



Комарова Тетяна В'ячеславівна,
кандидат юридичних наук,
докторантка кафедри міжнародного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: komarova.tetyana.ukr@gmail.com
ORCID 0000-0002-7663-3264

doi: 10.21564/2414–990x.141.129446
УДК 341.645.5:177.9:061.1ЄС

ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ОСТАННІ ТЕНДЕНЦІЇ

Ефективність функціонування судової влади в Європейському Союзі залежить від багатьох факторів, серед яких формування суддівського корпусу, а саме призначення суддів і Генеральних адвокатів у Суді справедливості та Загальному суді. У статті досліджено процедури формування суддівського корпусу в ЄС та процедурні нововведення, що з'явилися у зв'язку з Лісабонською реформою. До реформи судді та Генеральні адвокати призначалися спільною згодою урядів держав-членів і цей процес носив закритий характер, оскільки висунення кандидатів належить до внутрішньої компетенції держав. Після ж Лісабонських змін призначення відбувається лише після консультації зі спеціальною колегією, яка дає висновок про придатність кандидатів. Незважаючи на те, що висновки колегії носять рекомендаційний характер, держави-члени беруть їх до уваги та у разі негативного висновку щодо кандидата знімають його з балотування. Окремо розглядаються критерії оцінки кандидатів, з яких колегія виділяє шість основних: здатність кандидата до правового аналізу, професійний досвід, можливість виконувати обов'язки судді, мовні здібності, здатність працювати у команді у міжнародному середовищі, в якому представлені декілька правових систем, та чи не викликають сумнівів незалежність, неупередженість, справедливість і чесність особи. Новий етап консультацій із колегією щодо добору суддів, що з'явився внаслідок Лісабонської реформи, сформував тенденцію до демократизації цього процесу та наближення його до загальноєвропейських стандартів. Це дало змогу авторці стверджувати, що процес формування суддівського корпусу в ЄС став більш прозорим і справедливим, що слугує однією з інституційних гарантій належного правового захисту у Євросоюзі.

Ключові слова: Європейський Союз; судова система Європейського Союзу; європейська інтеграція; призначення суддів; Генеральні адвокати Суду справедливості ЄС.

Комарова Т. В., кандидат юридических наук, докторантка кафедри міжнародного права, Національний юридический університет імені Ярослава Мудрого, Україна, г. Харьков.
e-mail : komarova.tetyana.ukr@gmail.com ; ORCID 0000-0002-7663-3264

Формирование судейского корпуса в Европейском Союзе: последние тенденции

Эффективность функционирования судебной власти в Европейском Союзе зависит от многих факторов, среди которых способ формирования судейского корпуса, а именно назначение судей

и Генеральных адвокатов Суда справедливости и Общего суда. В статье исследуются процедуры формирования судейского корпуса в ЕС и процедурные новшества, появившиеся после Лиссабонской реформы. До реформы судьи и Генеральные адвокаты назначались по общему согласию правительств государств-членов и этот процесс носил закрытый характер, поскольку выдвижение кандидатов относится к внутренней компетенции государств-членов. После же Лиссабонских изменений назначение происходит только после консультации со специальной коллегией, которая делает вывод о пригодности кандидатов. Несмотря на то, что выводы коллегии носят рекомендательный характер, государства-члены следуют им и в случае отрицательного заключения кандидата снимают с баллотирования. Отдельно рассматриваются критерии оценки кандидатов, из которых коллегия выделяет шесть основных: способность кандидата к правовому анализу, профессиональный опыт, возможность выполнять обязанности судьи, языковые способности, способность работать в команде в международной среде, в которой представлены несколько правовых систем, и не вызывают ли сомнений независимость, беспристрастность, справедливость и честность кандидата. Новый этап консультаций с коллегией по отбору судей, появившийся в результате Лиссабонской реформы, сформировал тенденцию к демократизации этого процесса и приближению его к общеевропейским стандартам. Это позволило автору утверждать, что процесс формирования судейского корпуса в ЕС стал более прозрачным и справедливым, что служит одной из институциональных гарантий надлежащей правовой защиты в Евросоюзе.

Ключевые слова: Европейский Союз; судебная система Европейского Союза; европейская интеграция; назначение судей; Генеральные адвокаты Суда справедливости ЕС.

Вступ. Судова система – це одна з основних підвалин демократичних правових систем. Європейський Союз (далі – ЄС) не є винятком, тим паче, що він позиціонує себе саме як демократична організація, що опікується в першу чергу інтересами народів Європи, а не урядів. Внесок судової влади у розвиток ЄС не можна переоцінити [Див.: 1, с. 254–287; 2; 3].

Задля ефективного функціонування судової системи і реалізації функцій судової влади вкрай важливими є шляхи формування суддівського корпусу, що є запорукою кваліфікованого та ґрунтового правосуддя, а також його справедливості й прозорості. У кінцевому результаті це має сприяти зміцненню інституційних гарантій захисту прав усіх суб'єктів права ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зауважити, що уніфікованих вимог до кандидатів на посаду суддів і Генеральних адвокатів на рівні ЄС не існує, це питання належить до компетенції держав-членів, що робить процедуру висування та відбору кандидатів непрозорою і важкодосліджуваною. Через це відомо небагато досліджень і наукових публікацій з цієї тематики, переважно західноєвропейських. Це праці Т. Дамбровського (Т. Dumbrovsky) та Б. Петкової (В. Petkova), А. Дешвуда (А. Dashwood) та А. Джонсона (А. Johnson), Ж.-М. Суве (J.-M. Sauve) тощо. В Україні проблематикою формування суддівського корпусу в ЄС займалися переважно в контексті вивчення інших питань В. Решота, І. Брацук, О. Шпакович.

Метою статті є дослідження процесу призначення суддівського корпусу Суду справедливості ЄС та виявлення найновіших тенденцій цього процесу у світлі реформ за Лісабонським договором.

Виклад основного матеріалу. Коли ми говоримо про судову систему ЄС, одразу слід встановити термінологічну ясність. Остання редакція установчих

договорів уводить поняття «Суд справедливості Європейського Союзу», який є комплексним позначенням для всієї судової системи ЄС і уособлює судову владу у Союзі. Своєю чергою Суд справедливості Європейського Союзу складається із Суду справедливості, Загального суду та спеціалізованих судових палат. Але розглядаючи здобутки усіх європейських судових ланок, доцільніше вживати загальну назву для усієї судової системи Союзу – Суд справедливості ЄС, який досить часто називають ще Судом ЄС.

Тим паче, що в судовій системі ЄС не закріплена жодна ієрархія, формально Суд справедливості не є головною інстанцією відносно Загального суду та спеціалізованих судових палат, а отже, кожен з них робить відповідний внесок у розвиток правової системи Союзу. Саме тому ми вважаємо слушним використовувати для позначення судової влади у всьому Союзі саме поняття Суд ЄС як сукупність рівноцінних ланок.

У контексті дослідження слід зазначити, що інституційна система ЄС є унікальною, оскільки вона не схожа ані на організаційні системи класичних міжнародних організацій, ані на організацію влади у державах-членах. Це, безперечно, пов'язано з правовою природою ЄС у цілому. Це саме стосується й судової системи ЄС.

Правова регламентація організації судової влади у ЄС міститься безпосередньо в положеннях установчих договорів Союзу, а також у Статуті Суду ЄС (який є невід'ємною частиною Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС) у вигляді Протоколу № 3), Регламенті Суду справедливості та Регламенті Загального суду тощо.

До складу Суду справедливості входить один суддя від кожної держави-члена. Судові допомагають Генеральні адвокати. На даний момент Суд справедливості складається із 28 суддів та 11 Генеральних адвокатів.

До складу Загального суду входить щонайменше один суддя від кожної держави-члена. Кількість суддів визначається Статутом Суду ЄС. Статут може передбачати те, що Загальному суду допомагають Генеральні адвокати. До 1 вересня 2016 р. до складу Загального суду входило по одному судді від кожної держави-члена, тобто 28 суддів. Але після припинення існування Трибуналу з питань цивільної служби було прийнято рішення збільшити вдвічі суддівський корпус Загального суду.

На це рішення вплинуло низка чинників, а саме: Загальний суд з його широкою юрисдикцією мав постійно зростаючу кількість нових справ; передання до нього юрисдикції Трибуналу з питань цивільної служби, що припинив свою діяльність; занадто велика тривалість процесу розгляду справ, яка стала неприйнятною у світлі положень ст. 47 Хартії про основоположні права ЄС та ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод; зростання кількості правових актів інститутів, органів та агентств ЄС, з якими працює Загальний суд, а також зростання складності справ, які ініціюються перед ним, особливо у сферах конкуренції, державної допомоги та інтелектуальної власності. Тож беручи до уваги еволюцію навантаження на Загальний суд та

вказані чинники, Парламент та Рада ЄС прийняли Регламент (ЄС, Євратом) 2015/2422 щодо внесення змін до Протоколу № 3 Статуту Суду правосуддя ЄС від 16 грудня 2015 р. [4].

Відповідно до цих змін кількість суддів у Загальному суді фіксується на рівні 56 (по два судді від кожної держави-члена), а це збільшення суддівського корпусу відбувається у три етапи: 25 грудня 2015 р. призначаються 12 нових суддів; 1 вересня 2016 р. разом із переданням юрисдикції Трибуналу з питань цивільної служби до Загального суду переходять 7 суддів, які виконували у Трибуналі обов'язки разом із персоналом та усіма технічними ресурсами; 1 вересня 2019 р. дев'ять нових суддів мають обійняти посади без залучення нових членів секретаріату та іншого адміністративного персоналу. Ці реорганізаційні заходи всередині Загального суду мають слугувати ефективному використанню людських ресурсів у поєднанні з принципом рівності усіх суддів.

Окремо слід звернути увагу на положення Регламенту, яке рекомендує державам-членам упроваджувати гендерну рівновагу при призначенні суддів до Загального суду. Так, Регламент пропонує при частковому оновленні суддівського корпусу Загального суду призначати по одному чоловікові та одній жінці від кожної держави-члена, але з дотриманням усіх вимог установчих Договорів для процесу призначення.

Тож станом на травень 2018 р. у Загальному суді налічується 46 суддів. На відміну від Суду справедливості, у Загальному суді ще не створено інститут Генеральних адвокатів, хоча така можливість зафіксована ч. 1 ст. 254 Договору про ДФЄС, але у виняткових випадках роль Генерального адвоката може виконувати суддя Загального суду.

Суддів та Генеральних адвокатів призначають за спільною згодою урядів держав-членів після консультації з колегією, відповідальною за надання висновку щодо придатності потенційних кандидатів для виконання відповідних обов'язків. Вони призначаються на строк шість років і можуть бути переобрані.

Судді та Генеральні адвокати обираються з числа осіб, чия незалежність не викликає сумнівів і які володіють кваліфікацією, необхідною для призначення у своїх країнах до найвищих судових установ, або осіб, які є юристами визнаної компетентності.

Слід зауважити, що уніфікованих вимог до кандидатів на посаду суддів та Генеральних адвокатів на рівні ЄС не існує, через те у цьому процесі застосовуються різноманітні національні процедури, що робить цю процедуру непрозорою, важкодосліджуваною, тож її критикують не лише науковці [5, с. 91], але й Європейський парламент, який завжди вважався найдемократичнішим елементом в інституційній системі ЄС. Так, Парламент постійно підкреслює, що він також хоче брати участь у обговоренні кандидатур на суддівські посади як представник народів ЄС [6, с. 671]. Але держави-члени не вважають за доцільне робити такі нововведення.

Певний прогрес у цьому відношенні відбувся з реформою, запровадженою Лісабонським договором 2009 р., коли було видозмінено процедуру призна-

чення корпусу суддів та Генеральних адвокатів, а саме введено положення про створення спеціальних колегій з метою надання висновків щодо придатності кандидата до виконання обов'язків (ст. 255 ДФЄС). До цього процес відбору суддів був менш прозорий, а через це і не існувало наукових досліджень щодо цієї тематики. Як зазначають окремі автори, цей крок засвідчив слідування ЄС останнім трендам як у національному, так і у міжнародному судочинстві [Див.: 7; 8]¹, таким як мінімізація заполітизованості процесу судових призначень та збалансування незалежності суддів із їх підзвітністю [9, с. 456]. Дійсно, на прикладі Європейського суду з прав людини ми можемо побачити реалізацію майже такої ж моделі призначення суддівського корпусу, запровадженої Резолюцією Комітету міністрів Ради Європи у 2010 р. [10]. І тут слід вказати на обоюсторонній вплив міжнародного права та національного законодавства.

Теперішня процедура призначення суддів і Генеральних адвокатів передбачає дві стадії: перша – підбір кандидатів державами-членами, друга – винесення рекомендаційного висновку колегією про придатність кандидатів, після якого уряди держав-членів за спільною згодою роблять призначення. При цьому хотілося б підкреслити, що завданням колегії є оцінка придатності запропонованого державою-членом кандидата та в жодному разі не вибір між кількома кандидатурами. Основну відповідальність за призначення суддів і Генеральних адвокатів несуть все ж держави-члени.

До складу колегії входять сім осіб, які добираються з-поміж колишніх членів Суду справедливості та Загального суду, членів національних вищих судів та юристів визнаної компетентності, одна особа з яких пропонується Європейським парламентом. Рада ухвалює рішення, що встановлює правила роботи колегії, та рішення про призначення її членів. Колегія діє за ініціативою Голови Суду справедливості.

До змін, унесених Лісабонським договором, судді та Генеральні адвокати призначалися за спільною згодою урядів держав-членів без проходження другої стадії. За всю історію існування Суду ЄС жодного разу кандидатуру не було відхилено попри теоретичну можливість цього. Після запровадження оновленої процедури та створення консультативної колегії вже сім номінованих кандидатів не були нею схвалені, а отже, не призначені на посади, навіть незважаючи на рекомендаційний характер висновків колегії. Загалом у ЄС спостерігається тенденція, що інститути ЄС та держави-члени дотримуються рекомендаційних рішень допоміжних органів, які є вираженням демократичних засад Союзу, тим самим роблячи більш демократичним сам інтеграційний процес².

¹ У цьому контексті не можна не згадати вплив Ради Європи на цей процес та безпосередньо Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи 1429 (1999) щодо національних процедур номінації кандидатів для виборів до Європейського суду з прав людини. ([URL: assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1429.html](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1429.html)), що ілюструє вплив м'якого міжнародного права на внутрішнє законодавство у сфері, яка підпадає суто під внутрішньодержавну компетенцію.

² Прикладом може слугувати дотримання Парламентом та Радою у законодавчому процесі висновків Економічного та соціального комітету та Комітету Регіонів або взяття до уваги громадянської законодавчої ініціативи Комісією при ініціюванні законодавчого процесу.

У відповідь на це, розуміючи рівень відповідальності, багато держав-членів зробили більш суворою процедуру відбору кандидатів на національному рівні, що, безперечно, слугує підвищенню якості правосуддя.

До речі, при створенні Європейського співтовариства вугілля та сталі за основу було взято пропозицію французького уряду щодо порядку формування Суду, у той час як уряд Німеччини вбачав у призначенні суддів лише урядами можливість зловживання владою та загрозу суддівській незалежності [11, с. 100]. З часом лунали різні пропозиції щодо реформ процедури, наприклад, Парламент пропонував Раді ЄС обирати половину суддівського корпусу, іншу половину готовий був номінувати сам. Але ці пропозиції були відкинуті самим Судом ЄС. Натомість у Доповіді робочої групи щодо майбутнього судової системи Європейських співтовариств 2000 р. [12], яка працювала над питаннями вдосконалення судочинства на рівні Союзу, з'явилася перша згадка про необхідність створення незалежної експертної колегії, яка б оцінювала кандидатів, яких обирали самі держави-члени. Саме цей проект був реалізований і в подальшому втілений у ст. 255 ДФЄС.

1 березня 2010 р. одразу після набуття чинності Рішень № 2010/124/EU та № 2010/125/EU від 25.02.2010 р., якими Рада та Парламент встановили Правила діяльності колегії і призначили її членів¹, була створена та розпочала свою роботу колегія, що мала вирішувати питання щодо призначення та повторного призначення на посаду суддів кандидатів, запропонованих державами-членами. У березні 2014 р. склад колегії був частково оновлений. Члени колегії призначаються строком на чотири роки і можуть бути повторно призначені.

Станом на 2017 р. колегія провела 19 засідань і розглянула кандидатури 64 осіб (22 кандидата на посаду суддів Суду справедливості та 28 – Загального суду). З цих кандидатів 36 кандидатів розглядалися на призначення вперше, інші – у зв'язку з повторним призначенням. Шість кандидатур було відхилено (5 на посаду до Загального суду, один – до Суду справедливості) [13]. Діяльність колегії, так само як і будь-якого іншого органу ЄС, ґрунтується на принципі прозорості, а отже, щороку колегія публікує свої звіти, де повною мірою розкриті принципи її роботи та не лише зазначені, а й розтлумачені критерії, за якими кандидати проходили відбір.

Окремо хотілося б зупинитися на критеріях оцінки кандидатів, з яких колегія виділяє шість основних: здатність кандидата до правового аналізу, професійний досвід, можливість виконувати обов'язки судді, мовні здібності, здатність працювати у команді у міжнародному середовищі, в якому представлені декілька правових систем, і чи є безсумнівними незалежність, неупередженість, справедливість та чесність особи [13, с. 22].

Усі ці критерії вивчаються в комплексі, але на практиці три з них стають вирішальними при затвердженні кандидатури на посаду судді до Суду

¹ Членами колегії були призначені судді Європейського суду з прав людини, судді верховних та конституційних судів держав-членів, посадовці Парламентської комісії у правових справах, колишні судді Суду ЄС, члени секретаріату Ради тощо.

ЄС: незалежність, здатність до правового аналізу та професійний досвід. Тут будуть братися до уваги попередні національні посади. Звісно, у прямому сенсі колегія не має права піддавати сумніву законність призначення особи на певні внутрішньодержавні посади, бо інакше це буде розцінюватися як втручання у внутрішню компетенцію держави-члена та як порушення принципу довіри, але на практиці колегія звертає на це увагу. Також перевіряється сумнінність особи при виконанні своїх обов'язків на попередніх посадах. Щодо методів відбору кандидатів державами-членами, то, знов-таки, спираючись на принцип невтручання у внутрішню компетенцію держав, колегія не може піддавати сумніву їх доцільність та легітимність. Наприклад, недостатня прозорість національної процедури не може вважатися підставою для недовіри урядові. Так само і досконалий процес відбору кандидата на національному рівні не може впливати на колегію у тому сенсі, що вона має проводити дослідження компетентності кандидата незалежно від попередніх відбіркових етапів.

Стосовно здатності до правового аналізу, то колегія концентрує свою увагу на знаннях кандидата основоположних принципів взаємодії права ЄС із національними правопорядками держав-членів, впливу практики Суду ЄС на інтеграційний та національні правопорядки, а також базових питаннях щодо Суду ЄС та його юрисдикції. Цей критерій придатності зазвичай виявляється на співбесіді із кандидатом. Як зазначає сама колегія у своєму звіті, кандидат на посаду судді Суду ЄС чи Генерального адвоката має показати «дуже високий» рівень здатності до правового аналізу, а кандидат на посаду судді Загального суду – «високий» рівень здатності до правового аналізу [13, с. 23].

Стосовно професійного досвіду, то тут беруться до уваги його рівень, характер та тривалість. Так, колегія вважає, що для кандидата на посаду судді Суду ЄС чи Генерального адвоката буде вважатися достатнім досвід роботи на вищих посадах понад 20 років, на посаду судді Загального суду – більше 15 років. Як виняток, колегія може затвердити особу з менш тривалим досвідом роботи на вищих посадах, якщо особа покаже виняткові здібності правового аналізу. Наприклад, у тих випадках, коли колегія відмовляла кандидатам у затвердженні на посаду, були саме ситуації, коли недостатня тривалість досвіду не компенсувалась неординарними здібностями правового аналізу. Поняття ж «вища посада» буде залежати від особливостей національної системи, адміністративної, правової, а також системи вищої освіти. Іноді науковці критикують такий підхід колегії, який спирається на кількісний показник практики кандидата – її тривалість, замість того, щоб сконцентруватися на якісних показниках, наприклад, спеціалізації майбутнього судді [9, с. 465–466]. Це набуде особливої актуальності, коли в ЄС будуть створені спеціалізовані судові палати на кшталт колишнього Трибуналу з питань цивільної служби.

Слід зауважити, що спираючись на п. 7 Правил діяльності колегії, який встановлює, що лише кандидати, які вперше призначаються на посаду судді або Генерального адвоката, мають проходити особисту співбесіду, колегія робить

відмінності між процедурами вивчення нових кандидатур та тих, що призначаються повторно.

Якщо мова йде про повторне призначення на посаду до корпусу Суду ЄС, то колегія обмежиться лише дослідженням доволі розгорнутого резюме встановленого зразка, яке вона розробила у 2014 р. До резюме кандидату слід додати список справ, за якими він виносив рішення, та окремо за тими, де він виступав суддею-доповідачем або Генеральним адвокатом. Це у комплексі дає можливість колегії оцінити ефективність діяльності особи в складі суддівського корпусу або як Генерального адвоката і зрозуміти його якісний вплив на розвиток правопорядку ЄС. Сам по собі факт, що особа перебувала на посаді судді або Генерального адвоката, є дуже важливим, але не вирішальним. Він береться до уваги лише разом із оцінкою вищезазначених пунктів. Теоретично у колегії існує можливість визнати особу, яка вже виконувала функції судді або Генерального адвоката, такою, що не володіє або вже не володіє кваліфікацією, необхідною для призначення. Але на практиці такого жодного разу не відбувалося, тож ця можливість поки що так і залишилася теоретичною.

Що стосується призначення особи на посаду судді або Генерального адвоката вперше, то колегія потребує більше інформації для прийняття рішення, а саме існування суттєвих підстав, що вплинули на висунення цієї кандидатури урядом, інформація про національні процедури, за якими обирався кандидат, письмове мотиваційне обґрунтування бажання кандидата увійти до корпусу Суду ЄС, його останні публікації та резюме встановленого зразка. Усі перераховані документи розглядаються у сукупності з результатами проходження усної співбесіди з кандидатом. Співбесіда, яка триває годину і складається із 10-хвилинного вступу-представлення з боку кандидата та 50 хвилин відповідей на запитання колегії англійською та французькою мовами, вважається важливою частиною процесу оцінки кандидата, оскільки саме вона допомагає дослідити більш ретельно здатність до правового аналізу, професійний досвід та готовність працювати у міжнародному середовищі тощо.

Висновок колегії має містити обґрунтування її позиції. Згідно з п. 8 Правил діяльності колегії висновки адресуються представникам урядів держав-членів і надсилаються Раді ЄС, яка має функціональні зв'язки із колегією, остання у свою чергу направляє висновки до держав. Висновки колегії оприлюднено не підлягають, хоча вони і вважаються документами, які підпадають під дію Регламенту № 1049/2001 щодо доступу до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії. Але спираючись на рішення Суду справедливості у справі *Commission v The Bavarian Lager Company* [14], публікація висновків, які містять детальну інформацію про кваліфікацію кандидата, а отже, й персональні дані, може суперечити принципу конфіденційності та поваги до приватного життя і становить легітимний виняток з обов'язку публікації (на підставі п. 1 ст. 4 Регламенту № 1049/2001). Як зазначає сама колегія, окрім цього, публікація повного тексту висновку може порушувати таємність міждержавної конференції, на котрій держави номінують осіб на посади суддів та Генеральних адвокатів

до Суду ЄС [13, с. 20]. Через це колегія закликає Секретаріат Ради ЄС вживати заходів для запобігання поширенню висновків як у повному обсязі, так і частково.

Окремо варто розглянути ті критерії, яким мають відповідати кандидати на посаду суддів та Генеральних адвокатів у Суді ЄС. Ці критерії є диференційованими для Суду справедливості та Загального суду, через те що завдання, які ставляться перед суддями різних інстанцій, є різними, і це відбиває розподіл юрисдикції всередині судової системи ЄС. Цей факт ще раз доводить, що структура судової системи характеризує її функціональне призначення, і така кореляція спостерігається протягом всього процесу становлення й розвитку європейської інтеграції.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 253 ДФЄС кандидати на посаду суддів та Генеральних адвокатів Суду справедливості повинні мати кваліфікацію, необхідну для призначення на найвищі судові посади *в їх країнах*, або які є юристами визнаної компетентності. У свою чергу ч. 2 ст. 254 ДФЄС встановлює, що члени Загального суду обираються з осіб, які володіють кваліфікацією, необхідною для призначення на найвищі судові посади. Підкреслимо, що тут не міститься згадки про судові посади в країнах, які їх номінують, а також не існує альтернативи у вигляді «юриста визнаної компетентності». Це означає, що при виборі кандидата на посаду судді Загального суду установчий Договір залишає державі більш широке поле для відбору, тобто певну дискрецію. До речі, слід згадати, що вимога для суддів Загального суду щодо кваліфікації, необхідної для призначення на найвищі судові посади, з'явилася лише у 2003 р. із набуттям чинності реформ Ніццького договору 2001 р. До цього часу для номінації особи на посаду судді Суду першої інстанції (прототипу Загального суду) було достатньо відповідати вимогам, необхідним для призначення на суддівську посаду, тобто судді будь-якої інстанції та ланки.

У випадку із кандидатами на суддівські посади та посади Генеральних адвокатів Суду справедливості критерії більш детальні та суворі, позаяк кандидати в майбутньому виконуватимуть найважливіші правосудні завдання в ЄС, вони мають відповідати більш серйозним вимогам – відповідати вимогам кваліфікації, необхідної для призначення на найвищі судові посади в їх країнах (які можуть бути найвищими в ЄС), або має бути доведена їх загальноєвропейська, а не національна юридична компетентність. Останній критерій часто використовується державами-членами в національній процедурі відбору суддів до конституційних судів. По суті, Суд справедливості так само виконує схожі функції, тож і вимоги до суддів подібні.

Хоча вище ми зазначали, що внутрішньонаціональні процедури відбору кандидатів на посади суддів та Генеральних адвокатів не входять до компетенції ЄС і не підлягають вивченню з боку колегії та інститутів ЄС, але у контексті нашої роботи цікавими є результати емпіричних досліджень, які показують існування двох основних моделей внутрішньодержавного відбору: традиційна модель із домінантною позицією виконавчої влади та змішана модель (із залученням або

парламенту, або національного суддівського корпусу тощо) [9, с. 466]. У теорії науковці виділяють ще й третю модель, але на практиці вона не застосовується для відбору кандидатів до складу Суду ЄС, хоча вважається доволі демократичною [15, с. 22–23; 16, с. 172]. Це модель, у рамках якої висунення кандидатів здійснює виключно суддівське самоврядування⁷.

Перша модель існує в Італії, Греції та Іспанії і полягає у тому, що висунення кандидатів на посади суддів та Генеральних адвокатів до Суду ЄС є виключно урядовою прерогативою (часто міністерства юстиції та закордонних справ діють колегіально) і відбувається доволі закрито. Від цієї моделі держави-члени намагаються вже відходити з огляду на демократизацію процедур призначення суддівського корпусу та існування пов'язаних із цим міжнародних актів. У більшості держав-членів ЄС існує друга модель – змішана, в рамках якої остаточне рішення приймається переважно виконавчою владою, але безпосередню номінацію провадить колегіальний орган, до якого можуть входити представники парламенту, неурядових організацій, громадянського суспільства, чинні судді, провідні юристи тощо. До держав, які використовують цю модель, належать майже всі «нові» держави-члени (Болгарія, Словенія, Словаччина, Чехія, Хорватія, Польща тощо), адже на етапі перевірки виконання умов членства в ЄС на це зверталось багато уваги, тому ці держави-кандидати провели відповідні національні реформи ще до вступу в ЄС, а також Німеччина, Велика Британія, Нідерланди, Фінляндія, Австрія.

До речі, часто несхвалення кандидатури на національному рівні породжує судові провадження. Так, цікавим є випадок, коли кандидатура на посаду судді Загального суду від Болгарії не була схвалена національним урядом через недостатній досвід роботи та неналежний рівень володіння французькою мовою. Після негативного висновку уряду кандидат звернувся до національного суду з оскарженням існування занадто високого прохідного бар'єру щодо знання французької мови. Болгарський суд постановив, що держава має всі повноваження для встановлення національних критеріїв відбору. Цей випадок призвів до безпрецедентної затримки у призначенні судді на наднаціональний рівень – 10 місяців Болгарія не мала свого судді у Загальному суді. Також відомий випадок, коли кандидат від Словенії Ю. Марн (J. Marn) оскаржував негативне рішення уряду щодо номінації до Загального суду через недосягнення ним 40 років. Але словенський суд постановив, що вимога щодо віку кандидата пов'язана насамперед з його досвідом, позивачеві було відмовлено у задоволенні позову. Ці прецеденти показують, що внутрішньодержавні процедури відбору – це суто компетенція держав-членів, в які ЄС не може втручатися. Крім того, усі національні суди, які розглядали подібні скарги, не вважали за необхідне звернутися до Суду справедливості з преюдиціальними зверненнями саме з цих мотивів.

Цікаво, що в установчих договорах не міститься вимоги щодо національної належності судді або існування у нього громадянства тієї держави, яка його балотує. Хоча за логікою це було б доцільно, оскільки принцип рівного представлення всіх держав-членів ЄС (по одному судді в Суді справедливості та по

однаковому їх числу в Загальному суді) існує для того, щоб усі їх правові системи були представлені у Суді ЄС. У контексті дослідження еволюції організації судової системи ЄС слід згадати, що на певних етапах розвитку ЄС висувалися різні пропозиції щодо кількісного складу Суду та принципу рівного представлення всіх держав-членів. При найбільшому розширенні ЄС із 15 держав-членів до 25 виникло питання про збільшення суддівського корпусу, а також про баланс між представленням держав у Суді ЄС та єдністю й послідовністю його судової практики, оскільки зростання кількості судових палат і розгляд більшості справ у них дійсно могли зруйнувати ці принципи. Так, робилися пропозиції щодо представлення судьями не держав-членів, а безпосередньо правових систем [17, с. 122] або щодо застосування принципу формування Ради Безпеки ООН – призначати постійних суддів від найбільших держав-членів, а інші держави мали висувати своїх суддів на ротаційній основі [Див.: 18]. Але всі ці пропозиції були визнані такими, що суперечать основоположним принципам права ЄС, зокрема, принципу рівності. Крім того, дуже важко на практиці чітко визначити належність національної правової системи держави-члена до певної правової системи.

Повертаючись до теперішніх принципів призначення суддів, слід підкреслити, що попри незакріплення цього положення, держави-члени на практиці жодного разу не висували на посаду судді або Генерального адвоката громадянина не своєї держави.

Висновки. Останніми тенденціями розвитку ЄС є його демократизація в цілому та демократизація багатьох процесів, що відбуваються в ньому. Це стосується зокрема законодавчого процесу і процесу формування інститутів, органів, агентств ЄС. Демократичні перетворення сталися й у судовій владі ЄС, у тому числі шляхом удосконалення процедури формування суддівського корпусу. Запровадження додаткового етапу відбору суддів у вигляді дослідження кандидатів спеціальною колегією на предмет їх придатності до виконання покладених на Суд ЄС функцій слугує зменшенню політичної заангажованості суддівських призначень і виробленню гармонізованих критеріїв, що висувуються до кандидатів. Усе це веде до підвищення ефективності та якості правосуддя у ЄС.

Список літератури:

1. Комарова Т. В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу : монографія. Харків : Право, 2010. 360 с.
2. Комарова Т. В. Вплив Суду Європейського Союзу на розвиток права та інститутів ЄС. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за ред. І. В. Яковюка. Київ : Ред. журн. «Право України», 2012. Розд. 8. С. 171–202.
3. Комарова Т. В. Развитие Судом Европейского Союза концепции суверенитета государств – членов ЕС. Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе : монография / под общ. ред.: А. К. Сквоикова, И. В. Яковюка. Москва : ООО «НИПКЦ Восход-А», 2010. С. 188–208.
4. Регламент Парламента та Ради (ЄС, Євратом) 2015/2422 щодо внесення змін до Протоколу № 3 Статуту Суду правосуддя ЄС від 16 грудня 2015 р. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015R2422&qid=1500292632025> (дата звернення: 17.03.2018).

5. Solanke I. Diversity and Independence in the European Court of Justice. *Columbian Journal of European Law*. 2009. Vol. 15. P. 89–121.
6. Schockweiler F. L'Independence et la Legitimate du Judge Dans L'Ordre Juridique Communautaire. *Revista Di Diritto Europea*. 1993. Vol. 33. P. 671-680.
7. Mahoney P. The international judiciary – Independence and accountability. *Law and Practice of International Courts and Tribunals*. 2008. Vol. 7. P. 313–324.
8. Mackenzie R., Maleson K., Martin P., Sands P. Selecting International Judges. Principle, Process and Politics. Oxford Publishing, 2010. 256 p.
9. Dumbrovsky T., Petkova B., Van Der Sluis M. Judicial Appointments: the Article 225 TFEU Advisory Panel and Selection Procedures in the Member States. *Common Market Law Review*. 2014. Vol. 51. P. 455–482.
10. Резолюція CM/Res (2010) 26 Комітету Міністрів Ради Європи щодо застосування дорадчої експертної колегії стосовно кандидатів на посаду судді Європейського суду з прав людини 2010 р. URL: http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2F2017%2FRes_2010_26_eng.pdf (дата звернення: 17.03.2018).
11. Sauve J.-M. Le Role du comite 255 dans la selection du juge l'Union. *The Court of Justice and the construction of Europe: Analyses and perspectives on sixty years of case-law*. Rosas A., Levits E., Bot Y (Eds.). The Hague: Asser Press, 2013. 727 p.
12. Report of Working Party on the Future of the European Communities' Court System. URL: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/du_e_en.pdf (дата звернення: 17.03.2018).
13. Fourth Activity Report of the Panel Provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/rapport_activite_c255_-_en.pdf (дата звернення: 17.03.2018).
14. Case C-28/08 P, European Commission v The Bavarian Lager Company. *Reports of Cases*. 2010. P. I-06055.
15. Bell J. *Judiciaries within Europe: A Comparative Review*. New York : Cambridge University Press, 2006. 399 p.
16. Guarnieri C. Appointment and Career of Judges in Continental Europe: The Rise of Judicial Self-Government. *Legal Studies*. 2004. Vol. 24. P. 169–187.
17. The Role and Future of European Court of Justice. A Report of the EC Advisory Board of the British Institute chaired by Rt. Hon. the Lord Slynn of Hadley. London : British Institute of International and Comparative Law, 1996. 166 p.
18. Turner C., Munos R. Revising the Judicial Architecture of the European Union. *Yearbook of European Law*. 1999–2000. No. 1. P. 1–91.

References:

1. Komarova, T. (2010). *Yurisdikciya Sudu Evrpeyskogo Soyuzy*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
2. Komarova, T. (2012). *Vpliv Sudu Evrpeyskogo Soyuzy ns rozvitok prava ta institutiv ES. Istoriya evropeyskoi integracii vid Rimskoyi imperiido Evropeyskogo Soyuzy*. Yakovyuk I. (Ed.). Kiev: Pravo Ukraini. Ch. 8, 171–202 [in Ukrainian].
3. Komarova, T. (2010). *Razvitie Sudom Evrpeyskogo Soyuza koncepcii suvereniteta gosudarstv-chlenov ES. Pravovie problemi opredeleniya i realizacii gosudarstvenogo suvereniteta na sovremennom etape*. Skovikova A., Yakovyuka I. (Eds.). Moscow: "NOPKC Voshod-A", 188–208 [in Russian].
4. Regulation (EU, Euratom) 2015/2422 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015R2422&qid=1500292632025>.
5. Solanke, I. (2009). Diversity and Independence in the European Court of Justice. *Columbian Journal of European Law*, Vol. 15, 89–121.
6. Schockweiler, F. L'Independence et la Legitimate du Judge Dans L'Ordre Juridique Communautaire. (1993). *Revista Di Diritto Europea*, Vol. 33, 671–680.
7. Mahoney, P. (2008). The international judiciary – Independence and accountability. *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 7, 313–324.

8. Mackenzie, R., Malleson, K., Martin, P., Sands, P. (2010). *Selecting International Judges. Principle, Process and Politics*. Oxford Publishing.
9. Dumbrovsky, T., Petkova, B., Van Der Sluis, M. (2014). Judicial Appointments: the Article 225 TFEU Advisory Panel and Selection Procedures in the Member States. *Common Market Law Review*, Vol. 51, 455–482.
10. Resolution CM/Res (2010). 26 on the establishment of an Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights. URL: http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2F2017%2FRes_2010_26_eng.pdf.
11. Sauve, J.-M. (2013). Le Role du comité 255 dans la selection du juge l'Union. *The Court of Justice and the construction of Europe: Analyses and perspectives on sixty years of case-law* (Eds. Rosas A., Levits E., Bot Y.). The Hague: Asser Press.
12. Report of Working Party on the Future of the European Communities' Court System. URL: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/du_e_en.pdf.
13. Fourth Activity Report of the Panel Provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/rapport_activite_c255_-_en.pdf.
14. Case C-28/08 P, European Commission v The Bavarian Lager Company. *Reports of Cases*. 2010, I-06055.
15. Bell, J. (2006). *Judiciaries within Europe: A Comparative Review*. New York: Cambridge University Press.
16. Guarnieri, C. (2004). Appointment and Career of Judges in Continental Europe: The Rise of Judicial Self-Government. *Legal Studies*, Vol. 24, 169–187.
17. The Role and Future of European Court of Justice. (1996). A Report of the EC Advisory Board of the British Institute chaired by Rt. Hon. the Lord Slynn of Hadley. London: British Institute of International and Comparative Law.
18. Turner, C., Munos, R. (1999–2000). Revising the Judicial Architecture of the European Union. *Yearbook of European Law*, 1, 1–9.

Komarova T. V., PhD in Law, Doctoral researcher of the International Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.
e-mail : komarova.tetyana.ukr@gmail.com ; ORCID 0000-0002-7663-3264

Formation of the judicial office in the European Union: last tendencies

The effectiveness of the functioning of the judiciary in the European Union depends on many factors, among which the way of formation of judicial office, namely the appointment of judges and Advocates General of the Court of Justice and of the General Court, should be highlighted. In this regard, the article explores the procedures of formation of the judicial office in the EU and the procedural innovations that have emerged after the Lisbon reform. Prior to the reform, judges and Advocates General were appointed by common agreement of the governments of the Member States and this process was of a closed nature, since the nomination of candidates belongs to the internal competence of the Member States. After the Lisbon changes, the appointment takes place only after consultation with a special panel that makes a conclusion on the suitability of the candidates. Despite the fact that the conclusions of the panels are of a recommendatory character, the Member States follow them and, in the case of a negative opinion, remove the candidate from the ballot. Separately, the criteria for evaluating candidates are considered, of which the panel distinguishes six main ones: the candidate's ability to legal analysis, professional experience, the ability to perform the duties of a judge, language abilities, the ability to work in a team in an international environment in which several legal systems are represented and concerning impartiality, fairness and honesty of the candidate. A new stage of consultation with the judicial selection panel has shaped the trend towards democratization of this process and bringing it closer to pan-European standards. This allowed the author to state that the process of forming the judicial office in the EU has become more transparent and fair, which serves as one of the institutional guarantees for proper legal protection in the Union.

Keywords: European Union, judicial system of the European Union; European integration; judicial appointment; CJEU Advocates General.

Надійшла до редколегії 25.04.2018 р.