



Bulgarian Chairmanship
Council of Europe
November 2015 – May 2016
Présidence de la Bulgarie
Conseil de l'Europe
Novembre 2015 – Mai 2016



Конференція високого рівня міністрів юстиції
і представників судової влади

***Посилення незалежності та неупередженості судової влади як передумова
верховенства права в державах-членах Ради Європи***

Софія (Болгарія), 21-22 квітня 2016 року

*організовано Міністерством юстиції Республіки Болгарія
спільно з Радою Європи*

**Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2010)12
«Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки»**

Подальший план дій держав-членів

Звіт підготувала
проф., д-р Лорена Бахмаєр-Вінтер (Lorena Bachmaier-Winter)
Школа права Мадридського університету Комплутенсе (Іспанія)
Кафедра цивільного і кримінального процесуального права

До відома

Звіт підготовлено Європейським комітетом з питань правового співробітництва на запит Генерального секретаря Ради Європи як подальший план дій стосовно Доповіді Генерального секретаря від 2015 року під назвою «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі – спільна відповідальність щодо безпеки демократії в Європі».

Цей звіт буде повторно розглянутий Європейським комітетом з питань правового співробітництва на наступному пленарному засіданні (16-18 листопада 2016 року).

Вступ	4
Розділ I. Загальні питання.....	7
Розділ II. Зовнішня незалежність	10
Розділ III. Внутрішня незалежність.....	14
Розділ IV. Судові ради	15
Розділ V. Незалежність, ефективність і ресурси	16
<i>Ресурси</i>	16
<i>Альтернативне вирішення спорів</i>	17
Розділ VI. Статус судді	19
<i>Добір і кар'єра</i>	19
<i>Строк повноважень і незмінюваність</i>	19
<i>Оплата праці</i>	20
<i>Навчальна підготовка</i>	21
<i>Оцінювання</i>	21
Розділ VII. Повноваження та обов'язки	22
<i>Повноваження</i>	22
<i>Відповідальність і дисциплінарне провадження</i>	22
Основні висновки і пропозиції	25
<i>Основні висновки</i>	25
<i>Пропозиції щодо подальшої дії</i>	26
ДОДАТОК.....	28

Вступ

1. Ефективна, незалежна та неупереджена судова влада є одним із наріжних каменів для гарантування верховенства права і демократичних принципів у суспільстві. У доповіді Генерального секретаря Ради Європи під назвою «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі – спільна відповідальність щодо безпеки демократії в Європі» від 2015 року¹ [далі – *Доповідь*] було висвітлено стан дотримання прав людини в Європі й визначено пріоритети Ради Європи. Один із цих пріоритетів – необхідність посилити незалежність і неупередженість суддів та зміцнити довіру суспільства до судової влади. У Доповіді наведено результати оцінювання на підставі шести головних критеріїв. Серед цих головних показників було проаналізовано й судову незалежність та ефективність і виявлено, що «більше третини держав-членів не гарантують незалежності судової влади і суддів»². З огляду на ці результати Генеральний секретар рекомендував звернутись до всіх 47 держав-членів, «щоб розглянути перелік заходів, вжитих для посилення незалежності, ефективності та відповідальності суддів»³.

2. Після проведення оцінювання 47 державам-членам було направлено звернення (у вигляді письмового документу) з проханням заповнити анкету щодо виконання Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2010)12, ухваленої 17 листопада 2010 року (далі – *Рекомендація (2010)12*), з метою оцінки заходів, вжитих для гарантування незалежної та неупередженої судової влади. Ця анкета складається з восьми основних розділів відповідно до структури Рекомендації (2010)12⁴. Держави-члени повинні були надати інформацію та описати заходи, вжиті відповідно до Рекомендації (2010)12.

3. На момент підготовки цього звіту було отримано відповіді від 42 держав-членів⁵. Відповіді, надані державами-членами, суттєво відрізняються за обсягом, якістю та змістом. Деякі держави детально описують вжиті заходи, а також надають інформацію про проблеми, які залишаються невирішеними, і про поточні реформи, у той час як інші країни описують лише загальну нормативно-правову базу з питань судової влади⁶.

4. Мета цього звіту – визначити головні виклики суддівській незалежності та неупередженості шляхом проведення комплексного аналізу заходів, вжитих державами-членами на виконання Рекомендації (2010)12. Як тільки ці виклики буде

¹ Доповідь Генерального секретаря Турбйорна Ягланда (Thorbjørn Jagland) на 125-й сесії Комітету міністрів Ради Європи 19 травня 2016 року, м. Брюссель.

² Там само, с. 21.

³ Там само, с. 9.

⁴ Див. анкету в Додатку.

⁵ Албанія, Андорра, Вірменія, Австрія, Азербайджан, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Республіка Молдова, Монако, Чорногорія, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Сербія, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Україна, Сполучене Королівство.

⁶ Приклад того, наскільки відповіді відрізняються за обсягом, - в одних було більше 60 сторінок, в той час як в інших - лише 5.

визначено, з'явиться можливість запропонувати заходи, що можуть бути застосовано Радою Європи для підтримки не лише подальшого плану дій щодо Рекомендації (2010)12, а й для посилення судової влади.

5. Слід вказати, що цей звіт не є результатом комплексного дослідження функціонування (практики й нормативно-правової бази) судової влади в кожній державі-члені, і його метою не є надання повної інформації про фактичний стан різних систем судової влади. Обсяг цього звіту обмежується оцінкою інформації, наданої органами влади держав-членів у їхніх відповідях на запитання анкети. Ці органи влади є, як правило, міністерства юстиції або міністерства закордонних справ. Лише у виняткових випадках відповіді надавались іншими органами влади (наприклад, Фінляндія) або безпосередньо радою суддів (наприклад, Андорра й Нідерланди). Загалом, у відповідях зазначено офіційну інформацію від основних державних установ, у більшості випадків – від Міністерства юстиції.

6. Хоча цілями цього звіту є, по-перше, аналіз заходів, вжитих кожною державою-членом для виконання Рекомендації (2010)12, і, по-друге, визначення головних викликів щодо незалежності та неупередженості судової влади. Цілі звіту вдалося досягти лише частково. Причиною цього стала низка факторів: 1) неповнота інформації, наданої в багатьох відповідях на запитання анкети; 2) той факт, що відповіді в основному відображають статичну ситуацію, описуючи нормативно-правову базу щодо правосуддя і не пояснюючи еволюцію відповідного законодавства, наслідки й вплив такої еволюції на процес виконання Рекомендації (2010)12; 3) більшість відповідей не відображають жодних проблемних питань щодо незалежного функціонування судової влади і не зазначають жодних недоліків стосовно ефективної імплементації процесуальних гарантій незалежності судової влади.

7. Мета вищезазначених пояснень – зауважити, що обсяг цього звіту є дуже обмежений, він охоплює лише оцінку відповідей, наданих державами-членами в анкеті щодо виконання Рекомендації (2010)12. Таким чином, висновки за результатами цієї оцінки, а відтак і визначення заходів, необхідних для посилення незалежності та неупередженості судової влади, базуються на інформації, наданій органами влади самих держав-членів. Безумовно, щоб здійснити повну оцінку фактичного стану судової влади, рівня її незалежності та неупередженості, якості процесуальних гарантій для запобігання неналежного втручання тощо, необхідно, щоб надана офіційна інформація була повною і звіреною з інформацією з інших джерел. З цією метою у спільному звіті Бюро Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) і Бюро Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП)⁷ наведено відповідну інформацію, яку також слід врахувати під час розробки майбутнього Плану дій.

⁷ «Труднощі забезпечення незалежності та неупередженості судової влади в державах-членах Ради Європи» від 15 січня 2016 року, спільний звіт Бюро КРЕС і Бюро КРЕП, підготовлений для Генерального секретаря Ради Європи у відповідь на його Доповідь від 2015 року під назвою «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі – спільна відповідальність щодо безпеки демократії в Європі».

8. Якщо підсумувати, цей звіт загалом відображає самооцінку, яку здійснили міністерства юстиції держав-членів щодо виконання Рекомендації (2010)12. Хоча в ньому висвітлено дуже сприятливий і позитивний стан речей у всіх державах-членах (лише кілька держав зазначили критичні питання або аспекти, які потребують покращення), все одно можна виявити сфери, які, як видається, потребують удосконалення, та сфери, де можуть бути запропоновані подальші заходи за підтримки Ради Європи.

9. Ця загальна оцінка була підготовлена проф., д-ром Лореною Бахмаєр-Вінтер (Lorena Bachmaier-Winter) на підставі відповідей 42 держав-членів Ради Європи на запитання анкети, розробленої Європейським комітетом з питань правового співробітництва.

10. Цей загальний звіт було підготовлено після ретельного аналізу відповідей на запитання анкети кожної держави. Структура звіту відповідає структурі Рекомендації (2010)12 та анкети, а тому аналіз розділено на вісім розділів. Деякі пропозиції щодо заходів, які може підтримати Рада Європи, наведено наприкінці цього звіту.

Розділ I. Загальні питання

11. У відповідях на запитання анкети дуже мало інформації стосовно **пп. 1 і 2** Рекомендації (2010)12 (застосування рекомендацій до всіх осіб, які виконують судові функції, до осіб, які розглядають конституційні питання, до непрофесійних суддів). Хоча Рекомендація (2010)12 поширюється також на суди, які розглядають конституційні питання, та на непрофесійних суддів, дуже мало інформації було надано стосовно незалежності, неупередженості та ефективності конституційних судів (де вони існують) або стосовно заходів, вжитих для гарантування неупередженості непрофесійних суддів.

12. Інформація, яку було надано про загальні аспекти незалежності судової влади, загалом описує конституційні положення щодо судової влади. Можна стверджувати, що майже в усіх державах-членах існують конституційні положення, які закріплюють незалежність суддів і їхнє підпорядкування під час здійснення судочинства виключно закону. У більшості держав – у конституції або в законах про судову владу – визначено головні процесуальні гарантії незалежності судової влади, а саме: строк повноважень, публічна природа судових рішень, створення судової ради або аналогічного незалежного органу суддівського самоврядування, визначена законодавством система оплати праці, гарантії для запобігання переведенню до іншого суду без згоди судді, а також інститут несумісності посади судді зі здійсненням іншої діяльності (за винятком декількох держав).

13. Можна стверджувати, що в більшості держав-респондентів існує належний конституційний базис для гарантування права на незалежний та неупереджений суд і права на публічний судовий розгляд. Незважаючи на те, що в більшості держав наявні конституційні положення, відповідно до яких суддів призначає голова держави, ці призначення відбуваються зазвичай за поданням судової ради або іншого незалежного органу (**п. 47**). Однак зовсім інша ситуація існує з призначенням суддів вищих судів Мальти, навіть незважаючи на те, що у 2013 році Комісія з питань адміністрування правосуддя рекомендувала низку заходів для покращення процедур добору й призначення суддів.

14. У деяких конституціях також передбачено функціональний імунітет суддів і визначено принципи поділу гілок влади та заборони втручання у здійснення правосуддя.

15. Не дивлячись на таку загальну відповідність, деякі конституції, як видається, не надають принципу незалежності судової влади тієї важливості, якої цей принцип вимагає, або конституційні положення відповідають не всім положенням Рекомендації (2010)12. Це стосується й Конституції Мальти, яка нечітко визначає гарантії незалежності судової влади. У Конституції Монако принцип незалежності судової влади не сформульовано, однак у ній закріплено поділ гілок влади (стаття 88); навіть якщо (з історичних причин) у тексті конституції держави зазначено, що судова влада належить князю, ця влада делегується судам. Незалежність судової гілки влади чітко не визначено в конституції Кіпру, оскільки вона вважається «очевидною» й впливає з принципу поділу гілок влади, закріпленого в Конституції.

Конституція Люксембурга не передбачає повного поділу гілок влади. Органи влади Фінляндії стверджують, що вдосконалення конституційного регулювання цієї країни могло би посилити незалежність судової гілки влади, оскільки положення Конституції не передбачають незалежності непрофесійних і тимчасово призначених суддів.

16. Конституційні реформи у сфері судочинства досі тривають у Люксембурзі, Болгарії, Україні (однак це не було зазначено в їхній відповіді) і Сербії.

17. На підставі відповідей на запитання анкети можна стверджувати, що **п. 7** Рекомендації (2010)¹² (незалежність судової влади повинна бути закріплена в Конституції) отримав широку підтримку, і що основні проблеми стосовно незалежності та неупередженості судової влади не є пов'язані з відсутністю належного конституційного регулювання. Більшість текстів конституцій, зокрема країн молодого демократії, повністю відповідають згаданим вимогам і забезпечують комплексне регулювання процесуальних гарантій незалежності судової влади. Проблемні питання можуть існувати в деяких невеликих західноєвропейських державах, у яких досі домінує глава держави, як, наприклад, князь, великий герцог або князі-співправителі.

18. Що стосується **п. 8** Рекомендації (2010)¹² (можливість звернутись до судової ради або використати засоби правового захисту, якщо судді вважають, що існує загроза їхній незалежності), більшість держав-членів підтвердили наявність цієї можливості. Хоча Австрія, Ірландія, Ліхтенштейн, Люксембург і Словацька Республіка не надали інформації з цього питання, це не виключає існування в цих країнах відповідної можливості. Хоча всі держави-респонденти, як видається, забезпечили суддям можливість звернутись до незалежного органу за захистом від неналежного втручання у виконання їхніх обов'язків, інформація щодо ефективного захисту, який надається судовими радами з цього питання, відсутня. Відповіді держав-членів не пояснюють, як часто цей засіб захисту застосовується і наскільки він ефективний на практиці, а також наскільки цей механізм є придатний для захисту незалежності окремих суддів від зовнішнього чи внутрішнього впливу. Крім того, слід зважати на те, що тиск і втручання можуть здійснюватися незалежним органом, на який, власне, покладено функцію захисту незалежності судової влади. У таких випадках можливість звернення до цього органу не є ефективним засобом правового захисту.

19. Що стосується **п. 9** (заборона вилучення справ у конкретного судді без поважної причини), судячи з відповідей, це правило не порушується (жодної інформації з цього питання не було надано Андоррою й Мальтою). Ця заборона є загальною, і підставами для вилучення справи, яку вже було передано судді, є зазвичай неспроможність судді розглядати справу через хворобу, надмірне навантаження судді або тривалий період часу, протягом якого суддя не розглядає справу (за відсутності чітких підстав відповідної затримки). У Монако голова суду може вилучити справу у слідчого судді на запит Генерального прокурора за виняткових обставин, коли це відповідає інтересам належного здійснення правосуддя. У жодній з відповідей на запитання анкети щодо **п. 9** не було зазначено про існування проблем, пов'язаних з правовим регулюванням чи практикою. Органи

влади Франції повідомили про можливість вилучення Касаційним судом кримінальної справи у слідчого судді або кримінального суду без пояснення формальних підстав для такої можливості.

20. У відповідях, як правило, немає посилань на **п. 10** Рекомендації (2010)12 (судді повинні самостійно встановлювати свою компетентність щодо розгляду справ), хоча в цьому випадку слід вважати, що згідно з процесуальним законодавством судді приймають рішення відповідно до своєї компетенції.

21. Слід зауважити, що, як правило, хоча про це не було зазначено у відповідях, порушення **пп. 9 і 10** Рекомендації (2010)12 трапляються нечасто: оскільки це було б занадто відвертим і неприхованим порушенням незалежності суддів, частіше застосовуються більш приховані методи для здійснення впливу на суддів.

Розділ II. Зовнішня незалежність

22. У відповідях в основному зазначено, що держава забезпечує незалежність судової влади (п. 13), але майже жодна з держав не вказала конкретних заходів, окрім положень закону про статус суддів або створення судової ради (чи незалежного органу). Однією з небагатьох країн, які надали інформацію з цього питання, була Данія, де існують заходи для покращення організаційної незалежності Судової адміністрації Данії від Міністерства юстиції.

23. Що стосується санкцій до осіб, які намагаються чинити неналежний вплив на суддів (п. 14), багато держав у своїх відповідях посилаються на положення їхніх кримінальних кодексів щодо хабарництва й корупції, а деякі держави зазначили спеціальні положення, які передбачають покарання за інше неправомірне втручання, окрім давання хабара (наприклад, Франція). У деяких державах передбачені санкції для вищестоящих суддів, які дають вказівки суддям нижчих інстанцій, але загалом передбачено єдиний вид санкцій – це кримінальне покарання. Деякі держави забезпечують цивільно-правове регулювання захисту від наклепу і посягання на честь судді.

24. Як і щодо інших питань, головним критерієм є не те, наскільки ця поведінка криміналізована, а те, як часто про випадки корупції в судовій владі повідомляється, як часто відбувається їхнє переслідування за законом і застосування ефективного кримінального покарання. Корупція і хабарництво – це правопорушення, про які жодна зі сторін не зацікавлена повідомляти, і тому сторони вживають усіх заходів для їхнього приховання. Серед заходів, яких вживають для запобігання корупції і, таким чином, притягнення осіб до відповідальності за неналежний вплив на суддів, деякі держави створюють спеціальну службу для запобігання корупції. Так це відбувається у Вірменії, де Комісія з етичних питань для високопосадовців надає консультації з питань декларування майна, обов'язкового для суддів і високопосадовців. Питання ефективності цього заходу не є предметом розгляду звіту.

25. П. 15 (судові рішення повинні бути вмотивованими та проголошуватися публічно, а суддів не можна змушувати будь-яким іншим чином обґрунтовувати свою мотивацію), як видається, дотримується в усіх країнах. Загальне правило про те, що судові рішення повинні ґрунтуватися на законодавстві та фактах, а суддям потрібно забезпечити функціональний імунітет, означає, як правило, що судді не несуть відповідальності за їхнє правове мотивування. У більшості відповідей не згадується про чітку вимогу оприлюднювати судові рішення, однак це передбачено автоматично в межах права на справедливий суд і на публічний судовий розгляд. Слід вважати, що винятки з вимог про публічний судовий розгляд і публічне проголошення судового рішення відповідають статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), проте в деяких відповідях зазначено лише загальні посилання на відкритість судового розгляду. З огляду на відповіді, немає підстав вважати, що незалежності судової влади або неупередженості суддів загрожує закритий судовий розгляд або таємне винесення судових рішень. Інше питання, яке можна більш детально розглянути, – наскільки

фактично сторонам провадження і суспільству надано доступ до матеріалів судових справ у межах законодавства про захист даних.

26. З огляду на відповіді на запитання анкети, можна стверджувати, що держави дотримуються вимог **пп. 16 і 17**: перегляд судових рішень допускається лише шляхом перегляду справи в апеляційному порядку, а випадки, коли виконавча чи законодавча гілки влади можуть приймати рішення про скасування судових рішень, обмежуються амністією і помилуванням. Разом з тим, це є делікатне питання, оскільки, очевидно, дотримання принципу незалежності судової влади буде залежати від обсягу, кількості й типу справ, у яких застосовано амністію і помилування. Жодна з держав, окрім Франції, не надала інформацію з цього питання, і жодна з держав не вказала на проблеми, пов'язані з його вирішенням на практиці. Для повної оцінки необхідно зібрати й проаналізувати більше інформації.

27. У своїх відповідях на запитання анкети держави-члени майже не торкалися⁸ питання критики з боку виконавчої або законодавчої гілок влади, які, як правило, підривають незалежність судової гілки влади або довіру суспільства до неї (**п. 18**). Однак відомо, що в деяких країнах це є нагальною проблемою⁹. Сербія повідомила, що Кодекс поведінки для членів парламенту стосовно коментарів про судові рішення, який набув чинності з 2016 року, був ухвалений для захисту незалежності судової влади та довіри до неї з боку суспільства. У Франції існує особлива система, відповідно до якої кримінальним кодексом передбачено покарання за поведінку, яка дискредитує рішення суддів.

28. Стосунки зі ЗМІ є одним з аспектів, який, вочевидь, потребує подальшого покращення в багатьох державах. Складається враження, що деякі держави не вважають, що інформація, опублікована у ЗМІ, може підірвати незалежність судової влади, і просто не зазначали цього у своїх відповідях. Фінляндія – це одна з небагатьох держав, яка чітко наголошує, що ЗМІ можуть чинити невиправданий тиск на суддів і що це проблема, яка потребує вирішення. Більшість держав вирішують питання комунікації зі ЗМІ шляхом призначення речника, а деякі країни підготували стратегію комунікації.

29. Оскільки, як видається, дуже мало було зроблено для захисту суддів від неналежного впливу ЗМІ, потрібні подальші дії в цьому напрямі. Хоча багато держав приділили певну увагу питанню комунікації зі ЗМІ (наприклад, Болгарія, Данія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Латвія, Республіка Молдова, Швеція, Сполучене Королівство), ця сфера також потребує подальших заходів. Стратегія для покращення політики комунікації судів має значення не лише для посилення їхньої підзвітності і, таким чином, їхньої незалежності, а й також для гарантування свободи

⁸ Серед інших держав інформацію з цього питання не надали Андорра, Вірменія, Австрія, Азербайджан, Чеська Республіка, Мальта, Монако, Нідерланди, Португалія і Румунія.

⁹ Див. «Труднощі забезпечення незалежності та неупередженості в державах-членах Ради Європи» (2016 р.), де подано кілька прикладів невиправданої критики, яка підриває незалежність судової влади й довіру суспільства до судової влади (пар. 27, с. 15), а також незбалансованих коментарів стосовно суддів, що призвело до нападів на суддів в Україні (пар. 275–276, с. 91). Див. також «Доповідь про незалежність і підзвітність судової влади та прокуратури, показники ефективності» Європейської мережі судових рад, 2014–2015 роки, с. 7.

отримувати та розповсюджувати інформацію, як це передбачено в статті 10 Конвенції. Публічність судових проваджень у XXI столітті не може обмежуватись лише правом бути присутнім під час судового розгляду, яке було гарантовано впродовж багатьох століть, коли технологія і комунікації не були так добре розвинуті. У Данії була затверджена стратегія щодо покращення комунікації зі ЗМІ, багато інших держав повідомили про призначення речників (наприклад, Хорватія) або створення відділів преси, однак у багатьох інших державах питання щодо стосунків зі ЗМІ вирішується шляхом заборони інформувати або робити заяви щодо справ на стадії розгляду (*sub iudice*) (наприклад, Мальта). У Монако директор Судової служби, який очолює всю систему відправлення правосуддя (у безпосередньому підпорядкуванні князя), є контактною особою для преси з питань надання інформації загального характеру. Судова влада в Монако не має речника, і Генеральний прокурор може, за певних обставин, надавати інформацію про кримінальні провадження. Усупереч загальній тенденції й дослівному формулюванню п. 19 Рекомендації (2010)12 («судді повинні проявляти стриманість у своїх відносинах зі ЗМІ»), Швеція у своїй Стратегії для ЗМІ заохочує суддів пояснювати свої рішення та безпосередньо спілкуватись зі ЗМІ стосовно цих рішень, хоча комунікація зазвичай відбувається шляхом прес-релізів. Ця стратегія спрямована на підвищення поінформованості про роль суддів у суспільстві.

30. **Довіра суспільства (п. 20)** до судової влади – це фундамент її легітимності. Довіра суспільства побудована на якості судових рішень. Відповідно, якщо судді будуть ухвалювати добре виважені неупереджені рішення, суспільство буде сприймати судову владу як шанований інститут. Таким чином, довіра суспільства – не лише необхідна складова демократичної взаємодії гілок влади й легітимності самого інституту, але й вирішальний критерій для оцінки незалежності та неупередженості, а також професіоналізму й ефективності судової влади. Оскільки це є важливий елемент для забезпечення належного функціонування судової влади, дивним є те, що майже жодна з країн у своїй відповіді на запитання анкети не зазначила нічого стосовно довіри суспільства (п. 20), окрім, наприклад, Швеції, Данії, Франції і Литви. Румунія зазначила про підготовку періодичних звітів стосовно розвитку судової влади та довіри до неї суспільства.

31. Хоча про це не було зазначено в більшості відповідей на запитання анкети, відомо, що в багатьох державах проводились дослідження довіри суспільства до судової влади. Результати або виявились невтішними для незалежності судової влади, і тому органи влади їх не згадали, або дослідження суспільної думки не проводились. У демократичному суспільстві слід усвідомлювати, що покращення можливе лише шляхом визнання своїх помилок і недоліків. В Австрії з 2011 року проводяться регулярні опитування щодо довіри суспільства до судової влади, а в Данії довіру суспільства до судової влади визначають як одну з цілей стратегії на 2013–2018 роки для посилення довіри через кращу політику комунікації. У Швеції проводять дослідження з 2010 року, щоб оцінити і підвищити довіру суспільства до судової влади. Литва запровадила дослідження суспільної думки, в той час як у Франції та Німеччині також проводять наукові дослідження для одержання відгуків. Необхідно неухильно вжити заходів для подальшого виконання п. 20.

32. У п. 21 мова йде про здійснення суддями діяльності, не пов'язаної з виконанням їхніх офіційних функцій, і про сумісність цих видів діяльності з їхньою незалежністю, а також об'єктивною і суб'єктивною неупередженістю. У більшості відповідей зазначені правила несумісності професійної діяльності. Більшість держав-членів обрали жорстку систему контролю з цього питання. У більшості держав судді можуть лише здійснювати наукову або викладацьку діяльність, а також розпоряджатися своєю власністю. Однак існують певні винятки, наприклад в Ісландії, Люксембурзі та Нідерландах. У Нідерландах не заборонено обіймати «додаткові» посади, і суддів навіть заохочують ретельно слідкувати за нагальними проблемами суспільства, якому вони служать. Це, вочевидь, збільшує ймовірність виникнення конфлікту інтересів. Для вирішення такого проблемного питання в Нідерландах вживають різних заходів, таких як зобов'язання інформувати про додаткову діяльність, ухвалення керівних принципів для оцінки конфлікту інтересів, зобов'язання розміщувати на веб-сайті інформацію про додаткову діяльність і наявність можливості звільнити з посади суддю, якщо суддя погоджується на посаду, яка є несумісна з судовими функціями.

33. Проблеми, пов'язані з конфліктом інтересів, також наявні в тих державах, у яких до судочинства залучено непрофесійних суддів або суддів на умовах неповного робочого часу. Такою є ситуація, наприклад, у Фінляндії, Сполученому Королівстві та частково в Німеччині, де громадяни входять до складу змішаних судів або вчених призначають на посаду суддів на неповний робочий час. Загалом можна стверджувати, що питання щодо несумісності було належним чином вирішено відповідно до вимог п. 21. Однак у деяких країнах, у яких правила про несумісність недостатньо жорсткі, є можливість для вдосконалення ситуації. Інше питання, яке потребує вирішення, – це врегулювання потенційного конфлікту інтересів у випадках, коли професійних суддів наймають зі сфери адвокатської практики і навпаки.

Розділ III. Внутрішня незалежність

34. Усі держави-респонденти визнають принцип внутрішньої незалежності або шляхом закріплення принципу відповідальності суддів лише перед законом, або шляхом встановлення заборони давати вказівки судам нижчої інстанції, а також шляхом закріплення положення про те, що судові рішення можуть бути переглянуті тільки в апеляційному порядку. Жодна з держав-членів не повідомила про проблеми щодо імплементації **п. 22** (незалежність окремих суддів під час винесення судових рішень) або **п. 23** (заборона втручання вищих судів у процес винесення судових рішень), що, однак, суперечить інформації з інших джерел. Можливий вплив, як правило, здійснюється за допомогою інших, більш м'яких засобів, проте мало хто визнає цей непрямий вплив або втручання. Разом з тим, у тих випадках, коли голови судів можуть впливати на підвищення суддів на посаді в їхніх судах, а також на оцінку й початок дисциплінарного провадження, вочевидь є ризик того, що існує непрямий, чи негласний, вплив на рішення суддів.

35. У більшості держав розподіл справ (**п. 24**) відбувається в довільному порядку (наприклад, у Болгарії чи Ісландії) або на підставі об'єктивних критеріїв, які в деяких державах чітко визначені законом; в інших державах розподіл справ відбувається через систему автоматизованого розподілу (наприклад, в Естонії; у Нідерландах, де система розподілу справ адаптується до цифрового формату; у Румунії, де використовують систему ECRIS IT), або, як це відбувається в інших державах (Німеччина, Люксембург, Республіка Молдова), – на підставі правил, затверджених кожним окремим судом або Вищою судовою радою. Очевидно, що відповідні правила існують, можливо на різних відмінних рівнях, і ці правила формально базуються на об'єктивних критеріях, тому офіційно вимоги **п. 24** виконуються. Однак під час більш ретельного аналізу цих критеріїв, якими б об'єктивними вони не були, завжди існує можливість застосування певної гнучкості. Це зрозуміло і пояснюється наявністю таких факторів, як: складність справи (Угорщина), наявність іноземного елемента або потреба у спеціальних знаннях (Сполучене Королівство). Ці фактори слід брати до уваги задля забезпечення ефективності, якості та рівного розподілу навантаження (Хорватія). Навіть найбільш об'єктивні системи розподілу справ можуть стати об'єктом маніпуляції, коли виникає необхідність урахувати зазначені фактори. З огляду на відповіді на запитання анкети видається, що немає необхідності вживати додаткові заходи для виконання **п. 24**, оскільки в більшості держав наявні належні об'єктивні критерії для розподілу справ, які теоретично запобігають їхньому невивадковому розподілу.

36. Мета **п. 25** – надати суддям можливість створювати власні професійні асоціації для захисту своїх інтересів і незалежності. Жодна з держав-членів не повідомляла про будь-які проблеми щодо зазначеної можливості. Дійсно, у більшості держав-членів існують професійні асоціації суддів, однак з різними повноваженнями щодо втручання в саморегулювання судової влади або у вирішення проблем, які можуть виникати у сфері правосуддя. Вочевидь, немає необхідності в імплементації подальших заходів для захисту права утворювати й об'єднуватись у професійні асоціації.

Розділ IV. Судові ради

37. У більшості держав-членів, які прийняли рішення про створення судових рад як самоврядних органів судової влади, вимоги п. 27 (не менше половини членів повинні бути суддями, обраними іншими суддями) дотримуються, крім, наприклад, України, яка наразі перебуває в процесі імплементації конституційної реформи (хоча про це не було зазначено у відповідях України). Багато країн вжили заходів для гарантування прозорості судових рад по відношенню до суддів і суспільства (п. 28), наприклад, шляхом відеозапису їхніх засідань, он-лайн публікацій їхніх рішень і створення відділів преси для комунікації зі ЗМІ.

38. Присутність представників виконавчої влади у судових радах (наприклад, в Азербайджані та Болгарії, де Міністр юстиції є членом *ex officio*; в Ісландії, де одного з п'яти членів призначає Міністерство юстиції) може бути виправдана з точки зору демократичної легітимності. Однак це може поставити під загрозу незалежність відповідних органів. Навіть якщо судді становлять більшість членів судової ради, фактично вони мають лише нетривку більшість, бо якщо один суддя буде відсутній, більшість у раді утворюють члени-представники інших гілок влади.

39. У деяких державах, таких як Андорра, існує Вища рада з питань правосуддя, що адмініструє здійснення правосуддя, призначає суддів і працівників апаратів судів, проте її склад не відповідає вимогам пп. 27 і 28¹⁰.

40. Виходячи з інформації, наданої у відповідях на запитання анкети, можна стверджувати, що загалом вимоги пп. 26-29 виконуються, однак незрозуміло, наскільки судові ради «захищають незалежність» (п. 26) і не «посягають на незалежність окремих суддів» (п. 29). Ці питання вимагають подальшого вивчення. Слід вжити заходів для гарантування окремим суддям захисту з боку ради суддів, а також для забезпечення реального сприяння радою суддів незалежності судової влади в цілому.

41. Не всі держави-члени вважають судову раду необхідною або доречною. Однак дві держави, у яких наразі немає таких рад, визнають цей недолік та вживають заходів для його виправлення – це Фінляндія й Ірландія.

¹⁰ Ця рада складається з п'яти членів, двоє з яких призначаються двома князями-правителями, один – головою парламенту, один – головою уряду й один – суддями.

Розділ V. Незалежність, ефективність і ресурси

42. Якість судових рішень, їхня кількість та прийняття судових рішень протягом розумного строку – це три необхідних складових ефективної судової влади. Довіра до судової влади, захист особистих прав і навіть економічний розвиток та безпека суспільства суттєво залежать від ефективного функціонування судової влади. Показники ефективності було введено в багатьох державах-членах, щоб гарантувати розгляд суддями справ ефективно і в розумні строки. Судді несуть відповідальність за забезпечення ефективного розгляду справ. Однак для ефективної роботи суддям потрібні не лише належні процесуальні норми, але й відповідні матеріальні та людські ресурси в судах. Відповідальність за забезпечення такої підтримки покладена на державні органи (п. 32), які зобов'язані гарантувати суддям належні умови й засоби для виконання їхніх функцій (п. 32). У 2014 році в Бельгії була запроваджена нова система з більш безпосередньою участю суддів у питаннях управління діяльністю судів. У майбутньому судова влада цієї країни буде також залучена до розподілу бюджетних коштів серед судів.

43. У відповідях на запитання анкети надано мало інформації з цього питання. Відповіді або посилаються, без будь-яких подальших коментарів, на звіти Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ) щодо оцінки судових систем, або просто зазначають, що держави забезпечують належні засоби для гарантування ефективності. Лише деякі держави вказали на проблеми щодо накопичення кількості нерозглянутих справ (Боснія і Герцеговина, Сербія), недостатнього фінансування (наприклад, Боснія і Герцеговина, Фінляндія) та зменшення бюджетного фінансування (Іспанія). У Болгарії Конституційний суд визнав зменшення бюджетного фінансування неконституційним, оскільки воно порушує принцип розподілу гілок влади і незалежність судової влади. Майже в усіх відповідях зазначено заходи, які були вжиті для покращення розгляду справ шляхом застосування електронного документообігу та інформаційно-комунікаційних технологій (наприклад, Австрія, Бельгія, Хорватія, Чеська Республіка, Естонія, Фінляндія, Греція, Угорщина, Литва, Іспанія), а також заходи щодо внесення змін до процесуального законодавства задля пришвидшення строків судового провадження (наприклад, Бельгія).

44. Вочевидь, було докладено значних зусиль економічного характеру, щоб забезпечити більшу матеріальну підтримку судовій владі та судам (у тому числі шляхом кредитів від Світового банку). У деяких державах подібні зусилля, зокрема, були спрямовані на будівництво нових приміщень судів і на введення систем електронного управління справами (наприклад, Австрія, Бельгія та Іспанія).

Ресурси

45. У відповідях на запитання анкети немає пояснень щодо того, який обсяг «позасудових завдань» держави-члени доручили «іншим кваліфікованим особам» з метою зменшення обсягу роботи (п. 36). Той факт, що декілька держав передали повноваження державним нотаріусам або приватним виконавцям для забезпечення виконання судових рішень, не був чітко зазначений у відповідях. Можна зробити висновок, що існує потреба у вжитті заходів для зменшення обсягу роботи в судах за допомогою способів, визначених у п. 36.

46. Аналогічна ситуація спостерігається щодо наявності в розпорядженні судів «кваліфікованого допоміжного персоналу». Майже в усіх відповідях ця інформація була відсутня.

47. Багато держав-членів запровадили кількісні показники для забезпечення розгляду судових справ упродовж розумного строку. **П. 31** безпосередньо наголошує на зв'язку ефективності з «ухваленням якісних рішень», однак у жодній з відповідей не було зазначено конкретні дії (крім навчальної підготовки), вжиті для підвищення якості рішень. Серед своїх показників ефективності винятково невелика кількість держав зазначають якість обґрунтування судових рішень.

48. Організація та управління діяльністю суду, які здійснюються з метою забезпечення ефективності судової влади, не повинні шкодити її неупередженості та незалежності. Деякі держави розширили відповідальність та участь кожного суду в організації судочинства (Бельгія) і надали бюджетну самостійність органам, відповідальним за організацію діяльності судів (наприклад, Данія, Німеччина), проте в більшості держав, вочевидь, рішення щодо бюджету переважно приймає Міністерство юстиції. Естонія повідомила, що бюджет розробляється Міністерством юстиції в тісній співпраці з судовою владою. У цій сфері рекомендовано вжити подальших заходів, оскільки, як свідчить практика, не можна виключати, що часткове недофінансування деяких судів може підірвати їхню незалежність.

49. Інформація щодо **п. 38** відсутня. Декілька держав-членів зазначили про гарантування безпеки суддів і захисту в залі судових засідань (наприклад, Фінляндія, Франція, Латвія, Литва, Нідерланди), однак більшість з них не вказали конкретних заходів, а також не зазначили про випадки звернення суддів з проханням посилити безпеку. У дійсності ж стан справ може бути зовсім іншим, особливо коли мова йде про безпеку суддів, які розглядають справи про організовану злочинність. Україні необхідно вжити заходів для гарантування наявності в державах-членах засобів захисту суддів і забезпечення їм необхідного відчуття безпеки, зокрема для тих, які розглядають резонансні справи або справи про тероризм.

Альтернативне вирішення спорів

50. Дуже мало інформації було надано щодо заходів, вжитих для впровадження альтернативного вирішення спорів (АВС) (**п. 39**). У Греції було ухвалено новий закон про АВС; у Латвії набув чинності закон про арбітраж (2015 рік) і закон про медіацію (2014 рік); Фінляндія зазначила про суттєве покращення захисту прав споживачів шляхом АВС, а також медіацію в кримінальних справах; у Литві АВС запроваджується; у Республіці Молдова у 2015 році набув чинності закон про медіацію і було підписано протокол про сприяння ефективному вирішенню спорів. У 2015 році у Вірменії було створено новий інститут медіації в цивільних, трудових і сімейних справах, а також інститут арбітражу. Туреччина повідомляє про проведення значної роботи щодо медіації у сфері кримінального права, Хорватія запровадила обов'язковість АВС у певних видах проваджень (наприклад, щодо трудових спорів). Як видається, було вжито значних заходів, принаймні на законодавчому рівні.

51. Загалом невідомо, наскільки держави дотримуються й гарантують виконання п. 64 (судді повинні прагнути до дружнього врегулювання спорів). Успіх АВС здебільшого залежить від віри у справедливість і якість цього механізму. Рішення щодо використання цього механізму також буде залежати від імовірності кожної сторони виграти чи програти справу у випадку судового розгляду. Ухвалення закону про арбітраж чи медіацію не гарантує того, що суспільство буде використовувати ці механізми. Що стосується сторін транснаціональних комерційних договорів, не існує потреби переконувати їх у перевагах вирішення спору шляхом звернення до авторитетних арбітражних судів. Під час розгляду звичайних цивільних позовів важко переконати сторони обрати АВС, оскільки довіри до таких механізмів може поки не існувати. Слід вжити заходів для заохочення сторін обирати механізми альтернативного вирішення спорів.

52. Сімейне право і справи про дрібні правопорушення є сферами, у яких медіація може дійсно забезпечити певні переваги, і в яких слід заохочувати використовувати відновлювальне правосуддя й медіацію.

Розділ VI. Статус судді

Добір і кар'єра

53. Правила щодо добору, призначення й просування суддів та їхнє застосування є визначальними для ефективності судової системи, довіри до судової влади та рівня її незалежності. У більшості відповідей на запитання анкети описано законодавче регулювання добору й призначення без зазначення будь-яких його недоліків. Однак багато держав внесли зміни до свого законодавства з метою покращення регулювання процедури відбору й призначення (наприклад, у Польщі в 2014 році та за останні десять років у більшості східноєвропейських країн такі реформи відбулись загалом).

54. Винятком є Швейцарія, яка у своїй відповіді чітко зазначила, що на добір суддів, оскільки всіх їх обирає законодавча гілка влади, суттєво впливають політичні партії, і належність до партії є «де-факто головним критерієм» призначення.

55. Добір суддів та їхнє підвищення по службі, як правило, належать до обов'язків судових рад, однак у державах, де такі ради не було створено, цю відповідальність покладено на верховні суди (наприклад, на Кіпрі, Мальті, у деяких землях Німеччини, де вони беруть участь у прийнятті рішень про просування судді) або орган судового управління (Данія). Підвищення судді по службі зазвичай відбувається за старшинством, за результатами професійної оцінки, або за обома цими критеріями в їхньому поєднанні. Оцінка професійності роботи суддів є однією з найслабкіших ланок у питанні захисту від внутрішньої залежності (див. «Оцінка» нижче). Оцінка професійності роботи суддів – це сфера, де процесуальні гарантії внутрішньої незалежності суддів є найслабші (див. «Оцінка» нижче). Можливо, саме з цієї причини деякі держави використовують лише критерій старшинства під час вирішення питання про просування судді (наприклад, Іспанія).

Строк повноважень і незмінюваність

56. Призначення на посаду до досягнення пенсійного віку зазвичай стосується професійних суддів, окрім декількох винятків (наприклад, в Андоррі судді призначаються на шість років, у Швейцарії – обираються кожні шість років). У більшості правових систем підстави звільнення з посади дуже обмежені й визначені законом. Загалом, судді можуть бути звільнені в разі їхньої непрацездатності, хвороби, засудження за злочин або в якості дисциплінарної санкції. У 2015 році Кіпр ухвалив нові правила звільнення суддів з посади та виходу їх на пенсію.

57. У цілому підстави звільнення з посади досить схожі й можуть вважатись належними. Утім, правила щодо звільнення за вчинення кримінального правопорушення повинні бути краще сформульовані з метою уточнення, що лише тяжкі та умисні правопорушення можуть призвести до накладення стягнення або зняття з посади судді. Регулювання цього питання потребує вдосконалення.

58. Хоча правила й процесуальні гарантії для запобігання свавільного звільнення з посади можна вважати відповідними, необхідно більше інформації про застосування підстав звільнення на практиці. Деякі відповіді на запитання анкети надають інформацію про те, як часто звільнення з посади відбувалося на цих підставах, але в цілому ці дані необхідні для того, щоб оцінити, наскільки строк повноважень є дієвою процесуальною гарантією незалежності суддів.

59. Що стосується переведення суддів (п. 52), більшість держав його забороняють, окрім як за згодою судді, або дозволяють у виняткових випадках, передбачених у Рекомендації (2010)12. Утім, це не стосується Туреччини, де існує складна система адміністративно-територіального поділу, а рішення про переведення суддів з одного регіону до іншого, як видається, приймається або може бути прийняте без їхньої згоди.

Оплата праці

60. У п. 53 рекомендовано, щоб основні правила системи оплати праці професійних суддів були визначені в законі. Таку систему загалом запроваджено в більшості держав, крім, наприклад, у Данії, де оплата праці визначається в договорі між асоціацією суддів і судовою адміністрацією, та в Ісландії, де умови оплати праці встановлено Радою з питань заробітної плати державних службовців, які обіймають вищі державні посади. В Ірландії у 2013 році конституційні гарантії оплати праці суддів були затверджені референдумом (Референдум про оплату праці суддів), і тепер заробітну плату суддів може бути зменшено лише на підставі закону. Правова визначеність щодо умов оплати праці не повинна розглядатись як загальна проблема, і, як правило, вона пов'язана з категорією державної служби. Однак траплялись випадки, як, наприклад, на Кіпрі, коли заробітну плату суддів було зменшено відповідно до закону, який згодом Конституційний суд визнав неконституційним. Якщо підсумувати, немає підстав вважати, що незалежності суддів загрожує свавільне зменшення їхньої заробітної плати, втім, це траплялось у виняткових випадках.

61. Проблемне питання, якого відповіді на запитання анкети майже не торкаються, стосується подальшого плану дій щодо п. 54, у якому зазначено, що «оплата праці суддів повинна відповідати їхній професії та обов'язкам, а також бути достатньою, щоб вберегти їх від дії стимулів, метою яких є вплив на рішення судді». Крім кількох відповідей, у яких чітко зазначено заробітну плату судді та вказано, чи є ця заробітна плата достатньою для приваблення найкращих кандидатів, загалом відповіді не порівнюють заробітну плату судді з середньою заробітною платою в країні, а також не пояснюють, чи може людина з таким доходом забезпечити собі гідне існування. Хоча певним державам слід вжити заходів щодо цього питання, важко підтримувати підвищення заробітної плати суддів у якості процесуальної гарантії їхньої незалежності з огляду на брак поваги до судової влади та нестачу довіри суспільства до неї. Це є замкнене коло: недостатня заробітна плата та незадовільні умови не роблять професію привабливою для талановитих кандидатів, а якщо в судовій владі опиняються лише менш талановиті, суспільство не бачить

потреби платити їм краще. Розірвати це замкнене коло – одне з непростих завдань, яке слід вирішити, щоб побороти брак незалежності судової влади.

Навчальна підготовка

62. Усі держави-члени забезпечують навчальну підготовку суддів на обов'язковій або на добровільній основі, утім, вони здійснюють це за різними моделями. У Монако судді навчаються у Французькій академії судочинства. На Кіпрі немає окремого інституту з підготовки суддів, кіпрські судді відвідують семінари, які проводить Верховний суд, і навчаються за кордоном (АЄП¹¹, ЄМПС¹²). В Ісландії судді повинні поновлювати та поглиблювати свої знання з права, однак немає чіткого плану проведення безперервного навчання.

63. Як правило, видається, що право на навчання (п. 56) та рекомендація щодо систематичного поновлення й підвищення кваліфікації суддів (п. 65) реалізуються. Хоча в жодній відповіді не було вказано проблем, пов'язаних з навчальною підготовкою, у певних державах освітні заклади не мають автономії (п.57) (наприклад, в Азербайджані, Словацькій Республіці, де навчальний заклад належить до Міністерства юстиції). Крім того, якість підготовки не завжди задовільна. Слід вжити заходів (або продовжити їхнє вжиття), щоб забезпечити високу якість навчальної підготовки суддів, щоб така підготовка здійснювалась не лише завдяки міжнародній підтримці, щоб судді мали реальну можливість пройти таку підготовку.

Оцінювання

64. У цілому вимоги п. 58 щодо необхідності встановлення об'єктивних критеріїв оцінки роботи суддів було виконано, утім якісні критерії досить важко оцінити, а відповідна оцінка в основному здійснюється на підставі кількісних або формальних показників¹³. Систему оцінки роботи суддів було запроваджено у Вірменії у 2014 році (однак спершу лише з урахуванням кількісних критеріїв); в Азербайджані правила оцінки роботи суддів готуються; у Республіці Молдова такі правила набули чинності у 2012 році; у Польщі відповідні правила було закріплено у підзаконному нормативно-правовому акті в лютому 2014 року; у Румунії подібні правила почали застосовуватись у 2004 році; у Сербії наразі проходить обговорення критеріїв оцінки суддів.

¹¹ Академія європейського права.

¹² Європейська мережа підготовки суддів.

¹³ З питань об'єктивних критеріїв див. Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) «Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади», п. 13.

Розділ VII. Повноваження та обов'язки

Повноваження

65. Положення, пов'язані з основними повноваженнями суддів (пп. 59–65), існують у всіх державах, і жодна з них не повідомила про проблеми з виконанням суддями своїх повноважень (старанність, обґрунтованість рішень, дотримання рівності сторін провадження, повага до гідності сторін, удосконалення знань і навичок тощо). Знову-таки, законодавче регулювання цього питання, як видається, є належним.

Відповідальність і дисциплінарне провадження

66. Невід'ємною складовою незалежності судової влади є її підзвітність, яка складається, зокрема, з дисциплінарної, цивільної і кримінальної відповідальності (пп. 66–69). У своїх відповідях більшість держав надали детальну інформацію про дисциплінарну відповідальність судді, її підстави, порядок і санкції. У багатьох відповідях описано законодавчу базу, лише в декількох відповідях зазначено інформацію щодо її практичного застосування, і в жодній з відповідей не вказано недоліків або невирішених питань. Правильне застосування правил дисциплінарної відповідальності та впевненість у неупередженості провадження є надзвичайно важливими для належного, ефективного і незалежного функціонування судової влади. Завжди непросто поєднати дисциплінарні санкції з незалежністю окремих суддів. Внутрішня незалежність, наприклад, може зазнати впливу, якщо право ініціювання дисциплінарного провадження або навіть накладення дисциплінарних санкцій належить голові суду або вищому суду.

67. Підстави дисциплінарної відповідальності повинні бути чітко визначені в законі, щоб не лише забезпечити правову визначеність, а й запобігти будь-якому свавіллю, яке може вплинути на незалежність судової влади. У деяких державах дисциплінарні правопорушення вимагають більш чіткого визначення (наприклад, на Кіпрі).

68. Якщо обсяг роботи неналежно розподілений між суддями чи між судами, існує високий ризик того, що судді будуть неспроможні розглянути справи впродовж розумного строку, а такі затримки можуть призвести до дисциплінарної відповідальності суддів, навіть якщо вони не зовсім «безпідставні». Надмірний обсяг роботи веде до більшого тиску, який, якщо з ним не впоратись належним чином, може зашкодити здоров'ю судді та призвести до його неспроможності виконувати свої обов'язки. Таким чином, слід вжити заходів для гарантування фактичної незалежності органів, до повноважень яких належить дисциплінарний нагляд, і забезпечення ними процесуальних гарантій незалежності окремих суддів. Також слід забезпечити, щоб порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності був прозорим.

69. У відповідях на запитання анкети було надано мало інформації про цивільну відповідальність суддів. У багатьох державах пряму цивільну відповідальність суддів

за збитки, завдані під час виконання ними своїх функцій, було скасовано, і власне держава несе безпосередню відповідальність за такі збитки (наприклад, у Румунії). Іспанія повідомила, що нещодавно було внесено зміни до Закону «Про судову владу» (2015 рік), які скасували положення про можливість подавати позов безпосередньо до судді про відшкодування шкоди, завданої професійною недбалістю. У цілому, як видається, вимог **п. 67** дотримано.

70. Відповіді на запитання анкети засвідчили, що в більшості держав-членів передбачено кримінальну відповідальність суддів за тлумачення закону, оцінку фактів або оцінку доказів з прямим умислом, утім відсутні дані щодо практичного притягнення до кримінальної відповідальності за вказані правопорушення (**п. 68**).

71. Загалом визнається функціональний імунітет (**п. 71**). Враховуючи зазначене, імунітет від кримінального переслідування, яким користуються судді під час виконання своїх функцій, необхідно переглянути з метою встановлення, чи дійсно він становить процесуальну гарантію від умисного використання інституту кримінального переслідування, чи він призводить до залежності суддів від органу, який дає дозвіл на кримінальне переслідування або відмовляє в ньому.

Розділ VIII. Суддівська етика

72. Як правило, у всіх державах-членах ухвалено кодекс етики (наприклад, у 2014 році у Вірменії з наступним внесенням змін у 2015 році, в Азербайджані у 2007 році, у Республіці Молдова – у 2015 році, у Сербії – у 2010 році, в Іспанії – у 2016 році і в Швеції – у 2011 році; у Туреччині наразі розробляється Кодекс суддівської етики, у Сполученому Королівстві зміни до Принципів суддівської етики було внесено у 2010 році, а в Словацькій Республіці – у 2015 році). Ті держави, які не мають такого кодексу, запевнили, що етичні принципи і правила визначено в законах про судову владу і правосуддя (наприклад, у Німеччині). Румунія повідомила, що затвердила стратегію зміцнення доброчесності в межах судової влади на 2011–2016 роки. У деяких державах було створено Комісії з етичних питань для надання відповідних консультацій (наприклад, у Вірменії та Швейцарії). Головна проблема, вочевидь, полягає не в наявності кодексу суддівської етики (п. 73), відсутності рекомендацій з етичних принципів (п. 72) чи відсутності органу, до якого можна звернутись за консультацією, зокрема, щодо можливого конфлікту інтересів (п. 74), а в застосуванні цих етичних принципів. Деякі держави повідомили про нещодавні реформи правової системи або розробку стратегії для покращення доброчесності суддів і боротьби з корупцією суддів (наприклад, Монако й Словацька Республіка), проте в жодній з відповідей не було зазначено будь-яких проблем, пов'язаних із корупцією або браком доброчесності суддів.

Основні висновки і пропозиції

Основні висновки

73. Загалом, що стосується виконання Рекомендації (2010)12 і забезпечення незалежності судової влади, проблема вже не полягає в необхідності забезпечення належного конституційного регулювання (крім реформ, необхідних в окремих державах, і які обговорюються, наприклад, у Болгарії, Люксембурзі, Республіці Молдова та Україні). Більшість текстів конституцій містять положення про незалежність судової влади й окремих суддів, утім, вони дещо відрізняються. Більш недавні конституції (переважно в країнах Східної Європи) є більш детальними, ніж тексти конституцій інших країн Європи.

74. Відповіді свідчать про значну роботу, яку більшість держав провели для узгодження своїх правових систем з вимогами Рекомендації (2010)12. Більшу частину реформ правової системи вже було проведено, однак певні зміни й покращення залишаються необхідними в деяких сферах. Правове регулювання питань добору, кар'єри, підвищення й підзвітності суддів суттєво покращилось у багатьох державах. Багато держав створили судову раду для забезпечення суддівського самоврядування. У тих країнах, де судова рада була створена нещодавно, процес становлення її самоврядування досі триває та потребує нагляду. Разом з тим, не буде помилкою вказати, що з формально-правової точки зору більшість відповідей демонструють загальне дотримання вимог Рекомендації (2010)12. Наступним кроком, після розробки нормативно-правової бази й положень щодо запровадження механізмів захисту незалежності судової влади, буде гарантування належної реалізації відповідних положень задля досягнення цілі, для якої вони були ухвалені. Реальна проблема нормативних актів полягає не стільки в їхньому ухваленні, скільки в їхньому ефективному застосуванні.

75. У більшості відповідей на запитання анкети зазначено, що для ефективного гарантування незалежної судової влади можуть знадобитись більш дієві політичні заходи. Брак самокритики прослідковується в багатьох відповідях, за винятком кількох держав (наприклад, Австрія, Фінляндія, Німеччина, Швеція та Швейцарія), органи влади яких визначають інститути й сфери, що й досі мають недоліки та можуть бути вдосконалені.

76. Відповіді продемонстрували суттєвий внесок і прогрес у сфері електронного правосуддя, переходу до цифрового формату, використання мереж і загалом інформаційно-комунікаційних технологій. Процес модернізації ще не завершено, і вжиття заходів у цій сфері слід продовжувати.

77. У відповідях майже немає інформації про: 1) безпеку (погрози на адресу суддів, наприклад, у соціальних мережах тощо); 2) функціонування АВС, про практичне застосування якого у відповідях майже немає інформації; 3) питання бюджету й бюджетної автономії; 4) відповідності оплати праці суддів їхній ролі, і чи робить це професію судді привабливою та гідною в суспільстві.

78. Строк повноважень і незмінюваність, вочевидь, не становлять проблем у цілому, крім деяких держав, у яких діють тимчасові й непрофесійні судді (наприклад, Сполучене Королівство) або в яких суддів обирають безпосередньо (наприклад, Швейцарія). Жорстка система несумісності здійснення правосуддя з іншими видами діяльності застосовується в більшості державах і забороняє суддям здійснювати будь-яку іншу професійну діяльність. Певні винятки спостерігаються в Нідерландах, де судді можуть мати додаткове місце роботи або посаду, та в деяких інших державах, де поширеними є послуги непрофесійних суддів (наприклад, у Швеції та Сполученому Королівстві).

79. Щодо розподілу справ, неможливо створити абсолютно об'єктивну систему, навіть під час автоматизованого розподілу справ. Як правило, існують певні критерії, утім ними можуть нехтувати у виняткових випадках, які потребують індивідуального підходу до кожної справи. Під час вирішення питання про те, чи має випадок винятковий характер, завжди є ризик маніпуляцій. Як тільки об'єктивні критерії або система випадкового розподілу справ буде запроваджена, слід акцентувати увагу не на системі розподілу справ, а на контролі застосування цих критеріїв або ухиляння від них.

80. Формально умови п. 63 дотримуються, оскільки в усіх системах вимагається чітке обґрунтування судових рішень. Однак якість правового обґрунтування може суттєво відрізнятись у різних державах-членах. Судові рішення повинні бути викладені доступною мовою, зрозумілою для широкого загалу. Держави повинні гарантувати вжиття відповідних заходів для покращення цього аспекту.

81. Зрештою, оскільки у відповідях майже не було зазначено недоліків і проблем, пов'язаних з незалежністю судової влади, неможливо, виходячи з цих відповідей, перелічити, яким державам Рада Європи могла б надати підтримку для подальшої імплементації Рекомендації (2010)¹² і, таким чином, сприяти посиленню незалежності та неупередженості судової влади. Враховуючи це, слід використовувати додаткові джерела інформації. Загалом молоді, однак більш слабкі демократії потребують більше уваги, оскільки незалежність судової влади традиційно не була гарантована в цих країнах, а принцип поділу влади дотримувався неповністю. Утім, у деяких невеликих західноєвропейських країнах конституційні положення відображають принципи поділу влади у незвичний або особливий спосіб, хоча в цих країнах незалежність суддів визнається або безпосередньо, або непрямо (наприклад, в Андоррі, Ліхтенштейні, Люксембурзі та Монако). Це не означає, що судді цих країн не діють незалежно, це лише говорить про те, що конституційні положення не забезпечують таких самих гарантій.

Пропозиції щодо подальшої дії

82. Незважаючи на загальне формальне дотримання більшістю держав положень Рекомендації (2010)¹², певні сфери потребують вжиття подальших дій для забезпечення ефективного виконання правил і принципів Рекомендації. Важливо перевірити й проаналізувати, як застосовуються застереження до цих правил. У зв'язку з цим сферами, які, вочевидь, потребують вжиття подальших заходів, є:

- a. Практика дисциплінарного провадження щодо судді і її вплив на внутрішню незалежність.
- b. Взаємодія зі ЗМІ й політика комунікації судової влади.
- c. Вплив, який чинять ЗМІ від імені виконавчої та інших гілок державної влади (п. 18).
- d. Проблеми з внутрішньою незалежністю в контексті впливу або втручання голів судів у рішення щодо просування окремих суддів повинні бути мінімізовані.
- e. Слід більш детально проаналізувати роль судових рад у гарантуванні незалежності судової влади. Важливо не лише створити орган для надання підтримки в разі виникнення загрози незалежності судді, але й проаналізувати обсяг застосування цього засобу захисту та його ефективність (пар. 8).
- f. Необхідно також вжити заходів для зменшення активної участі представників виконавчої влади в діяльності судових рад.
- g. Судді, як правило, проходять початкову підготовку й підвищення кваліфікації. Однак існує необхідність перевірки якості навчальних заходів та їхню відповідності вимогам суддів.

ДОДАТОК

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 10 липня 2015 року

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ І НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ СУДДІВ

АНКЕТА

Цю анкету було підготовлено як один із заходів відповідно до 2-ї Доповіді Генерального секретаря Ради Європи про стан демократії, прав людини і верховенства права в Європі (травень 2015 року), а також для аналізу Європейським комітетом з питань правового співробітництва (CDCJ) дій, вжитих державами-членами для виконання положень Додатка до [Рекомендації \(2010\)12](#) Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та обов'язків суддів.

ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО РЕСПОНДЕНТА:

ДЕРЖАВА-ЧЛЕН:

КОНТАКТНА ОСОБА:

Ім'я:

Посада:

Міністерство:

Електронна пошта:

Телефон:

- Просимо зазначити Ваші відповіді у графі навпроти кожного запитання. Якщо необхідно, за додатковою інформацією просимо звертатись до пояснювального меморандуму до Рекомендації (2010)12.
- У відповіді на кожне запитання просимо надавати повні цитати з будь-якого відповідного закону, протоколу або правила.
- Просимо зазначити, якщо будь-яка необхідна інформація вже була надана для 6-го циклу оцінювання(2012–2014 роки) Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ).

Розділ I. Загальні аспекти судової незалежності	
Опишіть наявні конституційні гарантії незалежності судової влади відповідно до положень п. 7 Додатка до Рекомендації (2010)12.	
Розділ II. Зовнішня незалежність	
Будь ласка, опишіть заходи, вжиті для дотримання, підтримки і захисту зовнішньої незалежності суддів відповідно до пп. 11–21 Додатка до Рекомендації (2010)12, зокрема, щодо: <ul style="list-style-type: none"> - підтримки довіри суспільства до судової влади; - взаємовідносин між суддями та іншими гілками державної влади і відсутності втручання в їхні рішення; - стосунків зі ЗМІ. 	
Розділ III. Внутрішня незалежність	
Будь ласка, опишіть заходи, вжиті для підвищення незалежності кожного окремого судді під час здійснення правосуддя відповідно до пп. 22–25 Додатка до Рекомендації (2010)12, а також до пп. 5–6 і 8–10, зокрема стосовно захисту від неналежного впливу в межах судової ієрархії, розподілу справ у межах суду, свободи приймати рішення у справах неупереджено і критеріїв усунення суддів від розгляду справ.	

Розділ IV. Судові ради	
Будь ласка, підтвердити наявність судової ради і опишіть відповідно до пп. 26–29 Додатка до Рекомендації (2010)12 її правові засади, склад, функції, повноваження і регламент	
Розділ V. Незалежність, ефективність і ресурси	
Будь ласка, вкажіть інформацію, яку ви вважаєте доречною щодо пп. 30–43 Додатка до Рекомендації (2010)12, з метою доповнення відповідей ваших національних органів влади в межах 6-го циклу оцінювання (2012-2014 роки) Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ)	
Розділ VI. Статус судді	
Добір і кар'єра Будь ласка, опишіть заходи, вжиті відповідно до пп. 44–48 Додатка до Рекомендації (2010)12, зокрема щодо органів, відповідальних за відбір і кар'єру суддів, а також щодо прав осіб оскаржувати їхні рішення	

<p>Строк повноважень і незмінюваність</p> <p>Будь ласка, опишіть гарантії щодо строку повноважень і незмінюваності суддів відповідно до пп. 49–52 Додатка до Рекомендації (2010)12, зокрема з посиланням на випадки, в яких суддю, призначеного на посаду пожиттєво, може бути звільнено, а також на порядок поновлення на посаді суддів, які обіймають посаду з обмеженим або випробувальним строком, та які обов'язкові умови призначення суддів на нову суддівську посаду</p>	
<p>Оплата праці</p> <p>Будь ласка, надайте інформацію про систему оплати праці професійних суддів відповідно до пп. 53–55 Додатка до Рекомендації (2010)12, зокрема щодо гарантій запобігання зменшення розміру винагороди та залежності оплати праці від ефективності роботи.</p>	
<p>Навчальна підготовка</p> <p>Будь ласка, надайте інформацію про навчальну підготовку суддів відповідно до пп. 56–57 Додатка до Рекомендації (2010)12, зокрема щодо відповідності програм підготовки вимогам відкритості, компетентності та неупередженості, які є невід'ємною частиною суддівської посади.</p>	
<p>Оцінка</p> <p>Будь ласка, зазначте, чи встановили органи судової влади систему оцінювання суддів, як про це йдеться у п. 58 Додатка до Рекомендації (2010)12, та, зокрема, надайте інформацію про критерії, за якими здійснюється оцінка, її порядок і можливість суддів оскаржити результати оцінювання.</p>	

Розділ VII. Повноваження та обов'язки	
Повноваження Будь ласка, опишіть повноваження суддів відповідно до пп. 59–65 Додатка до Рекомендації (2010)12, зокрема щодо принципу рівності під час здійснення провадження та уникнення неналежного зовнішнього впливу.	
Відповідальність і дисциплінарне провадження Будь ласка, опишіть заходи, вжиті щодо відповідальності судді і дисциплінарного провадження відповідно до пп. 66–71 Додатка до Рекомендації (2010)12.	
Розділ VIII. Суддівська етика	
Будь ласка, опишіть етичні принципи, яких повинні дотримуватись судді під час професійної діяльності відповідно до пп. 72–74 Додатка до Рекомендації (2010)12.	

*Це видання надруковано в рамках проекту Ради Європи
«Підтримка впровадженню судової реформи в Україні»*