



м. Лондон, 16 жовтня 2015 року

КРЄС (2015) Висновок № 18

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ  
(КРЄС)**

**ВИСНОВОК № 18 (2015)  
Консультативної ради європейських суддів  
до уваги Комітету міністрів Ради Європи  
про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади  
в сучасних демократіях**

## I. Вступ. Мета Висновку та його тематика

1. За останні десятиліття відносини між трьома гілками державної влади (законодавчою, виконавчою та судовою) змінилися. Виконавча та законодавча гілки влади стали більш взаємозалежними. Повноваження законодавця стосовно притягнення виконавчої влади до відповідальності зменшилися<sup>1</sup>. Водночас роль судової влади також зазнала змін. Значно збільшився обсяг справ, що розглядаються в судах, та суттєво зросла кількість законодавчих актів, якими повинні керуватися судді. Розвиток виконавчої гілки влади призвів до того, що все частіше її дії стають предметом оскарження в суді, і, відповідно, виникає запитання, чи може обсяг повноважень судової влади включати стримування виконавчої гілки влади. У судах також почастишали випадки оскарження повноважень і дій законодавчої гілки влади. Як наслідок, судова влада вимушена все більше оцінювати, а в деяких випадках навіть обмежувати дії двох інших гілок влади<sup>2</sup>. Сьогодні для сторін по справі та для суспільства в цілому судовий процес являє собою певний альтернативний демократичний форум, де представники суспільства та державної влади обмінюються поглядами, а також обговорюють питання загального значення. Суди ухвалюють рішення щодо надзвичайно важливих питань в економічній та політичній сферах. Міжнародні установи, особливо Рада Європи та Європейський суд з прав людини, Європейський Союз та Суд Європейського Союзу, мають значний вплив на держав-членів, особливо стосовно питань зміцнення незалежності судової влади та її ролі в захисті прав людини. Більше того, застосування європейських та міжнародних правил і стандартів та виконання рішень Європейського суду з прав людини і Суду Європейського Союзу створюють нові виклики для судової влади держав-членів, а інколи подібне застосування оскаржується політиками й критиками.

2. Незважаючи на те, що загалом принцип «розподілу влади» визнається всіма державами-членами, в останні роки мали місце декілька конфліктних та напружених ситуацій, які викликають занепокоєння. Ці занепокоєння були висвітлені в доповідях Генерального секретаря Ради Європи в 2014 та в 2015 роках<sup>3</sup>, а також у спеціальних звітах КРЄС у 2013 та 2015 роках. Наприклад, у деяких державах нова політична більшість ставить під сумнів статус суддів, які вже обіймають свої посади<sup>4</sup>. Недоліки стосовно виконання судових рішень було відзначено Генеральним секретарем Ради Європи в 2015 році<sup>5</sup>. У деяких державах-членах виконавча влада має значний вплив на адміністративне управління судовою владою, таким чином ставлячи під питання

---

<sup>1</sup> Див.: Gardbaum St. Separation of Powers and the Growths of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?) // American Journal of Comparative Law. — 2014. — № 62. — P. 613.

<sup>2</sup> Вчені виокремили поняття «глобальне поширення судової влади». Див.: Global Expansion of Judicial Power / Tate and Vallinder (eds). — New York University Press, 1997.

<sup>3</sup> Див. доповіді Генерального секретаря «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі» за 2014 рік та за 2015 рік, далі — Доповідь Генерального секретаря 2014 та Доповідь Генерального секретаря 2015.

<sup>4</sup> Див. звіт КРЄС щодо ситуації з судовою владою та суддями в державах — членах Ради Європи (2013 рік), пп. 13–18.

<sup>5</sup> Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 14, 17, 27.

інституційну незалежність судової влади та незалежність окремих суддів<sup>6</sup>. Економічні кризи та хронічне недостатнє фінансування судової системи в деяких державах-членах загострюють питання бюджетної відповідальності законодавчого органу щодо судової влади<sup>7</sup>. Відсутність відповідного законодавства чи, навпаки, швидка зміна законів можуть суперечити принципу правової визначеності<sup>8</sup>. Також мали місце словесні випадки на адресу судової влади з боку представників виконавчої та законодавчої гілок влади. У 2014 та 2015 роках Генеральний секретар Ради Європи зауважив, що політики й інші особи, які публічно піддавали критиці рішення суду впродовж останніх років, підривали таким чином суспільну довіру до судової влади в цих державах<sup>9</sup>. Політики та ЗМІ припускають, що судова влада не «достатньо відповідальна» перед суспільством. Про подібні коментарі, які включали заяви, що ставлять під сумнів «легітимність» судової влади, повідомляли держави-члени у відповідях на опитування, яке надсилалося під час підготовки цього Висновку. Безперечно, усі ці коментарі та дії мають бути розглянуті з урахуванням факту того, що сьогодні в більшості європейських країн традиційні джерела влади не сприймаються з такою ж безспірністю, як це було раніше. Має місце зменшення «поваги» до державних інституцій. У цьому ж світлі часто кажуть про те, що для реалізації основних демократичних принципів існує велика необхідність у більшій відкритості та прозорості роботи державних інституцій. Усе це означає, що особи, які мають повноваження щодо державної служби, мають бути більш «підзвітними» в тому, як вони виконують свою роботу.

3. Тому відповідно до цілей діяльності, затверджених Комітетом міністрів, КРЄС вирішила розглянути питання легітимності та відповідальності судової влади і належних відносин між трьома гілками влади в сучасній демократичній державі XXI століття, а також обов'язків цих гілок влади по відношенню одна до одної та до суспільства в цілому.

4. Цей Висновок досліджує такі питання:

- i. Якими мають бути відносини в державі між судовою гілкою влади та законодавчою і виконавчою гілками влади?
- ii. На якій підставі судова влада встановлює своє право діяти відповідним чином у демократичному суспільстві? Як проявляється «легітимність» судової влади?
- iii. До якої міри та яким чином судова влада має бути підзвітна перед суспільством, якому служить, та перед іншими гілками влади?
- iv. Як можуть три гілки державної влади виконувати свої повноваження таким чином, щоб досягти та зберегти належну рівновагу між собою, а також діяти в інтересах суспільства, якому вони служать?

Цей Висновок не досліджує основоположні принципи суддівської незалежності, оскільки це було темою обговорення Висновку КРЄС № 1 (2001). Відносини суддів зі

---

6 Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 20–21.

7 Див. щодо правової допомоги: Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 22–23.

8 Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 19.

9 Див. Доповідь Генерального секретаря 2014, п. 22; Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 27.

ЗМІ були обговорені в частині С Висновку КРЄС № 7 (2005), тому ці питання не будуть детально розглянуті Висновком зараз.

5. Цей Висновок було підготовлено на основі попередніх Висновків КРЄС, Великої хартії суддів (2010 рік) та відповідних документів Ради Європи, зокрема Європейської хартії про статус суддів (1998 рік), та Рекомендації (2010) 12 Комітету міністрів «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» (далі — Рекомендація (2010) 12). Також бралися до уваги Київські рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії: адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів (далі — Київські рекомендації); Звіт 2013–2014 роки Європейської мережі судових рад щодо незалежності та відповідальності судової влади (далі — «Звіт 2013–2014 ЄМСР»), звіти Венеціанської комісії «Про верховенство права» (березень 2011 року), «Про незалежність судової системи», частина I звіту: незалежність суддів (березень 2010 року) та Висновок Венеціанської комісії № 403/2006 «Про призначення суддів», прийнятий на 70-му пленарному засіданні 16–17 березня 2007 р. (далі — Венеціанська комісія, призначення суддів 2007), Бангалорські принципи поведінки суддів (2002 рік), доповіді за 2014 р. і за 2015 р. Генерального секретаря Ради Європи та Кодекс мінімальних стандартів суддівської незалежності, прийнятий у Нью-Делі (Стандарти Нью-Делі 1982). Цей Висновок КРЄС урахує відповіді держав-учасниць на опитування щодо незалежності судової влади та її відносини з іншими гілками в умовах сучасної демократії, а також підготовчий звіт, складений науковим експертом, запрошеним Радою Європи, пані Енн Сандерс (Німеччина). Окрім цього, Висновок урахує рекомендації, висловлені на семінарі, що відбувся в м. Страсбурзі 19 березня 2015 року<sup>10</sup>. Висновок також використовує інформацію, отриману на семінарі, організованому Норвезькою асоціацією суддів, який відбувся в м. Бергені (Норвегія) 4 червня 2015 року<sup>11</sup>.

## **II. Конституційна побудова сучасної демократії: яке в ній місце судової влади?**

6. Загальноприйнятим є судження про те, що сучасна демократична держава повинна бути заснована на принципі розподілу державної влади<sup>12</sup>. Судова влада — один із трьох основних, але рівних стовпів сучасної демократичної держави<sup>13</sup>. Усі три гілки влади служать суспільству й повинні бути відповідальними за свої дії одна перед одною. У демократичній державі, заснованій на принципах верховенства права, жодна з трьох гілок державної влади не може діяти у своїх інтересах, вони діють в інтересах суспільства в цілому. У демократичній державі, яка визнає принцип верховенства права, («*Etat de droit*» або «*Rechtsstaat*»), усі три гілки влади повинні діяти на підставі

---

10 Окрім членів Робочої групи КРЄС, семінар відвідали проф. Роберт Хазелл (конституційна кафедра Університетського коледжу, Лондон, Сполучене Королівство), п. Андрій Джемчевські (Голова Департаменту з правових питань та прав людини Секретаріату Парламентської асамблеї Ради Європи), п. Анна Марія Телвіс та п. Анн Спек (Асоціація прав людини) і п. Зія Таньяр (Секретаріат Венеціанської комісії Ради Європи).

11 За участю проф. Йорна Ойрьохагена Сунде (Бергенський університет), п. Ханне Софі Грєве (Голова апеляційного суду в Гулатінгу, суддя у відставці Європейського суду з прав людини) та п. Інґьорд Ту́не (Президент Норвезької асоціації суддів).

12 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 16.

13 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 11; див. також Велику хартію суддів (2010 рік), п. 1.

та з урахуванням обмежень, передбачених законом. Відповіді держав-членів на опитування КРЄС показують, що всі держави-члени визнають ці фундаментальні принципи.

7. У демократичному суспільстві на законодавчу владу покладено обов'язок установлювати правові рамки, за якими живе суспільство. Виконавча влада є відповідальною за управління суспільством (настільки, наскільки держслужбовці зобов'язані виконувати ці функції) відповідно до правових рамок, установлених законодавчою владою. Функція судової влади полягає у вирішенні спорів між членами суспільства і державою та безпосередньо між членами суспільства. Часто судова влада також залучається до вирішення спору між двома чи навіть трьома гілками влади<sup>14</sup>. Подібне вирішення спорів повинно здійснюватися згідно з принципом верховенства права<sup>15</sup>. Незалежна й ефективна система судочинства є наріжним каменем верховенства права. Мета будь-якої незалежної та ефективної системи судочинства повинна полягати в тому, щоб гарантувати справедливе, неупереджене вирішення правових спорів, дотримуючись прав і свобод усіх осіб, що прагнуть справедливості. Щоб досягти цієї мети, у кожному певному випадку суд повинен визначити належні факти відповідно до справедливої процедури, застосувати закон та забезпечити ефективні засоби захисту. У кримінальних справах система судочинства має неупереджено й незалежно вирішувати, які дії заслуговують на відповідне покарання<sup>16</sup>. У сучасних демократичних державах незалежна судова влада гарантує, що уряд може бути притягнуто до відповідальності за свої дії, які можуть бути предметом розгляду в суді, а також відповідає за те, що закони, які набрали чинності, застосовуються правильно. Більшою чи меншою мірою (залежно від певного конституційного устрою держави) судова влада також гарантує, що закони відповідають положенням конституції або вищого законодавства, такого як законодавство Європейського Союзу<sup>17</sup>.

8. Історія, культура та правові традиції держав — членів Ради Європи значно відрізняються, що призводить до виникнення різних «моделей» конституційного устрою, які в багатьох випадках постійно розвиваються. Глобалізація і збільшення впливу міжнародних та європейських організацій вимагають змін конституційного устрою окремих держав-членів. Зокрема, рішення ЄСПЛ зробили багато для розвитку захисту прав людини і судової незалежності та вплинули на конституції держав-членів. Проте цей вплив також призвів до напруженості у відносинах між трьома гілками державної влади, особливо у відносинах між судовою владою та іншими двома гілками.

9. Теоретично, три гілки державної влади демократичної країни повинні доповнювати одна одну і не повинно бути якоїсь однієї «вищої» або домінуючої над

---

14 КРЄС визнає, що подібне повноваження іноді належить Конституційному суду, і що в деяких системах Конституційний суд не обов'язково є частиною судової влади.

15 Див. Доповідь Генерального секретаря 2014, п. 22.

16 Див. також щодо повноважень судової влади: Гапарон, Пердріоль, Бернабе. Зведений звіт «Розсудливість та влада: посада судді в XXI столітті», 2013 рік.

17 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 11.

іншими<sup>18</sup>. У демократичній державі верховною є насамперед воля народу, виражена за допомогою належного демократичного процесу (народний суверенітет). Також помилково вважати, що будь-яка одна з трьох гілок влади зможе коли-небудь працювати в повній ізоляції від двох інших. Ці три гілки покладаються одна на одну, щоб забезпечити всю повноту послуг держави, необхідних демократичному суспільству. Так, у той час коли законодавчий орган надає законодавчу основу, саме судова влада має тлумачити та застосовувати закон посередництвом своїх рішень, а виконавча влада є часто відповідальна за виконання судових рішень в інтересах суспільства<sup>19</sup>. Таким чином, ці три гілки влади функціонують в умовах взаємозалежності, або зближення й віддалення. Відповідно, ніколи не може бути повного «розподілу державної влади»<sup>20</sup>. Більше того, три гілки влади функціонують як система стримувань і противаг, де кожна є відповідальна перед інтересами суспільства в цілому. Отже, потрібно визнати, що певний рівень напруженості між державними гілками влади в демократії є неминучим. Наявність подібної «творчої напруженості» свідчить, що кожна гілка влади забезпечує необхідне стримування дій інших гілок і, таким чином, сприяє підтриманню належної рівноваги. Якби не було цієї напруженості між трьома гілками влади, це спричинило б виникнення підозри, що одна або дві гілки влади припинили вимагати від імені суспільства відповідальності інших гілок, а тому одна чи дві гілки влади почали домінувати. Таким чином, факт напруженості між судовою владою та іншими двома гілками влади держави не повинен обов'язково розглядатись як загроза судовій владі або її незалежності, а скоріше як знак, що судова влада виконує свій конституційний обов'язок та від імені всього суспільства вимагає відповідальності інших гілок влади.

### **III. Суддівська незалежність та розподіл державної влади**

10. Судова влада повинна бути незалежною задля виконання своєї ролі по відношенню до інших гілок державної влади, суспільства в цілому та сторін судового процесу<sup>21</sup>. Незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм та надається не для захисту власних інтересів судді, а для захисту верховенства права і всіх тих, хто прагне й очікує справедливості. Суддівська незалежність є засобом, яким забезпечується неупередженість суддів. Тому вона є передумовою гарантії, що всі громадяни (й інші гілки державної влади) будуть рівними перед судом<sup>22</sup>. Незалежність суду є невід'ємним елементом обов'язків судової влади вирішувати спори

---

18 Олександр Гамільтон у «Федералісті» (№ 78) описує судову владу як найменш небезпечну з трьох гілок влади, оскільки вона «не має впливу ані мечем, ані гаманцем... Насправді, можна сказати, що вона немає ні СИЛІ, ні ВОЛІ, а має лише судові рішення; а також повинна, у кінцевому рахунку, залежати від допомоги виконавчої гілки, навіть у питаннях дієвості своїх рішень». Погляди Гамільтона можуть не відображати реалії судової влади щодо її впливу на дії виконавчої та навіть законодавчої гілок влади в Європі XXI століття.

19 Див. Висновок КРЄС № 13 (2010) «Про роль суддів у виконанні судових рішень».

20 Див.: Aharon Barak. *The Judge in a Democracy*. Ch. 2. — Princeton Press, 2008.

21 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), пп. 11, 12.

22 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 9.

неупереджено<sup>23</sup>. Тільки незалежна судова влада може ефективно захищати права всіх членів суспільства, особливо представників уразливих та непопулярних груп населення<sup>24</sup>. Таким чином, незалежність є основоположною вимогою, яка дозволяє судовій владі охороняти демократію і права людини<sup>25</sup>.

11. Принцип розподілу влади сам по собі є гарантією судової незалежності<sup>26</sup>. Проте, незважаючи на суддівську незалежність, важливість якої так часто обговорюється, необхідно зазначити, що ніхто, у тому числі судді, не можуть бути повністю незалежними від усіх впливів, зокрема соціальних та культурних, що існують всередині суспільства, у якому судді працюють. Зрештою, «немає людини, яка була б сама по собі, як острів»<sup>27</sup>. Жодна судова влада — як і будь-яка інша влада в демократичній державі — не є повністю незалежною. Судова влада покладається на інші гілки влади щодо забезпечення її ресурсами та засобами, особливо на законодавчу владу, яка визначає фінансування і встановлює правові положення, які судова влада повинна тлумачити й застосовувати. Хоча судова влада наділена повноваженнями вирішувати спори відповідно до закону, громадськість покладається на виконавчу владу в питаннях виконання судових рішень. Недоліки у виконанні судових рішень підривають авторитет судової влади та піддають сумніву розподіл влади<sup>28</sup>. При тому, що кожна з трьох гілок влади є відповідальною за забезпечення належного розподілу державної влади, ані цей принцип, ані судова незалежність не повинні стати перепорою для діалогу між органами державної влади. Більше того, є фундаментальна потреба у спілкуванні на підставі взаємоповаги між усіма гілками влади, що передбачає як необхідний розподіл, так і необхідну взаємозалежність між ними. Однак життєво важливою залишається вимога, щоб судова влада не мала неналежних зв'язків з іншими гілками влади і була би позбавлена неправомірного впливу з їхнього боку<sup>29</sup>.

---

23 Наприклад, усі англійські та валлійські судді під час церемонії призначення присягаються вирішувати справи «відповідно до законів та традицій цього королівства, без страху чи благовоління, прихильності чи недоброзичливості».

24 Див., наприклад, рішення ЄСПЛ у таких справах: *Orsus проти Хорватії (Orsus v. Croatia)* від 16.03.2010, № 15776/03, п. 147; *Сейджич та Фінчі проти Боснії і Герцеговини (Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina)* від 22.12.2009, № 27996/06 та 34836/06, п. 43; *Муньос Діас проти Іспанії (Muñoz Diaz v. Spain)* від 08.12.2009, № 49151/07, п. 61; *Д. Г. та інші проти Чеської Республіки (D.H. and others v. The Czech Republic)* від 23.11.2007, № 57325/00, п. 176; *Гожелік проти Польщі (Gorzeliak v. Poland)* від 17.02.2004, № 44158/98, пп. 89–90; *Митрополіча церква Бессарабії проти Молдови (Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova)* від 13.12.2001, № 45701/99, п. 116; *Сідіропулос проти Греції (Sidiropoulos v. Greece)* від 10.07.1998, № 26695/95, п. 41; щодо захисту меншин у судах див.: *Sandalow. Judicial Protection of Minorities // Mich. L. Rev. — 1977. — 1977. — P. 1162; Cover. The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities // Yale Law School Legal Repository. — 1982.*

25 Див. *Олександр Волков проти України (Oleksandr Volkov v. Ukraine)* від 09.01.2013, № 21722/11, п. 199.

26 Див. також *Доповідь Генерального секретаря 2014*, п. 22.

27 «Медитація XVII» англійського поета Джона Донна.

28 Див. *Доповідь Генерального секретаря 2015*, пп. 14, 17, 27, а також *Висновок КРЄС № 13 (2010) «Про роль суддів у виконанні судових рішень»*.

29 Див. *Висновок КРЄС № 1 (2001)*, п. 11.

## **IV. Легітимність судової влади та складові легітимності**

### **A. Важливість легітимності**

12. Усі три гілки влади володіють значними повноваженнями. Законодавчий орган створює закони і формує бюджет держави. Виконавча влада здійснює свої повноваження, навіть з використанням примусу (в рамках закону), для дотримання та виконання законів держави. Суди не тільки вирішують питання фундаментальної важливості для окремих громадян і суспільства в цілому, але й впливають своїми рішеннями та ухвалами навіть на звичайні справи окремих людей, які шукають допомоги в судах. Для цього судді наділені владою та широкими повноваженнями. Ця влада і повноваження здійснюються від імені суспільства в цілому. Відповідно, суспільство й інші гілки державної влади наділені правом очікувати, що всі, хто має подібні влада і повноваження (тобто судді індивідуально та колективно) володіють легітимністю, на підставі якої здійснюють владні повноваження від імені суспільства в цілому. У всіх сучасних демократичних державах принаймні один законодавчий орган обирається безпосередньо громадянами держави. Переконливим убачається аргумент, що законодавчі й виконавчі органи, які сформовані (прямо чи опосередковано) через обраних представників, таким чином, мають «демократичну легітимність». Абсолютно доречно поставити запитання: з яких джерел походить «легітимність» судової влади?

### **B. Різні складові легітимності судової влади**

#### **(1) Судова влада в цілому**

13. Судова влада створюється як складова конституційного ладу демократичних держав, що керуються принципом верховенства права. За визначенням, якщо конституційний устрій подібної держави є легітимним, засади судової влади, як частини цього конституційного устрою, є так само легітимні і є необхідною частиною демократичної держави, що й дві інші гілки влади<sup>30</sup>. У всіх держав-членів є певна форма конституції, яка в різний спосіб (наприклад, за сталою традицією або голосами виборців) прийнята як легітимна основа держави. Конституції всіх держав-членів визнають і закріплюють (прямо чи опосередковано) повноваження судової влади як такої, що повинна забезпечувати верховенство права та ухвалювати рішення у справах, застосовуючи норми права відповідно до законодавства та судової практики. Таким чином, лише існування факту, що конституція створює судову владу для здійснення зазначених повноважень, уже повинно підтверджувати легітимність судової влади в цілому. Ухвалюючи рішення у справах, кожен окремий суддя здійснює свої повноваження як частина судової влади. Відповідно, факт того, що судова влада є частиною конституційного устрою держави, свідчить про легітимність не лише судової влади в цілому, але й кожного судді окремо.

#### **(2) Конституційна або формальна легітимність окремих суддів**

14. Для виконання судових функцій, закріплених конституцією, кожен суддя повинен призначатись і в цей спосіб ставати частиною судової влади. Кожен суддя, який призначається відповідно до Конституції та інших чинних законодавчих актів, таким чином, одержує свої конституційні повноваження та легітимність. Мається на

30 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 11; див. також Велику хартію суддів (2010 рік), п. 1.



увазі, що подібне призначення згідно з конституцією та іншими законами надає владу й відповідні повноваження окремим суддям застосовувати норми права, розроблені законодавчим органом, або сформульовані іншими суддями. Легітимність, надана окремому судді шляхом його призначення у відповідності з конституцією та іншими правовими нормами певної держави, становить «конституційну або формальну легітимність» окремого судді.

15. КРЄС відзначала різні методи призначення суддів у державах-членах Ради Європи<sup>31</sup>. Ці методи включають, наприклад: призначення судовою радою чи іншим незалежним органом, виборами в парламенті та призначення виконавчою владою. Як зазначала КРЄС, у кожній системі є переваги та недоліки<sup>32</sup>. Можна стверджувати, що призначення голосуванням парламенту та, меншою мірою, виконавчим органом, може розцінюватись як надання додаткової демократичної легітимності<sup>33</sup>, хоча ці методи призначення несуть за собою ризик політизації та залежності від тих чи інших органів державної влади<sup>34</sup>. Для запобігання цих ризиків, КРЄС рекомендувала, щоб кожне рішення, що стосується призначення чи кар'єри судді, було б засновано на об'єктивних критеріях і приймалося б або незалежним органом, або ухвалювалося б виключно на підставі цих критеріїв<sup>35</sup>. КРЄС також рекомендувала, щоб до прийняття рішень щодо призначення суддів чи їхнього просування по службі залучалися незалежні органи з істотною кількістю представників, обраних іншими суддями демократичним шляхом<sup>36</sup>. Конституційна легітимність окремих суддів, що були обрані безстроково, не може бути поставлена під сумнів заходами законодавчої або виконавчої влади, які впроваджуються внаслідок політичної зміни державної влади.

### (3) Функціональна легітимність окремих суддів

---

31 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), пп. 19–23; див. також Венеціанська комісія, призначення суддів 2007, пп. 9–17.

32 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 33.

33 Див., наприклад, Fabian Wittreck. *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*. — Mohr-Siebeck, Tübingen, 2006. Автор видання стверджує, що легітимність усієї влади походить, у кінцевому підсумку, від «волі народу» (ст. 20 (2) німецької Конституції). Подібний аргумент можна застосувати щодо інших конституцій. Див., наприклад, Декларацію прав людини та громадянина 1789 року, яка інтегрована до французької Конституції: «Принцип будь-якого суверенітету спирається, у першу чергу, на народ».

34 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 33.

35 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 37.

36 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 45, рекомендація п. 4; Висновок КРЄС № 10 (2007), пп. 48–51. Згідно з позицією ЄСПЛ, призначення суддів законодавчою чи виконавчою владою можливе за умови, що призначений суддя є вільним від впливу чи тиску під час здійснення своїх суддівських повноважень. Див.: Флюкс проти Молдови (*Flux v. Moldova*) від 03.07.2007, № 31001/03, п. 27. Поняття розподілу державної влади та його значимість для питання призначення суддів також розглядалось ЄСПЛ — див. Олександр Волков проти України (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) від 09.01.2013, № 21722/11, п. 109, а також Мактуф та Дамджанович проти Боснії і Герцеговини (*Maktouf and Damjanovic v. Bosnia and Herzegovina*) від 18.07.2013, № 34179/08, п. 49. Венеціанська комісія вважає обрання суддів голосуванням у парламенті неприйнятним (Венеціанська комісія, призначення суддів 2007, п. 12) та рекомендує, щоб призначення суддів здійснювалися судовою радою, яка повинна мати значну кількість або більшість своїх членів обраних судовою владою (Венеціанська комісія, призначення суддів 2007, п. 29).

16. Призначення суддів відповідно до конституції та законів держави; здійснення конституційного повноваження судді шляхом винесення рішень у справах відповідно до правових норм, розроблених законодавчим органом; обов'язкове виконання суддею своїх повноважень у межах установлених правових правил поведінки — це все надає судді первинну легітимність. Але легітимність не може зводитися лише до цього. Як раніше вказувала КРЄС, довіра суспільства і повага до судової влади є гарантіями ефективності судової системи<sup>37</sup>. Тільки завоювавши та зберігши довіру громадськості, кожен суддя і судова влада в цілому можуть досягти і підтримувати легітимність. Цей другий вид легітимності можна назвати «функціональною легітимністю».

17. «Функціональної легітимності» треба досягати шляхом здійснення повноважень на максимально високому рівні якості та при дотриманні високих етичних стандартів. У попередніх Висновках КРЄС обговорювала різні аспекти належної роботи судді, способів підтримки й покращення якості та ефективності судових систем в інтересах суспільства. Таким чином, КРЄС прийняла Висновки з питань щодо різних способів досягнення цього виду легітимності, а саме: щодо первинної підготовки та підвищення кваліфікації суддів<sup>38</sup>, справедливого суду в розумні терміни<sup>39</sup>, ефективного застосування міжнародного та європейського права<sup>40</sup>, судових рад на службі суспільству<sup>41</sup>, якості судових рішень<sup>42</sup>, ефективного виконання судових рішень<sup>43</sup>, інформаційних технологій<sup>44</sup>, спеціалізації суддів<sup>45</sup>, оцінювання суддів<sup>46</sup>. КРЄС вважає, що для виконання суддею роботи на високому рівні якості, судова влада повинна також належним чином співпрацювати з прокурорами<sup>47</sup> та адвокатами<sup>48</sup>. Застосовуючи ці принципи, окремі судді й судова влада в цілому повинні досягти загальної мети винесення судових рішень максимально високої якості та у відповідності з високими етичними стандартами. Окремі судді і судова влада колективно зберігатимуть легітимність і повагу громадян за допомогою ефективності та якості їхньої роботи.

18. Судді повинні виконувати свої обов'язки в рамках положень, викладених у дисциплінарних і процесуальних нормах<sup>49</sup> та (що очевидно) — у кримінальному законодавстві. Повноваження судді пов'язані з цінностями правди, правосуддя, справедливості й свободи. Тому судді повинні здійснювати свої обов'язки відповідно до найвищих стандартів професійної поведінки<sup>50</sup>. У Висновку № 3 (2002) КРЄС

---

37 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 22.

38 Див. Висновок КРЄС № 4 (2003).

39 Див. Висновок КРЄС № 6 (2004).

40 Див. Висновок КРЄС № 9 (2006).

41 Див. Висновок КРЄС № 10 (2007).

42 Див. Висновок КРЄС № 11 (2008).

43 Див. Висновок КРЄС № 13 (2010).

44 Див. Висновок КРЄС № 14 (2011).

45 Див. Висновок КРЄС № 15 (2012).

46 Див. Висновок КРЄС № 17 (2014).

47 Див. Висновок КРЄС № 12 (2009).

48 Див. Висновок КРЄС № 16 (2013).

49 Один із прикладів необхідної норми процесуального права є вимога судді заявити самовідвід, якщо може бути наявним справжній чи уявний конфлікт інтересів.

50 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 8.

проаналізувала ці стандарти та принципи професійної поведінки<sup>51</sup>. Робота в межах цих принципів допомагає гарантувати легітимність окремих суддів, які є частиною судової влади в цілому.

19. Так само, як інші гілки влади, судова влада повинна здобути довіру та впевненість, будучи відповідальною перед суспільством та іншими гілками державної влади<sup>52</sup>. Тому необхідно з'ясувати, чому і як судова влада і окремі судді мають відповідати перед суспільством.

## **V. Відповідальність судової влади**

### **A. Чому відповідальність важлива?**

20. Останніми роками державні владні органи стали більш відкритими й визнали, що вони повинні надавати більш докладні пояснення своєї роботи суспільству, якому вони служать. Як наслідок, поняття відповідальності перед суспільством набуває все важливішого значення задля суспільного життя<sup>53</sup>. Державний орган є «відповідальним», якщо він пояснює свої дії і, що є так само важливим, готовий нести за них відповідальність. Ця «відповідальність» є життєво важливою як для судової влади, так і для інших гілок влади, тому що судова влада разом з ними служить суспільству<sup>54</sup>. Більше того, при дотриманні чіткого балансу, два принципи — судової незалежності й відповідальності — не будуть несумісними й протилежними поняттями. У контексті судової влади «відповідальний» треба розуміти як такий, що зобов'язаний надати відповідь: пояснити мотиви та обґрунтування рішення та поведінки, що стосуються справ, які судді мають розглядати. «Відповідальність» не означає, що судова влада підзвітна чи підпорядкована іншим органам державної влади, бо це зрадило б її конституційній ролі незалежного органу, що складається з людей, функція яких полягає у вирішенні спорів у справах неупереджено й відповідно до закону. Якби судова влада була «відповідальна» перед іншими органами влади в тому сенсі, щоб бути підзвітною чи залежною від них, то в судових справах, де стороною були б ці інші органи влади, судова влада не змогла б виконати свою конституційну роль, як зазначено вище.

21. Судова влада (як і дві інші гілки державної влади) є органом державної служби. Вочевидь, вона повинна звітувати (у сенсі, викладеному вище) перед народом, якому служить. Судова влада повинна здійснюватися в інтересах верховенства права і тих, хто прагне й очікує справедливості<sup>55</sup>. Тому, судова влада стикається з необхідністю демонстрації іншим гілкам державної влади й суспільству в цілому, яким чином здійснюється застосування влади, повноважень і незалежності, що були на неї

---

51 Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 9.

52 У Звіті Європейської мережі судових рад за 2013–2014 роки роз'яснюється, що суддя, який вимагає незалежність, але відмовляється бути відповідальним перед суспільством, не заслуговує на довіру суспільства. Див. Звіт 2013–2014 ЄМСР, п. 4.

53 Див. обговорення суддівської відповідальності: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson and Patrick o'Brien. *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*. — Cambridge University Press, 2015. — P. 16–22.

54 Див. щодо важливості належного врядування та судової влади Висновок КРЄС № 7 (2005), Висновок КРЄС № 10 (2007), Висновок КРЄС № 14 (2011).

55 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 11; Висновок КРЄС № 10 (2007), п. 9.

покладені<sup>56</sup>. З боку учасників судового процесу зростають вимоги щодо ефективності системи судочинства. Зростає значення надання кращого доступу до правосуддя<sup>57</sup>. Ефективність і доступність є аспектами, що демонструють «відповідальність». Раніше КРЄС вже відзначала ці тенденції. Наголошуючи на тому, що судова система повинна вершити правосуддя найвищої якості та мати належну відповідальність у демократичній системі, КРЄС виокремила один з аспектів забезпечення судової «відповідальності» перед суспільством у цілому<sup>58</sup>.

22. Існують також інші причини, чому судова влада повинна бути відповідальною перед іншими органами державної влади з точки зору, описаної вище. Перш за все, саме законодавчий орган створює законодавчу базу, яку застосовує судова влада. Тому законодавча гілка влади повинна мати право, посередництвом належно сформульованих мотивів судового рішення, отримувати відповідь про те, як закони, що було прийнято, тлумачаться й застосовуються судовою владою. По-друге, для виконання своїх обов'язків перед суспільством судова влада отримує фінансування згідно з рішеннями законодавчої гілки влади, а в багатьох державах-членах — згідно з рішеннями виконавчої гілки влади. Як раніше підкреслювала КРЄС, загальні принципи й стандарти Ради Європи покладають обов'язок на держави-члени зробити доступними фінансові ресурси, які повинні відповідати потребам різних судових систем<sup>59</sup>. Як стало відомо з відповідей на опитування КРЄС, адміністративна й фінансова автономія судової влади в державах-членах значно відрізняється. КРЄС рекомендувала розширити адміністративну та фінансову автономію судової влади, щоб захистити її незалежність<sup>60</sup>. Однак, як би не було організовано бюджетне та адміністративне управління судовою системою в окремо взятій державі, ресурси для судової влади визначаються парламентом і акумулюються, кінець-кінцем, за рахунок податків громадян. Отже, подібно до того, як законодавча та виконавча гілки влади звітують про розподіл ресурсів, судова влада повинна звітувати громадянам, яким чином надані їй фінансові ресурси були витрачені задля виконання своїх обов'язків перед суспільством<sup>61</sup>.

## **В. Як повинна бути впорядкована відповідальність?**

### **(1) За що повинна бути відповідальною судова влада?**

23. Правосуддя має на меті вирішувати спори, а через прийняття рішень судова влада здійснює як «нормативну», так і «виховну» роль, надаючи громадянам відповідне керівництво, поінформованість і впевненість стосовно права та його практичного застосування<sup>62</sup>. Тому судова влада насамперед повинна бути відповідальною за діяльність суддів, які ухвалюють рішення по справах, що вони

---

56 Див. Звіт 2013–2014 ЄМСР, п. 13.

57 Див. Висновок КРЄС № 6 (2004), п. 1.

58 Див. Висновок КРЄС № 17 (2014), п. 23.

59 Див. Рекомендація (2010) 12, п. 32 та Висновок КРЄС № 2 (2001), п. 4; Висновок КРЄС № 10 (2007), п. 37; Висновок КРЄС № 17 (2014), п. 35.

60 Див. Висновок КРЄС № 2 (2001), п. 14 та Висновок КРЄС № 10 (2007), п. 12.

61 Інші гілки державної влади мають обов'язок надавати належне фінансування судовій владі: Висновок КРЄС № 2 (2001).

62 Див. Висновок КРЄС № 7 (2005), п. 7.

розглядають, або, більш точно, за винесені рішення та їхнє обґрунтування. Судові рішення повинні бути відкриті для вивчення й оскарження<sup>63</sup>. Це можна назвати «судовою відповідальністю», і вона є надзвичайно важливою. Згідно з фундаментальним принципом незалежності судової влади, система оскарження є по суті єдиним способом, у який судові рішення може бути скасовано або змінено після його ухвалення, і це єдиний спосіб, у який судді можуть вважатися відповідальними за свої рішення, за винятком випадків коли суддя діяв недобросовісно.

24. У країнах, де судді є відповідальними за управління судовою системою (що інколи включає управління бюджетом судів), судова влада повинна вважатися підзвітною за подібне управління перед іншими органами державної влади та перед суспільством узагалі<sup>64</sup>. У цій сфері судді, яким доручено управління державними фондами, знаходяться по суті в такому ж становищі, що і будь-який інший державний орган, відповідальний за розпорядження грошима платників податків.

## **(2) Перед ким відповідальні судді?**

25. Окремі судді і судова влада взагалі є відповідальними на двох рівнях. По-перше, вони відповідальні (у розумінні, описаному вище) безпосередньо перед сторонами по справі, які прагнуть правосуддя в певному судовому процесі. По-друге, вони відповідальні (в тому ж сенсі) перед іншими гілками державної влади і, через них, перед суспільством в цілому.

## **(3) Як це здійснюється?**

### **(а) Різні складові відповідальності**

26. Існують різні форми відповідальності. По-перше, як викладено вище, судді є відповідальними за свої рішення в рамках апеляційного процесу («судова відповідальність»). По-друге, судді мають працювати прозоро. Проводячи відкриті судові засідання й ухвалюючи вмотивовані рішення, які є доступними громадськості (за винятком особливих обставин), судді індивідуально пояснюють свої дії та рішення особам, що звернулися до правосуддя, і в такий спосіб суддя також звітує за свої дії перед іншими гілкам влади і суспільством в цілому. Ця форма відповідальності може бути описана як «роз'яснювальна відповідальність». По-третє, якщо суддя вчинив неналежне діяння, він повинен нести більш серйозну відповідальність, наприклад, у вигляді притягнення до дисциплінарної відповідальності, або, у певних випадках, до кримінальної відповідальності. Це можна назвати «каральною відповідальністю».

### **(b) Роз'яснювальна відповідальність**

#### **(і) Відкриті слухання і судові рішення**

27. Основні засади судової роботи, такі як вимога проводити публічні слухання й ухвалювати обґрунтовані рішення, які доступні громадськості, засновані на принципі, що судді повинні бути відповідальними за свою поведінку й рішення. Під

---

63 Contini and Mohr. Reconciling independence and accountability un judicial systems // 3 Utrecht Law Review. — 2007. — № 26, — Р. 31–32 ; автори називають це «правовою та судовою відповідальністю».

64 Contini and Mohr. Reconciling independence and accountability un judicial systems // 3 Utrecht Law Review. — 2007. — № 26. — Р. 33–34; автори називають це «управлінською відповідальністю».

час відкритих засідань судді заслуховують свідчення позивачів, свідків та клопотання адвокатів. Судді зазвичай пояснюють закон публічно. Громадськість може відвідувати відкриті судові слухання, щоб дізнатися про закон і поведінку судді (або суддів) по відношенню до сторін<sup>65</sup>. Ця відкрита процедура гарантує справедливий суд згідно зі статтею 6 Європейської конвенції з прав людини. Крім того, відвідуючи слухання, (або, у деяких державах, дивлячись слухання по телебаченню<sup>66</sup> або інтернету) і за допомогою висвітлення в ЗМІ, громадськість може краще зрозуміти судовий процес. Таким чином, судді та судова влада в цілому звітують перед суспільством. У той час як формальні процесуальні норми важливі для суспільної довіри до судової влади, практичний досвід громадян, що спостерігають за здійсненням правосуддя на власні очі, та доступ до достовірної інформації, опублікованої в ЗМІ про ведення окремих судових справ, має вирішальне значення<sup>67</sup>.

28. Судді повинні вмотивувати свої рішення, які мають бути загальнодоступними, окрім виняткових обставин, коли доступ обмежується. У цей спосіб судді є відповідальними за свої рішення, і це дозволяє особам, що звернулися до суду, і суспільству в цілому прийняти або піддати сумніву певне обґрунтування. Судові рішення, відповідно, мають бути викладені доступно, як вже заявлялося КРЄС раніше<sup>68</sup>. У випадку, якщо сторона, яка програла, не погоджується з рішенням, воно може бути оскаржене. Існування системи оскарження (навіть самої можливості оскарження) має гарантувати високий стандарт судового рішення, яке ухвалюється в розумний строк. Ця система існує в інтересах сторін і суспільства в цілому. У випадку, коли розгляд не було завершено в розумний строк<sup>69</sup>, можуть бути застосовані спеціальні правові заходи оскарження, переважно в національних судах або, якщо застосування цих заходів не передбачено, шляхом подачі скарги до Європейського суду з прав людини. Після того як дії судді завершено та рішення ухвалено, суспільні інтереси вимагають, щоб воно було швидко й ефективно виконано<sup>70</sup>. У цьому відношенні судова влада часто залежна від виконавчої влади, завданням якої є привести рішення в дію.

#### **(ii) Інші механізми роз'яснювальної відповідальності**

29. Судова влада може звітувати про свою діяльність і, якщо доречно, про управління системою відправлення правосуддя в інші способи. Ці способи ніколи не повинні неналежно використовуватись іншими гілками державної влади з метою втручання в роботу судової влади. Очевидним зовнішнім заходом у цьому сенсі є,

---

65 Щодо відносин судів з учасниками судового провадження див. Висновок КРЄС № 7 (2005), пп. 24–26. Винятки можуть бути в справах, де цього вимагають інтереси сторін щодо їхньої приватності.

66 Див. щодо делікатних питань залучення телебачення до судових проваджень у Висновку КРЄС № 7 (2005), пп. 44–50.

67 Див. Висновок КРЄС № 7 (2005), пп. 9, 24–26; див. також Bühlmann and Kunz. Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems // West European Politics. — 2011. — Vo. 34, No. 2 (2011). — P. 317, 332.

68 Див. стосовно якості судових рішень Висновок КРЄС № 11 (2008), Висновок КРЄС № 7 (2005), п. 56.

69 Див. Висновок КРЄС № 6 (2004).

70 Див. Висновок КРЄС № 13 (2010); див. Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 14, 17, 27.

наприклад, публікація щорічного звіту про діяльність, який має бути доступним широкому загалу. Інші зовнішні заходи, за допомогою яких судова влада може звітувати, є проведення аудиту громадським аудиторським комітетом, проведення інспекцій<sup>71</sup> і оцінювання. На місцевому або національному рівні в багатьох державах-членах з'явилися так звані «омбудсмени», громадські захисники або захисники громадян, медіатори, громадські інспектори, призначені виконавчої або законодавчою владою, часто з суттєвим рівнем незалежності. Вони нерідко працюють у напрямі посилення відповідальності судової влади. (Питання про те, як досягти належного балансу між відповідальністю та зовнішнім втручанням, буде розкрито нижче, у розділі VI.)

30. Інші заходи є внутрішніми — шляхом індивідуальної оцінки суддів. У більшості держав-членів судді підлягають певній формі індивідуального оцінювання на тій чи іншій стадії їхньої кар'єри, після їхнього призначення на посаду судді. Оцінювання може бути дієвим заходом посилення відповідальності суддів. Як пояснювалося КРЄС, оцінювання роботи окремого судді може допомогти отримати інформацію про здібності окремих суддів та про сильні й слабкі місця судової системи. Оцінювання може допомогти відібрати найкращих кандидатів на підвищення по службі, що підтримуватиме або навіть поліпшуватиме якість судової системи<sup>72</sup>. Оцінюванням не слід зловживати, наприклад, вчиняючи політичний тиск на суддів або піддаючи сумніву певні судові рішення.

### **(iii) Діалог з іншими гілками державної влади**

31. У побудові своєї ефективної діяльності кожна з гілок влади держави залежить від двох інших гілок. Діалог між ними є вкрай важливий для поліпшення дієвості кожної гілки влади та її співпраці з іншими двома. За умови, що такий діалог ведеться в атмосфері взаємоповаги та підтримується особливе ставлення до незалежності й неупередженості суддів, що беруть участь у цих обговореннях<sup>73</sup>, вони будуть корисними для всіх трьох гілок державної влади<sup>74</sup>. КРЄС підкреслила важливість участі суддів у дебатах щодо національної судової політики. Крім того, з судовою владою потрібно консультиватися і відводити їй важливу роль у підготовці будь-якого закону, що стосується статусу суддів та функціонування судової системи<sup>75</sup>. Досвід суддів також є цінним, коли справа доходить до питань, що не відносяться до судової політики. Наприклад, доповідаючи парламентським комітетам, представники судової влади (наприклад, вищого органу судової влади або вищої ради юстиції) можуть висловити занепокоєння певним законопроектом та надати можливість почути позицію судової влади з певних практичних питань. Деякі держави-члени повідомили

71 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), пп. 27, 69, рекомендація 10.

72 Висновок КРЄС № 17 (2014).

73 Див. рішення ЄСПЛ Бака проти Угорщини (Baka v. Hungary) від 27.05.2015, № 20261/12, пп. 99–102.

74 Contini and Mohr. Reconciling independence and accountability in judicial systems // 3 Utrecht Law Review. — 2007. — № 26. — Р. 41–42; автори пропонують поняття «відповідальності співпраці».

75 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 34; Бельгія та Чорногорія повідомили про подібний діалог.

про позитивний досвід такого діалогу<sup>76</sup>. У деяких державах-членах судова влада бере участь у діалозі з виконавчою владою, коли судді йдуть у тимчасову відпустку, щоб працювати у відділі міністерства юстиції з питань цивільного чи кримінального законодавства<sup>77</sup>. Однак в інших державах-членах це вважається порушенням незалежності суду<sup>78</sup>.

#### **(iv) Діалог із громадськістю**

32. Як уже було зазначено КРЄС, діалог із громадськістю, безпосередньо або через ЗМІ, має першочергове значення для поліпшенні знання громадян про право та для збільшення їхньої довіри до судової влади<sup>79</sup>. У деяких державах-членах призначення непрофесійних суддів розглядається як забезпечення корисного зв'язку між судовою владою та громадськістю. КРЄС рекомендувала у Висновку № 7 (2005) «Про правосуддя та суспільство», що судова влада і окремі суди повинні активно напруму звертатися до ЗМІ та до громадськості<sup>80</sup>. Наприклад, суди повинні відігравати виховну роль, організовуючи візити до суду школярів і студентів, надаючи інформацію про суди та роз'яснюючи судові рішення громадськості та ЗМІ, щоб поліпшити обізнаність і запобігти непорозумінням<sup>81</sup>. Хоч існує ризик надмірного залучення ЗМІ, суди можуть уникати публікації перекручених фактів шляхом активного співробітництва та роз'яснень. У цей спосіб судова влада може бути відповідальною перед суспільством та гарантувати, що сприйняття громадськістю системи правосуддя є точним і відображає зусилля, які докладаються суддями. У цей спосіб судді можуть також показати громадськості, що в діяльності судової системи існують певні обмеження<sup>82</sup>.

#### **(с) «Каральна відповідальність»**

33. Як раніше обговорювалося КРЄС, усі дії суду повинні відповідати принципам професійної етики, встановленим дисциплінарним правилам і, в межах умов, які зберігають судову незалежність і неупередженість, — кримінальному законодавству. Забезпечення принципів професійної етики має бути відокремленим від системи дисциплінарної відповідальності<sup>83</sup>. Ураховуючи важливість етики та добропорядності для довіри суспільства судовій владі, судді повинні поводитися бездоганно і під час виконання своїх функцій, і в їхньому особистому житті<sup>84</sup>, та бути відповідальними за свою поведінку, якщо вона виходить за межі загальноприйнятих норм. Іноді поведінка окремих суддів настільки відхиляється від норм, що не піддається простому поясненню. На думку суспільства, яке наділяє суддів такими великими повноваженнями і довірою, у цих випадках стосовно суддів мають бути прийняті

76 Див. щодо відносин між суддями та Парламентом Сполученого Королівства: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson and Patrick O'Brien. *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*. — Cambridge University Press, 2015. — P. 92–125.

77 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 36.

78 Див. рішення Конституційного суду Литви від 21.12.1999, № IV.9.

79 Див. Висновок КРЄС № 7 (2005).

80 Див. Висновок КРЄС № 7 (2005), С.

81 Див. Висновок КРЄС № 7 (2005), п. 7–23.

82 Див. Висновок КРЄС № 7 (2005), п. 27.

83 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 49, рекомендація iii.

84 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 50, рекомендація ii.



певні стримуючі заходи, навіть до звільнення у випадках негідної поведінки, яку не можна виправдати<sup>85</sup>. Особливо це стосується корупційних дій суддів<sup>86</sup>, які суттєво підбивають суспільну довіру до судової неупередженості та незалежності. В інших випадках негідної поведінки, суддя притягується до кримінальної<sup>87</sup>, цивільної<sup>88</sup> або дисциплінарної<sup>89</sup> відповідальності відповідно до природи проступку.

## **VI. Як вимоги «легітимності» та «відповідальності» зачіпають відносини судової влади з двома іншими гілками влади?**

34. Легітимність і відповідальність тісно пов'язані. Судова влада повинна прагнути зберегти і продемонструвати свою легітимність, будучи відповідальною перед суспільством. Основними засобами досягнення цієї мети є здійснення судової діяльності на максимально високому рівні якості та роз'яснення своїх дій і поведінки іншим гілкам влади, а також через них і безпосередньо — суспільству в цілому. Як зазначалося, жодна гілка державної влади не може діяти в повній ізоляції і окремо від двох інших. Усі гілки державної влади функціонують у відносинах взаємозалежності. Тому рекомендується налагоджувати обмін інформацією і діалог між судовою та іншими гілками влади. Разом з тим, у той час як усі механізми, описані вище, можуть бути цінними в забезпеченні відповідальності судової влади, вони також мають ризик неналежного застосування.

35. Повне визнання основних гарантій судової незалежності, таких як безстрокове призначення суддів, незмінюваність обов'язків чи місця роботи без згоди судді, призначення на посаду судді та просування на службі без політичного впливу, достатній рівень винагороди, безпека життя та власності<sup>90</sup> є передумовою для будь-якого успішного діалогу між трьома гілками влади. Якщо ці основні гарантії будуть зберігатися, то судова незалежність не постраждає, а, навпаки, отримає вигоду зі зростання легітимності, що буде наслідком поєднання задовільного здійснення конституційної функції судової влади та участі суддів у діалогах з іншими гілками влади. Судова незалежність і легітимність не можуть бути автоматичними: вони повинні весь час здобуватись<sup>91</sup>. Здійснення суддівських обов'язків на високому рівні якості гарантуватиме легітимність та незалежність суддів. Для досягнення цієї мети та того, щоб здобути повагу суспільства, незалежна та відповідальна судова влада є відкрита для обґрунтованої критики, вчиться на своїх помилках і тим самим постійно вдосконалює свою діяльність. У цьому випадку незалежність та підзвітність не суперечать, а скоріше, доповнюють одна одну. Однак важливо підкреслити, що суддя не несе відповідальності за політику попереднього уряду чи режиму. Судді не повинні піддаватися критиці або дисциплінарній санкції тільки через те, що вони

---

85 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 51.

86 Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 24–25; див. також діяльність Групи держав проти корупції (GRECO) у четвертому оціночному раунді [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

87 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пп. 52–54.

88 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пп. 55–57.

89 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пп. 58–74; див. також Київські рекомендації, пп. 25–26.

90 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001); Рекомендація (2010) 12, розділи II, V, VI; Див. Велику хартію суддів (2010 рік), пп. 2–13.

91 Див. Звіт 2013–2014 ЄМСП, пп. 4, 9.

дотримувалися законів, ухвалених за попереднього режиму, за винятком випадків неналежного й недобросовісного застосування закону.

36. Особливо важко врівноважити потребу в захисті судового процесу від викривлення й тиску з боку політичних джерел та потребу у відкритому обговоренні питань суспільного інтересу щодо відправлення правосуддя. З одного боку, як вказувала КРЄС, судді повинні визнавати, що вони є публічними особами і не повинні бути занадто чутливими з цього приводу<sup>92</sup>. Тому коли судді вступають у діалог з іншими гілками державної влади та з народом в цілому, вони повинні взяти на себе відповідальність та самі повинні захищати свої незалежність<sup>93</sup> і неупередженість. З другого боку, під час діалогу з судовою владою інші гілки влади повинні поважати принципи судової незалежності та неупередженості. Діалог між судовою владою та іншими гілками влади, а також з громадськістю в цілому може використовуватися з метою зазіхання на судову незалежність. Наприклад, не є прийнятним, щоб інші гілки державної влади піддавали критиці судові рішення, підриваючи авторитет судової влади й заохочуючи непокору та навіть насильство стосовно суддів<sup>94</sup>. Також є неприпустимим, щоб за обґрунтовані критичні коментарі представника судової влади щодо будь-якого органу державної влади (або його посадової особи), які були зроблені під час виконання судових обов'язків, суддю може бути покарано звільненням з посади законодавчою або виконавчою владою<sup>95</sup>. Важливо, щоб діалог між трьома гілками, між судовою владою і громадськістю, а також з будь-якими органами, які здійснюють перевірки й розслідування, повинен відбуватися в атмосфері взаємоповаги. Ці процеси ніколи не повинні використовуватися, щоб впливати на певне судові рішення або щоб заохочувати нешанобливе ставлення чи непокору щодо судових рішень.

37. Стосовно цивільної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності (те, що називається вище «каральною відповідальністю»), КРЄС підкреслює, що основним засобом виправлення судових помилок, за винятком недобросовісності судді, повинно бути апеляційне оскарження. Крім того, щоб захистити судову незалежність від неналежного тиску, велика увага повинна приділятися врегулюванню питань притягнення суддів до кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності<sup>96</sup>. Завдання тлумачення закону, оцінки доказів і фактів, які робить суддя, щоб розглянути справу, не повинні бути підставою для цивільної або дисциплінарної відповідальності судді, крім випадків злочинного, умисного порушення зобов'язань або, можливо, грубої недбалості<sup>97</sup>. Крім того, якщо держава повинна була виплатити

---

92 Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 63.

93 Звіт ЄМСР описує сприйняття суддями їхньої незалежності як аспекту «суб'єктивної незалежності», Звіт 2013–2014 ЄМСР, п. 13, 3.3.2.

94 Див. Рекомендація (2010) 12, п. 18.

95 Див. рішення ЄСПЛ «Бака проти Угорщини» (Бака v. Hungary) від 27.05.2015, № 20261/12.

96 Див. Рекомендація (2010) 12, розділ VII; Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 51; див. приклад порушення: рішення ЄСПЛ «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine) від 09.01.2013, № 21722/11, особливо п. 199.

97 Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пп. 75, 76; Рекомендація (2010) 12, пп. 66–71. Відповідальність держави не розглядається в цьому Висновку. В наступних рішеннях Суд справедливості Європейського Союзу підтримав державну відповідальність за шкоду від судового

компенсацію стороні через помилку у відправленні правосуддя, саме у держави, а не сторони по справі повинно бути право притягнути суддю до цивільної відповідальності шляхом подання судового позову<sup>98</sup>.

38. Наявність суттєвих відмінностей у конституційних системах держав-членів є відчутною, і це в підсумку призводить до значних розбіжностей в досвіді окремих держав стосовно питань взаємодії трьох гілок влади. Проте держави-члени можуть вчитися на досвіді одна одної. Більш того, можна поширювати не лише методи найуспішніших практик, адже міжнародний обмін насамперед може допомогти в розумінні загальних проблем і принципів. Таким чином, досвід і практика всіх держав-членів повинні бути поширені через міжнародні та європейські інституції, включно з інституціями Ради Європи.

## **VII. Необхідність поміркованого підходу у взаєминах трьох гілок влади**

39. Як обговорювалося раніше, три гілки державної влади функціонують у межах відносин взаємозалежності. У цьому сенсі «розподіл державної влади» ніколи не може бути повним. Тим не менше, для того щоб досягти належного балансу трьох гілок влади, кожна з них повинна бути поміркованою у своїх відносинах з іншими гілками влади.

### **A. «Поміркованість судової влади»**

40. Судова влада, як одна з трьох гілок державної влади, несе відповідальність перед народом, якому вона служить. Відповідно, для судової, як і для інших гілок влади, пріоритетним завжди повинен бути інтерес суспільства, оскільки забезпечення цього інтересу є її фундаментальним завданням. Для цього необхідно, щоб судова влада усвідомлювала соціально-економічні умови, у яких повинні працювати дві інші гілки державної влади. Крім того, судова система повинна розуміти, що в частині політичних рішень, які приймаються законодавчою і виконавчою владою, є межі для судового і правового втручання. Таким чином, всі суди, повинні бути обережні, щоб не вийти за межі повноважень, якими вони наділені законом для здійснення правосуддя. КРЄС визнає, що і законодавча, і виконавча влада мають законні інтереси, у які судова влада втручатися не повинна.

41. У своїх відносинах з двома іншими гілками державної влади, судова влада повинна уникати лобювання та акцентування тільки своїх власних інтересів. Скоріше, судова влада має бути відповідальною перед суспільством, якому вона служить. Судова влада має проявити розуміння та відповідальність стосовно потреб суспільства та дефіциту державної скарбниці. Судова влада може висловлювати свою думку щодо можливих наслідків пропонованого законодавчою або

рішення. Суд справедливості Європейського Союзу не згадує про відповідальність суддів, які ухвалювали рішення, що призвели до згаданої шкоди: 30.09.2003, С-224/01, Кьоблер проти Австрії (Köbler v. Austria); Велика палата, 13.06.2006, С-173/03, Трагетті дель Медітеранео, що ліквідується, проти Республіки Італія (Traghetti Mediterraneo s. r. a. in liquidazione v. Repubblica Italiana); 24.11.2011, С-379/10, Комісія проти Республіки Італія (Commission v. Repubblica Italiana); 09.09.2015, С-160/14, Жоаньо Філіпе Ферейро да Сільва е Бріто проти Португалії (João Filipe Ferreira da Silva e Brito v. Estado Português).

98 Див. Рекомендація (2010) 12, пп. 66, 67. Див. Велику хартію суддів (2010 рік), п. 22.

виконавчою владою законопроекту з точки зору можливості здійснювати судовою владою свої конституційні обов'язки. Судова влада також не повинна виступати проти всіх пропозицій, що стосуються змін у судовій системі, називаючи їх посяганням на незалежність судової влади. Але якщо судова незалежність або здатність судової влади здійснювати свої конституційні повноваження знаходяться під загрозою, або піддаються нападу, судова влада повинна відстоювати свою позицію безстрашно. Прикладами рішень, що підпадають під це визначення є значне скорочення фінансування в системі юридичної допомоги або закриття судів з економічних чи політичних причин.

42. Якщо необхідно критикувати іншу гілку державної влади чи її конкретного представника в ході судового розгляду, або коли ця критика є необхідною в інтересах громадськості, така критика має прозвучати. Наприклад, суди можуть критикувати законодавство або відсутність законодавчих положень, які мали б запропонувати законодавці та які суд вважає необхідними. Однак так само, як критика інших гілок державної влади по відношенню до судової влади, критика судової влади також повинна висловлюватися на основі принципу взаємної поваги. Судді, як і всі інші громадяни, мають право на участь у публічних обговореннях, за умови, що це не вплине на суддівську незалежність та неупередженість. Суди ніколи не повинні заохочувати непокору й неповагу до виконавчої та законодавчої гілок влади. У своїх професійних і особистих відносинах з представниками інших державних органів судді повинні уникати будь-якого конфлікту інтересів та не дозволяти виникнення ситуацій, які можуть створити враження, що незалежність судової влади, неупередженість та гідність судових органів в цілому можна поставити під сумнів. Поки критика здійснюється в атмосфері взаємної поваги, це може бути корисним для суспільства в цілому. Тим не менше, слід ще раз підкреслити, що відповідь органів державної влади на конструктивну суддівську критику є неприйнятною, якщо наслідком цієї критики є звільнення судді з посади чи будь-які інші утиски судді<sup>99</sup>. КРЄС також підкреслює, що неприпустима поведінка представників законодавчої і виконавчої гілок влади та політиків може бути також у вигляді мовчазної згоди, а в деяких випадках — підтримки агресії чи навіть радикальних, насильницьких і незаконних дій проти судової влади<sup>100</sup>. Пряма або опосередкована підтримка подібних дій проти судової системи є абсолютно неприпустимою. Ці дії є не тільки загрозою незалежності судової влади, вони також позбавляють суддів законного публічного вираження думки.

## **В. Поміркованість інших гілок державної влади**

43. Судова поміркованість повинна підкріплюватися рівним ступенем відповідальності й поміркованості з боку інших гілок влади. Перш за все, інші гілки державної влади повинні визнавати легітимність конституційних повноважень, покладених на суддів, та забезпечувати, щоб судова влада отримувала достатні ресурси для здійснення цих повноважень. Судові функції розгляду всіх правових спорів, тлумачення та застосування закону мають вирішальне значення для добробуту сучасної демократичної держави, заснованої на верховенстві права, так

99 Див. рішення ЄСПЛ «Бака проти Угорщини» (Baka v. Hungary) від 27.05.2015, № 20261/12.

100 Див. відкритий лист Верховного Суду України, с. 2.

само, як і функції законодавчої та виконавчої гілок державної влади. У державі, заснованій на принципі розподілу влади, втручання однієї гілки державної влади в діяльність інших гілок повинне регулюватися законом та усталеними міжнародними стандартами. КРЄС вважає, що, коли має місце невинуватене втручання, гілки державної влади повинні відкрито співпрацювати, щоб відновити рівновагу і довіру суспільства до дієвого функціонування державних інститутів. У всіх випадках конфлікту з законодавчою або виконавчою гілками влади за участі окремих суддів, ці судді повинні мати можливість звернутися до судової ради чи іншого незалежного органу або мати можливість використовувати інші ефективні засоби правового захисту<sup>101</sup>.

### **(1) Заперечення призначень працюючих суддів**

44. Рішення, які знищують основні гарантії суддівської незалежності, є неприйнятними, навіть якщо вони мають прихований характер<sup>102</sup>. Наприклад, нова парламентська більшість і уряд не повинні ставити під сумнів призначення або термін повноважень суддів, які вже були призначені в належному порядку. Про скасування безперервного перебування судді на посаді може йтися тільки за наявності серйозного дисциплінарного порушення або порушення кримінального законодавства, які встановлені щодо цього судді шляхом належних судових процедур.

### **(2) Законодавство: зміни в системі правосуддя**

45. Питання про те, коли і як часто законодавство повинно змінюватися, відноситься до повноважень законодавчого органу. Тим не менш, слід уникати, якщо це можливо, занадто великої кількості змін в області відправлення правосуддя протягом короткого проміжку часу<sup>103</sup>. Якщо відбуваються зміни в системі правосуддя, необхідно подбати про гарантії їхнього забезпечення адекватними фінансовими, технічними та процедурними умовами та достатньою кількістю людських ресурсів<sup>104</sup>. В іншому випадку існує ризик нестабільності в належному відправленні правосуддя і громадськість може помилково сприймати, що будь-які недоліки у запровадженні нової системи виникають з вини судових органів. Це може призвести до зайвих конфліктів і недовіри.

### **(3) Законодавство: парламентські комітети з розслідування**

46. Існує небезпека перетину між відповідними функціями суддів і парламентських комітетів з розслідування. КРЄС визнає, що національні або місцеві парламентські органи можуть, відповідно до законодавства багатьох держав-членів, створювати комітети з розслідування соціальних явищ, імовірних правопорушень чи незадовільного застосування закону. Повноваження цих комісій часто схожі на повноваження судових органів, наприклад, право виклику свідків, розкриття інформації або затребування документальних доказів тощо. На думку КРЄС, щоб зберегти належний розподіл влади, загальна діяльність слідчих комісій ніколи не

---

101 Див. Рекомендації (2010) 12, ст. 8.

102 Див. Звіт КРЄС щодо ситуації стосовно судової влади та суддів у державах — членах Ради Європи, 2013 р., пп. 13–18.

103 Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 17.

104 Див. Висновок КРЄС № 11 (2008).

повинна втручатися в розслідування або судовий розгляд, які були або найближчим часом будуть ініційовані судовими органами. Якщо виникає необхідність включити до звітів комітетів коментарі щодо існуючих судових рішень в окремих справах, такі коментарі мають здійснюватися із забезпеченням належного рівня поваги та повинні утримуватися від висловлення будь-якої критики у спосіб, що фактично буде змінювати суть ухвалених судових рішень. Однак якщо парламентська перевірка веде розслідування можливих недоліків у здійсненні правосуддя, які мали місце при розгляді конкретної справи, таке судове провадження може бути піддане перевірці, здійсненій належним чином. Парламентська перевірка ніколи не може замінити належний судовий процес.

#### **(4) «Омбудсмен», державні або громадські захисники, медіатори й генеральні інспектори**

47. «Омбудсмен», державні або громадські захисники, медіатори та генеральні інспектори, що призначені урядом чи парламентом, часто діють зі значним ступенем незалежності. Вони мають завдання щодо захисту інтересів громадськості, розслідування та розгляду скарг окремих осіб щодо порушення прав, як правило, з боку державних структур. Завдання таких органів — розглянути скарги й спробувати вирішити їх, найчастіше, за допомогою рекомендацій (які можуть бути обов'язковими до виконання) або медіації. Ці дії, однак, можна розглядати як втручання в окремі справи, які були або можуть бути розглянуті в суді. Цих втручань треба уникати. Тому КРЄС рекомендує, щоб законодавство держав-членів регулювало відносини між «омбудсменом» (або аналогічною установою) та судовою владою. Прийнятним рішенням може бути норма, що існує в деяких країнах, згідно з якою звернення до подібних інституцій є можливим на досудових стадіях вирішення конфлікту; однак після відкриття судового провадження сторони можуть звернутися до зазначених інституцій тільки за рекомендацією судді, у провадженні якого перебуває справа.

#### **(5) Адміністрування судів та інспекції**

48. За останні десятиліття в багатьох державах-членах судове адміністрування було передане судовій системі або обсяг судового адміністрування самою судовою системою було збільшено. Моделі, що використовуються для адміністрування судових систем, є різними. У деяких країнах судовим адмініструванням керує міністерство юстиції, в інших — незалежні інституції, у третіх — судові ради. КРЄС розробила рекомендації з цих питань<sup>105</sup>. У деяких країнах виконавча влада, через міністерства юстиції, має значний вплив на управління судами через керівників апарату судів та судових інспекторів, а в деяких випадках апарат суду безпосередньо залежить від міністерства юстиції. Слід уникати присутності представників виконавчої влади в органах управління судами й трибуналами. Ця присутність може призвести до втручань у здійсненні судових функцій, тим самим створюючи загрозу незалежності системи правосуддя.

49. Проблеми щодо взаємодії між виконавчою і судовою владою можуть виникати в тих державах, де міністр юстиції або інші міністерства чи установи, які мають повноваження з аудиту або фінансового контролю, організовують інспекції в судах. Ці

---

105 Див. Висновок КРЄС № 10 (2007).

інспекції можуть мати різні цілі. Наприклад, перевірка може проводитися для того, щоб отримати інформацію для ухвалення рішення стосовно фінансових асигнувань, або щоб отримати інформацію про можливу реорганізацію суду, або отримати інформацію для того, щоб вжити можливих дисциплінарних заходів проти співробітників суду чи суддів. Інспекції іноді складаються з суддів або колишніх суддів, а іноді навіть створені в рамках вищих рад юстиції. КРЕС вважає, що в той час як погляд ззовні може допомогти побачити недоліки конкретної інституції, наприклад, в судовій системі, є надзвичайно важливим, щоб діяльність інспекторів не заважала проведенню судових розслідувань і судових розглядів. Право інших органів влади на отримання інформації від судової системи або на дослідження системи правосуддя в усіх випадках здійснюється з урахуванням обмежень, що накладаються судовою незалежністю, і (якщо це передбачено законом) закритістю судових розслідувань. Перевірки не повинні торкатися окремих справ, особливо тих, які перебувають на розгляді.

### **(6) Бюджетна автономія**

50. Наслідки суспільних фінансових труднощів, особливо після економічної кризи 2008 року, викликали серйозні проблеми в багатьох державах-членах. Доступ до судів та до правової допомоги були скорочені, робоче навантаження судів збільшилося, а структура судової системи змінюється. У своїх відповідях на опитування багато держав-учасниць повідомили про дискусії щодо суддівської винагороди. Заробітна плата для суддів була заморожена протягом багатьох років або навіть знижена в останні роки.

51. Вважається, що відповідно до конституційних положень рішення про фінансування системи правосуддя та оплати праці суддів у кінцевому підсумку повинне бути повноваженням законодавчого органу. Однак цей процес завжди має відповідати європейським стандартам. КРЕС прийняла рекомендації про фінансування судової влади<sup>106</sup>. Судова влада має пояснити свої потреби в парламенті, і, якщо це потрібно, міністерству юстиції. У випадку серйозного економічного спаду, судді, як і всі інші члени суспільства, повинні жити відповідно до економічного становища суспільства, якому вони служать. Тим не менше, хронічне недофінансування судової системи повинно розглядатися суспільством в цілому як неприпустиме. Таке хронічне недофінансування підриває основи демократичного суспільства, заснованого на принципах верхо-венства права.

### **(7) Критика з боку виконавчої та законодавчої гілок влади**

52. Політики та інші громадські діячі в державах-членах часто висловлюються, або вимагаючи обмеження повноважень судової влади або демонструючи, що погано розуміють роль незалежної судової системи. Ці коментарі надаються особливо під час виборчих кампаній, стосовно певних рішень з конституційних питань або щодо справ, які перебувають на судовому розгляді. У принципі, судова влада повинна визнати, що критика є частиною діалогу між трьома гілками державної влади й суспільством в цілому. Тим не менше, на думку КРЕС існує чітка лінія між свободою вираження думок і законною критикою, з одного боку, та неповаги й неправомірного тиску на

---

<sup>106</sup> Див. Висновок КРЕС № 2 (2001).

судову владу, — з другого. Політики не повинні використовувати спрощені або демагогічні доводи, щоб критикувати судову систему під час політичних кампаній просто заради критики, або з метою відвернути увагу від власних недоліків. Так само не слід піддавати нападкам окремих суддів. Політики ніколи не повинні заохочувати непокору судовим рішенням, не кажучи вже про насильство щодо суддів, як це має місце в деяких державах-членах. Гілки виконавчої та законодавчої влади зобов'язані надавати весь необхідний і достатній захист у випадках, коли функціонування судів перебуває під загрозою нападу або залякування, спрямованих на представників судової влади. Незбалансовані критичні коментарі політиків є безвідповідальними і викликають серйозну проблему, оскільки суспільна довіра і впевненість у системі правосуддя можуть бути, тим самим, мимоволі чи навмисно підірвані. У цих випадках судова влада повинна зазначити, що подібна поведінка порушує основи конституції демократичної держави і є посяганням на легітимність однієї з гілок державної влади. Подібна поведінка також порушує міжнародні стандарти.

53. Окремим судам і судовій владі в цілому необхідно обговорити шляхи боротьби з подібною критикою. Окремі судді, які зазнали нападок, часто не наважуються захистити себе (зокрема, маючи судову справу на стадії розгляду) для того, щоб зберегти свою незалежність і продемонструвати, що вони залишаються неупередженими. У деяких країнах судова рада або Верховний Суд допомагають суддям у цих ситуаціях. Відповіді від судової ради або від Верховного Суду можуть зняти напругу навколо певного судді. Їхні відповіді можуть бути більш ефективними, якщо вони підготовані суддями, які мають компетенцію щодо роботи зі ЗМІ.

54. Правило, що будь-які оцінки й критика однієї гілки влади іншими повинні здійснюватися в атмосфері взаємної поваги, стосується як судової влади, так і представників законодавчої та виконавчої влади. Насправді, для судової системи важливо бути надзвичайно обережними, тому що суддям часто доводиться вирішувати, чи діяв виконавчий або законодавчий орган відповідно до закону. Крім того, не буде жодної довіри рішенням суду, який дозволяє своїм представникам необґрунтовані або неповажні коментарі стосовно представників інших гілок державної влади. Такі коментарі призведуть лише до «війни слів», яка підірватиме суспільну довіру до судової влади. Зрештою, ця «війна» може привести судову систему в стан, у якому вона не зможе виконувати свої конституційні функції вирішення спорів між громадянами, між державою і громадянами у спосіб, який був би або сприймався б як незалежний і неупереджений. Це зашкодило б суспільству і демократії, служити якій і захищати яку є обов'язком судової влади.

### **VIII. Короткий виклад основних позицій**

1. Судова влада є однією з трьох гілок влади демократичної держави. Вони є взаємопов'язаними, жодна з гілок не може бути «верховною» або домінувати над іншими (пункт 9).
2. У демократичній державі три гілки влади функціонують у межах системи стримувань і противаг, яка тримає кожну в рамках відповідальності в інтересах суспільства в цілому (пункт 9).
3. Принцип розподілу державної влади як такий є гарантією незалежності суду. Судова система повинна бути незалежною у виконанні своєї конституційної ролі



стосовно інших органів державної влади, суспільства в цілому та сторін у будь-якому конкретному спорі (пункт 10).

4. Легітимність судової влади та окремих суддів закріплюється перш за все конституцією кожної з держав-членів, які є демократичними державами та керуються принципом «верховенства права». Конституція створює судову систему і тим самим наділяє легітимністю судову владу в цілому та окремих суддів, які здійснюють свої повноваження як частина судової влади: «конституційна легітимність». Конституційна легітимність окремих суддів, які призначені безстроково, не повинна підриватися законодавчою або виконавчою гілками влади через заходи, які є результатом змін у політичній владі (пункти 13–15 та 44).
5. Конституційна легітимність системи правосуддя підкріплюється довірою суспільства до судової влади. Ця довіра має постійно здобуватися та зберігатися якісною роботою судової влади за найвищими стандартами: це КРЄС називає «функціональною легітимністю» (пункти 16–19).
6. Судова влада (так само, як і дві інші гілки влади) знаходиться на службі суспільству. Таким чином, судова влада, як і інші органи державної влади, має обов'язок перед іншими гілками державної влади та перед суспільством в цілому продемонструвати, яким чином здійснюється застосування влади, повноважень і незалежності, що були на неї покладені. Це можна назвати «відповідальністю» (пункти 20–22). «Відповідальність» поділяється на декілька видів.
7. По-перше, це система оскарження рішень. Апеляційна система, як правило, — це єдиний спосіб, за допомогою якого судове рішення може бути скасовано або змінено після його ухвалення, і тільки в цей спосіб судді, що діяли добросовісно, можуть відповідати за свої дії. КРЄС визначає це як «судову відповідальність» (пункти 23, 26).
8. По-друге, судді є відповідальними, здійснюючи свою діяльність прозоро, через проведення відкритих слухань, а також умотивовуючи рішення і в цей спосіб роз'яснюючи його громадськості та іншим гілкам державної влади. КРЄС називає цю форму відповідальності «роз'яснювальною відповідальністю» (пункти 27–32).
9. По-третє, якщо суддею було вчинено серйозні неналежні діяння, суддя повинен нести більш сувору відповідальність, наприклад, шляхом застосування дисциплінарного стягнення та, за необхідності, притягнення до кримінальної відповідальності. КРЄС називає це «каральною відповідальністю». У таких випадках слід діяти виважено задля збереження суддівської незалежності (пункти 33 і 37).
10. Що стосується відносин між трьома гілками державної влади, судді, як і інші громадяни, насамперед мають право брати участь у громадських обговореннях, за умови, що це не шкодить їхнім незалежності та неупередженості (пункт 42).
11. Інші гілки державної влади повинні визнавати легітимну конституційну функцію, яка здійснюється судовою владою, та забезпечувати, щоб судова влада отримувала достатні ресурси для виконання цієї функції. Оцінка та критика однією гілкою державної влади інших гілок має здійснюватися в атмосфері взаємоповаги (пункт 42).

12. Судова влада повинна знати, що існують обмеження судового й правового втручання стосовно політичних рішень, які приймають законодавча та виконавча гілки влади. Таким чином, усі суди в рамках судової влади повинні піклуватися, щоб не виходити за законні межі, окреслені повноваженнями судової влади (пункт 40).
13. Рішення законодавчої або виконавчої гілок влади, які нівелюють основні гарантії незалежності правосуддя, є неприйнятними, навіть якщо ці рішення мають прихований характер (пункт 44).
14. Міністерства юстиції не повинні впливати на управління судами через керівників апарату та інспекторів у будь-який спосіб, що може поставити під загрозу суддівську незалежність. Наявність представників виконавчої влади в системі управління судами та трибуналами слід уникати. Ця присутність може призвести до втручання в судові функції, тим самим створюючи загрозу незалежності судової влади (пункти 48–49).
15. Для того щоб зберегти належний розподіл державної влади, слідчі комітети чи комісії (парламентські або інші) ніколи не повинні втручатися в розслідування або судовий розгляд, які були або будуть ініційовані судовою владою. Подібні несудові розслідування не повинні бути заміною належного судового процесу (пункт 46).
16. КРЄС рекомендує, щоб законодавство держав-членів регулювало відносини між повноваженнями «омбудсмена» (або аналогічною установою) та повноваженнями судової влади (пункт 47).
17. Хронічне недофінансування судової системи повинно розглядатися суспільством у цілому як неприпустиме втручання в конституційні повноваження судової влади, оскільки це підриває основи демократичного суспільства, яке керується принципом верховенства права (пункт 51).
18. Оцінка й критика однією гілкою державної влади інших гілок влади має здійснюватися в атмосфері взаємоповаги. Незбалансована критика з боку політиків є безвідповідальною та може стати причиною серйозних проблем. Це може підірвати довіру громадськості до судової системи та, у винятковому випадку, спровокувати посягання на конституційну рівновагу в демократичній державі (пункт 52). Окремим судам і судовій владі в цілому необхідно обговорювати способи боротьби з цією критикою (пункт 53).
19. Виконавча та законодавча гілки влади зобов'язані надавати весь необхідний і достатній захист у випадках, коли функціонування судів перебуває під загрозою фізичного нападу або залякування, спрямованих на представників судової влади (пункт 52).
20. Політики ніколи не повинні заохочувати непокору судовим рішенням, не кажучи вже про насильство щодо суддів, яке мало місце в деяких державах-членах (пункт 52).

