної справедливої та належної процедури і можливості звільнення судді з посади лише на доведених підставах. Утім, загалом вважається, що основною метою існування вищої ради юстиції*

<sup>1</sup> Висновок КРЕС № 1 (2001) щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів, пункт 20.

<sup>2</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо нещодавніх поправок до Закону про конституційні засади Республіки Албанія, CDL-INF (1998) 009, пункт 12.

*є захист незалежності суддів шляхом ізолювання їх від неналежного тиску інших гілок державної влади в таких питаннях, як добір і призначення суддів та здійснення дисциплінарних функцій (...)"<sup>1</sup>.*

29. Що стосується існуючої практики формування складу рад юстиції, то "основним правилом видається те, що представники судової влади становлять велику частку загального складу ради, із забезпеченням справедливої рівноваги між представниками судівництва та іншими членами ради, які виконують обов'язки *ex officio* чи на *виборній основі*"<sup>2</sup>. Відтак, **значна частка або більшість членів ради юстиції має обиратися саме представниками судової влади.** Для забезпечення демократичної легітимності ради юстиції **інші її члени мають обиратися Парламентом з числа осіб із належною кваліфікацією в сфері права і з урахуванням можливого конфлікту інтересів.**

30. Зазвичай до складу рад юстиції також входять особи, які не належать до судової влади і представляють інші владні гілки або ж наукові та професійні кола. Такий склад виправдовується тим, що "контроль за якістю та безсторонністю правосуддя становить собою функцію, яка виходить за межі інтересів конкретного судді. Здійснення радою такого контролю підвищить довіру громадян до відправлення правосуддя"<sup>3</sup>. Більш того, завелика більшість суддів у складі ради може породити занепокоєння відносно ризиків "корпоративного управління".

31. Участь законодавчої влади у формуванні ради юстиції є характерною практикою. **"В демократичній системі, яка керується демократичними принципами, видається розумним установити зв'язок між радою юстиції та Парламентом як усобленням волі народу"**<sup>4</sup>. Зазвичай законодавчі органи наділяються правом обирати частину членів вищих рад юстиції з числа правників<sup>5</sup>; однак у деяких національних системах самі члени Парламенту входять до складу рад юстиції<sup>6</sup>. Втім, також існують системи, де призначення суддів перебуває в руках виконавчої влади, а членам Парламенту не дозволено бути членами ради юстиції<sup>7</sup>.

32. Проте задля ізолювання ради юстиції від політики **треба, щоб її члени не були членами Парламенту поточного скликання.** Венеціанська комісія також безумовно підтримує деполітизацію ради юстиції **шляхом обрання її парламентської квоти кваліфікованою більшістю Парламенту**<sup>8</sup>. Це має запобігати заповненню вакантних посад прибічниками більшості, яка сформувала уряд. Тут потрібен компроміс із опозицією, який вірогідніше матиме наслідком збалансований та професійний склад вищої ради юстиції.

33. Хоча присутність у раді юстиції представників виконавчої влади може породити побоювання відносно довіри до ради, зазначена практика формування рад юстиції доволі поширена. Прикладами слугують Франція (Президент Республіки також очолює Раду юстиції, а міністр юстиції є заступником голови *ex officio*), Болгарія

<sup>1</sup> Висновок Венеціанської комісії про реформу судової системи Болгарії, CDL-INF (1999) 005, пункт 28.

<sup>2</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо нещодавніх поправок до Закону про конституційні засади Республіки Албанія, CDL-INF (1998) 009, пункт 12.

<sup>3</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо нещодавніх поправок до Закону про конституційні засади Республіки Албанія, CDL-INF (1998) 009, пункт 9.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Зокрема, в Болгарії ("з числа практикуючих правників високого професійного і морального рівня з принаймні 15-річним професійним стажем"), Італії ("з числа університетських професорів права та правників з 15-річним досвідом практики") і Словенії ("п'ятеро членів Ради з числа практикуючих правників, професорів права та інших юристів обираються шляхом голосування в Національній асамблеї за поданням Президента Республіки. Шестеро членів Ради обираються з числа діючих суддів").

<sup>6</sup> Наприклад, у Грузії та Угорщині.

<sup>7</sup> У Нідерландах, за винятком призначень членів Касаційного суду, які здійснюються Парламентом.

<sup>8</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо законопроекту про внесення поправок до Закону про судову систему Болгарії, CDL-AD (2002) 015, пункт 5.

(де не засіданнях Вищої ради юстиції міністр юстиції головує, але не має права голосу) і Румунія (під час розгляду кандидатур суддів головує міністр юстиції, але права голосу не має). В Туреччині міністр юстиції та заступник держсекретаря Міністерства юстиції входять ex officio до Вищої ради суддів і державних прокурорів, а інші сім членів ради обираються двома вищими судами (Касаційним судом і Судом держави). На думку Венеціанської комісії, саме по собі членство представників виконавчої влади в раді юстиції начебто не зашкоджує незалежності ради. Однак **міністр юстиції не повинен брати участь у прийнятті всіх рішень ради, наприклад тих, що стосуються дисциплінарних заходів**<sup>1</sup>.

34. *"Присутність у раді юстиції міністра юстиції викликає певні занепокоєння в зв'язку з переведенням суддів на інші посади та із дисциплінарними заходами щодо суддів (на першому етапі та на етапі оскарження) і прокурорів. Кандидатури суддів і прокурорів висувуються лише радою юстиції, що унеможлиблює неналежний політичний вплив на прийняття відповідних рішень. При цьому варто, щоб міністр юстиції не був дотичним до прийняття рішень стосовно переведення суддів і дисциплінарних заходів щодо суддів, оскільки причетність його до прийняття таких рішень може призвести до неналежного втручання уряду"*<sup>2</sup>.

### Голова ради юстиції

35. Необхідно забезпечити, щоб у раді юстиції головувала безстороння і далека від партійної політики особа. Отже, в парламентських системах, де президент/ глава держави переважно наділений формальними повноваженнями, ніщо не заважає його головуванню в раді юстиції, але в (напів)президентських парламентських системах **голову ради юстиції мала б обирати сама рада з числа тих її членів, які не представляють судову владу**. Такий порядок урівноважив би необхідну незалежність голови ради і потребу в уникненні можливих корпоративних тенденцій всередині ради.

### Чинники призначення суддів

36. Необхідно приділити належну увагу тим підставам, на яких призначатимуться чи підвищуватимуться по службі судді. В деяких країнах суддів призначають за результатами конкурсних іспитів<sup>3</sup>, в інших країнах їх добирають з числа досвідчених практикуючих правників<sup>4</sup>. Обидва методи можуть а ргіогі породити питання. Можна не погодитись із тим, щоб призначення суддів здійснювалися лише на основі іспитів, і додатково враховувати особисті якості кандидатів та їхній досвід, а добір кандидатів з числа досвідчених практиків може викликати побоювання щодо об'єктивності процедури добору.

37. У Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів пропонується, щоб *"органи, які в державах-учасницях відповідають за рекомендування і здійснення призначень і підвищення по службі, наразі запровадили, оприлюднили та почали застосовувати об'єктивні критерії, які забезпечать добір і розвиток професійної кар'єри суддів на основі заслуг, "з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів*

<sup>1</sup> В Нідерландах членам уряду не дозволено членство в Раді юстиції, а дисциплінарні стягнення накладаються самими суддями.

<sup>2</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо нещодавніх поправок до Закону про конституційні засади Республіки Албанія, CDL-INF (1998) 009, пункт 16.

<sup>3</sup> Наприклад, в Італії, де цей принцип виголошений Конституцією (ст. 106).

<sup>4</sup> У таких країнах, як Кіпр, Мальта, Сполучене Королівство і Нідерланди паралельно застосовуються обидві процедури.

їхньої праці". Опісля ці або інші органи, що відповідають за призначення суддів і підвищення їх по службі, будуть зобов'язані діяти відповідним чином, що принаймні створить можливість аналізувати суть прийнятих критеріїв та їхнє практичне застосування".

### **Призначення з випробувальним строком**

38. В Європейській Хартії про статус суддів зазначено: *"Очевидно, що існування випробувальних термінів або вимог щодо поновлення на посаді означає труднощі та навіть небезпеку незалежності та безсторонності відповідного судді, який прагне закріпитися на посаді або поновити свій контракт"*.

39. Загальна Декларація щодо незалежності правосуддя, прийнята в Монреалі Світовою конференцією з питань незалежності правосуддя в червні 1983 року, проголошує: *"Призначення суддів на тимчасовій основі чи з випробувальним періодом несумісне з суддівською незалежністю. Там, де такі призначення практикуються, вони мають бути поступово припинені"*.

40. Венеціанська комісія вважає, що встановлення випробувального строку для суддів може підточити їхню незалежність, оскільки вони можуть відчувати тиск щодо винесення рішень по справах у певний спосіб: *"Рішення апеляційної палати Вищого Суду Шотландії в справі Starr v. Ruxton, ([2000] H.R.L.R 191; див. також справу Millar v. Dickson [2001] H.R.L.R 1401) показує, якого роду труднощі можуть мати місце. В зазначеній справі шотландський суд постановив, що гарантія статті 6 (1) ЄКПЛ щодо слухання справи незалежним судовим органом не була дотримана у випадку слухання кримінальної справи тимчасовим шерифом, призначеним на річний термін, подовження якого залежало від розсуду виконавчої влади. На підставах цієї справи не варто наважуватись на твердження, що тимчасово виконуючий свої обов'язки або тимчасово призначений на посаду суддя за жодних обставин не може вважатися незалежним судовим органом у розумінні Конвенції, але зазначена справа безумовно свідчить про бажаність гарантування тимчасово призначеному судді подальшого перебування на посаді на постійних засадах, якщо тільки не виникають обставини, котрі призвели б до звільнення з посади постійно призначеного судді. В інакшому разі суддю не можна вважати повністю незалежним"*<sup>1</sup>.

41. Зазначене не слід тлумачити як виключення всіх можливостей тимчасового призначення суддів. У країнах, де судові системи є відносно молодими, може існувати реальна потреба попередньо до постійного призначення судді переконатись, чи він справді здатен ефективно виконувати свої обов'язки. Якщо призначення судді на тимчасових засадах вважається необхідним, **"відмова від затвердження судді на посаді на постійній основі може мати місце згідно з об'єктивними критеріями та із застосуванням тих процедурних гарантій, які застосовуються при звільненні судді з посади"**<sup>2</sup>.

42. Головне полягає в тому, щоб виключити ті фактори, які можуть зазіхнути на незалежність суддів: *"Незважаючи на похвальну мету забезпечення високих стандартів через систему оцінки, **вкрай складно примирити суддівську незалежність із системою оцінки його діяльності. Якщо треба обирати щось одне з двох, то головною цінністю є суддівська незалежність"***<sup>3</sup>.

43. Щоб примирити потребу випробування/оцінки судді з суддівською незалежністю, деякі країни (приміром Австрія) запровадили систему, котра передбачає оцінку роботи кандидатів на посади суддів під час випробувального періоду, впродовж

<sup>1</sup> Висновок Венеціанської комісії щодо проекту конституційних поправок про реформу судової системи в колишній югославській республіці Македонія, CDL-AD (2005) 038, пункт 23.

<sup>2</sup> Там само, пункт 30.

<sup>3</sup> Там само, пункт 29.



якого кандидат допомагає судді в підготовці рішень, але не має права сам виносити судові рішення, які є прерогативою суддів, що вже обіймають свої посади на постійних засадах.

## **Висновки**

44. Європі властиве розмаїття систем призначення суддів і **не існує жодної застосовуваної до всіх країн моделі.**

45. У більш давніх демократіях виконавча влада подеколи має вирішальний вплив на призначення суддів. Такі системи можуть добре спрацьовувати на практиці та уможливають незалежне судівництво, оскільки відповідні повноваження виконавчої влади обмежені правовою культурою та традиціями, які формувалися впродовж тривалого часу.

46. Утім, нові демократичні держави ще не мали нагоди сформувати такі традиції, які запобігали б зловживанням, і з цієї причини принаймні в таких країнах потрібні **чіткі конституційні й законодавчі положення як засоби попередження** політичних зловживань у призначенні суддів.

47. **Призначення суддів загальних судів (тобто всіх судів, окрім Конституційного) не є належним предметом для голосування в Парламенті** в силу неможливості виключення небезпеки того, що політичні міркування переважать об'єктивні заслуги кандидатів.

48. Належним способом гарантування незалежності суддів є створення **ради юстиції; склад цього органу, його повноваження і незалежність мають гарантуватися Конституцією.**

49. Така рада має відігравати визначальну роль у **призначенні суддів, їхньому просуванні по службі та вжитті дисциплінарних заходів** щодо суддів.

50. Судді, обрані іншими судьями, мають складати значну частку або **більшість складу ради юстиції.** Для забезпечення демократичної легітимності ради юстиції інші її члени мають обиратися Парламентом з числа осіб із належною кваліфікацією в сфері права.

51. Необхідно знайти рівновагу між, з одного боку, суддівською незалежністю та самоврядуванням і, з іншого боку, необхідною підзвітністю судової влади задля уникнення негативних наслідків корпоратизації судової системи. В цьому контексті необхідно забезпечити, щоб дисциплінарне провадження щодо суддів відбувалося ефективно і не наражалося на спротив колег по суддівському корпусу.