

# Рекомендація CM/Rec (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів) \*

Комітет Міністрів відповідно до положень ст. 15.b Статуту Ради Європи,

враховуючи положення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція), в якій зазначено, що «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом», та відповідне прецедентне право Європейського суду з прав людини;

враховуючи Основні принципи незалежності судових органів ООН, схвалені Генеральною Асамблеєю ООН у листопаді 1985 року;

враховуючи Висновки Консультативної ради європейських суддів (CCJE), діяльність Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ) та Європейську хартію про закон «Про статус суддів», підготовлену в рамках багатосторонніх зустрічей Ради Європи;

зважаючи на те, що виконуючи суддівські функції, суддя відіграє основну роль у забезпеченні захисту прав людини та основоположних свобод;

бажаючи сприяти незалежності суддів, яка є невід'ємним елементом верховенства права, необхідним для неупередженості суддів та функціонування судової системи;

підкреслюючи, що незалежність судової влади забезпечує кожній особі право на справедливий суд і тому є не привілеєм суддів, а гарантією поваги до прав людини та основоположних свобод, що дає змогу кожній особі відчувати довіру до судової системи;

усвідомлюючи потребу гарантувати суддям право на власну позицію та здійснення повноважень для створення ді-

євої та справедливої правової системи і заохочувати їх до активної участі у функціонуванні судової системи;

знаючи про необхідність забезпечення належного виконання суддівських обов'язків і повноважень, спрямованих на захист інтересів усіх осіб;

бажаючи ознайомитися з досвідом держав-членів щодо організації роботи судових установ відповідно до принципу верховенства права;

враховуючи існування різних правових систем, конституційних позицій і підходів до поділу влади;

зважаючи на те, що ніщо в цій Рекомендації не спрямоване на зменшення гарантій незалежності, наданих суддям конституціями або правовими системами держав-членів;

пам'ятаючи, що в деяких державах-членах конституційно або в межах правових систем створено ради, які в цій Рекомендації називатимуться радами суддів;

бажаючи сприяти підтриманню відносин між органами судової влади та суддями різних держав-членів для розвитку єдиної суддівської культури;

вважаючи, що Рекомендація Rec(94)12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, дієвості та ролі суддів потребує суттєвого оновлення для посилення дії всіх заходів, необхідних для сприяння незалежності суддів, підвищення ефективності їхньої роботи, зміцнення ролі суддів та судової системи загалом,

рекомендує урядам держав-учасниць вжити заходів для забезпечення застосування положень, що містяться в Додатку до цієї Рекомендації, яка заміняє Рекомендацію Rec(94)12, у своєму законодавстві, політиці та практиці, а також надати суддям можливість виконувати свої функції згідно з цими положеннями.

## Додаток до Рекомендації CM/Rec (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи

### Розділ I. Основні аспекти

#### Сфера застосування Рекомендації

1. Ця Рекомендація застосовується щодо кожної особи, яка здійснює судочинство, зокрема й осіб, на яких покладено вирішення конституційних питань.

2. Положення, викладені в цій Рекомендації, також застосовуються щодо непрофесійних суддів, крім випадків, коли з контексту стає очевидним, що зазначені принципи застосовуються лише до професійних суддів.

#### Незалежність судової влади та рівень, на якому вона повинна гарантуватися

3. Як зазначено у ст. 6 Конвенції, метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом лише на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу.

4. Незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. Це є основним принципом верховенства права.

5. Судді повинні мати необмежену свободу щодо неупередженого розгляду справ відповідно до законодавства та власного розуміння фактів.

\* Матеріал до друку надав голова Апеляційного суду Запорізької області В.В. Городовенко. Переклад тексту Рекомендації здійснила завідувачий сектором перекладів відділу міжнародного співробітництва Верховного Суду України І.В. Котова.

6. Судді повинні мати достатні повноваження та змогу їх здійснювати для виконання своїх обов'язків, підтримання юрисдикції та гідності суду. Юрисдикція судді повинна поширюватися на будь-яку особу, причетну до справи, у тому числі на державні органи або їх представників.

7. Незалежність суддів та судової влади мають гарантуватися Конституцією або бути закріплені на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому рівні мають бути встановлені більш конкретні норми.

8. Якщо судді вважають, що їхня незалежність опинилася під загрозою, вони повинні мати можливість звернутися до ради суддів чи іншого незалежного органу або ж скористатися дієвими засобами правового захисту.

9. Ніхто не має права вилучати справу в судді без поважних причин. Рішення про це повинен приймати орган судової влади на основі об'єктивних, попередньо встановлених критеріїв та за прозорою процедурою.

10. Лише самі судді повинні приймати рішення у конкретних справах, спираючись на власну компетенцію, як це визначено законом.

## Розділ II. Зовнішня незалежність

11. Зовнішня незалежність не є прерогативою чи привілеєм, наданим для задоволення власних інтересів суддів. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які домагаються та очікують неупередженого правосуддя. Незалежність суддів слід розуміти як гарантію свободи, поваги до прав людини та неупередженого застосування права. Неупередженість та незалежність суддів є необхідними для гарантування рівності сторін перед судом.

12. Без шкоди для своєї незалежності судді та судова влада повинні підтримувати конструктивні робочі відносини з установами та органами влади, які беруть участь в управлінні та адмініструванні судів, а також з професіоналами, завдання яких пов'язані з роботою суддів.

13. Потрібно вжити всіх необхідних заходів для забезпечення поваги, захисту і сприяння незалежності та неупередженості суддів.

14. Закон повинен передбачати санкції проти осіб, які намагаються певним чином впливати на суддів.

15. Судові рішення мають бути обґрунтовані та оголошені публічно. Однак судді не зобов'язані роз'яснювати, якими переконаннями вони керувалися при прийнятті таких рішень.

16. Рішення суддів не можуть підлягати будь-якому перегляду поза межами апеляційних процедур, закладених у законодавстві.

17. За винятком рішень про амністію, помилування або подібних заходів, виконавча та законодавча влада не повинні приймати рішення, які скасовують судові рішення.

18. Коментуючи рішення суддів, виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї. Їм також слід уникати дій, які можуть поставити під сумнів їхнє бажання виконувати рішення суддів, за винятком випадків, коли вони мають намір подати апеляцію.

19. Судові провадження та питання, що стосуються здійснення правосуддя, становлять громадський інтерес. Проте право на отримання інформації щодо судових питань має виконуватися з урахуванням обмежень, встановлених зважаючи на незалежність судової влади. Схвалюється

створення посад речників судів чи відділів з питань преси та зв'язків із громадськістю у сфері відповідальності судів або при радах суддів чи інших незалежних органах влади. Суддям слід виявляти стриманість у відносинах із засобами масової інформації.

20. Судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать. Їм слід бути обізнаними щодо очікувань громадськості від судової системи та скарг на її функціонування. Цьому могла б сприяти наявність постійних механізмів отримання такої інформації, створених радами суддів чи іншими незалежними органами.

21. Судді можуть займатися діяльністю, яка не належить до їхніх офіційних функцій. Для уникнення фактичних або передбачуваних конфліктів інтересів така діяльність має бути сумісною з їх неупередженістю та незалежністю.

## Розділ III. Внутрішня незалежність

22. Принцип незалежності судової влади означає незалежність кожного судді при здійсненні ним функцій прийняття судових рішень. У процесі прийняття рішень судді мають бути незалежними та неупередженими, а також мати можливість діяти без будь-яких обмежень, впливу, тиску, погроз або прямого чи непрямого втручання будь-яких органів влади, зокрема внутрішніх органів судової влади. Ієрархічна організація судової влади не повинна підірвати незалежність суддів.

23. Вищі суди не повинні давати суддям вказівок щодо того, які рішення потрібно приймати в конкретних справах, за винятком попередньої ухвали або при вирішенні питання про обрання засобів правового захисту відповідно до закону.

24. Розподіл справ серед суддів суду має здійснюватися на основі об'єктивних попередньо встановлених критеріїв для забезпечення права на незалежність та неупередженість суддів. На такий розподіл справ не повинні впливати сторони у справі чи інші особи, зацікавлені в результатах розгляду справи.

25. Судді повинні мати можливість створювати професійні організації, метою яких є захист їхньої незалежності, інтересів та сприяння утвердженню верховенства права, чи приєднуватися до них.

## Розділ IV. Ради суддів

26. Ради суддів є незалежними органами, створеними відповідно до закону або конституції, які прагнуть зберегти незалежність суддів та судової влади загалом і, таким чином, сприяти ефективному функціонуванню судової системи.

27. Не менше половини членів таких рад мають бути суддями, яких обирають самі ж судді із судів усіх рівнів з повагою до плюралізму в судовій системі.

28. Ради суддів повинні демонструвати найвищий рівень прозорості щодо суддів та суспільства, вдосконалюючи попередньо встановлені процедури та приймаючи обґрунтовані рішення.

29. Під час виконання своїх функцій ради суддів не повинні втручатись у незалежність окремих суддів.

## Розділ V. Незалежність, ефективність і ресурси

30. Дієвість суддів та судової системи — необхідна умова для захисту прав кожної особи, виконання вимог ст. 6 Конвенції, правової визначеності та віри громадськості у верховенство права.

31. Дієвістю є прийняття якісних рішень упродовж розумного строку після справедливого розгляду справ. Судді зобов'язані забезпечувати ефективне управління справами, за які вони несуть відповідальність, включаючи виконання рішень, які входять до їх юрисдикції.

32. Органи влади, які відповідають за організацію та функціонування судової системи, зобов'язані забезпечувати суддям умови, що дають їм змогу виконувати свою місію та досягати ефективності, захищаючи й поважаючи незалежність і неупередженість суддів.

### Ресурси

33. Кожна держава повинна виділяти судам достатньо ресурсів, приміщень та устаткування, щоб вони могли функціонувати відповідно до стандартів, викладених у ст. 6 Конвенції, а також щоб судді могли ефективно працювати.

34. Суддів необхідно забезпечити інформацією, потрібною для прийняття відповідних процесуальних рішень, якщо такі рішення мають фінансові наслідки. Повноваження судді приймати рішення в окремій справі не має обмежуватися лише вимогою найефективнішого використання ресурсів.

35. У судах має працювати достатня кількість суддів та кваліфікований допоміжний персонал.

36. Для попередження виникнення та зменшення надмірного робочого навантаження в судах потрібно вжити необхідних заходів для забезпечення незалежності судової влади, щоб передати вирішення несудових питань іншим особам із відповідною кваліфікацією.

37. І органи влади, і судді повинні підтримувати ідею використання систем електронного розподілу справ і технологій зв'язку та передачі інформації. Використання таких систем у судах вітається.

38. Необхідно вжити всіх необхідних заходів для гарантування безпеки суддів. До цих заходів належить захист судів і суддів, які можуть стати чи вже стали жертвами погроз або актів насильства.

### Альтернативне вирішення спорів

39. Слід сприяти застосуванню механізмів альтернативного вирішення спорів.

### Адміністрування судів

40. При підготовці бюджету судової системи можуть проводитися консультації з радами суддів (де вони існують) або іншими незалежними органами влади, які відповідають за адміністрування судів, із суддями та/або професійними організаціями суддів.

41. Слід заохочувати суддів брати участь в адмініструванні судів.

### Оцінювання

42. З метою сприяння ефективному здійсненню правосуддя та постійному підвищенню його якості відповідно до

параграфу 58 держави-члени мають впроваджувати системи оцінювання суддів органами судової влади.

### Міжнародний вимір

43. Державам слід забезпечити суди відповідними засобами для гарантування ефективного виконання суддями своїх функцій при розгляді справ, до яких залучені іноземні або міжнародні органи, а також підтримувати міжнародне співробітництво між суддями.

## Розділ VI. Статус судді

### Добір і підвищення по службі

44. Рішення, які стосуються добору та підвищення суддів по службі, мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які попередньо визначені законом чи компетентними органами влади. Прийняття таких рішень має базуватися на заслугах, з урахуванням кваліфікації, вмінь та потенціалу, необхідних для вирішення справ при застосуванні закону, зберігаючи повагу до людської гідності.

45. Щодо суддів або кандидатів на посаду судді не має бути жодної дискримінації на підставі статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження, належності до національної меншини, власності, неспроможності, народження, сексуальної орієнтації або інших ознак. Вимога, щоб суддя або кандидат на посаду судді був громадянином відповідної держави, не повинна вважатися дискримінаційною.

46. Орган влади, який приймає рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади. Для гарантування незалежності такого органу щонайменше половина його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями.

47. Проте, коли конституційними або іншими правовими положеннями передбачено, що рішення про добір та підвищення суддів по службі приймає глава держави, уряд або законодавча влада, незалежний та компетентний орган, значна кількість членів якого сформована із суддів (без шкоди нормам Розділу IV, які застосовуються до рад суддів), повинен мати повноваження надавати рекомендації або викладати свою точку зору, які відповідний орган, що здійснює призначення, має застосовувати на практиці.

48. Членство незалежних органів влади, зазначених у параграфах 46 та 47, повинно забезпечувати якнайширше представництво. Їхня діяльність має бути прозорою; причини щодо прийняття рішень мають надаватися на вимогу заявників. Кандидат, який не пройшов етап добору, повинен мати право оскаржити рішення або принаймні процедуру, згідно з якою було прийняте це рішення.

### Термін перебування на посаді та незмінюваність

49. Забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності — ключові елементи принципу незалежності суддів. Відповідно, судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, де такий існує.

50. Термін перебування суддів на посаді має визначатися законом. Призначення на посаду на постійній основі має бути призупинене лише у випадках значного порушення дисциплінарних або кримінальних положень, визна-

чених законом, або якщо суддя більше не може виконувати суддівські функції. Достроковий вихід судді у відставку повинен бути можливим лише на прохання цього судді або у зв'язку зі станом здоров'я.

51. Якщо суддю приймають на посаду на випробувальний або на фіксований термін, рішення про підтвердження чи продовження такого призначення має прийматися лише відповідно до параграфу 44, щоб забезпечити цілковите дотримання принципу незалежності судової системи.

52. Суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього вживаються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи.

### Оплата праці

53. Основні норми системи оплати праці професійних суддів мають бути визначені законом.

54. Оплата праці суддів повинна відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхні рішення. Мають існувати гарантії збереження належної оплати праці на випадок хвороби, відпустки по догляду за дитиною, а також гарантії виплат у зв'язку з виходом на пенсію, які мають відповідати попередньому рівню оплати їх праці. Для захисту оплати праці суддів від зменшення слід прийняти спеціальні законодавчі положення.

55. Потрібно уникати впровадження систем, в яких основна оплата праці суддів залежить від їхніх досягнень, оскільки в такому випадку можуть виникнути перешкоди для незалежності суддів.

### Навчання

56. Судді повинні забезпечуватися теоретичним, практичним початковим навчанням та навчанням без відриву від роботи, яке повністю фінансується державою. У це навчання мають входити предмети з економічної, соціальної та культурологічної тематики, пов'язані з виконанням суддівських функцій. Інтенсивність і тривалість такого навчання мають визначатися з огляду на попередній професійний досвід.

57. Незалежний орган влади повинен забезпечити згідно з освітньою автономією відповідність початкового навчання та навчання без відриву від виробництва вимогам відкритості, компетентності та неупередженості, властивим посаді судді.

### Оцінювання

58. Якщо органи судової влади встановлюють системи для оцінювання роботи суддів, такі системи мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях. Ці критерії повинен оприлюднити компетентний судовий орган. Процедурою має бути передбачений дозвіл суддям висловлювати погляди щодо власної діяльності та її оцінювання, а також оскаржувати оцінювання в незалежному органі влади або суді.

## Розділ VII. Обов'язки та зобов'язання

### Обов'язки

59. Судді під час проведення судового розгляду повинні захищати права та свободи всіх осіб однаково, поважаючи їхню гідність.

60. Під час розгляду всіх справ судді повинні діяти незалежно та неупереджено, забезпечувати сторонам можливість бути об'єктивно вислуханими, пояснювати за потреби процедурні питання. Судді мають діяти без будь-якого неналежного зовнішнього впливу на судовий розгляд і відповідно поводитися.

61. Судді мають приймати рішення у справах, які передані їм на розгляд. Вони можуть відмовитися від справи або її розгляду лише якщо для цього є поважні причини.

62. Судді повинні розглядати кожну справу з належною ретельністю та впродовж розумного строку.

63. Судді повинні чітко викладати причини прийняття рішень простою та зрозумілою мовою.

64. У відповідних справах судді мають заохочувати сторони досягати мирного врегулювання спору.

65. Судді повинні регулярно підвищувати та вдосконалювати свій професійний рівень.

### Відповідальність і дисциплінарні провадження

66. Тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості.

67. Лише держава може домагатися цивільної відповідальності судді, подавши скаргу до суду у разі, коли цей суддя повинен був присудити компенсацію.

68. Тлумачення закону, оцінювання фактів або доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для кримінальної відповідальності, крім випадків злочинного наміру.

69. Дисциплінарне провадження може бути ініційоване, якщо суддя не виконав свої обов'язки ефективно та належним чином. Такі провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання. Дисциплінарні санкції мають бути пропорційними.

70. Судді не повинні нести особисту відповідальність за випадки, коли їхні рішення були скасовані або змінені в процесі апеляційного розгляду.

71. Коли суддя не виконує суддівські функції, він може бути притягнутий до відповідальності згідно із цивільним, кримінальним або адміністративним правом, як і всі інші громадяни.

## Розділ VIII. Етика суддів

72. Судді у своїй діяльності повинні керуватися етичними принципами професійної поведінки. Ці принципи можуть містити не лише обов'язки, щодо яких може бути ініційоване дисциплінарне провадження, а й пропонувати правила для суддів щодо їхньої поведінки.

73. Ці принципи мають бути закладені в кодексах етики суддів, які підвищують довіру громадськості до суддів та судової влади. Судді повинні відігравати провідну роль у розробленні таких кодексів.

74. Судді повинні мати можливість отримати пораду щодо дотримання етики суддів в органі судової влади.