



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ВЕЛИКА ПАЛАТА

СПРАВА «БАКА ПРОТИ УГОРЩИНИ» (БАКА v. HUNGARY)

(Заява № 20261/12)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

23 червня 2016 р.

Рішення є остаточним, але його текст може підлягати редакційним виправленням.

У справі «Бака проти Угорщини»,

Європейський суд з прав людини на засіданні Великої палати, до складу якої увійшли:

Луїс Лопес Герра (Luis López Guerra), *Голова*
 Мір'яна Лазарова Трайковска (Mirjana Lazarova Trajkovska),
 Леді Б'янку (Ledi Bianku),
 Ганна Юдківська,
 Вінсент А. Де Гаetano (Vincent A. de Gaetano),
 Ангеліка Нуссбергер (Angelika Nußberger),
 Джулія Лаффранк (Julia Laffranque),
 Пауло Пінто де Альбукерке (Paulo Pinto de Albuquerque),
 Лінос-Александр Сіцільянос (Linos-Alexandre Sicilianos),
 Ерік Мозе (Erik Møse),
 Гелен Келлер (Helen Keller),
 Поль Лемменс (Paul Lemmens), *судді*,
 Хелена Єдерблом (Helena Jäderblom), *суддя ad hoc*,
 Алеш Пейхал (Aleš Pejchal),
 Кшиштоф Войтишек (Krzysztof Wojtyczek),
 Фаріс Вехабовіч (Faris Vehabović),
 Дмитрій Дєдов (Dmitry Dedov), *судді*,
 і Йоган Каллеверт (Johan Callewaert), *заступник Секретаря*

Великої палати,

після нарад за зачиненими дверима, які відбулися 17 червня 2015 року і 14 березня 2016 року,

постановляє таке рішення, ухвалене в останній із зазначених вище днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Справа порушена за заявою (№ 20261/12), поданою до Суду проти Угорщини 14 березня 2012 року на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – «Конвенція») громадянином Угорщини паном Андрашом Бакою (András Baka) (далі – «заявник»).

2. Заявника представляв пан А. Цех (A. Cech), юрист, який практикує у м. Будапешт. Уряд Угорщини (далі – «Уряд») був представлений його уповноваженим, паном З. Таллоді (Z. Tallódi) від Міністерства юстиції.

3. Заявник зокрема стверджував, що йому було відмовлено в доступі до суду, щоб оскаржити дострокове припинення його повноважень Голови Верховного Суду. Він також скаржився, що його повноваження були припинені внаслідок публічного висловлення своїх власних поглядів і позиції щодо законодавчих реформ, які зачіпають

судову владу, під час перебування на посаді Голови Верховного Суду. Він посилався на статтю 6 § 1 і статтю 10 Конвенції.

4. Заяву було передано на розгляд Другої секції Суду (правило 52 § 1 Регламенту Суду).

5. Пан А. Шайо (A. Sajó), суддя, обраний від Угорщини, відмовився від участі в засіданнях у справі (правило 28). Уряд, відповідно, призначив пані Хелену Єдерблом, суддю, обрану від Швеції, брати замість нього участь у засіданнях (стаття 26 § 4 Конвенції і правило 29 § 1(a), чинні на той момент).

6. 27 травня 2014 року Палата цієї Секції в складі таких суддів: Гвідо Раймонді, голова, Ішіль Каракаш (İşıl Karakaş), Небойша Вучініч (Nebojša Vučinić), Хелена Єдерблом, Егідюс Куріс (Egidijus Kūris), Роберт Спано (Robert Spano) і Йон Фрідрік Кйольбро (Jon Fridrik Kjølbro), суддів, а також Абеля Кампоса (Abel Campos), заступника секретаря секції, винесла рішення, в якому одноголосно постановила, що мало місце порушення статті 6 § 1 і статті 10 Конвенції.

7. 27 серпня 2014 року Уряд звернувся з клопотанням про передання справи на розгляд Великої палати згідно зі статтею 43 Конвенції. 15 грудня 2014 року колегія Великої палати задовольнила це клопотання.

8. Склад Великої палати був визначений відповідно до положень статті 26 §§ 4 і 5 Конвенції та правила 24 Регламенту Суду.

9. Як заявник, так і Уряд подали свої письмові зауваження (правило 59 § 1) по суті справи. Крім того, були отримані зауваження від третіх сторін, а саме від Угорського Гельсінського Комітету, Угорського союзу цивільних свобод, Інституту Кароя Етвеша, Гельсінського фонду з прав людини, що розташований у Польщі, і Міжнародної комісії юристів, кожній з яких Голова дозволив вступити в письмове провадження (стаття 36 § 2 Конвенції та правило 44 § 3).

10. Слухання справи у відкритому засіданні проходило в Палаці прав людини в Страсбурзі 17 червня 2015 року (правило 59 § 3).

На судовому розгляді були присутні:

(a) *від Уряду*

пан З. Таллоді (Z. Tallódi), Міністерство юстиції, *Уповноважений*,
пані М. Веллер (M. Weller), Міністерство юстиції, *заступник Уповноваженого*,

(b) *від заявника*

пан А. Цех, юрист, який практикує у м. Будапешт, *адвокат*;
пан Е. Латрань (E. Látrány), юрист, який практикує у м. Будапешт, *радник*.

Суд заслухав виступи пана Цеха і пана Таллоді.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

11. Заявник народився в 1952 році і мешкає у м. Будапешт.

А. Вибори кандидата на посаду Голови Верховного Суду та його посадові обов'язки

12. 22 червня 2009 року, після сімнадцяти років роботи (1991-2008) на посаді судді Європейського суду з прав людини та, згодом, понад рік роботи на посаді члена Будапештського апеляційного суду, заявника, рішенням № 55/2009 (VI.24) OGY Парламенту Угорщини, обрали Головою Верховного Суду на шестирічний строк до 22 червня 2015 року.

13. На цій посаді заявник виконував управлінські функції, а також роль судді, головуючи під час засідань, де ухвалювалися керівні рішення (про єдність судової практики) і принципові судові рішення. Він був також Головою Національної ради юстиції. Цей другий обов'язок був доданий до завдань, що виконує Голова Верховного Суду, в 1997 році Законом «Про організацію та діяльність судів» (Закон № LXVI 1997 року). Як голова Національної ради юстиції, заявник був у прямій формі зобов'язаний законом надавати висновок щодо парламентських законопроектів, що зачіпали судову систему, після збору та узагальнення думок різних судів через апарат Національної ради юстиції (див. пункт 44 нижче).

14. 13 жовтня 2011 року Генеральна асамблея Мережі голів верховних судів Європейського Союзу обрала заявника Головою мережі на дворічний строк (2011–2013 рр.).

В. Публічні заяви та позиція заявника щодо законодавчих реформ, які стосуються судоустрою

15. У квітні 2010 р. альянс Fidesz–Magyar Polgári Szövetség (Фідес – Угорський громадянський союз, далі – «Фідес») і Християнсько-демократичної народної партії (далі – «ХДНП») отримав дві третини місць у Парламенті та започаткував програму всеосяжних конституційних і законодавчих реформ. Виконуючи свої професійні обов'язки Голови Верховного Суду та Національної ради юстиції, заявник висловлював свою точку зору на різні аспекти законодавчих реформ, що зачіпають судову систему, зокрема щодо проекту закону «Про скасування», пенсійного віку суддів, змін до Кримінального процесуального кодексу і проекту нового закону «Про організацію та діяльність судів».

16. 12 лютого 2011 року, висловлюючись стосовно проекту закону «Про скасування» (далі ухваленого як Закон № XVI 2011 року, яким були скасовані судові вироки, що набрали чинності у зв'язку з розгоном натовпу восени 2006 року), представник заявника пояснив газеті «Непсабадшаг» (*Népszabadság*), що, на думку заявника,

«законопроект, що передбачає скасування окремих судових рішень, винесених у зв'язку із заворушеннями 2006 року, дає привід для занепокоєння, оскільки порушує право суддів на вільну оцінку доказів. Це серйозна конституційна проблема ...суддівський корпус розглядає законопроект лише з професійної точки зору і дистанціюється від будь-яких політичних дебатів. Голова Національної ради юстиції Андраш Бака [заявник] сподівається, що Парламент обере правовий метод, який усуне проблему неконституційності».

17. 8 березня 2011 року, наступного дня після ухвалення законопроекту, Іштван Балшаї (István Balsai) (депутат Парламенту від «Фідес», на той час голова Конституційного, судового та регламентного комітету Парламенту), відповідаючи на прес-конференції на критичні зауваження з боку суддівського корпусу, заявив: «Кажуть, що ухвалене правове рішення є невдалим. Як раз вважаю невдалим те, що член суддівського корпусу, незалежно від своєї посади, намагається у такий спосіб впливати на законодавчий процес».

18. 24 березня 2011 року у промові, виголошеній у Парламенті під час обговорення проекту закону «Про Основний Закон Угорщини» (нову Конституцію), заявник висловив свою думку щодо окремих аспектів запропонованої конституційної реформи, які стосувалися судової системи, зокрема, нової назви Верховного Суду – «Курія», нових повноважень, якими Курія наділяється у сфері забезпечення узгодженості судової практики, керівництва суддівським корпусом і функціонування Національної ради юстиції, а також щодо запровадження оскарження судових рішень у Конституційному Суді.

19. 7 квітня 2011 року, у зв'язку з пропозицією про скорочення (із сімдесяти років до загального пенсійного віку в шістьдесят два роки) обов'язкового віку для виходу суддів у відставку, передбаченого частиною 2 статті 26 Основного Закону Угорщини, заявник, разом з іншими головами судів, звернувся з листом до різних суб'єктів конституційного процесу (Президента Республіки, Прем'єр-міністра, Голови Парламенту), зазначивши можливі ризики для судової влади, що випливають із цієї пропозиції. Їх турбувало те, що, позбавивши суддів можливості залишатися на своїх посадах до досягнення сімдесятирічного віку, запропонована норма змусить одну десяту угорських суддів (274 особи) завершити свої кар'єри у 2012 році, тобто раніше, ніж планувалося, з усіма наслідками, що випливають із цього

для функціонування судової системи та тривалості розпочатих проваджень.

20. Вранці 11 квітня 2011 року (день голосування за пропозиціями щодо зміни пенсійного віку суддів) заявник звернувся з листом до Прем'єр-міністра, в якому підкреслив, що пропозиція є принизливою і професійно невиправданою; вона порушує основні принципи незалежності, статусу та незмінюваності суддів; а також є дискримінаційною, оскільки розповсюджується лише на суддівський корпус. Він відкинув звинувачення в упередженості на користь якоїсь політичної ідеології в суддівській системі та продовжив:

«Однак неприйнятно, коли політична партія або більшість Парламенту висуває політичні вимоги до суддівського корпусу та оцінює суддів за політичними стандартами».

У своєму листі заявник просив Прем'єр-міністра використати свій вплив, щоб не допустити ухвалення Парламентом пропозиції. Однак Парламент того ж дня ухвалив пропозицію (див. «Відповідне національне законодавство» нижче).

21. 14 квітня 2011 року пленум Верховного Суду, заявник як Голова Національної ради юстиції, а також голови обласних і окружних судів звернулися зі спільною заявою до громадськості Угорщини та Європейського Союзу. У заяві висловлювалася підтримка автономії та незалежності судової влади і містилася критика нового обов'язкового пенсійного віку для суддів, а також пропозиції про внесення змін до моделі суддівського самоврядування, втіленій у Національній раді юстиції. У відповідних витягах із заяви зазначається:

«Згідно з пропозицією, з 1 січня 2012 року обов'язковий вік виходу суддів на пенсію буде знижено на вісім років. У результаті, строк перебування на посаді 228 суддів (з них – 121 судді, що відповідають за судове управління та професійний нагляд) буде припинено того ж дня, без перехідного періоду, оскільки їм виповниться 62 роки. До 31 грудня 2012 року ще 46 суддям доведеться завершити свою кар'єру. Внаслідок цього рішення швидкість судового розгляду суттєво погіршиться (близько 40 000 справ доведеться перерозподілити, що може навіть призвести до затримки на декілька років судових проваджень, які стосуються десятків тисяч осіб). Судове управління серйозно ускладниться, оскільки дуже важко замінити десятки суддів, що виходять у відставку.

Множинний ефект вимушеного відправлення на пенсію, без жодних реальних підстав, висококваліфікованих суддів, що мають багаторічний досвід і практику, більшість з яких перебуває на вершині ієрархії, докорінно підірве функціонування судової системи, не кажучи вже про інші непередбачувані наслідки. До того ж, така пропозиція є несправедливою та принизливою для цих людей, які склали присягу служити Угорській Республіці та здійснювати правосуддя і які присвятили своє життя суддівській професії.

Неможливо зрозуміти, чому питання про вік виходу на пенсію суддів треба регламентувати в Основному Законі. Є лише одна відповідь: після включення до

Основного Закону стане неможливим оскаржувати в Конституційному Суді цю норму права, що порушує основні принципи демократичної держави, де панує верховенство права.

Такий невинуватий крок вказує на політичну мотивацію».

22. 14 червня 2011 року законопроект № Т/3522 про внесення змін до деяких законодавчих актів із питань судочинства та судоустрою (включно з Кримінальним процесуальним кодексом) було внесено до Парламенту. На прохання заявника, Відділ кримінального права Верховного Суду підготував аналіз законопроекту, який був доведений до відома членів Парламенту. 4 серпня 2011 року, оскільки до законопроекту, перед його ухваленням 4 липня 2011 року як Закон № LXXXIX 2011 року, не були внесені суттєві зміни, заявник оскаржив закон у Конституційному Суді з мотивів неконституційності та порушення зобов'язань, закріплених у міжнародних угодах. Це стало першим випадком використання таких повноважень в угорській історії. Конституційний Суд у своєму рішенні № 166/2011. (XII. 20.) АВ від 19 грудня 2011 р. встановив неконституційність оскаржуваних положень і скасував їх (зокрема, положення про право Генерального прокурора встановлювати юрисдикцію суду, відходячи від встановлених законом норм).

23. Нарешті, 26 жовтня 2011 року заявник надав Парламенту детальний аналіз двох нових проектів засадничих законів: проекту Закону «Про організацію та діяльність судів» (№ Т/4743) і проекту Закону «Про правовий статус і оплату праці суддів» (№ Т/4744). Згідно з пояснювальною запискою до законопроектів, пропонувалося розпустити Національну раду юстиції і замінити її Національним судовим бюро та Національною суддівською радою. Мета цих пропозицій було розділити судові та управлінські функції, «поєднані» в особі Голови Верховного Суду, що водночас обіймав посаду голови Національної ради юстиції. Пропонована реформа прагнула сконцентрувати завдання судового управління в руках нового голови Національного судового бюро, водночас залишаючи відповідальним за нагляд над узгодженим відправленням правосуддя голову Верховного Суду (перейменованого в «Курію» згідно з історичною назвою).

Заявник також вирішив висловити свою думку безпосередньо перед Парламентом, як це дозволено статтею 45 § 1 рішення Парламенту № 46/1994 (IX.30) OGY про регламент Парламенту. У своїй промові, виголошеній 3 листопада 2011 року, заявник висловив занепокоєність із приводу законопроекту. За його словами, законопроект не вирішує структурних проблем судової влади, а залишає їх «на розсуд керівника зовнішньої адміністрації (голови запропонованого Національного судового бюро, що має замінити Національну раду юстиції в питаннях управління судами), якому [будуть] надані надмірні та, для Європи, безпрецедентні повноваження без належної підзвітності». Заявник

посилався на ці нові повноваження (призначати суддів та судових службовців, видавати нормативні накази й призначати суддів в окремих справах) як на «неконституційні». У зв'язку з цим він заявив:

«Ця необмежена, непрозора і неконтрольована влада не має аналогів у сучасній Європі... Масштаби діяльності та непідконтрольність такого централізованого органу є безпрецедентними, навіть для країн, де функції з адміністрування суддівським корпусом покладені на міністерство юстиції, і навіть якщо ми згадаємо соціалістичну диктатуру, в останні роки якої член угорської Академії наук і міністр юстиції Кальман Кульчар (Kálmán Kulcsár), відповідальний за управління суддівським корпусом, заявляв, що призначатиме лише тих осіб, які були рекомендовані професійними суддівськими органами».

Нарешті, заявник знову порушив у своєму виступі питання про новий пенсійний вік для суддів, підкресливши, що це матиме важкі наслідки для Верховного Суду, і що потреба в наявності в Курії достатньої кількості суддів досі не розглядалася. У зв'язку з цим він стверджував, що основний обов'язок Курії, тобто забезпечення узгодженості в застосуванні судами законів, може бути виконаний тільки за умови, якщо цей суд буде здатний виносити рішення у відповідній кількості та типах справ.

С. Припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду

24. Основний закон від 25 квітня 2011 року встановлює, що найвищим судовим органом є Курія (історичне угорське найменування Верховного Суду). Датою набрання чинності Основного Закону було встановлено 1 січня 2012 року.

25. 14 квітня 2011 року під час обговорення Основного Закону політик від «Фідес», член Парламенту Гергей Гуяш (Gergely Gulyás) заявив в ефірі радіостанції «Інфорадіо» (Inforádió), що голова Верховного Суду залишиться тим же і що зміниться лише назва установи. 19 жовтня 2011 року в інтерв'ю на каналі «АТВ» (ATV) Державний секретар юстиції, член Парламенту Роберт Репашши (Róbert Rápássi) заявив, що відповідно до проекту Закону «Про організацію та діяльність судів» (№ Т/4743) нова Курія матиме ті ж самі функції, що й нинішній Верховний Суд, і зміниться лише назва Верховного Суду. Він заявив, що законодавчі акти «безумовно не даватимуть жодних законних підстав для зміни в особі Голови Верховного Суду».

26. 6 липня 2011 року в переданій міністром закордонних справ Угорщини «Позиції Уряду Угорщини щодо “Висновку про Основний Закон Угорщини”, ухваленого Венеціанською комісією на її 87-у пленарному засіданні (Венеція, 17–18 червня 2011 р., CDL-AD(2011)016)» Уряд запевнив Венеціанську комісію, що редакція перехідних положень Основного Закону не буде використовуватися

для необґрунтованого припинення повноважень осіб, обраних за попереднього правового режиму.

27. У період з 19 по 23 листопада 2011 року члени Парламенту подали декілька поправок, якими пропонувалося припинити повноваження заявника як Голови Верховного Суду.

28. 19 листопада 2011 р. Гергей Гуяш вніс законопроект (№ Т/4996) до Парламенту, запропонувавши поправку до Конституції 1949 року (чинної на той момент). Поправкою передбачалося, що Парламент обиратиме Голову Курії не пізніше 31 грудня 2011 року. В обґрунтуванні потреби ухвалення законопроекту зазначалося:

«З огляду на Основний Закон Угорщини та зміни в судовій системі, що впливають із цього Закону, відповідно до законопроекту «Про перехідні положення Основного Закону Угорщини» та з метою забезпечення плавного переходу й безперервності у виконанні Курією своїх завдань починаючи з 1 січня 2012 року, цей законопроект передбачає, що Парламент до 31 грудня 2011 року і згідно з правилами, закладеними в Основному Законі, мусить обрати Голову Курії, який має вступити на посаду 1 січня 2012 року».

29. 20 листопада 2011 року два члени парламентської більшості внесли до Парламенту законопроект (№ Т/5005) «Про перехідні положення Основного Закону Угорщини». Згідно зі статтею 11 законопроекту «Про перехідні положення Основного Закону Угорщини», правонаступниками Верховного Суду та Національної ради юстиції є Курія в питаннях відправлення правосуддя і Голова Національного судового бюро – в питаннях управління судами. Відповідно до ч. 2 статті 11, повноваження Голови Верховного Суду та Голови й членів Національної ради юстиції припиняються після набрання чинності Основним Законом. В обґрунтуванні потреби ухвалення законопроекту зазначалося:

«Законопроект всебічно регламентує наступність Верховного Суду і Національної ради юстиції та її Голови в тому сенсі, що орган чи особа, які є наступниками, будуть різними для виконання відповідних обов'язків. З огляду на зміни до судової системи, законопроект передбачає, що строк повноважень Голови Верховного Суду, який тепер обіймає свою посаду, та Голови й членів Національної ради юстиції припиняється після набрання чинності Основним Законом».

30. 23 листопада 2011 року ще один член Парламенту вніс пропозицію щодо внесення змін до статей 185 і 187 проекту Закону «Про організацію та діяльність судів». Тоді як попередніми редакціями законопроекту, поданими Урядом (21 жовтня та 17 листопада 2011 року), передбачалося, що строк повноважень судових службовців, призначених до 1 січня 2012 року, триватиме до дати, встановленої на момент їхнього призначення, ця остання поправка передбачала виняток. Вона ставила за мету припинити *ex lege* повноваження Голови та заступника Голови Верховного Суду. В обґрунтуванні потреби ухвалення пропозиції зазначалося:

«Ця внесена перед остаточним голосуванням пропозиція щодо поправки ставить за мету забезпечити відповідність з Основним Законом консолідованого проекту закону № T/4743/116 через внесення змін до його перехідних положень, з огляду на проект закону № T/4996 “Про внесення змін до Закону № XX 1949 року ‘Про Конституцію Угорської Республіки’”, а також на проект закону № T/5005 “Про перехідні положення Основного Закону Угорщини”, обидва з яких внесені до Парламенту».

31. 28 листопада 2011 року Парламент ухвалив як проект Закону «Про організацію та діяльність судів» (як Закон № CLXI), так і проект Закону «Про внесення змін до Конституції Угорської Республіки» (як Закон № CLIX) зазначеного вище змісту.

32. 30 грудня 2011 року проект Закону «Про перехідні положення Основного Закону Угорщини» був ухвалений без поправок¹. Перехідні положення опублікували в «Офіційному віснику» 31 грудня 2011 року.

33. Внаслідок набуття чинності усіма цими конституційними та законодавчими поправками повноваження заявника як Голови Верховного Суду припинилися з 1 січня 2012 року, за три з половиною роки до очікуваної дати закінчення.

34. Заявник залишився на посаді голови цивільної палати Курії.

D. Вибори нового голови Курії

35. З метою своєчасного обрання нового голови Курії, Закон «Про внесення змін до Конституції Угорської Республіки» (Закон № CLIX 2011 року, ухвалений 28 листопада 2011 р., див пункт 31 вище) набрав чинності 2 грудня 2011 року. 9 листопада 2011 року до Закону «Про організацію та діяльність судів» внесли зміни, якими запроваджувався додатковий критерій для виборів нового голови Курії. Ними передбачалося обрання голови Парламентом з-поміж суддів, що призначені безстроково та обіймали посаду судді принаймні п’ять років (пункт 1 розділу 114 Закону № CLXI 2011 р. – див. «Відповідне національне законодавство» нижче). 9 грудня 2011 року Президент Республіки запропонував Парламенту обрати Петера Дарака (Péter Darák) Головою Курії, а Тюнде Хандо (Tünde Handó) – Головою Національного судового бюро. 13 грудня 2011 року Парламент обрав цих кандидатів згідно з поданням Президента Республіки.

1. Згідно з частиною 2 статті 31 перехідних положень, вони становлять частину Основного Закону. Першою поправкою до Основного Закону (від 18 червня 2012 р.) і її частиною 1 статті 1 до прикінцевих положень Основного Закону додано частину 5, де зазначено, що перехідні положення становлять частину Основного Закону.

Е. Наслідки дострокового припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду

36. По-перше, заявник втратив заробітну плату та інші пільги (соціальне забезпечення, резиденція голови, особиста охорона), на які голова Верховного Суду мав право протягом фіксованого строку повноважень голови.

37. По-друге, законодавчі акти, що стосувалися певних пільг для голів Верховного Суду, які залишають посаду (Закон 2000 р. «Про оплату праці та грошове утримання»), було скасовано, починаючи з 1 січня 2012 року. Частина 1 статті 227 Закону 2011 р. «Про правовий статус і оплату праці суддів» (зі змінами, внесеними 28 листопада 2011 р., набрав чинності 1 січня 2012 р.) доповнив це скасування та встановив, що скасовані законодавчі акти застосовуються до будь-якого колишнього голови Верховного Суду настільки, наскільки він чи вона мають право на грошове утримання, передбачене частиною 1 статті 26 і частиною 1 статті 22 (довічне пенсійне забезпечення), досягли пенсійного віку на момент набрання Законом чинності та звернулися з проханням про надання грошового утримання. Оскільки заявник не досяг пенсійного віку станом на 1 січня 2012 року, він не міг вимагати виплати цієї пільги після звільнення з посади.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА

А. Конституція 1949 року

38. Відповідні статті Конституції (зі змінами та доповненнями й чинні до заміни їх Основним Законом Угорщини, який діє з 1 січня 2012 року) передбачали наступне:

Стаття 7

«(1) Правова система Угорської Республіки дотримується загальновизнаних принципів міжнародного права і гармонізує національне законодавство країни з зобов'язаннями за міжнародним правом.

...»

Стаття 47

«(1) Верховний Суд є вищим судовим органом Угорської Республіки.

(2) Верховний Суд забезпечує узгоджене застосування закону судами; його керівні рішення про єдність судової практики (*jogegységi határozat*) є обов'язковими для всіх судів».

Стаття 48

«(1) Голова Верховного Суду обирається Парламентом за поданням Президента Республіки; заступники Голови призначаються Президентом

Республіки за поданням Голови Верховного Суду. Голова Верховного Суду обирається більшістю у дві третини голосів членів Парламенту.

...

(3) Судді можуть бути усунені з посади лише на підставах та в порядку, встановленими законом».

Стаття 50

«...

(3) Судді є незалежними й підкоряються лише закону. Суддям забороняється бути членами політичних партій і займатися політичною діяльністю.

...»

Стаття 57

«(1) В Угорській Республіці кожен є рівним перед законом і має право на розгляд висунутих проти нього обвинувачень, а також своїх прав і обов'язків у судовому провадженні, на справедливому й відкритому судовому процесі незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.

...»

Стаття 61

«(1) В Угорській Республіці кожен має право вільно висловлювати свою думку, і крім того, мати доступ і поширювати інформацію, що становить суспільний інтерес.

...»

В. Закон «Про організацію та діяльність судів» (Закон № LXVI 1997 р.)

39. Для виконання завдання із забезпечення єдності в застосуванні закону судами Верховний Суд було уповноважено ухвалювати керівні рішення про єдність судової практики (частина (с) статті 25 Закону, *jogegységi határozat*) і публікувати принципові судові рішення (частина 2 статті 27, *elvi bírósági határozat*).

40. У статті 62 Закону «Про організацію та діяльність судів» голову суду віднесено до так званих «судових службовців», тобто суддів, що відповідають за управління та менеджмент судами та організаційними підрозділами судів.

41. Згідно зі статтею 69 Закону, судові службовці призначалися на шість років.

42. Стаття 73 Закону містила вичерпний перелік підстав для припинення повноважень судових службовців. Вона передбачала наступне:

«строк повноважень судового службовця завершується:

(а) за взаємною згодою,

- (b) внаслідок відставки,
- (c) внаслідок звільнення з посади,
- (d) внаслідок закінчення строку повноважень,
- (e) внаслідок припинення суддівських повноважень особи».

43. Згідно з частиною 1 статті 74/А Закону, якщо під час оцінки керівної діяльності судового службовця було встановлено його некомпетентність на такій керівній посаді, судовий службовець мав бути негайно звільнений з посади. Звільнений з посади судовий службовець не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту вручення сповіщення про звільнення мав право скористатися засобом правового захисту перед службовою колегією для оскарження свого звільнення (частина 2 статті 74/А).

44. Законом була створена Національна рада юстиції, а функції Голови цієї ради були об'єднані з функціями Голови Верховного Суду, з одночасним обійманням обох посад. Голова Національної ради юстиції був прямо зобов'язаний законом надавати висновок щодо проектів законів, які зачіпали судову систему, після збору та узагальнення думок різних судів через апарат Національної ради юстиції (пункт (q) частини 1 статті 46 Закону).

С. Закон «Про правовий статус і оплату праці суддів» (Закон № LXVII 1997 р.)

45. Згідно з пунктами (ha) і (hb) частини 2 статті 57 Закону, суддя після досягнення ним загального пенсійного віку мав право залишатися на посаді аж до сімдесятирічного віку.

Д. Рішення Парламенту № 46/1994. (IX.30.) ОГУ «Про Регламент Парламенту»

46. Частиною 1 статті 45 рішення Парламенту № 46/1994. (IX.30.) ОГУ «Про Регламент Парламенту» передбачалося:

«Президент Республіки, члени Уряду, Голова Конституційного Суду, Голова Верховного Суду, Генеральний прокурор, Уповноважений з прав людини, Голова Державної рахункової палати, а також особи, зобов'язані звітувати перед Парламентом під час обговорення своїх доповідей, і депутати Європейського парламенту від Угорщини під час дебатів із питань європейської інтеграції мають право брати участь у засіданнях Парламенту і виступати на них».

Е. Закон «Про внесення змін до Конституції Угорської Республіки» (Закон № CLIX 2011 р.), що набрав чинності 2 грудня 2011 р.

47. До Конституції Угорщини 1949 року були внесені такі зміни у зв'язку з виборами Голови Курії:

Стаття 1

«Доповнити Конституцію таким розділом:

«Стаття 79. Відповідно до частини 3 статті 26 Основного Закону, Парламент обирає Голову Курії не пізніше 31 грудня 2011 року».

Ф. Основний Закон Угорщини від 25 квітня 2011 року, що набрав чинності 1 січня 2012 року

48. Статті 25 і 26 Основного Закону встановлюють:

Стаття 25

«(1) Правосуддя здійснюється судами. Вищим судовим органом є Курія.

(2) Суди виносять рішення:

(а) у кримінальних справах, цивільних спорах та з інших питань, визначених законом;

(b) щодо законності адміністративних рішень;

(с) щодо суперечностей між місцевими актами та іншими законодавчими актами і про їх скасування;

(d) щодо фактів недотримання органами місцевого самоврядування своїх встановлених у законодавчому порядку зобов'язань.

(3) Крім обов'язків, встановлених частиною (2), Курія забезпечує узгоджене застосування закону судами та виносить відповідні рішення, обов'язкові для судів.

...

(8) Детальні правила організації та діяльності судів, а також правовий статус і оплата праці суддів регламентуються засадничим законом (*sarkalatos törvény*)².

Стаття 26

«(1) Судді є незалежними, підкоряються лише законам і не можуть отримувати вказівки щодо своєї судової діяльності. Судді можуть бути усунені з посади лише за підставами та в порядку, встановленими засадничим законом. Суддям забороняється бути членами будь-якої політичної партії або займатися політичною діяльністю.

². Для ухвалення засадничих законів або внесення змін до них потрібна більшість у дві третини голосів.

(2) Професійні судді призначаються Президентом Республіки, як це встановлює засадничий закон. На посаду судді можуть призначатися лише особи віком старше тридцяти років. За винятком Голови Курії, жоден суддя не може обіймати свою посаду після досягнення загального пенсійного віку.

(3) Голову Курії за поданням Президента Республіки обирає Парламент з-поміж суддів, що обіймали суддівські посади принаймні дев'ять років. Голову Курії обирають двома третинами голосів членів Парламенту».

Г. Перехідні положення Основного Закону Угорщини, що набрали чинності 1 січня 2012 року

49. Перехідні положення Основного Закону Угорщини у відповідній частині передбачали наступне:

Стаття 11

«(1) правонаступниками Верховного Суду, Національної ради юстиції та їхніх Голів є Курія в питаннях відправлення правосуддя і Голова Національного судового бюро – в питаннях управління судами, а будь-які винятки з цього встановлюються засадничим законом.

(2) Повноваження Голови Верховного Суду та Голови й членів Національної ради юстиції припиняються після набрання чинності Основним Законом³».

Стаття 12

«(1) Якщо суддя досяг загального пенсійного віку, визначеного частиною 2 статті 26 Основного Закону, до 1 січня 2012 року, його перебування на посаді припиняється 30 червня 2012 року. Якщо суддя досягне загального пенсійного віку, визначеного частиною 2 статті 26 Основного Закону, в період між 1 січня та 31 грудня 2012 року, його перебування на посаді припиняється 31 грудня 2012 року».

Розділ 31

«(2) ... Перехідні положення становлять частину Основного Закону⁴».

Н. Закон «Про організацію та діяльність судів» (Закон № CLXI 2011 р.), що набрав чинності 1 січня 2012 року

50. Відповідні частини Закону «Про організацію та діяльність судів» встановлюють наступне:

3. Четвертою поправкою до Основного Закону від 25 березня 2012 р. текст статті 11 перехідних положень перенесли до статті 14 прикінцевих положень Основного Закону.

4. Першою поправкою до Основного Закону (від 18 червня 2012 р.) і частиною 1 її статті 1 до прикінцевих положень Основного Закону додається частина 5, де зазначено, що перехідні положення становлять частину Основного Закону.

Глава II Організація діяльності судів

6. Курія

Стаття 24

«Курія:

- (a) виносить рішення у справах, передбачених Законом, щодо апеляцій на рішення трибуналу або суду апеляційної інстанції;
- (b) виносить рішення за клопотаннями про перегляд, у зв'язку з нововиявленими обставинами, рішень суду, що набрали законної сили;
- (c) ухвалює керівні рішення про єдність судової практики (*jogegységi határozat*), які є обов'язковими для всіх судів;
- (d) аналізує судову практику в справах, рішення за якими набрали законної сили, досліджує та вивчає судову практику;
- (e) публікує принципові судові рішення (*elvi bírósági határozat*) [ухвалені Курією] і принципові судові ухвали (*elvi bírósági döntés*) [ухвалені судами нижчих інстанцій];
- (f) виносить рішення щодо розбіжностей між місцевими актами та іншим законодавством і про їх скасування;
- (g) виносить рішення щодо фактів недотримання органами місцевого самоврядування встановлених законом зобов'язань;
- (h) діє в інших справах, що належать до її компетенції».

Глава VIII Голова Курії та судові службовці

32. Голова Курії

Стаття 114

«(1) Голову Курії обирає Парламент з-поміж суддів, призначених безстроково та які перебували на суддівській службі принаймні п'ять років, відповідно до частини 3 статті 26 Основного Закону».

Глава XV Перехідні положення

58. Перші вибори Голови Національного судового бюро та Голови Курії

Стаття 177

«(1) Президент Республіки вперше призначає Голову Національного судового бюро та Голову Курії не пізніше 15 грудня 2011 р. Кандидати розглядаються парламентським комітетом із питань правосуддя.

(2) Парламент вперше обирає Голову Національного судового бюро та Голову Курії до 31 грудня 2011 р...»

60. Визначення дати закінчення повноважень і початку нових повноважень

Стаття 185

«(1) Повноваження Національної ради юстиції (далі – «НРЮ») та її членів і Голови, а також Голови та заступника Голови Верховного Суду та Голови й заступника Голови апарату НРЮ припиняються з моменту набрання чинності Основним Законом.

(2) Голова Національного судового бюро та Голова Курії набувають повноважень із 1 січня 2012 року...»

Стаття 187

«Повноваження судових службовців, призначених до 1 січня 2012 року, залишаються в силі протягом терміну, встановленого наказами про їхні призначення, крім випадків, встановлених частиною 1 статті 185».

Стаття 188

«(1) правонаступником Верховного Суду, Національної ради юстиції та їхніх голів є Курія в питаннях діяльності, пов'язаної з відправленням правосуддя, і, в питаннях управління судами, – Голова Національного судового бюро, окрім винятків, встановлених засадничими законами».

51. Згідно зі статтею 173 Закону, стаття 177 набрала чинності наступного дня після її оприлюднення (3 грудня 2011 року), а статті 185, 187 і 188 - 1 січня 2012 року.

I. Закон «Про правовий статус і оплату праці суддів» (Закон № CLXII 2011 р.), що набрав чинності 1 січня 2012 року

52. Положення Закону «Про правовий статус і оплату праці суддів», що стосуються справи й були чинні у відповідний час, передбачали наступне:

Стаття 90

«Суддю звільняють [із суддівської служби]:

...

(h) якщо суддя

(ha) досяг встановленого пенсійного віку (далі у тексті «верхньої вікової межі»). Це положення не поширюється на Голову Курії...»

Стаття 227

«(1) На особу, що обіймала посаду Голови Верховного Суду до набрання чинності цим Законом, поширюються положення Закону № XXXIX 2000 року «Про оплату праці й пільги Президента Республіки, Прем'єр-міністра, Голови Парламенту, Голови Конституційного Суду й Голови Верховного Суду» настільки, наскільки вона має право на пільги відповідно до частини 1 статті 26 і частини 1 статті 22 Закону № XXXIX 2000 року «Про оплату праці й пільги Президента Республіки, Прем'єр-міністра, Голови Парламенту, Голови

Конституційного Суду й Голови Верховного Суду” та досягла пенсійного віку на момент набрання чинності цим Законом і звернулася з клопотанням про надання пільг».

Стаття 230

«(1) Положення цього Закону поширюються на суддів, що досягають верхньої вікової межі до 1 січня 2013 року, з урахуванням відмінностей, зазначених у частинах 2 і 3.

(2) Якщо суддя досяг верхньої вікової межі до 1 січня 2012 року, датою початку періоду звільнення є 1 січня 2012 року, а датою закінчення – 30 червня 2012 року, і його суддівські повноваження припиняються з 30 червня 2012 року. Пропозицію про звільнення подають тоді, коли час дозволяє ухвалити рішення про звільнення не пізніше 30 червня 2012 року.

(3) Якщо суддя досягає верхньої вікової межі в період з 1 січня 2012 року до 31 грудня 2012 року, датою початку періоду звільнення є 1 липня 2012 року, а датою закінчення – 31 грудня 2012 року, і його суддівські повноваження припиняються з 31 грудня 2012 року. Пропозицію про звільнення подають тоді, коли час дозволяє ухвалити рішення про звільнення не пізніше 31 грудня 2012 року».

І. Рішення № 33/2012. (VII. 17) АВ Конституційного Суду від 16 липня 2012 року

53. Угорський Уповноважений з прав людини звернувся до Конституційного Суду зі скаргою на ретроспективне зниження пенсійного віку суддів. Своім рішенням від 16 липня 2012 року Конституційний Суд визнав неконституційними та, відповідно, скасував положення про обов’язковий пенсійний вік для суддів (пункт (ha) статті 90 і стаття 230 Закону 2011 р.), починаючи з 1 січня 2012 року (дати набрання чинності Законом «Про правовий статус і оплату праці суддів»). Конституційний Суд визнав, що нові положення порушують конституційні вимоги щодо незалежності судової влади як «формально», так і «матеріально». З формальної точки зору, засадничий закон, з метою забезпечення незмінюваності суддів, має визначати строк суддівської служби та пенсійний вік. Посилання на «загальний пенсійний вік» у звичайному законі не відповідає цій вимозі. Що стосується матеріальної неконституційності положення, нові правила призвели до звільнення суддів протягом короткого тримісячного строку. Попри відносну свободу законодавчої влади визначати максимальний вік чинних суддів, а також те, що з Основного Закону неможливо вивести який-небудь конкретний вік, Конституційний Суд постановив, що запровадження зниженого пенсійного віку для суддів має здійснюватися поступово, протягом відповідного перехідного періоду і без порушення принципу незмінюваності суддів. Чим більша різниця між новим пенсійним віком і сімдесятирічним віком, тим довшим має бути перехідний

період для запровадження нижчого віку виходу на пенсію. Інакше незмінюваність суддів, що становить ключовий елемент незалежності судової влади, буде порушено.

54. Після винесення Конституційним Судом рішення від 16 липня 2012 року Парламент ухвалив Закон № XX 2013 року, який скасовував статтю 230, вносив зміни до статті 91 і додавав статтю 233/С до Закону № CLXII 2011 року, з набранням чинності 2 квітня 2013 року. Згідно зі зміненим планом, зниження обов'язкового пенсійного віку до єдиної межі в 65 років набирало чинності 1 січня 2023 року. Перехідні положення поширювалися на період від 2 квітня 2013 року (набрання поправкою чинності) до 31 грудня 2022 року. Протягом цього інтервалу, вікова межа для обов'язкового виходу на пенсію коливатиметься між 70 і 65 роками, залежно від дати народження відповідної особи (чим старіший суддя, тим більше часу йому надається для підготовки до обов'язкового виходу на пенсію). Тим суддям, яких уже зачіпали правила обов'язкового виходу на пенсію і які були змушені піти у відставку, новий закон надавав можливість вибору, протягом 30-денного терміну, що обчислювався з моменту набрання поправкою чинності, з трьох варіантів. По-перше, вони могли подати заяву про надання їм резервної посади в суді, з якого вони вийшли на пенсію. Це означало, що вони отримували б різницю між своєю пенсією та 80% свого останнього основного окладу (тобто розрахованого без урахування надбавок, отриманих на керівних посадах тощо) і що кожні три роки їм могло би доручатися виконання суддівських або управлінських функцій протягом щонайбільше двох років. По-друге, вони могли подати заяву про своє відновлення на звичайній суддівській службі. У цьому разі вони також мали би право на отримання суми заборгованості із заробітної плати за період своєї неконституційної відставки. Однак вони мали змогу відновитися на колишніх керівних посадах, таких як голова (заступник голови) суду або голова палати (заступник голови палати), лише якщо ці вакансії не були зайняті до того часу. По-третє, ті, хто не подавав заяву про відновлення на посаді або надання резервної посади, мали право на одноразову компенсацію в розмірі одного річного окладу.

К. Рішення № 3076/2013. (ІІІ. 27.) АВ Конституційного Суду від 19 березня 2013 року

55. Заступник Голови Верховного Суду, призначений Президентом Республіки 15 листопада 2009 року за поданням заявника на шестирічний термін, також був звільнений зі своєї керівної посади починаючи з 1 січня 2012 року на підставі частини 1 статті 185 Закону «Про організацію та діяльність судів» (Закон № CLXI 2011 року), де зазначається, що повноваження заступника Голови Верховного Суду

припиняються з набранням чинності Основним Законом (див. пункт 50 вище). Колишній заступник Голови подав конституційну скаргу до Конституційного Суду, стверджуючи, що звільнення його з посади порушує принцип верховенства права, заборону застосування закону зі зворотною силою та його право на судовий захист. Своїм рішенням № 3076/2013. (ІІІ. 27.) АВ, ухваленим вісьмома голосами проти семи, Конституційний Суд відхилив конституційну скаргу. Він постановив, що дострокове припинення строку повноважень заявника на посаді заступника Голови Верховного Суду не порушує Основний Закон, оскільки це достатньо обґрунтовано повномасштабною реорганізацією судової системи та важливими змінами в обов'язках і повноваженнях Голови Курії. Він зазначив, що обов'язки та повноваження Курії були розширені, зокрема стосовно нагляду за законністю актів, які ухвалюють місцеві ради. У відповідних положеннях рішення зазначається наступне:

«[30] 1. Оскаржуване законодавче положення припинило повноваження виконавчого органу судової влади – незалежної гілки державної влади, статус якої регламентується Конституцією.

[31] Заступник Голови Верховного Суду був однією з посадових осіб судових органів, строк повноважень якого регламентується частиною 1 статті 48 Конституції. Це положення Конституції передбачає, що заступник Голови призначається Президентом Республіки за поданням Голови Верховного Суду. Згідно з частиною 1 статті 69 старого ЗОДС [Закон № LXVI 1997 року «Про організацію та діяльність судів»], строк повноважень заступника Голови є фіксованим і становить шість років. Один з елементів системи розподілу повноважень влади полягав у тому, що Конституція відокремила призначення керівників вищого судового органу від звичайної системи призначення судових службовців, довіривши їхнє призначення іншій гілці, а саме Парламентові – у випадку з Головою Верховного Суду – і Президентові Республіки – у випадку із заступником його Голови. Той факт, що колишній ЗОДС передбачав довший строк обіймання посад судовими службовцями, ніж повноважень Уряду (тим самим перекриваючи цикли зміни урядів), становив одну з конституційних гарантій незалежності судової влади – окремої гілки в державі.

[32] Основний Закон і новий ЗОДС зберегли це розмежування стосовно посадових осіб Курії. Хоча Основний Закон не регламентує призначення та звільнення заступника Голови, новий ЗОДС містить положення, схоже на попереднє. Відповідно до частини 1 статті 128, заступників Голови призначає Президент Республіки за поданням Голови Курії. Строк їхніх повноважень становить обмежений період у шість років, як це передбачено частиною 1 статті 127. Згідно з цим положенням, заява про припинення строку повноважень заступника Голови одностороннім рішенням держави, тобто звільнення, також входить до повноважень Президента Республіки (див. рішення 176/1991. (ІХ. 4.) КЕ Президента Республіки).

[33] Згідно зі статтею 73 колишнього ЗОДС і статтею 138 нового ЗОДС, строк повноважень судового посадовця припиняється, як правило, із закінченням встановленого строку призначення. Однак він може бути припинений достроково у разі: відставки, взаємної угоди, втрати суддівського статусу та

(якщо за результатами атестації посадовець не відповідає своїй посаді) звільнення.

[34] 2. З огляду на практику Конституційного Суду, слід зазначити, що скорочення фіксованих строків призначень законодавчим шляхом не визнано автоматично неконституційним, якщо під час цього виконувалися певні умови. Конституційний Суд встановив [у своєму рішенні № 5/2007. (II. 27.) AB], що «скорочення фіксованих строків призначень державних службовців може виникати лише в результаті об'єктивних чи суб'єктивних причин, встановлених законодавством (відставка, смерть, встановлення невідповідності, застосування визначеної підстави для звільнення або з іншої причини, що безпосередньо впливає на строк повноважень, такої як організаційні зміни в установі)» (ABH 2007, 120, 126). Конституційний Суд вважає, що, на додачу до організаційної реструктуризації, важлива зміна у функціях організації, тобто її повноважень і завдань, може потребувати законодавчого втручання. Зокрема, на момент призначення посадовця не було можливості оцінити компетенції, потрібні для виконання організацією нових функцій. Однак не можна виключати, що нові завдання організації потребуватимуть особу з іншими поглядами, професійним досвідом і практикою.

[35] Таким чином, Конституційний Суд у цій справі мав розглянути, чи вплинуло набрання чинності Основним Законом на функції та завдання вищого судового органу так, що це виправдовує дострокове припинення повноважень заступника Голови.

[36] Верховний Суд було перейменовано на Курію. Основний Закон і новий ЗОДС внесли суттєві зміни до центрального управління судовою системою. Стаття 11 перехідних положень Основного Закону відокремила професійне управління судовою діяльністю від організаційного управління судовою системою як на інституційному, так і персональному рівнях. Вона передбачала, що правонаступниками Верховного Суду, Національної ради юстиції та її Голови є Курія в питаннях відправлення правосуддя і Голова Національного судового бюро (якщо інше не передбачено засадничим законом) – в питаннях управління судами. Саме внаслідок цієї зміни в центральному управлінні судовою системою, частиною 2 статті 11 припинено строк повноважень Голови Верховного Суду та Голови й членів Національної ради юстиції з набранням чинності Основним Законом. Це положення не ставить кінець строковим повноваженням заступника Голови, попри те, що його повноваження регламентовані Конституцією.

[37] З набранням чинності Основним Законом і новим ЗОДС функції Курії розширилися, і на неї було покладено нові завдання. Згідно з Основним Законом, вона отримала повноваження здійснювати нагляд за законністю актів, прийнятих муніципалітетами, і визначати, чи дотримуються органи місцевого самоврядування встановлених законом обов'язків у сфері прийняття актів. Новий ЗОДС містить нову главу про палату Курії з питань місцевого самоврядування, а також докладні положення про процесуальні норми, що стосуються зазначених вище компетенцій.

[38] Повноваження Курії в забезпеченні узгодженого застосування законодавства [єдності судової практики] також розширилися. Крім ухвалення резолюцій про єдність судової практики (*jogegységi határozat*), вона отримала повноваження публікувати судові рішення принципового значення (*elvi bírósági határozat*) та аналізувати судову практику на основі остаточних і обов'язкових для виконання рішень.

[39] Оскільки забезпечення узгодженого застосування законодавства стало одним з основних завдань Курії, її Голова став відповідати, крім внутрішнього управління Курією, ще й за забезпечення професійного керівництва моніторингом, розвитком і узгодженістю судової практики в масштабах усієї судової системи.

[40] Новий ЗОДС в окремій главі, присвяченій узгодженому застосуванню законодавства, містить більш докладні й поглиблені положення про завдання й повноваження, що вже містилися в старому ЗОДС, і покладає нові завдання на судову організацію загалом і на її керівництво. Тоді як відповідна глава старого ЗОДС посилалася на Голову Верховного Суду лише двічі, новий ЗОДС передбачає для Голови або заступника Голови тринадцять конкретних завдань і повноважень. Зокрема, голови апеляційних судів зобов'язані інформувати Голову Курії про всі рішення практичного значення, ухвалені судами під їхнім керівництвом, про нову практику, засновану на розбіжних принципах, а також про судові рішення, що набрали законної сили та ґрунтуються на розбіжних принципах. Голови та керівники палат судів апеляційної інстанції, а також керівники трибуналів, місцевих судів і судів трудової юстиції мають аналогічні обов'язки з прямого інформування Голови Курії. Пропозиція про публікацію рішення практичного значення має адресуватися Голові Курії, і саме Голова Курії має бути сповіщений Головою Національного судового бюро про потребу ініціювати процедуру забезпечення єдності.

[41] Саме Голова Курії щорічно визначає тематику для вивчення групами з аналізу судової практики. Він призначає керівників і членів цих груп. Якщо аналіз вказує на потребу в законодавчих змінах, саме Голова Курії пропонує Голові Національного судового бюро подати таке клопотання. Саме Голова Курії пропонує Видавничій колегії публікувати рішення, що може розглядатися як рішення принципового значення. Він має право розпоряджатися про проведення процедури забезпечення єдності на основі пропозиції Голови Курії, що також головує на таких засіданнях (нарівні з заступником Голови та керівником чи заступником керівника уповноваженого відділу). Якщо процедура забезпечення єдності стосується декількох палат, головувати на засіданнях може лише Голова або заступник Голови. Аналогічним чином, якщо мета процедури забезпечення єдності є зміна чи скасування попереднього керівного рішення про єдність судової практики або висловлення позиції з принципового питання, головувати на засіданнях колегії з питань забезпечення єдності може лише Голова або заступник Голови Курії.

[42] Частина 2 статті 123 нового ЗОДС передбачає, що «заступник Голови Курії може заміщати Голову... з усією повнотою повноважень». Тому очевидно, що зміни в судовій системі серйозно впливають на функції не лише Голови, а й заступника Голови. З можливості заміщення Голови заступником з усією повнотою повноважень (що може статися будь-якого часу, якщо Голова з будь-яких причин не здатний виконувати свої обов'язки або якщо посада є вакантною) випливає потреба в постійній і щільній співпраці між Головою та заступником Голови. Крім заміщення, заступник Голови «виконує обов'язки, покладені на нього Регламентом Суду» (див. частину 2 статті 123 нового ЗОДС). Ці юридичні повноваження дозволяють заступникові Голови виконувати деякі з обов'язків Голови на постійній основі та звільняти його [від певних обов'язків].

[43] На думку Конституційного Суду, повномасштабна реорганізація судової системи та важливі зміни, що стосуються функцій і обов'язків Курії та її Голови, суттєво змінили юридичне становище Голови, починаючи з дати

призначення заступника Голови. Все це неминуче тягне за собою одночасну зміну функцій, обов'язків і повноважень заступника Голови.

[44] У світлі цих змін, особливо важливими є довірчі відносини між Головою та його заступником, закріплені в конституційних і законодавчих положеннях.

[45] Таким чином, Конституційний Суд приходить до висновку, що ці зміни дають достатні підстави для дострокового припинення повноважень заявника.

...»

56. Сім суддів не погодилися з таким висновком і висловили думку, що зміни в судовій системі, нова Курія та особистість її Голови принципово не вплинули на статус заступника Голови. Становище заступника Голови всередині організації вищої судової інстанції не змінилося. Згідно із Законом 1997 р. «Про організацію та діяльність судів», заступник Голови вже мав право заміщати Голову Верховного Суду лише стосовно управлінських питань у Верховному Суді, але не в зв'язку з його обов'язками Голови Національної ради юстиції. Судді, які надали окрему думку, дійшли висновку, що дострокове припинення строку перебування заявника на посаді послабило гарантії розподілу повноважень, суперечило забороні застосування законодавства зі зворотною силою і порушило принцип верховенства права, а також право на засіб правового захисту.

III. ВІДПОВІДНІ МАТЕРІАЛИ ПРО СТАНОВИЩЕ В УГОРЩИНІ, ЗОКРЕМА, ПРО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЗАЯВНИКА ЯК ГОЛОВИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

A. Висновки Венеціанської комісії

57. У відповідних витягах із «Висновку про Основний Закон Угорщини», ухваленого Венеціанською комісією на її 87-у пленарному засіданні (Венеція, 17–18 червня 2011 р., CDL-AD(2011)016), зазначається:

«107. Відповідно до частини 1 статті 25 нової Конституції, “Курія” (угорська історична назва Верховного Суду) буде вищим судовим органом Угорщини. За відсутності перехідних положень і попри те, що правила виборів її голови залишаються незмінними в новій Конституції, виникає питання: чи призведе ця зміна назви судового органу до заміни голови Верховного Суду новим головою “Курії”? Що стосується суддів, вони “призначаються Президентом Республіки, як це встановлено засадничим законом” (частина 2 статті 26). Це також залишає простір для тлумачення потреби змінювати (або не змінювати) склад вищого органу.

108. Як встановлює частина 2 статті 26, загальний пенсійний вік також застосовуватиметься до суддів. Хоча Комісія розуміє, що зниження пенсійного віку суддів (з 70 до 62 років) становить частину запланованої реформи судової системи, вона вважає цю міру сумнівною в світлі засадничих принципів і правил, що стосуються незалежності, статусу та незмінюваності суддів. За

даними з різних джерел, це положення приведе до того, що близько 300 найдосвідченіших суддів будуть зобов'язані піти у відставку протягом року. Відповідно, мають бути заміщені близько 300 вакансій. Це може підірвати працездатність судів і негативно вплинути на безперервність та правову визначеність, а також відкрити можливості для небажаного впливу на склад суддівського корпусу. За відсутності достатньо чіткої інформації про підстави цього рішення Комісія сподівається, що в межах реформ будуть знайдені потрібні рішення, які дозволять подолати, відповідно до вимог верховенства права, труднощі й проблеми, породжені цим заходом.

...

140. Як зазначалося раніше, посилання у другому пункті на прикінцеві положення Конституції 1949 року, очевидно, суперечить декларації в преамбулі, згідно з якою Конституцію Угорщини 1949 року визнано недійсною. Венеціанська комісія схильна тлумачити цю очевидну невідповідність як підтвердження того, що ця декларація не має правової сили. Тим не менш, рекомендується, щоб угорські органи влади уточнили це окремо. Ухвалення перехідних положень (як того вимагає третій пункт прикінцевих положень), що має особливе значення в світлі можливої наявності відмінних тлумачень окремих положень нової Конституції, можна було б використати як відмінну можливість для надання потрібних уточнень. Це не слід використовувати як засіб для припинення строку повноважень осіб, обраних або призначених за попередньою Конституцією».

58. У «Позиції» Уряду Угорщини щодо цього Висновку, переданій 6 липня 2011 року міністром закордонних справ Угорщини (див. CDL(2011)058), Уряд повністю підтримав пропозицію, що містилась у пункті 140 Висновку, і запевнив Венеціанську комісію, що редакція перехідних положень Основного Закону не буде використовуватися для необґрунтованого припинення повноважень осіб, обраних за попереднього правового режиму.

59. У відповідних витягах із «Висновку про Закон “Про правовий статус і оплату праці суддів” (Закон № CLXII 2011 р.) і про Закон “Про організацію та діяльність судів” (Закон № CLXI 2011 р.)», ухваленого Венеціанською комісією на її 90-у пленарному засіданні (Венеція, 16-17 березня 2012 р., CDL-AD(2012)001), зазначається:

«2. Голова Курії

111. У своєму висновку щодо нової Конституції Венеціанська комісія звернула увагу угорської влади на те, що нагоду ухвалення перехідних положень “не слід використовувати як засіб для припинення строку повноважень осіб, обраних або призначених за попередньою Конституцією”. У своїй відповіді Венеціанській комісії Уряд Угорщини зазначив, що “Угорщина повністю підтримує цю пропозицію і запевняє Венеціанську комісію, що редакція перехідних положень не буде використовуватися для необґрунтованого припинення повноважень осіб, обраних за попереднього правового режиму”.

112. Стаття 25 Основного Закону встановлює, що вищим судовим органом є Курія. Відповідно до статті 11 тимчасових положень Основного Закону, Курія є (право)наступником Верховного Суду. Усі судді Верховного Суду залишилися на суддівських посадах, за винятком його Голови. Стаття 114 ЗОДС [Закону «Про організацію та діяльність судів»] встановила новий

критерій для виборів нового Голови, внаслідок чого колишній Голова Верховного Суду втратив право на обрання Головою Курії. Цей критерій стосується часу, коли він обіймав посаду судді в Угорщині, без урахування часу, коли він обіймав посаду судді, наприклад, у Європейському суді з прав людини. Багато хто вважає, що новий критерій ставив за мету запобігти окремій особі – чинному Голові Верховного Суду – отримати право на обрання Головою Курії. Хоча Закон містив загальні формулювання, його дія була спрямована проти конкретної особи. Закони такого типу суперечать принципу верховенства права.

113. В інших країнах є положення, які враховують час, протягом якого судді працювали за кордоном. Частина 3 статті 28 ЗПВС [Закону «Про правовий статус і оплату праці суддів»] встановлює, що довгострокове закордонне відрядження судді має розглядатися як час роботи на службовій посаді, що він обіймав до свого перебування за кордоном. Закон не передбачає мінімального терміну, який суддя мусить провести в Угорщині перед призначенням за кордон. Таким чином, потрібно встановити правила еквівалентності національних і міжнародних посадових функцій, особливо щодо вимог, які особа має задовольнити, щоб бути призначеною, наприклад, Головою Курії. Крім того, вельми незвичайним виглядає введення в дію положень, які мають зворотну силу й призводять до звільнення з такої високої посади, як Голова Курії.

114. Важко виправдати неоднакове ставлення до суддів Верховного Суду і його Голови. Як вбачається, угорські органи влади стверджують, що характер завдань, які виконують Голова Курії й Голова Верховного Суду, докорінно відрізняються, і що останній, аналогічно Голові колишньої Національної ради юстиції, переважно займатиметься адміністративними питаннями, тоді як Голова Курії більше уваги приділятиме матеріальному праву і забезпеченню єдності судової практики. Однак цей аргумент є непереконливим. Досвід Європейського суду з прав людини може виявитися особливо корисним у виконанні Головою Курії своїх завдань.

115. Оскільки положення Основного Закону щодо права бути обраним Головою Курії можна тлумачити як спробу позбутися конкретної особи, що могла б стати кандидатом на посаду Голови та працювала головою попередника Курії, закон може діяти як свого роду санкція проти колишнього Голови Верховного Суду. Навіть якщо це не так, враження, що це може бути саме так, несе ризик охолоджувального ефекту, тим самим ставлячи під загрозу незалежність судової влади».

60. У відповідних витягах з ухваленого Венеціанською комісією на її 92-у пленарному засіданні (Венеція, 12–13 жовтня 2012 р., CDL-AD(2012)020) «Висновку про засадничі закони щодо судової системи» зі змінами, внесеними після ухвалення зазначеного вище Висновку CDL-AD(2012)001 стосовно Угорщини, зазначається:

«XII. Перехідні питання: вихід на пенсію суддів і Голови Курії»

74. Зміни до ЗПВС (Закон № CLXII 2011 року «Про правовий статус і оплату праці суддів») не стосувалися критичних зауважень, що містилися у Висновку Венеціанської комісії щодо положень про пенсійний вік. Усі ті судді, які досягли б вікової межі до 31 грудня 2012 року, були звільнені президентським указом від 7 липня 2012 року.

75. Венеціанська комісія бере до уваги рішення № 33/2012 (VII. 17) АВ Конституційного Суду Угорщини від 16 липня 2012 р., яким було визнано

неконституційність різкого скорочення верхньої вікової межі для суддів. Вона сподівається, що угорська влада поважатиме це рішення та забезпечить його виконання, тобто, відновить колишніх суддів на їхніх попередніх посадах. Очевидно, що суди трудової юстиції вже почали відновлювати звільнених суддів на посадах. Однак делегації Венеціанської комісії стало відомо, що імплементація цього рішення призвела до значної правової невизначеності. У той час як правову основу дострокового виходу на пенсію було скасовано *ex tunc*, окремі рішення Президента Угорщини, якими було звільнено з посад близько десяти відсотків угорських суддів, вважаються чинними, попри те, що їхня правова основа перестала існувати. Президент Угорщини не скасував їх. Законодавцю слід ухвалити положення, що відновляти б звільнених суддів на їхніх попередніх посадах без потреби проходження процедури повторного призначення.

76. Голова НСБ [Національного судового бюро] запропонувала зацікавленим суддям звернутися до судів трудової юстиції для скасування своїх звільнень. Кілька суддів вже виграли свої справи в судах трудової юстиції, але ці рішення були оскаржені Головою НСБ, оскільки вона не погодилася з їхньою аргументацією. Проте найважливішим є те, що навіть рішення судів трудової юстиції, що набрали законної сили, не гарантують поновлення на своїх колишніх посадах відповідних суддів, яким треба заново пройти процедуру призначення і яких можуть направити до інших судів, ніж ті, де вони працювали до свого звільнення.

77. У вересні 2012 року Уряд Угорщини вніс законодавчу пропозицію Т/8289, якою передбачалося внести зміни до перехідних положень Основного Закону і встановити для суддів і прокурорів новий пенсійний вік у 65 років. Судді старше 65 років (після повторного призначення) мали б змогу продовжити працювати на своїх посадах протягом року, перш ніж мали би піти у відставку. Однак у законодавчій пропозиції не уточнюється, як саме треба поновлювати на посадах звільнених суддів, що залишає відкритим лише шлях через суди трудової юстиції.

78. Делегації Комісії було сказано, що автоматичне відновлення буде неможливим, оскільки за цей час призначені нові судді; до того ж, не всі звільнені судді бажать відновитися на посадах. Комісія дотримується думки, що має існувати можливість для знаходження законодавчого рішення, яке б враховувало різні випадки.

79. До того ж, законодавча пропозиція передбачає, що судді віком понад 62 роки не зможуть обіймати вищі посади в судах. Це стосується відновлених на посаді суддів, а в майбутньому – і решти суддів, яким виповниться 63 роки. Вони можуть втратити свої вищі посади й будуть змушені завершити свої кар'єри звичайними суддями. Крім того, що ці судді є найбільш досвідченими для керування судами, таке обмеження становить очевидну дискримінацію за віком. Делегації було заявлено, що таким досвідченим суддям слід займатися підготовкою молодих суддів, а не обіймати вищі посади в судах. Цей аргумент важко сприйняти, оскільки молоді судді навчаються у старших саме тоді, коли вони бачать, як вони здійснюють свою діяльність на вищих посадах.

80. Ситуація зі звільненими суддями є вельми незадовільною. Законодавцю слід прийняти положення, що відновляти б звільнених суддів за їхнім бажанням на їхніх попередніх посадах без потреби проходити процедуру повторного призначення.

81. Угорський законодавець не відповів на зауваження стосовно критеріїв обрання Головою Курії, що слід переглянути».

В. Комісар Ради Європи з прав людини

61. У відповідних витягах із прес-релізу, опублікованого 12 січня 2012 року Комісаром Ради Європи з прав людини, зазначається:

«Крім того, Комісар звернув увагу на кроки, до яких вдалися в Угорщині та які можуть підірвати незалежність судової влади. Внаслідок зниження пенсійного віку у суддів наразі треба призначити понад 200 нових суддів. Цей захід супроводжувався зміною в порядку таких призначень, що відтепер залежить від рішення одної особи, призначеної з політичних міркувань. Більш того, Уповноважений вважає прикритим те, що в результаті дії нового закону про судоустрій повноваження Голови Верховного Суду було припинено до закінчення їхнього встановленого строку. Такий підхід, що передбачає призначення суддів Головою Національного судового бюро, якого висуває уряд на дев'ять років, викликає серйозні сумніви. Судова влада має бути захищена від неправомірного політичного втручання».

С. Парламентська асамблея Ради Європи

62. 10 червня 2013 року Комітет з питань виконання обов'язків і зобов'язань державами-членами (Моніторинговий комітет) Парламентської асамблеї Ради Європи ухвалив доповідь «Запит на відкриття процедури моніторингу стосовно Угорщини». Моніторинговий комітет рекомендував відкрити процедуру моніторингу стосовно Угорщини через серйозні та постійні побоювання з приводу того, наскільки країна виконує свої зобов'язання підтримувати найвищі стандарти у сфері демократії, прав людини й верховенства права. У відповідних витягах з пояснювальної записки до доповіді стосовно справи заявника зазначається:

«4.3.3. Звільнення Голови Верховного Суду

113. Курія, яку було засновано Основним Законом, є правонаступником Верховного Суду Угорщини. Таким чином, засадничий закон про судоустрій передбачає, що всі судді Верховного суду можуть обіймати посади до завершення своїх повноважень. Однак виняток було зроблено для Голови Верховного Суду, що мав переобиратися. Крім того, було ухвалено новий критерій обрання Голови Верховного Суду. Згідно з цим новим критерієм, кандидат мусить мати принаймні п'ятирічний досвід роботи суддею в Угорщині. Час роботи в міжнародних судових установах не враховується.

114. Неоднакове ставлення до Голови Верховного Суду викликає значні сумніви. Ці нові положення широко розглядаються як такі, що були ухвалені виключно з метою звільнення з посади чинного Голови Верховного Суду пана Баки, що в минулому критикував урядову політику судової реформи та успішно оскаржив у Конституційному Суді низку урядових рішень і законів. Пан Бака був суддею від Угорщини в Європейському суді з прав людини в 1991–2007 роках і в червні 2009 року був обраний угорським Парламентом Головою

Верховного Суду. Пан Бака до цього не обіймав протягом п'яти років суддівські посади в Угорщині й тому, попри свій 17-річний досвід роботи суддею в ЄСПЛ, не міг бути обраний Головою Курії. Поширена думка про те, що запровадження цих правових норм було спрямоване проти конкретної особи, підкріплюється тим фактом, що в червні 2011 року Парламент ухвалив рішення, яким припинив всі процедури призначення суддів до 1 січня 2012 року, тобто коли пан Бака вже не обійматиме свою посаду. І це – всупереч відставанню з розглядом справ, що часто наводиться владою як одна з основних причин реформи судової системи. Як зазначила Венеціанська комісія, загально сформульовані правові норми, що насправді спрямовані проти конкретної особи чи осіб, суперечать принципу верховенства права. Крім того, політично вмотивоване звільнення Голови Верховного Суду може мати охолоджувальний ефект, що може загрожувати незалежності судової влади».

63. 25 червня 2013 року Парламентська асамблея вирішила не відкривати процедуру моніторингу щодо Угорщини, але натомість уважно стежити за ситуацією в країні. Парламентська асамблея закликала органи влади Угорщини продовжувати відкритий і конструктивний діалог з Венеціанською комісією (Резолюція 1941(2013)).

D. Європейський Союз

1. Європейська комісія

64. 12 грудня 2011 року тодішній Комісар Європейського Союзу з питань юстиції Вівіан Редінг (Viviane Reding) звернулася з листом до органів влади Угорщини, в якому висловила занепокоєність з приводу пенсійного віку суддів. Додаток до листа також торкався питання Голови Національного судового бюро та перетворення Верховного Суду в Курію, зокрема, дострокового припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду до закінчення встановленого строку. Органи влади Угорщини надали відповідь, і 11 січня 2012 року Європейська комісія виступила із заявою про становище в Угорщині.

65. 17 січня 2012 року Комісія постановила відкрити «прискорене» провадження проти Угорщини через, зокрема, зниження нею пенсійного віку для суддів, прокурорів і нотаріусів з 70 років до загального пенсійного віку (62 роки)⁵. Комісія заявила, що норми ЄС про однакове ставлення у сфері зайнятості (Директива 2000/78/ЄС) забороняють дискримінацію на робочому місці за ознакою віку. Відповідно до практики Суду Європейського Союзу, у разі, якщо уряд має намір знизити пенсійний вік для однієї групи людей, а не для іншої, це потребуватиме об'єктивного та пропорційного обґрунтування. Комісія не виявила об'єктивного обґрунтування для

⁵. Стаття 258 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFUE) надає Комісії як хранителю Угод право вживати правові заходи проти Держави-члена, яка не виконує свої зобов'язання за законодавством ЄС.

інакшого, ніж до інших груп, ставлення до суддів та прокурорів, особливо тоді, коли пенсійний вік по всій Європі поступово підвищується.

66. Стосовно інших заходів, що впливають на незалежність суддів, Комісія попросила Угорщину надати додаткову інформацію про нове законодавство у сфері організації судів. У своєму прес-релізі IP/12/24 Комісія зазначила наступне:

«...відповідно до закону, голова нового Національного судового бюро концентрує у своїх руках повноваження щодо оперативного управління судами, кадровими ресурсами, бюджетом і розподілом справ... Крім того, повноваження колишнього голови Верховного Суду, обраного на шість років у червні 2009 року, були достроково припинені наприкінці 2011 року. Навпаки, решта колишніх суддів Верховного Суду продовжує здійснювати свої повноваження як судді нової Курії, що замінила Верховний Суд».

67. 7 березня 2012 року Комісія вирішила направити Угорщині мотивований висновок щодо заходів, які стосуються пенсійного віку суддів, і адміністративного листа з проханням надати додаткові роз'яснення про незалежність судових органів, особливо про повноваження Голови Національного судового бюро (повноваження призначати суддів у конкретних справах) і переведення суддів без їхньої згоди.

68. 25 квітня 2012 року Комісія зазначила, що між органами влади Угорщини та Радою Європи і її Венеціанською комісією точиться дискусія, і що в Парламенті Угорщини обговорюються поправки до законодавства у сфері відправлення правосуддя. Вона вирішила пильно стежити за цим питанням і залишити за собою право відкрити провадження щодо порушення також і з цієї проблеми. Щодо віку обов'язкового виходу суддів на пенсію Комісія вирішила, що справу слід передати на розгляд до Суду ЄС.

2. Суд Європейського Союзу

69. 7 червня 2012 року Європейська комісія подала позов проти Угорщини до Суду ЄС щодо зниження віку обов'язкового виходу на пенсію суддів, прокурорів і нотаріусів. У своєму рішенні в справі «Комісія проти Угорщини» (справа C-286/12) від 6 листопада 2012 року Суд підкреслив, що, встановивши загальнонаціональну пенсійну систему, яка передбачає обов'язковий вихід на пенсію суддів, прокурорів і нотаріусів по досягненню шістдесятидворічного віку (що породжує відмінність у поводженні за ознакою віку, непропорційну поставленій меті), Угорщина не дотрималася своїх зобов'язань за Директивою Ради 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року, яка встановлює загальні межі для рівного поводження у сфері зайнятості та професійної діяльності. Суд зазначив, що категорії осіб, яких стосуються ці спірні положення, до набрання ними чинності отримували вигоду від часткового обмеження, за яким їм дозволялося

залишатися на посадах до сімдесятирічного віку, і це породило у таких осіб обгрунтовані очікування того, що вони зможуть залишатися на своїх посадах до досягнення ними зазначеного віку. Однак спірні положення різко і суттєво знизили вікову межу для обов'язкового виходу на пенсію, без впровадження тимчасових заходів із захисту законних очікувань зацікавлених осіб.

70. У своєму рішенні від 8 квітня 2014 року («Комісія проти Угорщини», справа C288/12), Суд ЄС розглянув справу колишнього угорського інспектора із захисту даних, повноваження якого, задовго до закінчення їхнього строку, було припинено з набранням чинності Основним Законом. Справу було передано до Суду Європейською комісією в контексті окремого провадження про порушення Угорщиною зобов'язань згідно з Директивою 95/46/ЄС Європейського парламенту і Ради від 24 жовтня 1995 року «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» стосовно вимоги про незалежність наглядового органу, який здійснює захист даних. У відповідних витягах із рішення зазначається:

«57. У цій справі, частина 1 статті 15 Закону 1993 року, застосовна до Інспектора згідно з частиною 2 статті 23 Закону 1992 року, передбачала, що звільнення Інспектора із обійманої посади можливе лише після закінчення строку його повноважень або в разі смерті, відставки, заяви про конфлікт інтересів, примусового виходу на пенсію чи примусової відставки. Останні три ситуації потребують рішення Парламенту, що ухвалюється двома третинами голосів. Крім того, примусовий вихід на пенсію та примусова відставка можуть відбуватися лише за обмежених обставин, викладених у частинах 5 і 6 статті 15 цього нормативно-правового акту, відповідно.

58. Сторони погоджуються, що Інспектор не був змушений звільнити обійману посаду відповідно до одного з цих положень і, зокрема, що Інспектор не подавав у відставку офіційно.

59. З цього випливає, що Угорщина змусила Інспектора піти з посади в порушення гарантій, встановлених законом із метою захисту строку його повноважень, тим самим ставлячи під загрозу його незалежність у контексті другого абзацу частини 1 статті 28 Директиви 95/46. Той факт, що саме через інституційні зміни він, не відпрацювавши повний строк, був змушений залишити посаду, не робить цю ситуацію сумісною з передбаченою цим положенням вимогою про незалежність наглядових органів...

60. Хоча держави-члени і дійсно вільні ухвалювати або вносити зміни до інституційної моделі, яку вони вважають найбільш доречною для своїх наглядових органів, водночас вони мусять забезпечувати, щоб незалежність наглядового органу, згідно з другим абзацом частини 1 статті 28 Директиви 95/46, не була порушена, що тягне за собою обов'язок дозволяти такому органу діяти до закінчення повного строку своїх повноважень...

61. Більш того, навіть якщо, за твердженням Угорщини, Інспектор та Орган принципово відрізняються в плані своєї організації та структури, на ці два органи, по суті, покладено ідентичні завдання, тобто, завдання, за виконання яких національні наглядові органи несуть відповідальність згідно з Директивою 95/46, як це випливає з обов'язків, відповідно покладених на них, і безперервності між відповідною обробкою ними файлів, як це гарантовано

частинами 1 і 2 статті 75 Закону 2011 року. Таким чином, сама лише зміна інституційної моделі не може становити об'єктивну підставу для того, щоб примусити особу, на яку покладено виконання обов'язків Інспектора, піти з посади до закінчення її повного строку повноважень, не передбачивши перехідних заходів, що забезпечували би цій особі можливість обіймати посаду до закінчення строку повноважень.

62. У світлі всіх наведених вище міркувань слід вважати, що, передчасно припинивши строк повноважень наглядового органу із захисту персональних даних, Угорщина не дотрималася своїх зобов'язань за Директивою 95/46».

3. Європейський парламент

71. Європейський парламент у своїй резолюції від 16 лютого 2012 року щодо останніх політичних подій в Угорщині (2012/2511(RSP)) висловив серйозну занепокоєність з приводу ситуації в Угорщині стосовно, зокрема, здійснення демократії, верховенства права, дотримання й захисту прав людини й соціальних прав, а також системи стримувань і противаг. У ній пояснювалося, що, відповідно до Основного Закону та його перехідних положень, Верховний Суд було перейменовано на Курію, і що шестирічний строк повноважень колишнього Голови Верховного Суду закінчився дотерміново після двох років. Європейський парламент закликав Європейську комісію уважно стежити за можливими змінами до підданих критиці законів та їхньою реалізацією, а також їх відповідністю європейським угодам, і провести ретельне дослідження, щоб забезпечити

«повну незалежність судової влади, зокрема, забезпечити, щоб Національне судове бюро, прокуратура та суди в цілому регулювалися без політичного впливу, і щоб повноваження незалежно призначених суддів не скорочували свавільно».

IV. МІЖНАРОДНІ МАТЕРІАЛИ ТА МАТЕРІАЛИ РАДИ ЄВРОПИ З ПИТАНЬ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА НЕЗМІННОСТІ СУДДІВ

A. Організація Об'єднаних Націй

72. «Основні принципи незалежності судових органів» були ухвалені Сьомим Конгресом Організації Об'єднаних Націй із профілактики злочинності та поведження з правопорушниками, що відбувся в Мілані в 1985 році. Вони були схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 40/32 від 29 листопада 1985 року та 40/146 від 13 грудня 1985 року. У відповідних пунктах зазначається таке:

«8. Відповідно до Загальної декларації прав людини, члени судових органів, як і інші громадяни, користуються свободою слова, віровизнання, асоціацій та зборів; однак, керуючись такими правами, судді повинні поводитися завжди

таким чином, щоб забезпечити повагу до своєї посади і зберегти неупередженість і незалежність судових органів.

...

12. Судді, яких призначають чи обирають, мають гарантований строк повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень там, де це встановлено.

...

18. Судді можуть бути тимчасово усунуті з посади або звільнені тільки з причин їхньої нездатності виконувати свої обов'язки чи поведінки, невідповідної до посади, яку вони обіймають.

...

20. Рішення про дисциплінарне покарання, усунення з посади чи звільнення повинні бути предметом незалежної перевірки. Цей принцип може не застосовуватися до рішень Верховного суду або до рішень законодавчих органів, прийнятих при розгляді справ у порядку імпідменту або при дотриманні аналогічної процедури».

73. У своєму Зауваженні загального порядку № 32 щодо статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права («Право на рівність перед судами й трибуналами та на справедливий судовий розгляд»), опублікованому 23 серпня 2007 року, Комітет ООН з прав людини зазначив таке:

«19. Вимога щодо компетентності, незалежності та неупередженості суду в сенсі частини 1 статті 14 є абсолютним правом, що не підлягає жодним виключенням. Вимога щодо незалежності стосується, зокрема, порядку та кваліфікаційних умов призначення суддів, гарантій збереження на посаді до досягнення віку обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку їхніх повноважень (де такі існують), умов, що регламентують просування по службі, переведення, тимчасове чи повне припинення їхніх функцій, а також фактичної незалежності судової системи від політичного втручання з боку органів виконавчої та законодавчої влади. Держави мають вживати конкретних заходів для гарантування незалежності судової влади, забезпечення захисту суддів від будь-яких форм політичного втручання в процес ухвалення ними рішень за допомогою конституційних гарантій або ухвалення законів, що встановлюють чіткі процедури та об'єктивні критерії призначення, оплати праці, збереження посад, просування по службі, припинення повноважень і звільнення членів суддівського корпусу й застосування до них дисциплінарних стягнень. Ситуація, коли функції та компетенція судової та виконавчої влади чітко не розмежовані або коли остання здатна контролювати чи направляти діяльність першої, є несумісною з уявленням про незалежний судовий орган. Треба захищати суддів від конфліктів інтересів і залякування. Для того, щоб забезпечити незалежність суддів, їхній статус, зокрема строк їхніх повноважень, їхня незалежність, безпека, достатній розмір винагороди, умови служби, пенсія та вік виходу на пенсію мають належним чином гарантуватися законом.

20. Судді можуть бути звільнені лише на суттєвих підставах неправомірних дій або некомпетентності, згідно зі справедливими процедурами забезпечення об'єктивності й неупередженості, встановленими Конституцією або законом. Звільнення суддів з посад виконавчою владою, наприклад, до закінчення

встановленого строку їхніх повноважень без зазначення будь-яких конкретних причин і за відсутності ефективних засобів судового захисту, що дозволяють оскаржити звільнення, є несумісним з принципом незалежності судової влади. Те ж саме є вірним, наприклад, у разі звільнення виконавчою владою суддів, яких підозрюють у корупції, без дотримання будь-яких передбачених законом процедур».

74. У справі «Пастухов проти Білорусі», повідомлення № 814/1998 від 17 вересня 2003 року, Комітет з прав людини зазначив таке:

«7.3. Комітет бере до відома твердження автора про те, що його не можна було усувати з посади судді, оскільки 28 квітня 1994 року, відповідно до чинного на той момент законодавства, його обрали суддею зі строком повноважень 11 років. Комітет також зазначає, що Указ Президента № 106 від 24 січня 1997 року стосувався не заміни Конституційного Суду на новий судовий орган, а особисто автора, і єдиною підставою для звільнення автора з посади, наведеною в Указі, було закінчення строку його повноважень як члена Конституційного Суду, що явно суперечить істині. Крім того, автор не мав жодних ефективних засобів судового захисту, щоб оскаржити своє звільнення виконавчою владою. За цих обставин Комітет вважає, що звільнення автора з посади судді Конституційного Суду за кілька років до закінчення строку, на який його було призначено, становить посягання на незалежність судових органів і порушення права автора на доступ у своїй країні до державної служби на загальних умовах рівності. Відповідно, мало місце порушення пункту (с) статті 25 в поєднанні з частиною 1 статті 14 Пакту стосовно незалежності судових органів, а також положення статті 2».

75. У справі «Мундіо Бусіо та ін. проти Демократичної Республіки Конго» (Mundy Busyo et al. v. Democratic Republic of Congo), повідомлення № 933/2000 від 19 вересня 2003 року, Комітет з прав людини зазначив таке (виноски опущені):

«5.2. Комітет зазначає, що автори навели конкретні й докладні твердження стосовного свого звільнення, яке не відповідало встановленим юридичним процедурам і гарантіям. У цьому зв'язку Комітет зазначає, що Міністр юстиції у своїй заяві, зробленій у червні 1999 року..., а також Генеральний прокурор Республіки в доповіді Державної прокуратури від 19 вересня 2000 року... визнали, що встановлених процедур і гарантій під час звільнення не було дотримано. До того ж Комітет вважає, що обставини, на які посилається Указ Президента № 144, не є для нього прийнятними в цій конкретній справі як підстави для обґрунтування того, що заходи зі звільнення відповідали законодавству і, зокрема, статті 4 Пакту. Указ Президента лише посилається на конкретні обставини, не зазначаючи, однак, характер і обсяг відступу від прав, передбачених національним законодавством і Пактом, і не показуючи, наскільки ці відступи є суворо потрібними і як довго вони триватимуть. Крім того, Комітет зазначає, що Демократична Республіка Конго не поінформувала міжнародну спільноту про те, що вона скористалася правом на відступ, передбаченим частиною 3 статті 4 Пакту. Згідно зі своєю практикою, Комітет нагадує також про те, що принцип доступу до державної служби на загальних умовах рівності означає обов'язок з боку держави гарантувати, що вона нікого не дискримінує. Цей принцип є тим більш застосовним до осіб, зайнятих на державній службі, а також до тих, кого було звільнено. Що стосується частини 1 статті 14 Пакту, Комітет відзначає відсутність будь-якої відповіді від Держави-учасниці, а також зазначає, що, з одного боку, автори не змогли скористатися

гарантіями, на які вони мали право як судді і за якими вони мали постати перед Вищою радою магістратури відповідно до закону, а, з другого боку, Голова Верховного Суду публічно, ще до розгляду справи, підтримав звільнення, що відбулися, ... тим самим завдавши шкоди справедливому розгляду справи. Отже, Комітет вважає, що ці звільнення становлять посягання на незалежність судової влади, захищену частиною 1 статті 14 Пакту. Наказ про звільнення авторів ґрунтувався на підставах, що не можуть бути прийнятими Комітетом у виправданні недотримання встановлених процедур і гарантій, можливість користуватися якими має надаватися всім громадянам на загальних умовах рівності. За відсутності відповіді від Держави-учасниці, і оскільки Верховний Суд своєю постановою від 26 вересня 2001 року позбавив авторів усіх засобів правового захисту, оголосивши їхні апеляції неприпустимими на тій підставі, що Указ Президента № 144 становить дію державної влади, Комітет вважає, що в цій конкретній справі факти вказують на наявність порушення пункту (с) статті 25 у поєднанні з частиною 1 статті 14, щодо незалежності судової влади, а також частини 1 статті 2 Пакту».

76. У справі «Бандаранаяке проти Шрі-Ланки» (Bandaranayake v. Sri Lanka), повідомлення № 1376/2005 від 24 липня 2008 року, Комітет з прав людини зазначив таке (виноски опущені):

«7.1. Комітет звертає увагу на те, що пункт (с) статті 25 Пакту закріплює право на доступ, на загальних умовах рівності, до державної служби, і нагадує про свої попередні рішення, в яких зазначалося, що для забезпечення доступу на загальних умовах рівності не лише критерії, а й “процедури призначення, просування по службі, усунення і звільнення з посади мають бути об’єктивними та обґрунтованими”. Процедура не є об’єктивною та обґрунтованою, коли вона не відповідає основним вимогам до процесуальної справедливості. Комітет також вважає, що право на рівний доступ до державної служби включає в себе право не бути свавільно звільненим з державної служби. Комітет бере до уваги твердження автора про те, що процедура його звільнення не була ані об’єктивною, ані обґрунтованою. Попри численні прохання, він не отримав копію протоколів першого слухання в КСС [Комісії суддівської служби] від 18 листопада 1998 року; це підтверджується рішенням Верховного Суду від 6 вересня 2004 року і не заперечується Державою-учасницею. Він також не отримав висновків Слідчого комітету, на підставі яких його звільнила КСС. Рішення Апеляційного суду підтверджує, що ці документи так і не були йому надані відповідно до прямо встановленого положення, що міститься у правилі 18 регламенту КСС.

7.2 ...Комітет вважає, що ненадання КСС автору всієї документації, потрібної для забезпечення справедливого судового розгляду справи, зокрема неінформування його про обґрунтування висновку про його вину, зробленого Слідчим комітетом і на підставі якого його зрештою було звільнено, у своїй сукупності становить процедуру звільнення, що не відповідає основним вимогам до процесуальної справедливості та, таким чином, є безпідставною та свавільною. З цих причин Комітет вважає, що проведення процедури звільнення не було ані об’єктивним, ані обґрунтованим, а тому порушило право автора на доступ, на загальних умовах рівності, до державної служби у своїй країні. Відповідно, мало місце порушення пункту (с) статті 25 Пакту.

7.3 Комітет нагадує про своє зауваження загального порядку [№ 32] щодо статті 14 про те, що звільнення судді в порушення пункту (с) статті 25 Пакту може становити порушення цієї гарантії, якщо його розглядати в поєднанні з пунктом 1 статті 14, який передбачає незалежність судової влади. Як зазначено

в цьому ж зауваженні загального порядку, Комітет нагадує про те, що “судді можуть бути звільнені лише на суттєвих підставах неправомірних дій або некомпетентності, згідно зі справедливими процедурами забезпечення об’єктивності й неупередженості, встановленими Конституцією або законом”. З причин, викладених у пункті 7.2 вище, процедура звільнення не відповідала основним вимогам до процесуальної справедливості та не забезпечила можливості для автора скористатися необхідними гарантіями, на які він мав право як суддя, що становить посягання на незалежність судової влади. З цих підстав Комітет вважає, що права автора відповідно до пункту (с) статті 25 у поєднанні з пунктом 1 статті 14 було порушено».

В. Рада Європи

77. У відповідних витягах з Європейської хартії про закон «Про статус суддів» 8-10 липня 1998 р.⁶ зазначається:

«1.3. Щодо кожного рішення стосовно відбору та призначення судді на посаду, підвищення по службі або припинення його повноважень закон має передбачати втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого принаймні половина членів – судді, обрані їхніми колегами, і в якому було б гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу.

...

5.1. У разі невиконання суддею одного зі своїх обов’язків, чітко визначених законом, він може підлягати стягненню лише на підставі рішення, ухваленого на пропозицію, рекомендацію або згоду трибуналу чи органу, у складі якого принаймні половина членів – обрані судді, в межах провадження, в якому мають бути повністю заслухані сторони, а суддя, справа якого розглядається, матиме право на представництво. Діапазон стягнень, що можуть накладатися, визначено законом, а їхнє накладення здійснюється з огляду на принцип пропорційності. Рішення виконавчого органу, трибуналу або органу, що накладає стягнення, як передбачено цією Хартією, може бути оскаржене до вищої судової інстанції.

...

7.1. Перебування судді на посаді повністю припиняється в разі відставки, медичного засвідчення фізичної недієздатності, досягнення вікової межі, закінчення встановленого законом строку повноважень або звільнення з посади у рамках процедури, передбаченої пунктом 5.1.

7.2. Настання одного з випадків, передбачених пунктом 7.1, крім досягнення вікової межі або закінчення встановленого строку повноважень, має підтверджуватися органом, зазначеним у пункті 1.3 цієї Хартії».

78. У відповідних витягах з додатка до Рекомендації СМ/Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам

⁶. Ухвалена учасниками з європейських країн та двох міжнародних суддівських організацій під час наради в Страсбурзі 8–10 липня 1998 року (організованої під егідою Ради Європи), схвалена нарадою голів верховних судів країн Центральної та Східної Європи у Києві 12–14 жовтня 1998 року, а також судьями та представниками міністерств юстиції з 25 європейських країн під час наради в Лісабоні 8–10 квітня 1999 року.

щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленої 17 листопада 2010 року, зазначається таке:

«Строк перебування на посаді та незмінюваність

49. Забезпечення строку перебування на посаді та незмінюваність – ключові елементи принципу незалежності суддів. Відповідно, суддям слід гарантувати строк перебування на посаді до настання віку обов'язкового виходу на пенсію, якщо такий існує.

50. Строк перебування суддів на посаді має визначатися законом. Призначення на посаду на постійній основі слід припиняти лише у випадках значного порушення дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом, або якщо суддя більше не здатний виконувати суддівські функції. Достроковий вихід судді у відставку має бути можливим лише на прохання цього судді або у зв'язку зі станом здоров'я.

...

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

79. У відповідних частинах Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів (КРЄС) про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, ухваленого 23 листопада 2001 року, йдеться про таке:

«Строк повноважень – незмінюваність і дисциплінарна відповідальність

57. Основною гарантією незалежності судової влади є те, що строк повноважень гарантується до настання віку обов'язкового виходу на пенсію або закінчення встановленого строку повноважень; див. параграф 12 «Основних принципів незалежності судових органів» ООН, підпункт (ii) пункту (а) параграфа 2 і параграф 3 Принципу I, а також параграфи 1 і 2 Принципу VI Рекомендації № R (94) 12 Комітету міністрів «Незалежність, дієвість і роль суддів». В Європейській хартії [про закон «Про статус суддів»] підтверджується, що цей принцип поширюється на призначення судді або переведення до іншої установи або в інший населений пункт без згоди (інакше, ніж у разі реорганізації суду чи тимчасово), але як Хартія, так і Рекомендація № R (94) 12 передбачають можливість переведення на іншу посаду за наказом про дисциплінарне стягнення.

...

59. Наявність виключень з принципу незмінюваності, особливо тих, що випливають з дисциплінарних стягнень, потребує негайного розгляду того, який орган вживає дисциплінарних заходів до суддів, якими методами і на яких підставах. Рекомендація № R (94) 12 у параграфах 2 і 3 Принципу VI наполягає на потребі в точному визначенні порушень, за яких суддя може бути звільнений з посади, а також дисциплінарних процедур у відповідності до вимог, передбачених Конвенцією про захист прав людини щодо належних правових процедур. Поза цим, вона передбачає лиш те, що “державна має розглянути можливість створення – відповідно до закону – спеціального повноважного органу, завданням якого є накладення будь-яких дисциплінарних стягнень і вжиття будь-яких заходів, якщо цього не здійснює суд, причому рішення такого

органу мають контролюватися судовим органом найвищої інстанції, або ж він сам може бути таким органом найвищої інстанції”. Європейська Хартія відводить цю роль незалежному органу, що, відповідно до Хартії, має здійснювати “втручання” в усі аспекти відбору та призначень на посаду кожного судді.

60. КРЄС вважає:

(a) що незмінюваність суддів має становити чітко виражену складову їхньої незалежності, недоторканість якої закріплена на найвищому національному рівні...;

(b) що втручання незалежного органу з використанням процедур, які гарантують у повному обсязі права захисту, має особливе значення в питаннях дисциплінарного характеру; і

(c) що було б корисним розробити стандарти, які визначають не лише поведінку, що може призвести до звільнення судді з посади, але також і всі типи поведінки, що можуть спричинити дисциплінарні заходи або зміну статусу, наприклад, переведення до іншого суду чи іншого регіону».

80. У відповідних витягах з Висновку КРЄС № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, ухваленого 19 листопада 2002 року, зазначається:

«b. Безсторонність та позасудова поведінка суддів

31. У більш загальному плані, треба розглянути участь суддів у публічних дискусіях політичного змісту. З метою збереження довіри суспільства до судової системи, судді не повинні піддавати себе можливості політичних нападок, що є несумісним з нейтральністю, якої вимагає правосуддя.

...

33. Обговорення в рамках КРЄС показали потребу в дотриманні балансу між правом суддів на свободу думки та висловлення поглядів і вимогою нейтральності. Таким чином, суддям треба (навіть якщо їхнє членство у політичній партії або участь у публічних дискусіях щодо основних проблем у суспільстві неможливо заборонити) утримуватися хоча б від будь-якої політичної діяльності, що підриває їхню незалежність або загрожує видимості безсторонності.

34. Проте суддям має бути дозволено брати участь у деяких дискусіях, що стосуються національної політики у сфері судоустрою. Треба, щоб із суддями можна було проводити консультації й щоб вони мали можливість брати активну участь у підготовці законодавства щодо їхнього статусу і, загалом, функціонування судової системи...»

81. Велика Хартія суддів (Основні принципи) була ухвалена КРЄС у листопаді 2010 року. У відповідному розділі зазначено:

«Верховенство права та правосуддя

1. Судова влада – це одна з трьох гілок влади демократичної держави. Місія судової влади полягає в гарантуванні верховенства права та в забезпеченні неупередженого, справедливого, чесного та ефективного застосування права.

Незалежність суддів

2. Незалежність та неупередженість суддів є обов'язковими передумовами здійснення правосуддя.

3. Незалежність суддів має бути закріплена законодавчо, функціонально та фінансово. Незалежність суддів гарантується відносно інших гілок державної влади, для осіб, які звертаються до правосуддя, для інших суддів і для суспільства загалом та встановлюється національним законодавством на найвищому рівні. Держава й кожен суддя несуть відповідальність за забезпечення та захист незалежності суддів

4. Незалежність суддів гарантується щодо діяльності суддів, зокрема стосовно їхніх відбору, призначення на посаду до настання пенсійного віку, просування по службі, незмінюваності, професійної підготовки, суддівської недоторканності, дисципліни, оплати праці та фінансування судових органів.

Гарантії незалежності

...

6. Дисциплінарне провадження здійснюється незалежним органом, з можливістю подальшого звернення до суду.

...

9. Судді беруть участь в ухваленні всіх рішень, що впливають на функціонування судової системи (організація діяльності судів, процесуальні питання, інші законодавчі питання)».

82. Венеціанська комісія у своєму Висновку щодо проекту закону про внесення змін та доповнень до Судового кодексу Республіки Вірменія (строк повноважень голів судів), ухваленому на 99-й пленарній сесії (Венеція, 13–14 червня 2014 р., CDL-AD(2014)021), зазначила таке стосовно запропонованого припинення повноважень голів судів, призначених безстроково:

«V. Друге питання

46. Що стосується другого питання, то запропоноване припинення в новому (зміненому) законі повноважень голів судів, призначених безстроково, викликає певні побоювання.

47. Як зазначалося вище серед теоретичних міркувань, зворотна дія нового положення в цілому сумнівна. Коли це зачіпає права, забезпечені законом, або правомірні очікування, що ґрунтувалися на ньому до того, як зміна набрала чинності, для виправдання цього мають бути вагомі причини. Крім того, в інтересах підтримання незалежності судової влади та належного відправлення правосуддя, суддівський корпус має бути захищений від свавільного звільнення та втручання у здійснення своїх функцій.

48. Безсумнівно, проект Закону негативно позначиться на головах судів, вже призначених до виходу на пенсію. Відповідно до запропонованої перехідної норми в частині 2 статті 10 проекту Закону, голови судів першої інстанції та апеляційних судів, призначені до набрання чинності законом, обійматимуть свої посади до 1 січня 2015 року.

49. Можна стверджувати, що голови судів, яких вже призначили перед виходом на пенсію, мали правомірні очікування, що їхні останні призначення не переглядатимуть і не припинятимуть до досягнення ними пенсійного віку. Такі очікування можуть походити з положень самого Судового кодексу, тобто статті

4 (голови судів є суддями) та частини 2 статті 14 (“Суддя обіймає посаду до досягнення 65-річного віку”).

50. Звільнення суддів у такий короткий строк означає, що після набрання зміною чинності потрібно провести вибори голів судів, а повноваження усіх голів, призначених до цієї зміни (крім голови Касаційного суду), після виборів припиняються. Така радикальна зміна може створити враження, нібито єдина причина перехідної норми полягає в створенні можливості для радикальної зміни голів судів.

51. Венеціанська комісія зазначає, що за відсутності інших вагомих причин принцип правової визначеності, разом із захистом правомірних очікувань, незалежністю судової влади та ефективним відправленням правосуддя, потребує значно тривалішого періоду для звільнення голів судів з посад.

52. Що ж стосується підстав або вагомих причин для такої перехідної норми, то зміни запропоновані в умовах можливої оцінки у Вірменії ролі голів судів, здатної впливати на інших суддів. Однак Венеціанська комісія зазначає, що повноваження голів судів, визначені статтею 25 Судового кодексу, по суті мають адміністративний характер. Хоча запропонована реформа служить законній меті не допустити жодного неправомірного впливу голів судів на інших суддів, в її мотивуванні не вбачається настільки гострої потреби у звільненні поточних голів цих судів, яка б виправдовувала таке радикальне й негайне зняття голів судів зі своїх посад.

53. Отже, Комісія приходить до висновку, що така радикальна зміна голів не підкріплена якимось виправданням у тексті зміни до закону і не впливає з норм Конституції Республіки Вірменія. Як вже було зазначено, від пропонованих норм може скластися враження, нібито їхньою єдиною метою є радикальні зміни суддів. Така ймовірність неминуче суперечить принципу незалежності судової влади.

54. Більш урівноважена перехідна норма, наприклад, щодо припинення повноважень після чотирирічного періоду, що починається після набрання чинності відповідною зміною до закону, викликала б менше занепокоєння».

83. У Спільному висновку Венеціанської комісії та Директорату з прав людини (ДПЛ) Генерального директорату з прав людини та верховенства права (ГД-І) Ради Європи щодо проекту закону «Про внесення змін до Органічного закону “Про загальні суди Грузії”», ухваленому Венеціанською комісією на її 100-й пленарній сесії (Рим, 10–11 жовтня 2014 р., CDL-AD(2014)031), питання про припинення повноважень голів суду розглядалося наступним чином:

«3. Припинення окремих повноважень із затвердженням проекту закону про внесення змін (стаття 2 проекту закону про внесення змін)

95. Відповідно до частини 3 статті 2 проекту закону про внесення змін, повноваження голів окружних і апеляційних судів, а також заступників голів апеляційних судів після затвердження цього законопроекту припиняються. Частина 4 статті 2 аналогічно припиняє повноваження голів судових палат/судових колегій/слідчих колегій, а частина 5 статті 2 передбачає перепризначення судових службовців.

96. Зміни жодним чином не обґрунтовують таке широкомасштабне припинення суддівських повноважень.

97. Венеціанська комісія та Директорат вважають, що в інтересах підтримання незалежності судової влади та належного відправлення правосуддя суддівський корпус має бути захищений від свавільного звільнення та втручання у здійснення своїх функцій. Крім того, хоча строк повноважень голів судів тепер обмежується п'ятьма роками з дати їхнього призначення, все ж можна стверджувати, що голови судів правомірно очікували, що їхні останні призначення не стануть припинити раніше, ніж сплине п'ятирічний строк, встановлений Органічним законом. Така радикальна зміна голів судів може створити враження, нібито єдина причина перехідних норм полягає в створенні можливості для цієї зміни. Це здатне підірвати суспільну довіру до судової влади.

98. З цих причин, таке звільнення голів судів після затвердження закону про внесення змін може бути виправдане лише за наявності вагомих підстав. Однак з наданої органами влади пояснювальної записки, проведених у Тбілісі засідань, а також з самого проекту закону про внесення змін не вбачається настільки гострої потреби звільнити поточних голів цих судів, яка б виправдовувала таке широкомасштабне припинення суддівських повноважень.

99. З цих причин, рекомендується видалити статтю 2 з проекту закону про внесення змін і надати головам судів можливість залишатися на посадах до спливу строку своїх повноважень».

С. Міжамериканський суд з прав людини

84. Міжамериканський суд з прав людини у своїй практиці щодо звільнення суддів з посад посилається на «Основні принципи незалежності судових органів» ООН і на Зауваження загального порядку № 32 Комітету ООН з прав людини. У справі «Верховний Суд (Кінтана Коельйо та ін.) проти Еквадору» (Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador), рішення від 23 серпня 2013 року щодо звільнення з посад 27 суддів Верховного Суду Еквадору через парламентську резолюцію, Міжамериканський суд постановив, що держава порушила статтю 8 § 1 (право на справедливий судовий розгляд) у поєднанні зі статтею 1 § 1 (зобов'язання дотримуватися прав) Американської конвенції про права людини на шкоду інтересам потерпілих, оскільки їх було звільнено з посади органом, що не мав на те юрисдикції та до того ж не надав їм можливості висловитися. Крім того, суд встановив порушення, на шкоду 27 постраждалим, статті 8 § 1 в поєднанні зі статтею 23 § 1 (с) (право на доступ, на загальних умовах рівності, до державної служби у своїй країні) і статті 1 § 1 Американської конвенції, з огляду на свавільні наслідки для перебування суддів на посаді та на подальші наслідки для незалежності судової влади. Він зазначив таке щодо загальних стандартів незалежності судової влади (виноски опущені):

«1(1). Загальні стандарти незалежності судової влади

144. У своїй практиці Суд вказував на те, що обсяг судових гарантій та ефективного судового захисту суддів має розглядатися відносно стандартів незалежності судової влади. У справі “Реверон Трухільйо проти Венесуели” (Reverón Trujillo v. Venezuela) Суд підкреслив, що судді, на відміну від інших державних службовців, користуються особливими гарантіями задля потреби забезпечити судовій владі незалежність, яку Суд розглядає “ключовою умовою для здійснення правосуддя”. Суд підтвердив, що одне з основних завдань у розподілі владних повноважень становить гарантування незалежності суддів. Метою захисту є забезпечення того, щоб судова система в цілому та її члени, зокрема, не підлягали під час виконання своїх обов’язків можливим необґрунтованим обмеженням з боку органів, що не належать до судової влади, або навіть з боку суддів, що здійснюють функції нагляду чи оскарження. Відповідно до прецедентного права цього Суду і Європейського суду з прав людини, а також згідно з “Основними принципами незалежності судових органів” ООН (далі – “Основні принципи”), з незалежності судової влади випливають наступні гарантії: належний процес призначення, гарантований строк перебування на посаді та гарантії від зовнішнього тиску.

145. Що стосується рамок забезпечення перебування на посаді, які мають відношення до цієї справи, “Основні принципи” встановлюють, що “строк повноважень суддів... має належним чином гарантуватися законом” і що “судді, яких призначають чи обирають, мають гарантований строк повноважень до обов’язкового виходу на пенсію чи спливу строку повноважень там, де це встановлено”. Крім того, як зазначав Комітет з прав людини, судді можуть бути звільнені лише через серйозні неправомірні дії або некомпетентність, згідно зі справедливими процедурами забезпечення об’єктивності та неупередженості, встановленими Конституцією або законом. Цей Суд погодився з цими принципами та заявив, що орган, відповідальний за процес звільнення судді, має діяти незалежно та неупереджено, в порядку, встановленому для таких цілей, і зобов’язаний надавати можливість для здійснення права на захист. Це пояснюється тим, що безперешкодне звільнення суддів викликає об’єктивні сумніви в спостерігача щодо реальних можливостей суддів виносити рішення в конкретних спорах, не побоюючись заходів у відповідь.

...

147. Разом з тим, судді не мають абсолютних гарантій перебування на своїх посадах. Міжнародне право прав людини визнає, що судді можуть бути звільнені за явно неприпустиму поведінку. У Зауваженні загального порядку № 32 Комітет з прав людини встановив, що судді можуть бути звільнені лише через серйозні неправомірні дії або некомпетентність...

148. Крім того, в інших нормах проводиться відмінність між застосовними стягненнями та наголошується на тому, що гарантія незмінюваності передбачає звільнення як результат серйозних неправомірних дій, тоді як у разі ненавмисних дій чи некомпетентності можна розглянути можливість накладення інших стягнень.

...

150. До того ж, щодо захисту, наданого пунктом (с) § 1 статті 23 Американської конвенції у справах “Апітц Барбера та ін.” (Apitez Barbera et al.) і Реверона Трухільйо, Суд зазначив, що пункт (с) § 1 статті 23 встановлює не право брати участь в управлінні державою, а робити це на “загальних умовах рівності”. Це означає, що дотримання і гарантія цього права реалізуються лише за наявності “чітких процедур та об’єктивних критеріїв призначення,

просування по службі, припинення повноважень і звільнення” і що “осіб не піддають дискримінації” під час реалізації цього права. У цьому зв’язку Суд підкреслював, що рівність можливостей у доступі до посади та перебування на ній гарантують свободу від будь-якого втручання чи політичного тиску.

151. Аналогічно, Суд зазначив, що гарантія перебування судді на посаді пов’язана з правом залишатися на державній службі на загальних умовах рівності. Дійсно, у справі Реверона Трухільйо він встановив, що “доступ за рівних умов становив би недостатню гарантію, якби він не супроводжувався дієвим захистом подальшого перебування на посаді, до якої існує доступ”.

152. Зі свого боку, у справах, пов’язаних з необґрунтованим звільненням суддів, Комітет з прав людини вважав, що недотримання основних вимог щодо належних правових процедур порушує право на справедливий розгляд, закріплене в статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (аналог статті 8 Американської конвенції), у поєднанні з правом на доступ, на загальних умовах рівності, до державної служби в країні, як це передбачено пунктом (с) статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (аналог пункту (с) § 1 статті 23 Американської конвенції).

153. Вищенаведене покликане роз’яснити деякі аспекти практики Суду. Дійсно, у справі “Реверон Трухільйо проти Венесуели” Суд дійшов висновку, що право на розгляд справи незалежним і безстороннім судом, закріплене в статті 8 § 1 Конвенції, лише припускає, що громадянин має право бути судимим незалежним судом. Однак важливо відзначити, що незалежність судової влади не слід аналізувати лише у зв’язку з питаннями, які можуть розглядатися в суді, з огляду на те, що судді потрібно мати низку гарантій судової незалежності. Суд вважає за потрібне зазначити, що порушення гарантій незалежності суддів у тому, що стосується строку повноважень судді та стабільності його посади, слід розглядати у світлі звичайних прав судді, якого зачіпає рішення держави, що свавільно впливає на строк його призначення. У цьому сенсі інституційні гарантії незалежності суддів безпосередньо пов’язані з правом судді залишатися на своїй посаді як наслідок гарантії строку його повноважень.

154. Нарешті, Суд підкреслив, що держава повинна гарантувати незалежне здійснення судової влади як в її інституціональному аспекті, тобто, розглядаючи судову гілку влади як систему, так і в її індивідуальному аспекті, тобто, стосовно окремого індивідуального судді. Суд вважає за потрібне зазначити, що об’єктивний вимір пов’язується з ключовими аспектами верховенства права, такими як принцип розподілу повноважень, і важливою роллю судової влади в демократичному суспільстві. Отже, цей об’єктивний вимір виходить за межі постаті судді і в сукупності впливає на суспільство в цілому. Аналогічно, існує прямий зв’язок між об’єктивним виміром незалежності судової влади та правом суддів, на загальних умовах рівності, здійснювати доступ до державної служби та залишатися на ній як вираженням гарантованого строку їхніх повноважень.

155. З огляду на вищезазначені стандарти Суд вважає, що: i) дотримання судових гарантій передбачає повагу до незалежності судової влади; ii) рамки незалежності судової влади втілюються в суб’єктивному праві судді бути звільненим з посади виключно з дозволених причин, чи то через процес, що відповідає судовим гарантіям, чи то внаслідок закінчення строку або періоду його повноважень; і iii) коли на перебування судді на посаді здійснюється вплив у свавільній формі, право на незалежність судової влади, закріплене в статті 8 § 1 Американської конвенції, порушується в поєднанні із закріпленим в пункті (с) § 1 статті 23 Американської конвенції правом доступу до державної служби та перебування на ній на загальних умовах рівності».

85. Міжамериканський суд підтвердив ті ж принципи і дійшов аналогічного висновку у справах «Конституційний трибунал (Камба Кампос та ін.) проти Еквадору» (Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) v. Ecuador), рішення від 28 серпня 2013 р., §§ 188–199, і «Лопес Лоне та ін. проти Гондурасу» (López Lone et al. v. Honduras), рішення від 5 жовтня 2015 р., §§ 190–202 і 239–240.

D. Інші міжнародні документи

86. Загальна (Універсальна) хартія судді була схвалена Міжнародною асоціацією суддів 17 листопада 1999 року. В її статті 8 зазначається:

«Стаття 8. Захищеність посади

Суддя не може бути переміщений, відсторонений чи звільнений з посади, крім випадків, передбачених законом, і лише на підставі рішення, ухваленого в рамках належної дисциплінарної процедури.

Суддя має призначатися довічно або на такий інший строк і на таких інших умовах, що не загрожують незалежності судової влади.

Будь-яка зміна обов'язкового віку виходу суддів на пенсію не може мати зворотної сили».

87. У «Мінімальних стандартах незалежності судової влади» (1982) Міжнародної асоціації юристів зазначається таке у відповідній частині:

«20. (а) Закони, що вносять зміни до умов і положень суддівської служби, не застосовуються до суддів, які обіймають посади на момент ухвалення законів, крім випадків, коли такі зміни покращують умови служби.

(б) У разі ухвалення законів про реорганізацію суддів, це не має впливати на суддів, що служать у таких судах, крім випадків їхнього переведення до іншого суду аналогічного рівня».

ПРАВО

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 6 § 1 КОНВЕНЦІЇ

88. Заявник скаржився, що йому було відмовлено в доступі до суду для захисту своїх прав у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень Голови Верховного Суду. Як стверджував заявник, його звільнення стало результатом застосування законодавства на конституційному рівні, що позбавило його можливості вимагати судового розгляду навіть у Конституційному Суді. Він посилався на статтю 6 § 1 Конвенції, у відповідній частині якого зазначено таке:

«Кожен має право на справедливий... розгляд його справи... судом... який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру...».

А. Рішення Палати

89. У своєму рішенні від 27 травня 2014 року Палата встановила, що мало місце порушення статті 6 § 1 Конвенції. Вона зазначила, що перевірка, запроваджена рішенням у справі «Вільйо Ескелінен та інші» (Vilho Eskelinen and Others, [Велика палата], № 63235/00, ЄСПЛ 2007-II), щодо застосовності статті 6 до спорів за участю цивільних службовців, є такою, що не відрізняється від суті скарги заявника за цим положенням (доступ до суду). Тому вона об'єднала питання своєї компетенції *ratione materiae* з суттю справи (див. пункт 71 рішення Палати). Застосовуючи перевірку, запроваджену наведеним вище рішенням (далі іменована «перевірка Ескелінена»), Палата зазначила, що згідно з угорським законодавством судді Верховного Суду, включно з їхнім головою, не були позбавлені в прямій формі права на доступ до суду. Насправді, національне законодавство у прямій формі передбачає право на звернення до суду в разі звільнення судового службовця (див. пункт 74 рішення). Перешкода для доступу заявника до суду була створена не недопущенням у прямій формі, а тим, що оскаржуваний захід – дострокове припинення його повноважень Голови Верховного Суду – був прописаний безпосередньо в новій Конституції, а отже, не підлягав будь-якому судовому перегляду, в тому числі Конституційним Судом. За цих обставин сам характер оскаржуваного заходу унеможливив «на практиці» доступ заявника до суду (див. пункт 75 рішення). Таким чином, стосовно скарги заявника не можна зробити висновок, нібито національне законодавство «у прямій формі позбавило доступу до суду». Перша умова перевірки Ескелінена не була виконана, і стаття 6 застосовувалася в її цивільному аспекті (див. пункт 76 рішення).

90. Крім того, навіть якщо припустити, що національна законодавча база містила конкретну відмову саме заявникові в праві на доступ до суду, Палата вважає, що виключення заявника з цього права не було виправданим. Той лише факт, що заявник належав до сектора чи відділу, який брав участь у здійсненні наданих публічним правом повноважень, сам собою не є вирішальним. У справі заявника Уряд не надав жодних аргументів на доказ того, що предмет спору був пов'язаний зі здійсненням державної влади таким чином, щоб об'єктивно виправдовувати виключення гарантій, наданих статтею 6. У зв'язку з цим, Палата вважає показовим те, що на відміну від заявника, колишньому заступникові Голови Верховного Суду вдалося оскаржити в Конституційному Суді дострокове припинення своїх повноважень (див. пункт 77 рішення).

91. У світлі викладених вище міркувань Палата дійшла висновку, що вона мала компетенцію *ratione materiae* і що гарантоване статтею 6 § 1 Конвенції право заявника на доступ до суду, компетентного розглядати дострокове припинення його повноважень Голови

Верховного Суду, було порушене. Відповідно, Палата відхилила попереднє заперечення Уряду (див. пункт 79 рішення).

В. Доводи сторін у Великій палаті

1. Заявник

92. Заявник стверджував, що в справі порушується справжній і серйозний спір щодо «права» у сенсі статті 6 § 1. Внаслідок оспорюваного втручання його було де-факто звільнено з посади Голови Верховного Суду. Законодавчі заходи з припинення його повноважень становили втручання в його пряме і безумовне право на здійснення своїх повноважень, закріплене в національному законодавстві та, зокрема, Конституції. З огляду на те, що його перевели на посаду нижчої категорії та зменшили розмір його заробітної плати, обставини справи зводилися до трудового спору.

93. На думку заявника, для визначення «цивільної» природи його права відповідною перевіркою є перевірка Ескелінена, що застосовується незалежно від того, яке з прав, закріплених статтею 6 § 1, вважається порушеним (доступ до суду чи інші гарантії). Він вважав, що не була дотримана жодна з умов перевірки, яка б робила статтю 6 незастосовною до його спору. Що стосується першої умови, то неявно сформульована заборона є недостатньою; національне законодавство має в прямій формі виключати доступ до суду для певних посад або категорій персоналу, і таке виключення мусить бути абстрактного характеру, тобто, стосуватися всіх посадовців, а не конкретної особи. Оскаржуваний законодавчий акт, що припинив його повноваження, стосувався його одного. Угорське законодавство не лише не виключало можливості звернутися до суду для відповідних посад або категорій персоналу, а й у прямій формі гарантувало судовому службовцю право на доступ до суду в разі його звільнення. Крім того, оскаржуваний захід з припинення його повноважень мав непередбачуваний і неправомірний характер. Що стосується другої умови перевірки Ескелінена, правовий статус заявника, який не можна порівняти зі статусом інших судових службовців, не був настільки пов'язаним з яким-небудь особливим здійсненням дискреційних повноважень, притаманних державному суверенітету, щоб виправдати виключення доступу заявника до суду у зв'язку з його звільненням. Хоча він виконував деякі спеціальні завдання в рамках судової системи (координація, керівництво та захист інтересів, спрямовані на безперервний розвиток судової влади), з точки зору розподілу повноважень він не мав сильніших відносин «довіри та лояльності» з державою, ніж його колеги. Він користувався такою ж суддівською незалежністю, що й вони. Під час слухань заявник підкреслив, що судді, на відміну від інших державних службовців, користуються

особливими гарантіями задля потреби забезпечення незалежності судовій владі.

94. Таким чином, на думку заявника, стаття 6 § 1 є застосовною і була порушена, оскільки йому відмовили в праві доступу до суду, щоб розглянути дострокове припинення його повноважень Голови Верховного Суду.

2. Уряд

95. Уряд подав попереднє заперечення щодо застосовності статті 6 § 1 Конвенції. Він стверджував, що перевірка Ескелінена застосовується для справ, що стосуються не права на доступ до суду, а радше застосовності процесуальних гарантій, передбачених статтею 6 § 1. У будь-якому разі, він вважав, що в сукупності ці дві умови перевірки були виконані, роблячи статтю 6 незастосовною. По-перше, всупереч висновкам, що містяться в рішенні Палати (пункт 75 рішення), сам характер оскаржуваного заходу унеможливив доступ заявника до суду не «на практиці», а «за законом». Було б нерозумно очікувати від законодавчого органу ухвалення положення, яке в прямій формі виключало б доступ до суду стосовно заходів, які очевидно і безперечно не підлягають будь-якій формі судового перегляду. Що стосується другої умови, то посада заявника за своєю природою передбачала здійснення повноважень, наданих публічним правом, і обов'язків з охорони загальних інтересів держави (Уряд послався на ухвалу щодо прийнятності в справі «Гарабін проти Словаччини» (Harabín v. Slovakia), № 62584/00, від 9 липня 2002 року, щодо Голови Верховного Суду; ухвали щодо прийнятності у справах «Сердаль Апаї проти Туреччини» (Serdal Apay v. Turkey), № 3964/05, від 11 грудня 2007 року, і «Назсіз проти Туреччини» (Nazsiz v. Turkey), № 22412/05, від 26 травня 2009 року, обидві з яких стосувалися прокурорів). Якщо прокурори були визнані Судом такими, що підпадають під категорію державних службовців, які здійснюють дискреційні повноваження, притаманні державному суверенітету, то було б дивно, якби Голова Верховного Суду Угорщини, чії права регламентуються поряд з правами державних високопосадовців, не був визнаний Палатою як такий, що належить до цієї категорії. У світлі конституційного статусу Голови Верховного Суду здається вельми свавільним робити висновок, що припинення його повноважень не пов'язане зі здійсненням державних повноважень принаймні тією ж мірою, як і завершення строку служби прокурорів.

96. Під час слухання Уряд додав, що друга умова перевірки Ескелінена по суті є зміненим формулюванням перевірки Пеллегрена (пункт 66 рішення у справі «Пеллегрін проти Франції» (Pellegrin v. France), [ВП], № 28541/95, ЄСПЛ 1999-VIII), згідно з яким спори, порушені державними службовцями, чії обов'язки є типовим зразком

конкретних видів діяльності на державній службі, та оскільки останні є особами, яким довірені державні повноваження у захисті загальних інтересів держави, не підпадають під сферу застосування статті 6 § 1 Конвенції. Уряд далі стверджував, що зі статті 6 не випливає індивідуальне право суддів на незалежність.

97. Насамкінець, на думку Уряду, оскільки стаття 6 не застосовується до цієї справи, право заявника на доступ до суду щодо його цивільних прав та обов'язків не було порушено.

С. Доводи третіх сторін

98. Міжнародна комісія юристів зазначила, що особлива і засаднича роль судової влади як незалежної гілки державної влади, згідно з принципами розподілу повноважень і верховенства права, визнається Конвенцією як прямо, так і непрямо. Тому цій особливій ролі треба надавати значну вагу під час оцінки будь-яких обмежень, накладених іншими гілками державної влади на права, передбачені Конвенцією щодо суддів. Для збереження особливої ролі судової влади Конвенцію слід тлумачити у спосіб, що обмежував би можливості для виконавчої чи законодавчої влади виправдовувати в трудових спорах впровадження обмежень на права суддів, передбачені статтею 6, посилаючись на законні інтереси. Повноваження, що здійснює суддя, хоча по суті мають державний характер, але як структурно, так і у своїй основі відрізняються від повноважень державних службовців органів виконавчої чи законодавчої влади. Міжнародна комісія юристів висловила думку, що, відповідно до другої умови перевірки Ескелінена, для виконавчої та законодавчої гілок влади вживати заходів, які виключають застосування статті 6 § 1 до трудових спорів за участю суддів, особливо у справах, що стосуються незалежності судової влади, а отже, розподіл влади та верховенство права, навряд чи було б об'єктивним (або ж взагалі) виправданим у громадських інтересах. Це включало б справи, пов'язані з гарантією збереження на посаді та звільненнями суддів з посад.

99. Міжнародна комісія юристів посилалася на міжнародні норми, що стосуються гарантій збереження суддів на посаді, зокрема ті, що пов'язані з процесуальними гарантіями в разі звільнення (див. пункти 72–79, 81 і 84 вище в розділі «Міжнародні матеріали та матеріали Ради Європи з питань незалежності судової влади та незмінності суддів»). Вона стверджувала, що в світлі цих принципів під час розгляду справ, пов'язаних із зайнятістю суддів та їхніх гарантій збереження на посаді, слід з особливою впевненістю припускати застосовність статті 6 § 1 Конвенції. Ефективний доступ до правосуддя та справедливих процедур врегулювання спорів з питань збереження на посаді, звільнення або умов праці суддів є важливою гарантією незалежності

судової влади. Оцінюючи будь-які виправдання, на які посилається держава, коли позбавляє суддів доступу до суду в питаннях їхньої кар'єри та гарантій збереження на посаді, слід враховувати значний громадський інтерес у відстоюванні ролі, незалежності та доброчесності судової влади в демократичному суспільстві згідно з принципом верховенства права. Хоча безпосередню вигоду від повного захисту своїх прав за статтею 6 може отримати окремих суддя, зрештою такий захист вигідний усім особам, які відповідно до статті 6 § 1 мають право на «незалежний і безсторонній суд».

D. Оцінка Судом

1. Принципи, встановлені практикою Суду

100. Суд повторює, що для застосовності «цивільного» аспекту статті 6 § 1 Конвенції має існувати спір (французькою – «*contestation*») про «право», яке принаймні небезпідставно можна вважати визнаним національним законодавством, незалежно від того, чи захищене це право Конвенцією. Спір має бути справжній та серйозний; він може стосуватися не лише фактичної наявності права, але й меж і способу його реалізації; і, насамкінець, результат провадження має бути безпосередньо вирішальним для зазначеного права, при цьому самих лише опосередкованих зв'язків або непрямих наслідків недостатньо для застосування статті 6 § 1 Конвенції (див., серед багатьох інших джерел, пункт 90 рішення у справі «Булуа проти Люксембургу» (*Boulois v. Luxembourg*) [ВП], № 37575/04, ЄСПЛ 2012, і § 42 рішення у справі «Бочан проти України» (№ 2) [ВП], № 22251/08, ЄСПЛ 2015).

101. Стаття 6 § 1 не гарантує будь-якого конкретного змісту (цивільних) «прав і обов'язків» у матеріальному праві Договірних Держав: Суд через тлумачення статті 6 § 1 не може створити матеріальне право, яке не має правової основи у відповідній державі (див., наприклад, пункт 119 рішення у справі «Рош проти Сполученого Королівства» (*Roche v. the United Kingdom*) [ВП], № 32555/96, ЄСПЛ 2005-X, і пункт 91 рішення у справі Булуа, згаданий вище).

102. Що ж стосується «цивільного» характеру права, то Суд, перед винесенням рішення у справі Вільйо Ескелінена, зазначив, що трудові спори між органами державної влади та державними службовцями, обов'язки яких становлять типовий зразок конкретних видів діяльності на державній службі, та оскільки останні є особами, яким довірені державні повноваження у захисті загальних інтересів держави, не є «цивільними», а отже, випадають зі сфери застосування статті 6 § 1 Конвенції (див. пункт 66 згаданої вище справи Пеллегрена). Дотримання функціональної перевірки, запровадженої у справі Пеллегрена, призвело до вилучення трудових спорів, пов'язаних з посадами в судовій системі, зі сфери застосування статті 6 § 1,

оскільки судова влада хоча й не є частиною звичайної цивільної служби, вона тим не менш вважається частиною типової державної служби (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Піткевич проти Росії», № 47936/99, від 8 лютого 2001 року; відносно Голови Верховного Суду див. ухвалу щодо прийнятності у згаданій вище справі Гарабіна).

103. Додатково визначивши обсяг поняття «цивільної служби» у справі Вільйо Ескелінена, Суд розробив нові критерії застосовності статті 6 § 1 до трудових спорів за участю цивільних службовців. Згідно з цими критеріями, Держава-відповідач може посилається в Суді на те, що заявник має статус державного службовця, як на підставу для виключення гарантій, передбачених статтею 6, лише в разі дотримання двох умов. По-перше, національне законодавство має в прямій формі позбавляти доступу до суду певні посади або категорії персоналу. По-друге, таке виключення має бути виправдане об'єктивними міркуваннями в інтересах держави. Для того, щоб виключення було виправдане, державі недостатньо довести, що відповідний цивільний службовець бере участь у здійсненні владних повноважень або що існує, використовуючи формулювання Суду з рішення у справі Пеллегрена, «особливий договір довіри та лояльності» між цим цивільним службовцем і державою як роботодавцем. Обов'язком держави є також довести те, що предмет відповідного спору стосується здійснення державної влади або ставить під сумнів такий особливий договір. Отже, вилучення наданих статтею 6 гарантій зі звичайних трудових спорів, таких як спори стосовно оплати праці, грошової допомоги чи інших подібних прав, на підставі особливого характеру відносин між певним цивільним службовцем і відповідною державою принципово не може бути нічим виправдане. Фактично слід припускати застосовність статті 6. Саме Уряд-відповідач має продемонструвати, що, по-перше, заявник – цивільний службовець – не має права на доступ до суду за національним законодавством і, по-друге, що вилучення наданих статтею 6 гарантій для такого цивільного службовця є обґрунтованим (див. пункт 62 рішення у згаданій вище справі Вільйо Ескелінена та ін.).

104. Попри те, що Суд у своєму рішенні у справі Вільйо Ескелінена заявив, що його аргументація в цій справі обмежувалася становищем цивільних службовців (пункт 61 рішення), Велика палата зазначає, що критерії, встановлені цим рішенням, використовувалися різними палатами Суду під час розгляду спорів, що стосувалися суддів (див. рішення у справах «Г. проти Фінляндії» (*G. v. Finland*), № 33173/05, від 27 січня 2009 року; «Олександр Волков проти України», № 21722/11, ЄСПЛ 2013; «Ді Джованні проти Італії» (*Di Giovanni v. Italy*), № 51160/06, від 9 липня 2013 року; і «Цанова-Гечева проти Болгарії» (*Tsanova-Gecheva v. Bulgaria*), № 43800/12, від 15 вересня 2015 року), зокрема голів Верховних судів (див. рішення у справах «Олуїч проти

Хорватії» (*Olujić v. Croatia*), № 22330/05, від 5 лютого 2009 року, і «Гарабін проти Словаччини» (*Harabin v. Slovakia*), № 58688/11, від 20 листопада 2012 року). Велика палата не бачить підстав відходити від цього підходу. Хоча судова влада не становить частину звичайної цивільної служби, вона вважається частиною типової державної служби (див. згадане вище рішення у справі Піткевича).

105. Суд також зазначає, що критерії, викладені у рішенні в справі Вільйо Ескелінена, застосовувалися до всіх видів спорів за участю державних службовців і суддів, зокрема тих, що були пов'язані з відбором і призначенням на посаду (див. рішення у справі «Юрічіч проти Хорватії» (*Juričić v. Croatia*), № 58222/09, від 26 липня 2011 року), кар'єрою та просуванням по службі (див. ухвалу щодо прийнятності у справі Джиджевої-Трендафілової (*Dzhidzheva-Trendafilova*), № 12628/09, від 9 жовтня 2012 року), переведенням (див. рішення у справі «Онеберг проти Австрії» (*Ohneberg v. Austria*), № 10781/08, § 25, від 18 вересня 2012 року) та припиненням повноважень (див. згадані вище рішення у справі Олуїча щодо дисциплінарного звільнення Голови Верховного Суду та в справі Назсіза щодо дисциплінарного звільнення прокурора). У справі «Г. проти Фінляндії» (згаданій вище, пункти 31–34), в якій уряд стверджував, що право судді залишатися на посаді є особливим і не може прирівнюватися до «звичайних трудових спорів» у сенсі, встановленому рішенням у справі Вільйо Ескелінена, суд імпліцитно відхилив цей аргумент і застосував принципи, викладені в рішенні у справі Вільйо Ескелінена. Більш конкретно, в пункті 38 свого рішення у справі «Байєр проти Німеччини» (*Bayar v. Germany*), № 8453/04, від 16 липня 2009 року, щодо звільнення з посади державного судового виконавця за результатами дисциплінарного провадження, Суд постановив, що спори, пов'язані із «заробітними платами, грошовою допомогою або аналогічними виплатами» становлять лише невичерпні приклади «звичайних трудових спорів», до яких стаття 6 має в принципі застосовуватися за критеріями Ескелінена. У пункті 34 згаданого вище рішення у справі Олуїча Суд зазначив, що рішення у справі Ескелінена, яке встановлює потребу в існуванні презумпції про застосовність статті 6, також поширюється на випадки звільнення з посад.

106. Суд хотів би також підкреслити, що всупереч твердженням Уряду, критерії Ескелінена щодо застосовності статті 6 § 1 мають відношення до справ, пов'язаних з правом на доступ до суду (див., наприклад, рішення у справі «Неделчо Попов проти Болгарії» (*Nedelcho Popov v. Bulgaria*), № 61360/00, від 22 листопада 2007 року, і ухвалу щодо прийнятності у справі «Сукют проти Туреччини» (*Suküt v. Turkey*), № 59773/00, від 11 вересня 2007 року), так само, як і до справ, пов'язаних з іншими гарантіями, які закріплює це положення (як, наприклад, у згаданій вище справі Вільйо Ескелінена та ін., що

стосується права на усне слухання і права на винесення рішення протягом розумного строку). Вирішуючи питання про застосовність статті 6 § 1 в світлі зазначених критеріїв, Велика палата не бачить підстав проводити відмінність між різними гарантіями.

2. Застосування зазначених вище принципів до цієї справи

(а) Застосовність статті 6 Конвенції

(i) Наявність права

107. Суд зазначає, що 22 червня 2009 року заявник був обраний Головою Верховного Суду строком на шість років рішенням Парламенту № 55/2009, відповідно до частини 1 статті 48 Конституції 1949 року. Правила, що регламентують строк повноважень Голови Верховного Суду, містилися не в Конституції 1949 року, а в Законі 1997 р. № LXVI «Про організацію та діяльність судів», протягом строку його дії до 31 грудня 2011 року (див. пункти 40–43 вище). Статтею 2 цього Закону голову суду віднесено до так званих «судових службовців», тобто суддів, відповідальних за управління та діяльність судової системи. Оскільки заявника обрали Головою Верховного Суду відповідно до частини 1 статті 48 Конституції 1949 року, він став «судовим службовцем». Згідно зі статтею 69 Закону, судові службовці призначалися на шість років, беззаперечним наслідком чого було те, що строк повноважень заявника на посаді Голови Верховного Суду в принципі мав становити шість років (з 22 червня 2009 р. до 22 червня 2015 р.). Стаття 73 Закону містила вичерпний перелік підстав для припинення повноважень судових службовців (за взаємною згодою, внаслідок відставки, звільнення з посади, закінчення строку повноважень і припинення суддівських повноважень особи). Як видно з цього положення, якщо строк повноважень не був припинений внаслідок закінчення або якщо не сплинули суддівські повноваження особи (пункти (d) та (e)), допустимими підставами є лише взаємна згода, відставка або звільнення з посади (пункти (a)–(c)). Крім того, стосовно останнього, єдиною можливою підставою для звільнення, відповідно до частини 1 статті 74/A, була некомпетентність, продемонстрована на керівній посаді, і в цьому разі особа, що обіймає посаду, мала право вимагати перед службовою колегією судового перегляду звільнення (див. пункт 43 вище). Таким чином, як впливає із зазначених положень, посадовець мав право обіймати посаду до моменту закінчення строку повноважень або доти, доки не сплинуть його суддівські повноваження. Це ще раз підтверджується тим фактом, що в разі дострокового припинення повноважень особи проти її згоди, а саме, через звільнення, вона мала б право вимагати судового перегляду такого рішення (див., *mutatis mutandis*, пункт 24 рішення у

справі «Зандер проти Швеції» (Zander v. Sweden), 25 листопада 1993 року, Серія А, № 279-В).

108. Крім того, захист права заявника на обіймання посади Голови Верховного Суду повний строк спирається на конституційні принципи, що стосуються незалежності судової влади та незмінюваності суддів. Частина 3 статті 48 Конституції 1949 року передбачала, що судді можуть бути усунені з посади лише на підставах та в порядку, встановленими законом. Частина 3 статті 50 Конституції гарантувала незалежність суддів (див. пункт 38 вище).

109. Відповідно, у світлі національної законодавчої бази, чинної на момент обрання та протягом строку повноважень заявника, Суд вважає, що він за угорським законодавством міг небезпідставно претендувати на право захисту від звільнення з посади Голови Верховного Суду протягом цього періоду. У зв'язку з цим, вартим уваги є те, що Конституційний Суд не відхилив конституційну скаргу колишнього заступника Голови Верховного Суду на дострокове припинення його повноважень як таку, що не має правових підстав (див. пункт 55 вище). Перш ніж відхилити скаргу, Конституційний Суд розглянув її по суті й тим самим вирішив спір щодо аналогічного права колишнього заступника Голови обіймати посаду повний строк.

110. Нарешті, Суд вважає, що факт припинення *ex lege* повноважень заявника внаслідок дії нового законодавства, яке набрало чинності 1 січня 2012 року (стаття 185 Закону № CLXI 2011 р. «Про організацію та діяльність судів» і стаття 11 перехідних положень Основного Закону) відповідно до нового Основного Закону, не міг заднім числом усунути небезпідставність права заявника за застосовними нормами, чинними на момент його обрання. Як зазначалося вище, ці норми чітко встановлювали шестирічний строк для повноважень голови та конкретні підстави, за яких він міг бути припинений. Оскільки попередні норми були скасовані новим законодавством, воно є об'єктом цього самого «спору», до якого могли небезпідставно застосовуватися гарантії справедливого судового розгляду, передбачені статтею 6 § 1. Таким чином, за обставин цієї справи відповідь на питання про те, чи існувало право в межах національного законодавства, не може бути надана на основі нового законодавства.

111. У світлі вищевикладеного Суд вважає, що в цій справі існував справжній і серйозний спір щодо «права», на яке заявник може небезпідставно претендувати за національним законодавством (див., *mutatis mutandis*, пункт 41 згаданого вище рішення у справі «Вільйо Ескелінен та ін.» і пункти 68–69 рішення у справі «Савіно та інші проти Італії» (Savino and Others v. Italy), №№ 17214/05, 20329/05 і 42113/04), від 28 квітня 2009 року.

(ii) *«Цивільний» характер права: перевірка Ескелінена*

112. Далі Суд повинен визначити, чи було «право», на яке претендує заявник, «цивільним» в автономному розумінні статті 6 § 1, у світлі критеріїв, встановлених рішенням у справі Вільйо Ескелінена.

113. Що стосується першої умови перевірки Ескелінена, тобто, чи національне законодавство «в прямій формі позбавило» доступу до суду відповідні посади або категорії персоналу, Суд відзначає, що в деяких справах, де ним було встановлено відповідність цій умові, позбавлення доступу до суду для названих посад було чітким і вираженим у «прямій формі». Наприклад, у згаданій вище справі Сукют, що стосується дострокового звільнення армійського офіцера з дисциплінарних підстав, турецький конституційний закон чітко визначав, що рішення Вищої військової ради не підлягають судовому перегляду. Те ж саме стосується і рішень Вищої ради суддів і прокурорів (див. згадані вище рішення у справах Сердаля Апая та Назсіза щодо, відповідно, призначення та дисциплінарного звільнення прокурорів; див. також пункт 30 рішення у справі «Озпінар проти Туреччини» (*Özpinar v. Turkey*), № 20999/04, від 19 жовтня 2010 року, щодо припинення повноважень судді з дисциплінарних підстав). У згаданій вище справі Неделчо Попова положення Трудового кодексу Болгарії чітко передбачало, що національні суди не мають юрисдикції розглядати спори, які стосуються звільнень з певних посад в Раді Міністрів, зокрема посади, яку обіймав заявник (головний радник). Хоча це обмеження пізніше було визнано неконституційним (без зворотної сили), Суд зазначив, що «на момент звільнення заявника» він не мав права доступу до суду за національним законодавством, щоб подати позов у зв'язку з несправедливим звільненням (див. пункт 38 згаданого вище рішення у справі Неделчо Попова).

114. Суд вважає, що цю справу слід відрізнити від наведених вище справ у зв'язку з тим, що заявник як особа, що обіймала відповідну посаду в період до виникнення спору, не був «у прямій формі» позбавлений права на доступ до суду. Навпаки, національне законодавство в прямій формі передбачало право на звернення до суду за тих обмежених обставин, що допускали звільнення судового службовця: звільнений судовий службовець насправді мав право оскаржити своє звільнення перед службовою колегією (див. пункт 43 вище). У зв'язку з цим, судовий захист надавався відповідно до національного законодавства у випадках звільнення, згідно з міжнародними нормами та нормами Ради Європи щодо незалежності судової влади та процедурних гарантій, що застосовуються у випадках звільнення суддів (див., зокрема, п. 20 «Основних принципів незалежності судових органів» ООН у пункті 72 вище, Зауваження загального порядку № 32 Комітету ООН з прав людини в пункті 73 вище, відповідну прецедентну практику Комітету ООН з прав людини

в пунктах 74–76 вище, пункти 1.3, 5.1 та 7.2 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» у пункті 77 вище, пункти 59–60 Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів і незмінюваність суддів у пункті 79 вище, пункт 6 Великої Хартії суддів КРЕС у пункті 81 вище, і прецедентну практику Міжамериканського суду з прав людини в пункті 84 вище).

115. Однак перешкода для доступу заявника до суду була створена тим, що оскаржуваний захід, а саме дострокове припинення його повноважень Голови Верховного Суду, було включено до перехідних положень Закону «Про організацію та діяльність судів», що набрав чинності 1 січня 2012 року. Це не дало йому можливості оскаржити цей захід перед службовою колегією, що він міг би зробити в разі звільнення на підставі існуючої нормативної бази (див. пункт 43 вище). Крім того, і на відміну від заступника Голови Верховного Суду, повноваження якого були припинені на законодавчому рівні через перехідні положення Закону «Про організацію та діяльність судів», припинення повноважень заявника передбачалося перехідними положеннями Основного Закону, який також набрав чинності 1 січня 2012 року (див. пункт 49 вище). За цих конкретних обставин заявник, на відміну від колишнього заступника Голови Верховного Суду (див. пункт 55 вище), не подав до Конституційного Суду конституційну скаргу на положення закону, яке припинило строк його повноважень.

116. У світлі цих міркувань Суд вважає, що з огляду на конкретні обставини цієї справи він має визначити, чи відбулося позбавлення доступу до суду за національним законодавством не в момент, коли був застосований оскаржуваний захід відносно заявника, а раніше. Вважати інакше означало б, що сам оскаржуваний захід, який становив стверджуване втручання в «право» заявника, міг би одночасно становити правову основу для недопущення подання заявником позову до суду. Це відкрило б можливість для зловживань, дозволяючи Договірним Державам забороняти доступ до суду у зв'язку з індивідуальними заходами, застосованими до державних службовців, просто включаючи такі заходи до положення закону *ad hoc*, яке не підлягає судовому перегляду.

117. Дійсно, Суд хотів би підкреслити, що для того, щоб національне законодавство, яке виключає доступ до суду, мало у конкретній справі будь-яку чинність відповідно до статті 6 § 1, воно мусить бути сумісним з принципом верховенства права. Ця концепція, в прямій формі згадана в преамбулі до Конвенції й притаманна усім статтям Конвенції, вимагає, *inter alia*, щоб будь-яке втручання в принцип ґрунтувалося на інструменті загального застосування (див., *mutatis mutandis*, пункт 99 рішення у справі «Вістіньш і Перепьолкінс проти Латвії» (*Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia*) [ВП], № 71243/01, від 25 жовтня 2012 року; див. також, *mutatis mutandis*, стосовно законодавчих

втручань і верховенства права, пункти 47–50 рішення у справі «Stran Greek Refineries і Стратіс Андреадіс проти Греції» (Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece), від 9 грудня 1994 року, Серія А, № 301-В). Венеціанська комісія також зазначала щодо справи заявника, що закони, спрямовані проти конкретної особи, суперечать принципу верховенства права (див. пункт 59 вище).

118. У світлі вищесказаного, не можна зробити висновок, нібито національне законодавство «в прямій формі позбавило доступу до суду», щодо скарги, яка ґрунтується на ствердженні незаконності припинення повноважень заявника. Відповідно, перша умова перевірки Ескелінена не була виконана, і стаття 6 є застосовною в її цивільному аспекті. З огляду на потребу в дотриманні обох умов для виключення застосування статті 6, Суд вважає, що немає потреби розглядати, чи дотримана друга умова перевірки Ескелінена (див., наприклад, пункт 9 рішення у справі «Карадуман і Тандоджан проти Туреччини» (Karaduman and Tandoğan v. Turkey), №№ 41296/04 і 41298/04, 3 червня 2008 року).

119.3 цього впливає, що попереднє заперечення Уряду проти застосовності статті 6 § 1 Конвенції має бути відхилене.

(б) Дотримання статті 6 § 1 Конвенції

120. Суд повторює, що право на доступ до суду, тобто право порушити справу в суді в цивільних правовідносинах, становить елемент, що є притаманним праву, визначеному статтею 6 § 1 Конвенції, яка встановлює гарантії стосовно організації та складу суду й ведення провадження у справі. Все це загалом становить право на справедливий судовий розгляд, гарантоване статтею 6 § 1 Конвенції (див. пункт 36 рішення у справі «Голдер проти Сполученого Королівства (Golder v. the United Kingdom) від 21 лютого 1975 р., Серія А, № 18). Водночас, право на доступ до суду не є абсолютним і може підлягати обмеженням, які не обмежують і не зменшують доступ, що залишається в особи, в такий спосіб або такою мірою, щоб порушити саму сутність права. Крім того, обмеження не буде сумісним зі статтею 6 § 1, якщо воно не має законної мети або якщо відсутнє розумне співвідношення пропорційності між засобами, що використовуються, і метою, яка має бути досягнута (див. пункт 99 рішення у справі «Марковіч та ін. проти Італії» (Markovic and Others v. Italy) [ВП], № 1398/03, ЄСПЛ 2006-XIV, і пункт 230 рішення у справі «Станєв проти Болгарії» (Stanev v. Bulgaria) [ВП], № 36760/06, ЄСПЛ 2012).

121. У цій справі дострокове припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду не розглядалося і не передавалося на розгляд звичайного суду або іншого органу, що здійснює судову владу. Ця відсутність судового перегляду стала наслідком законодавства, сумісність якого з вимогами верховенства права є сумнівною (див.

пункт 117 вище). Хоча наведені вище висновки щодо питання застосовності не завдають шкоди результатам розгляду Судом питання про дотримання (див. пункт 64 рішення у справі Ескелінена і пункт 87 рішення у справі Цанової-Гечевої, згаданих вище), Суд не може не відзначити підвищене значення, яке міжнародні документи та документи Ради Європи, а також практика міжнародних судів і інших міжнародних органів надають процесуальній справедливості у справах, пов'язаних з відстороненням чи звільненням суддів з посади, включно з втручанням органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, в кожне рішення, що стосується припинення повноважень судді (див. пункти 72–77, 79, 81 і 84 вище). З огляду на це Суд вважає, що Держава-відповідач порушила саму сутність права заявника на доступ до суду.

122. Відповідно, мало місце порушення права заявника на доступ до суду, гарантованого статтею 6 § 1 Конвенції.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

123. Заявник скаржився, що його повноваження Голови Верховного Суду було припинено внаслідок публічного висловлювання ним як Головою Верховного Суду та Національної ради юстиції своїх поглядів на законодавчі реформи, що зачіпають судоустрій. Він стверджував, що мало місце порушення статті 10 Конвенції, яка у відповідній частині передбачає:

«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками й відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є потрібні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».

А. Рішення Палати

124. У своєму рішенні Палата дійшла висновку, що обставини справи та послідовність подій вказують на те, що дострокове припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду було не результатом реорганізації вищого судового органу, як стверджував Уряд, а наслідком поглядів і критичних зауважень, публічно висловлених заявником у рамках його професійних обов'язків. Усі пропозиції про припинення його повноважень і встановлення нового

кваліфікаційного критерію для обрання на посаду Голови Курії внесли до Парламенту вже після того, як заявник публічно висловив свою точку зору щодо низки законодавчих реформ, і ухвалили за дуже короткий час (див. пункт 94 рішення). Той факт, що функції Голови Національної ради юстиції відокремили від функцій Голови нової Курії, сам по собі не є достатньою підставою для того, щоб зробити висновок, що функції, для виконання яких було обрано заявника, нібито перестали існувати з набранням чинності Основним Законом. Відповідно, дострокове припинення його повноважень становило втручання в здійснення ним свого права на свободу вираження поглядів (див. пункт 97 рішення).

125. Палата дійшла висновку, що таке втручання не було «необхідним у демократичному суспільстві» (див. пункт 98 рішення). Оскаржувана точка зору заявника стосувалася чотирьох законодавчих реформ, які стосувалися судової влади. Питання, що стосувалися функціонування системи правосуддя, становили питання громадського інтересу, обговорення яких захищено положеннями статті 10 Конвенції. Висловлювати свою думку про законодавчі реформи, що зачіпають питання судової влади, було не лише правом, але й обов'язком заявника як Голови Національної ради юстиції. Що стосується пропорційності втручання, то строк повноважень заявника на посаді Голови Верховного Суду було припинено за три з половиною роки до закінчення строку, який був встановлений відповідно до законодавства, чинного на момент його обрання. Палата підтвердила, що страх перед стягненнями зумовлює «охолоджувальний вплив» на реалізацію свободи вираження поглядів і, зокрема, створює ризики знеохочення суддів до висловлення критичних зауважень на адресу державних установ або політики (див. пункт 101 рішення). Крім того, оскаржуваний захід не піддавали дієвому судовому перегляду в національних судах. Відповідно, Палата дійшла висновку, що втручання в право заявника на свободу вираження поглядів не було необхідним у демократичному суспільстві (див. пункт 103 рішення).

В. Доводи сторін

1. Заявник

126. Заявник просив Велику палату залишити в силі рішення Палати в тому, що стосується статті 10. Як на національному, так і на міжнародному рівнях створилося однакове розуміння того, що існує причинно-наслідковий зв'язок між висловленням заявником думки з відповідних законодавчих реформ і законодавчими заходами, які призвели до його передчасного зняття з посади. Послідовність подій і вельми значна кількість наданих ним доказів свідчили на користь

цього причинно-наслідкового зв'язку. Інтерв'ю з двома членами парламентської більшості та запевнення, надані Урядом Венеціанській комісії, передували виступу заявника в Парламенті 3 листопада 2011 року, після чого були внесені пропозиції про припинення його повноважень і про скасування виплати грошової допомоги після залишення ним посади. Стверджуваний зв'язок між змінами у Верховному Суді, з одного боку, і припиненням повноважень заявника, з другого, було створено Урядом як привід лише згодом. Заявник зазначив щодо цього, що жодна з пропозицій про припинення його повноважень не супроводжувалася пояснювальною запискою, яка б обґрунтовувала цей захід докорінними змінами в функціях і завданнях вищого судового органу. Вони посилалися лише на набрання чинності новим Основним Законом, що за обставин справи навряд чи може вважатися достатньою та прийнятною причиною. У будь-якому разі, як функції нової Курії, так і роль її голови залишилися по суті незмінними. Факт позбавлення управлінських функцій, пов'язаних з посадою Голови Національної ради юстиції, яка була додатковою до посади Голови Верховного Суду, жодним чином не впливав на законність його обрання головою вищого судового органу.

127.Нові завдання Курії (такі, як перевірка законності нормативних актів, ухвалених органами місцевого самоврядування) суттєво не змінили характер установи чи роль її голови. Така зміна сама по собі не може виправдовувати припинення повноважень з фіксованим строком будь-якого голови суду. Але навіть якщо функція Верховного Суду змінилася, тимчасові заходи мали передбачати для заявника можливість залишатися на посаді до кінця строку повноважень (з цього питання він послався на рішення Суду ЄС від 8 квітня 2014 року про дострокове зняття з посади угорського інспектора із захисту даних; див. пункт 70 вище, яке має застосовуватися *a fortiori* до голови Верховного Суду). Він підкреслив, що в демократичному суспільстві, де панує верховенство права, не дозволяється повторний розгляд, як законодавчою, так і виконавчою владою, відповідності будь-яких обраних посадових осіб судових органів до закінчення їхнього строку повноважень (без шкоди до передбачених законом підстав для звільнення чи відкликання з посади). Крім того, запровадження нового кваліфікаційного критерію (п'ять років служби на посаді судді) мало єдину мету – обґрунтувати зняття його з посади, хоча б і заднім числом. Щоб підтримати свою версію подій, заявник послався на низку заяв в угорській та міжнародній пресі, а також на звіти міжнародних організацій (особливо Венеціанської комісії).

128.Заявник запропонував Великій палаті підтвердити підхід Палати та оцінити факти і події «в їх сукупності». Він послався на практику Суду щодо розгляду свідчень, за якою доказ може впливати з сукупності достатньо переконливих, чітких і узгоджених висновків. З огляду на надані заявником *prima facie* докази і той факт, що причини

його звільнення відомі виключно Уряду, тягар доведення має лягти на Уряд. Заявник був упевнений, що не тільки продемонстрував, що надані заднім числом пояснення з боку Уряду не були ані задовільними, ані переконливими, але й довів, поза всяким розумним сумнівом, наявність серйозного втручання в його свободу вираження поглядів, навівши велику кількість достатньо переконливих, чітких і узгоджених висновків.

129. Заявник також стверджував, що таке втручання не було «встановлене законом», оскільки оскаржувані законодавчі положення були довільними, неправомірними, мали зворотну силу та були несумісними з принципом верховенства права. Також було важко зрозуміти, яку саме «законну мету» взагалі мало призначення каральних обмежень за належне виконання юридичних обов'язків, покладених на такого державного службовця, як заявник, в обов'язки котрого як голови судової влади входило надання висновків щодо зазначених законодавчих реформ.

130. Нарешті, заявник вважав, що втручання не було «необхідним у демократичному суспільстві». Вираження своїх поглядів ставило за мету захист самих підвалин верховенства права, незалежності й належного функціонування судової влади, що становить питання громадського інтересу. Державні заходи, вжиті проти такої діяльності, не можуть розглядатися як потрібні в демократичному суспільстві. У відповідь на його критичні зауваження, його, без жодного судового розгляду, заднім числом позбавили не лише посади, а й усіх пільг і грошової допомоги, належних колишньому голові. Він стверджував, що оскаржуване втручання не лише порушило його свободу вираження поглядів, але, в більш широкій перспективі – через порушення гарантій збереження на посаді та охолоджувальний ефект, що ці події справили на інших суддів – також підірвало незалежність судової влади.

2. Уряд

131. Уряд дотримувався думки, що ця частина заяви є явно необґрунтованою. Заявникові ніхто не перешкоджав у свободі вираження поглядів, оскільки припинення його повноважень на посаді Голови Верховного Суду ніяк не було пов'язане з висловленими ним думками. Той факт, що публічне висловлення ним думок передувало припиненню його повноважень, є недостатнім, щоб довести наявність причинно-наслідкового зв'язку між ними. Припинення повноважень заявника викликане докорінними змінами в функціях і завданнях вищого судового органу Угорщини. Посада, на яку його обрали (і яка об'єднувала адміністративні та судові функції), припинила своє існування після набрання чинності новим Основним Законом Угорщини. Його діяльність була в основному пов'язана з функціями

Голови Національної ради юстиції, які відокремили від функцій Голови Курії. Крім того, функції та компетенцію самої Курії також змінили і розширили (їй надали нові повноваження у сфері нагляду за законністю нормативно-правових актів, ухвалених органами місцевого самоврядування, і доручили нові завдання у забезпеченні узгодженості судової практики). Посилаючись на рішення Конституційного Суду від 19 березня 2013 року про припинення повноважень колишнього заступника Голови Верховного Суду (див. пункт 55 вище), Уряд зазначив, що основні зміни у функціях Голови Курії, якщо порівнювати з функціями голови Верховного Суду, виправдовували перегляд придатності заявника обіймати посаду адміністративного глави Курії, з огляду на його професійний досвід і попередню професійну кар'єру.

132. Крім того, Уряд стверджував, що новий критерій у виборах Голови Курії (п'ять років суддівської служби в Угорщині) був введений для того, щоб гарантувати вплив судової влади на підбір кандидатів на цю посаду задля деполітизації процесу підбору і зміцнення незалежності судової влади. Під час слухання Уряд стверджував, що з погляду незалежності судової влади суддівська служба в міжнародному суді не може прирівнюватися до служби в національних судах.

133. Що стосується послідовності подій (див. пункт 96 рішення Палати), Уряд відзначив, що зазначені інтерв'ю були взяті після того, як заявник публічно висловив свої погляди на відповідні законодавчі реформи. Водночас ці інтерв'ю були надані до внесення до Парламенту остаточного варіанту законопроекту про організаційні зміни в судовій системі, який детально регламентував нові функції Курії.

134. Що ж стосується відсутності судового розгляду, Уряд стверджував, що включення вимоги про засоби судового захисту до справ, які розглядають за статтею 10, суперечило б формулюванню статті 6 § 1 і практиці Суду у справах за участю державних службовців. Відповідно до принципу субсидіарності та доктрини свободи розсуду, Уряд вважає, що саме національний законодавчий орган мав вирішувати, які кваліфікаційні критерії вони вважають належними для вищої суддівської посади в Угорщині, і жодне з положень Конвенції не можна тлумачити як вимогу, щоб це рішення переглядалося в суді.

135. Якщо Суд дійде висновку, що мало місце втручання в право заявника на свободу вираження поглядів, Уряд вважатиме, що оскаржуваний захід був необхідним у демократичному суспільстві для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя в сенсі статті 10 § 2. Враховуючи обставини його обрання і той факт, що його функції були більше адміністративно-управлінського, ніж суддівського характеру, зняття заявника з посади слід скоріше оцінювати у світлі

положень, що регламентують звільнення політичних призначенців, а не положень, що регламентують звільнення суддів. Коли дійшло до вибору найбільш підходящого кандидата на посаду керівника відповідної організації із заново визначеними функціями, думки кандидата щодо нещодавно реформованої організації правомірно враховувалися роботодавцем. Крім того, цей захід був пропорційним і не міг справляти охолоджувального ефекту, оскільки заявникові дозволили залишитися на посаді судді в новій Курії.

С. Доводи третіх сторін, що вступили в провадження

136. Угорський Гельсінський Комітет, Угорський союз цивільних свобод та Інститут Кароя Етвеша зазначили в Палаті, що ця справа є яскравим прикладом того, як порушення окремих засадничих прав переплітається з процесами, що загрожують верховенству права. На їхню думку, ця справа становить частину загальної картини ослаблення системи стримувань і противаг, що останніми роками спостерігається в Угорщині. Вони послалися на інші законодавчі заходи, спрямовані на швидке усунення окремих державних службовців, зокрема заступника Голови Верховного Суду, конституційна скарга якого розглядалася Конституційним Судом. Ці треті особи також посилалися на інші приклади спрямованого проти фізичних осіб законодавства, законів зі зворотною силою та інших законодавчих заходів, що загрожують незалежності судової влади. Вони стверджували, що цю справу слід розглядати в загальному контексті подій в Угорщині та в світлі важливості верховенства права і незалежності судової влади. Поширене використання законодавства проти фізичних осіб може вивести широкий спектр важливих питань з-під судового розгляду. Тому Судові слід зазірнути за «зовнішні сторони» питання і дослідити реальну мету такого законодавства та вплив, який воно може справляти на права осіб, закріплені Конвенцією.

137. Гельсінський фонд з прав людини, що базується в Польщі, висловив у Великій палаті думку, що на голів судів також поширюються гарантії незалежності судової влади та стабільного працевлаштування. Висновок протилежного характеру надавав би політичним органам повноваження чинити тиск на судову владу через свавільні звільнення голів судів, що було б неприйнятним в умовах демократичної держави. На думку фонду, кожна справа, пов'язана зі зняттям з посади голови одного з найвищих національних судів, за обставин, що можуть викликати виправдані сумніви щодо реальних причин такого зняття, має розглядатися Судом з особливою ретельністю і потребує особливо переконливого обґрунтування його правомірності. Третя сторона послалася на стандарти міжнародного і

порівняльного права щодо незалежності судової влади та незмінюваності суддів, зокрема голів судів. У цьому зв'язку, наприклад, Конституційний Суд Чеської Республіки у своєму рішенні від 11 липня 2006 року витлумачив принцип незмінюваності суддів як такий, що захищає проти свавільного звільнення з високої суддівської посади, та постановив, що відповідно до вимог Конституції, голови та заступники голів судів можуть бути звільнені лише «на підставах, передбачених законом і на основі рішення суду». Конституційний Суд підтвердив цей принцип у рішенні від 6 жовтня 2010 року, зазначивши, що «неможливо створювати подвійність юридичного становища голови суду як посадової особи державної адміністрації, з одного боку, та судді, з другого. Це та ж сама особа, в якій поєднано функції обох посад».

138. На думку Гельсінського фонду з прав людини, хоча держави мають право здійснювати далекосяжні конституційні реформи, це право слід обмежувати вимогами щодо дотримання принципів верховенства права. Щоб уникнути порушень принципу незалежності судової системи, ретельні конституційні реформи систем правосуддя слід супроводжувати відповідними перехідними положеннями з метою захисту суддів, які вже обіймають свої посади. Нарешті, фонд зазначив, що можливість для виконавчої або законодавчої влади усувати суддів може не тільки спричинити порушення суб'єктивних прав звільненого судді, але й поставити під загрозу ефективність гарантій, що містяться в статті 6 Конвенції.

139. Міжнародна комісія юристів вважала, що Конвенцію слід тлумачити так, щоб усунути обмеження на свободу вираження поглядів суддями, які б перешкоджали праву та обов'язку суддів висловлюватися на захист незалежності судової системи. Вона послалася у цьому зв'язку на міжнародні стандарти, які визнають, що кожен суддя «відповідає за сприяння та захист незалежності судової влади» (див. пункт 81 вище). Можливий обсяг обмежень права на свободу вираження поглядів цивільними службовцями, як встановлено рішенням у справі «Фогт проти Німеччини» (*Vogt v. Germany*, 26 вересня 1995 року, Серія А, № 323), слід тлумачити стосовно суддів у світлі особливої ролі судової влади як незалежної гілки державної влади, згідно з принципами розподілу повноважень і верховенства права. За умови, що повага до суддівської посади збережена, а сутність і видимість незалежності та неупередженості правосуддя не підірвані, державі слід дотримуватися і захищати право та обов'язок суддів висловлювати свою думку, особливо з питань, що стосуються відправлення правосуддя і дотримання та захисту незалежності судової системи та верховенства права.

D. Оцінка Судом

1. Наявність втручання

(a) Застосування статті 10 Конвенції до заходів, спрямованих проти членів суддівського корпусу

140. Суд визнав у своїй практиці застосовність статті 10 до цивільних службовців в цілому (див. пункт 53 згаданого вище рішення у справі Фогт і пункт 52 рішення у справі «Гужа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*) [ВП], № 14277/04, ЄСПЛ 2008) і до членів суддівського корпусу (див. пункти 41–42 рішення у справі «Віллі проти Ліхтенштейну» [ВП], № 28396/95, ЄСПЛ 1999-VII, і пункт 149 згаданого вище рішення у справі Гарабіна щодо колишнього Голови Верховного Суду Словацької Республіки). Однак у справах, що стосуються дисциплінарного провадження, звільнення або призначення суддів, Суд мав спочатку переконатися, чи становив захід, на який подано скаргу, втручання в здійснення заявником свободи вираження поглядів (у вигляді «формальності, умови, обмеження чи стягнення»), або ж оспорюваний захід лише вплинув на реалізацію права обіймати державну посаду в системі відправленні правосуддя – права, не закріпленого Конвенцією. Для того, щоб відповісти на це запитання, межі такого заходу мають бути визначені в контексті фактичної сторони справи та відповідного законодавства (виклад відповідної практики див. у пунктах 42–43 згаданого вище рішення в справі Віллі; згаданий вище ухвалі щодо прийнятності у справі Гарабіна; пункти 77–79 рішення в справі «Каясу проти Туреччини» (*Kayasu v. Turkey*), №№ 64119/00 і 76292/01, від 13 листопада 2008 року; пункт 79 рішення у справі «Кудешкіна проти Росії» (*Kudeshkina v. Russia*), № 29492/05, від 26 лютого 2009 року; пункти 55–57 рішення у справі «Пойраз проти Туреччини» (*Poyraz v. Turkey*), № 15966/06, від 7 грудня 2010 року; і в пункті 149 згаданого вище рішення в справі Гарабіна).

141. У справі Віллі Суд встановив, що надісланий заявникові (Голові Адміністративного суду Ліхтенштейну) князем Ліхтенштейну лист, в якому він оголосив про свій намір не призначати заявника повторно на державну посаду, становив «стягнення за попередню реалізацію заявником свого права на свободу вираження поглядів» (див. пункт 50 згаданого вище рішення у справі Віллі). Суд зазначив, що в цьому листі князь піддав критиці зміст публічної лекції заявника про повноваження Конституційного Суду і заявив про намір покарати його за його думку щодо певних питань конституційного права. Тому Суд дійшов висновку, що стаття 10 була застосовною і що мало місце втручання в право заявника на свободу вираження поглядів. Аналогічно, у справі «Кудешкіна проти Росії» (згаданий вище) Суд зазначив, що рішення про заборону заявниці обіймати посаду судді

було викликане її заявами у засобах масової інформації. Ані придатність заявниці до державної служби, ані її професійна здатність здійснювати суддівські функції не оскаржувалися перед національними органами влади. Таким чином, оскаржуваний захід по суті стосувався свободи вираження поглядів, а не зайняття державної посади в системі відправлення правосуддя – права, не гарантованого Конвенцією (див. пункти 79–80 рішення у справі Кудешкіної; див. також, щодо дисциплінарного звільнення прокурора, пункти 77–81 згаданого вище рішення у справі Каясу).

142. Навпаки, в інших справах Суд визнавав, що оскаржуваний захід як такий стосувався сфери зайняття публічної посади в системі відправлення правосуддя і не був пов'язаним зі здійсненням свободи вираження поглядів. У згаданій вище ухвалі щодо прийнятності у справі Гарабіна Суд визнав, що пропозиція Уряду про звільнення заявника з посади Голови Верховного Суду (на основі доповіді міністра юстиції) фактично була пов'язана зі здатністю заявника виконувати свої функції, тобто з оцінкою його професійної кваліфікації та особистісних якостей в контексті його діяльності та уявлень про державне управління Верховним Судом. Доповідь, представлена міністром юстиції, серед іншого, посилалася на те, що заявник не ініціював звільнення судді Верховного суду, який напав на співробітника Міністерства юстиції, а також на те, що він, як стверджувалося, не застосовував професійні критерії до висування кандидатів на посади у Верховному Суді. Хоча доповідь також посилалася на погляди заявника щодо проекту змін до Конституції (в яких він висловлював занепокоєність про розподіл повноважень і незалежність судової влади), надані Судові документи не свідчили про те, що пропозиція про звільнення заявника була «виключно чи переважно викликана цими поглядами». Аналогічно, в рішенні у справі Гарабіна (згадуваному вище), принципово важливий аспект справи становила саме професійна поведінка заявника в контексті відправлення правосуддя. Дисциплінарне провадження щодо нього (після відмови дозволити співробітникам Міністерства фінансів провести перевірку, яка, на його думку, мала проводитися Головним контрольно-ревізійним управлінням), стосувалося виконання ним обов'язків Голови Верховного Суду, а отже, належало до сфери його зайнятості на цивільній службі. Крім того, дисциплінарний проступок, у вчиненні якого його було визнано винним, не був пов'язаний з якимись заявами чи думками, висловленими ним під час публічних дискусій. Відповідно, Суд дійшов висновку, що оскаржуваний захід не становив втручання в права за статтею 10 і визнав відповідну скаргу неприйнятною через її явну необґрунтованість (див. пункти 150–153 згаданого вище рішення у справі Гарабіна).

(b) Чи мало місце втручання в цій справі

143. Як зазначалося вище, Суд спочатку має встановити, чи становив оскаржуваний захід втручання у здійснення заявником свободи вираження поглядів. Для того, щоб відповісти на це запитання, межі такого заходу мають бути визначені в контексті фактичної сторони справи та відповідного законодавства (див. пункт 43 згаданого вище рішення у справі Вілле). З огляду на обставини цієї справи та характер тверджень, Суд вважає, що це питання слід розглядати у світлі загальних принципів, що впливають з його практики оцінки доказів. У зв'язку з цим він повторює, що в оцінці доказів дотримувався стандарту доведення «поза розумним сумнівом». Однак він ніколи не ставив собі за мету запозичити підхід національних правових систем, що використовують це правило. Роль Суду полягає не у винесенні рішення про винуватість у вчиненні злочину або цивільну відповідальність, а про відповідальність Договірних Держав відповідно до Конвенції. Специфічність його завдання відповідно до статті 19 Конвенції – гарантувати дотримання Договірними Державами своїх зобов'язань із забезпечення засадничих прав, закріплених Конвенцією, – обумовлює його підхід до питань свідчень і доказів (пункт 147 рішення у справі «Начова та ін. проти Болгарії» (*Nachova and Others v. Bulgaria*) [ВП], №№ 43577/98 і 43579/98, ЄСПЛ 2005-VII). Суд робить ті висновки, які, на його думку, підтверджуються вільною оцінкою всіх доказів, зокрема припущень, що можуть впливати з фактів у їхній сукупності та доводів сторін. Відповідно до його практики, доказ може впливати із сукупності достатньо переконливих, чітких і узгоджених висновків або аналогічних неспростованих презумпцій фактів (там само). Суд у своїй практиці допускав щодо цього гнучкість, беручи до уваги характер матеріального права, що розглядається, і всі пов'язані з цим труднощі доказування. В деяких випадках тільки Уряд-відповідач має доступ до інформації, здатної підтвердити або спростувати твердження заявника; отже, суворе застосування принципу *affirmanti, non neganti, incumbit probatio* неможливе (див. пункт 79 рішення у справі «Фадєєва проти Росії» (*Fadeyeva v. Russia*), № 55723/00, ЄСПЛ 2005-IV). Хоча ці принципи в основному застосовувалися в контексті статей 2 і 3 Конвенції (див. пункт 79 рішення у справі «Акташ проти Туреччини» (*Aktaş v. Turkey*), № 24351/94, ЄСПЛ 2003-V (витяги), і пункти 151–152 рішення у справі «Ель-Масрі проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (*El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*) [ВП], № 39630/09, ЄСПЛ 2012), Суд зазначає, що існує низка прикладів, коли їх застосовували до інших прав, закріплених Конвенцією (стаття 5 в пунктах 88–90 рішення у справі «Крянге проти Румунії» (*Creangă v. Romania*) [ВП], № 29226/03, 23 лютого 2012 року; стаття 8 у зазначеному вище рішенні у справі Фадєєвої; стаття 11 у

пунктах 68–73 рішення у справі «Махмудов проти Росії» (Makhmudov v. Russia), № 35082/04, 26 липня 2007 року; і стаття 14 у пунктах 177–179 рішення у справі «Д. Г. та інші проти Чеської Республіки» (D.H. and Others v. the Czech Republic) [ВП], № 57325/00, ЄСПЛ 2007-IV).

144.Ці принципи особливо актуальні в цій справі, оскільки жоден національний суд ніколи не розглядав твердження заявника та причини дострокового припинення його повноважень Голови Верховного Суду. Саме з огляду на ці обставини, Велика палата погоджується з підходом Палати, згідно з яким обставини справи та послідовність подій треба оцінювати й розглядати «в їхній сукупності» (див., для порівняння, пункти 83–84 рішення у справі «Іванова проти Болгарії» (Ivanova v. Bulgaria), № 52435/99, 12 квітня 2007 року).

145.Суд вважає за потрібне нагадати послідовність подій у цій справі. Насамперед він зазначить, що заявник, виконуючи свої професійні обов'язки Голови Верховного Суду та Національної ради юстиції, публічно висловлював свою точку зору щодо різних законодавчих реформ, що зачіпають судову систему. 12 лютого 2011 року представник заявника розповів газеті про побоювання заявника стосовно проекту закону «Про скасування», що передбачав скасування вироків, які набрали чинності (див. пункт 16 вище). 24 березня 2011 року він виступив з промовою в Парламенті щодо деяких аспектів проекту нового Основного Закону Угорщини (див. пункт 18 вище). 7 квітня 2011 року заявник разом з іншими головами судів звернувся з листом до Президента Республіки та Прем'єр-міністра, піддавши критиці передбачене проектом Основного Закону Угорщини зниження обов'язкового пенсійного віку суддів (див. пункт 19 вище). 11 квітня 2011 року заявник звернувся з листом до Прем'єр-міністра, в якому знову піддав критиці пропозицію щодо віку виходу суддів у відставку, підкресливши, що ця пропозиція є принизливою і порушує принципи незалежності та незмінюваності суддів (див. пункт 20 вище). 14 квітня 2011 року заявник як Голова Національної ради юстиції, разом з пленумом Верховного Суду, а також іншими головами судів, опублікував заяву, де знову містилася критика нового пенсійного віку суддів, а також пропозиції щодо змін в Національній раді юстиції (див. пункт 21 вище). У заяві вони висловили думку, що новий пенсійний вік регламентується Основним Законом з метою виключити будь-яку можливість судового перегляду Конституційним Судом, і припустили, що за таким підходом криється політична мотивація. 4 серпня 2011 року заявник оскаржив у Конституційному Суді деякі нові законодавчі акти про судові провадження (див. пункт 22 вище). 3 листопада 2011 року заявник виступив у Парламенті з черговою промовою, висловивши занепокоєність з приводу пропозиції про заміну Національної ради юстиції органом зовнішнього управління (Національним судовим бюро), якому доручене управління судами (див. пункт 23 вище). У своєму виступі заявник піддав різкій критиці

пропозицію і заявив, що новий орган матиме «надмірні», «неконституційні» та «неконтрольовані» повноваження. Заявник знову розкритикував новий пенсійний вік для суддів, зазначивши, що це матиме важкі наслідки для Верховного Суду.

146. Суд також звертає увагу на те, що два члени парламентської більшості, один з яких був міністром юстиції, 14 квітня і 19 жовтня 2011 року дали інтерв'ю, в яких заявили, що Голова Верховного Суду залишиться на посаді як Голова нової Курії і що зміниться лише назва установи (див. пункт 25 вище). 6 липня 2011 року Уряд запевнив Венеціанську комісію, що редакція перехідних положень Основного Закону не буде використовуватися для необґрунтованого припинення повноважень осіб, обраних за попереднього правового режиму (див. пункт 26 вище). Суд не приймає аргумент Уряду про те, що той факт, що ці два інтерв'ю були дані після того, як заявник висловив деякі зі своїх критичних зауважень, нібито доводить, що оскаржуваний захід не був у кінцевому результаті наслідком цих критичних зауважень. Всі пропозиції про припинення його повноважень Голови Верховного Суду були оприлюднені і внесені до Парламенту між 19 і 23 листопада 2011 року, незабаром після його промови в Парламенті 3 листопада 2011 року, та ухвалені протягом вкрай короткого часу. Припинення повноважень заявника вступило в силу 1 січня 2012 року, коли набрав чинності Основний Закон, а нова Курія стала правонаступником Верховного Суду.

147. Крім того, Суд звертає увагу на те, що 9 листопада 2011 року до Закону «Про організацію та діяльність судів» були внесені зміни, якими запроваджувався додатковий кваліфікаційний критерій для виборів Голови Курії (див. пункти 35 і 50 вище). Кандидатами на цю посаду могли бути судді, яких призначили безстроково та які до цього обіймали посаду судді в Угорщині принаймні п'ять років. Час роботи суддею в міжнародному суді не зараховувався, внаслідок чого заявник втратив право претендувати на посаду Голови нової Курії.

148. На думку Суду, з урахуванням послідовності подій не як окремих і різних інцидентів, а у всій їхній повноті, існують докази *prima facie* причинно-наслідкового зв'язку між здійсненням заявником свободи вираження поглядів і припиненням його повноважень. Це підтверджується численними документами, наданими заявником, в яких він посилається на поширену думку про наявність такого причинно-наслідкового зв'язку. Вони включають в себе не тільки статті, опубліковані в угорській і міжнародній пресі, але й документи, ухвалені установами Ради Європи (див. позицію Моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи в пункті 62 і позицію Венеціанської комісії в пункті 59).

149. Суд вважає, що відразу після отримання доказів *prima facie* на користь заявника і підтвердження наявності причинно-наслідкового зв'язку, тягар доведення має перейти на Уряд. Це є особливо важливим

у справі, що розглядається, оскільки причини припинення повноважень заявника відомі лише Уряду і не встановлювалися чи переглядалися незалежним судом або органом, на відміну від справи колишнього заступника Голови Верховного Суду. Суд звертає увагу на те, що пояснення, свого часу надані в законопроектах, якими вносилися зміни з метою припинення повноважень заявника, не були занадто детальними. Законопроекти в загальних рисах посилялися на новий Основний Закон Угорщини, правонаступництво Верховного Суду та зміни в судовій системі, що випливають з цього Закону, без роз'яснення відмінностей, які спричинили дострокове припинення повноважень заявника на посаді Голови. Це не може вважатися за достатнє з огляду на обставини цієї справи, враховуючи те, що в попередніх законопроектах, внесених у межах законодавчого процесу, не згадувалося про припинення повноважень заявника (див. пункт 30 вище, редакції від 21 жовтня та 17 листопада 2011 року), і що попередні заяви Уряду і представників парламентської більшості вказували на прямо протилежне, а саме, що повноваження заявника не будуть припинені після набрання чинності Основним Законом (див. пункти 25 та 26 вище). До того ж, ані здатність заявника здійснювати свої функції голови вищого судового органу, ані його професійна поведінка не ставилися під сумнів органами влади країни (і навпаки, див. згадану вище ухвалу щодо прийнятності у справі Гарабіна та пункт 151 згаданого вище рішення у справі Гарабіна).

150. Стосовно причин, висунутих Урядом у виправдання оскаржуваного заходу перед Судом, ніяк не очевидно, що зміни, внесені до функцій вищого судового органу або завдань його голови, мали настільки докорінний характер, що могли або мали спричинити дострокове припинення повноважень заявника. Уряд відзначив, що посада, на яку обрали заявника, перестала існувати, оскільки його діяльність була в основному пов'язана з управлінськими функціями Голови Національної ради юстиції, які, після набрання чинності Основним Законом, відокремили від функцій Голови Курії. У цьому зв'язку Суд хотів би підкреслити, що посада Голови Національної ради юстиції виглядала допоміжною до посади Голови Верховного Суду, а не навпаки. До того ж, якщо заявник на момент свого обрання вважався компетентним здійснювати обидві функції, той факт, що одну з них згодом вилучили, в принципі не може впливати на його придатність надалі здійснювати другу функцію. Зважаючи на заявлені зміни в компетенції вищого судового органу, вони не вбачаються такими, що мають настільки докорінний характер. Головною новою компетенцією, якою наділили Курію, стало право перевіряти законність актів, ухвалених органами місцевого самоврядування, а також встановлювати недотримання органами місцевого самоврядування законодавчих зобов'язань. Що ж стосується обов'язків із забезпечення узгодженості судової практики, то вони вже

існували раніше (див. частину 2 статті 47 попередньої Конституції, в якій згадуються керівні рішення про єдність судової практики), хоча, за новим законодавством, для виконання цього завдання були впроваджені нові засоби з більш докладною регламентацією (створення груп з аналізу судової практики, публікація основних рішень судів нижчих інстанцій).

151.Таким чином, Суд вважає, що Уряд не зміг переконливо довести, що оскаржуваний захід був продиктований ліквідацією посади заявника в контексті реформи вищого судового органу. Відповідно, він погоджується із заявником у тому, що дострокове припинення його повноважень було викликане поглядами і критичними зауваженнями, публічно висловленими ним в рамках його професійних обов'язків.

152.Враховуючи викладене, Суд приходить до висновку, що дострокове припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду становило втручання у здійснення ним права на свободу вираження поглядів, гарантоване статтею 10 Конвенції (див., *mutatis mutandis*, пункт 51 згаданого вище рішення у справі Вілле і пункт 80 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної). Таким чином, залишається розглянути питання про те, чи було це втручання виправданим відповідно до статті 10 § 2.

2. Щодо виправданості втручання

(a) «Встановлене законом»

153.Суд звертає увагу на те, що припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду передбачалося ч. 2 статті 11 перехідних положень Основного Закону Угорщини та ч. 1 статті 185 Закону «Про організацію та діяльність судів», обидва з яких набрали чинності 1 січня 2012 року. Заявник стверджував, що для цілей Конвенції ці положення не можна розглядати як «закон», зважаючи на їхню індивідуалізовану, зворотну та свавільну дію.

154.Що стосується індивідуалізованого характеру оскаржуваних законів, Суд вже висловлював вище деякі сумніви в пунктах 117 і 121 щодо відповідності цих законів вимогам верховенства права. Однак Суд виходить з того, що втручання було «встановлене законом» у розумінні частини 2 статті 10, оскільки оскаржуване втручання порушує статтю 10 з інших причин (див. пункт 175 нижче).

(b) Легітимна мета

155.Уряд стверджував, що припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду було спрямоване на підтримання авторитету і неупередженості правосуддя в розумінні статті 10 § 2. Він посилався на обставини обрання заявника Головою Верховного Суду в 2009 році,

а також на те, що його посада значною мірою мала адміністративний і «урядовий» характер, і це виправдовувало припинення його повноважень наміром підвищити незалежність судової влади.

156. Суд визнає погоджується з тим, що зміни в правилах обрання голови вищої судової інстанції країни задля зміцнення незалежності особи, яка обіймає цю посаду, можуть бути пов'язані з легітимною метою «підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» в розумінні статті 10 § 2. Проте Суд дотримується думки, що Держава-учасник не може правомірно посилається на незалежність судової влади для виправдання такого заходу, як дострокове припинення повноважень голови суду, з причин, які не передбачені законом і не мають нічого спільного з підставами професійної некомпетентності чи неправомірних дій. Суд вважає, що такий захід не може сприяти меті підвищення незалежності судової влади, оскільки він одночасно і з наведених вище причин (див. пункти 151 і 152) став наслідком попередньої реалізації права на свободу вираження поглядів заявником, який був вищою посадовою особою в судових органах. Як зазначено вище в контексті статті 6, цей захід також перешкоджав його праву обіймати свою посаду Голови Верховного Суду повний шестирічний строк, визнаний національним законодавством. За цих обставин, замість того, щоб сприяти меті підтримки незалежності судової влади, дострокове припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду стало вочевидь несумісним з цією метою.

157.3 цього впливає, що Суд не може погодитися з тим, що оскаржуване втручання переслідувало легітимну мету, на яку посилався Уряд у розумінні статті 10 § 2. Якщо встановлено, що втручання не мало «легітимної мети», немає потреби встановлювати, чи було воно «необхідним у демократичному суспільстві» (див. пункт 117 рішення у справі «Хужин та інші проти Росії» (Khuzhin and Others v. Russia), № 13470/02, 23 жовтня 2008 року). Однак, з урахуванням конкретних обставин цієї справи та доводів сторін, Суд вважає за важливе також розглянути, чи було оскаржуване втручання «необхідним у демократичному суспільстві».

(с) «Необхідне в демократичному суспільстві»

(i) Загальні принципи свободи вираження поглядів

158. Загальні принципи, пов'язані з потребою у втручанні в свободу вираження поглядів і неодноразово повторені Судом з моменту винесення рішення у справі «Хендісайд проти Сполученого Королівства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 грудня 1976 року, Серія А, № 24), нещодавно були підтверджені в пункті 124 рішення у справі «Моріс проти Франції» (Morice v. France) [ВП], № 29369/10, 23 квітня 2015; пункті 131 рішення у справі «Delfi AS проти Естонії» (Delfi AS v. Estonia) [ВП], № 64569/09, ЄСПЛ 2015; і в пункті 196

рішення у справі «Перінчек проти Швейцарії» (Perinçek v. Switzerland) [ВП], № 27510/08, ЄСПЛ 2015 (витяги), наступним чином:

«(i) Свобода вираження поглядів становить одну з основних підвалин демократичного суспільства та одну з основних умов його прогресу і самореалізації кожної особи. З урахуванням положень статті 10 § 2, вона стосується не лише тієї “інформації” або тих “ідей”, які сприймаються позитивно або вважаються необразливими чи незначущими, але й тих, які викликають образи, обурюють чи турбують. Такими є вимоги плюралізму, терпимості й широти поглядів, без яких неможливе “демократичне суспільство”. Як зазначено в статті 10, на цю свободу поширюються винятки, які, однак... слід тлумачити вузько, а потребу в будь-яких обмеженнях слід переконливо доводити...

(ii) Прикметник “необхідний” в розумінні статті 10 § 2 припускає існування “нагальної суспільної потреби”. Договірні Держави мають певну свободу розсуду для визначення того, чи існує така потреба, але ця свобода тісно пов’язана з європейською системою нагляду, що поширюється як на законодавство, так і на рішення, що його застосовують, навіть коли такі рішення ухвалюються незалежним судом. Тому Суд уповноважений виносити остаточне рішення про те, чи є “обмеження” сумісним зі свободою вираження поглядів, захищеною статтею 10.

(iii) Завданням Суду під час здійснення наглядової юрисдикції є не підміна собою компетентних національних органів, а радше перевірка, відповідно до статті 10, рішень, ухвалених ними в межах своєї свободи розсуду. Це не означає, що нагляд обмежується встановленням лише того, чи скористалася Держава-відповідач своєю свободою розсуду розумно, обережно та добросовісно; обов’язком Суду є також розгляд оскаржуваного втручання у світлі справи в цілому та визначення того, чи було воно “пропорційним переслідуваній легітимній меті” та чи були підстави, наведені національними органами влади на його виправдання, “доречними та достатніми”... Під час цього Суд має переконатися в тому, що національні органи влади застосовували норми, які відповідають принципам, втіленим у статті 10, а також у тому, що вони спиралися на прийнятну оцінку відповідних фактів...».

159. Крім того, що стосується рівня захисту, стаття 10 § 2 Конвенції майже не надає можливості обмежувати політичні промови чи дебати з питань, що становлять громадський інтерес (див. пункт 61 рішення у справі «Сюрек проти Туреччини (№ 1)» (Sürek v. Turkey (no. 1)) [ВП], № 26682/95, ЄСПЛ 1999-IV; пункт 46 рішення у справах «Лендон, Очаковські-Лоран і Джулі проти Франції» (Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France) [ВП], №№ 21279/02 і 36448/02, ЄСПЛ 2007-IV; і пункт 90 рішення у справі «Axel Springer AG проти Німеччини» (Axel Springer AG v. Germany) [ВП], № 39954/08, 7 лютого 2012 року). Відповідно, високий рівень захисту свободи вираження поглядів і вузькі межі свободи розсуду, як правило, надаються тоді, коли зауваження стосуються питань громадського інтересу, як, наприклад, зауваження про функціонування судової системи (див. пункт 43 рішення у справі «Ролан Дюма проти Франції» (Roland Dumas v. France), № 34875/07, 15 липня 2010 року, і пункт 125 згаданого вище рішення у справі Моріс).

160. Суд повторює, що характер і суворість накладених стягнень також є чинниками, які слід враховувати при здійсненні оцінки пропорційності втручання. Як Суд раніше зазначав, втручання в свободу вираження поглядів може мати охолоджувальний ефект на здійснення цієї свободи (див. пункт 95 згаданого вище рішення у справі Гужи та пункт 127 згаданого вище рішення у справі Моріс).

161. Нарешті, для того, щоб оцінити виправданість оскаржуваного заходу, необхідно мати на увазі, що надані заявнику справедливості провадження і процесуальні гарантії є тими чинниками, які слід враховувати при здійсненні оцінки пропорційності втручання в свободу вираження поглядів, гарантовану статтею 10 (див., *mutatis mutandis*, пункти 47–48 рішення у справі «Кастеллс проти Іспанії» (Castells v. Spain), 23 квітня 1992 року, Серія А № 236; пункт 61 рішення у справі «Association Ekin проти Франції» (Association Ekin v. France), № 39288/98, ЄСПЛ 2001-VIII; пункт 66 рішення у справі «Коломбані та інші проти Франції» (Colombani and Others v. France), № 51279/99, ЄСПЛ 2002-V; пункт 95 рішення у справі «Стіл і Морріс проти Сполученого Королівства» (Steel and Morris v. the United Kingdom), № 68416/01, ЄСПЛ 2005-II; пункти 171 і 181 рішення у справі «Кіпріану проти Кіпру» (Kıprıanoğlu v. Cyprus) [ВП], № 73797/01, ЄСПЛ 2005-XIII; пункти 23–24 рішення у справі «Мамер проти Франції» (Mamère v. France), № 12697/03, ЄСПЛ 2006-XIII; пункт 83 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної; а також пункт 155 згаданого вище рішення у справі Моріс). Суд вже встановлював, що відсутність ефективного судового розгляду може свідчити на користь констатації факту про порушення статті 10 (див., зокрема, пункти 45–56 рішення у справі «Ломбарді Валлаурі проти Італії» (Lombardi Vallauri v. Italy), № 39128/05, 20 жовтня 2009 року). Дійсно, як Суд раніше визнавав у контексті статті 10, «особливе значення в цьому відношенні має якість ... судового перегляду потреби заходу, у тому числі використання відповідної свободи розсуду» (див. пункт 108 рішення у справі «Animal Defenders International проти Сполученого Королівства» (Animal Defenders International v. the United Kingdom) [ВП], № 48876/08, ЄСПЛ 2013 (витяги)).

(ii) Загальні принципи свободи вираження поглядів суддями

162. Хоча Суд визнавав, що держава може правомірно покладати на цивільних службовців, у зв'язку з їхнім статусом, обов'язок діяти розсудливо, цивільні службовці є фізичними особами та, як такі, можуть претендувати на захист статті 10 Конвенції (див. пункт 53 згаданого вище рішення у справі Фогта та пункт 70 згаданого вище рішення у справі Гужи). Таким чином, Судові, з огляду на обставини кожної справи, належить визначати, чи був досягнутий справедливий баланс між засадничим правом особи на свободу вираження поглядів і

законним інтересом демократичної держави в забезпеченні того, щоб її цивільна служба належним чином сприяла досягненню цілей, перелічених у статті 10 § 2. Здійснюючи такий розгляд, Суд матиме на увазі, що кожного разу, коли предметом судового спору стає право цивільного службовця на свободу вираження поглядів, «обов'язки та відповідальність», згадані в статті 10 § 2, набувають особливого значення, що виправдовує надання національній владі певної свободи розсуду у визначенні того, чи є оскаржуване втручання пропорційним зазначеній вище меті (див. пункт 53 згаданого вище рішення у справі Фогта та пункт 41 рішення у справі «Албайрак проти Туреччини» (*Albayrak v. Turkey*), № 38406/9, 31 січня 2008 року).

163.3 огляду на те важливе місце, яке органи судової влади займають серед державних органів у демократичному суспільстві, Суд знову нагадує, що такий підхід також застосовується в разі обмежень на свободу вираження поглядів суддею у зв'язку з виконанням ним своїх службових обов'язків, попри те, що судова влада не є частиною звичайної цивільної служби (див. пункт 42 згаданого вище рішення у справі Албайрака та згадане вище рішення у справі Піткевич).

164. Суд визнав, що від державних службовців, які обіймають посади в судових органах, можна очікувати стриманості в здійсненні свободи вираження поглядів у всіх випадках, коли авторитет і неупередженість судової влади можуть ставитися під сумнів (див. пункт 64 згаданого вище рішення у справі Вілле; пункт 92 згаданого вище рішення у справі Каясу; пункт 86 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної; і пункт 71 згаданого вище рішення у справі Ді Джованні). Розповсюдження навіть точної інформації має здійснюватися помірковано і належним чином (див. пункт 93 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної). Суд неодноразово підкреслював ту особливу роль, яку відіграє в суспільстві судова система, а також те, що їй як гаранту правосуддя – засадничої цінності у правовій державі – треба користуватися суспільною довірою для успішного виконання своїх обов'язків (див. пункт 86 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної та пункт 128 згаданого вище рішення у справі Моріс). Саме з цієї причини органи судової влади тією мірою, якою це стосується здійснення ними своєї судової функції, зобов'язані проявляти максимальну обачність у справах, якими вони займаються, задля збереження своєї репутації неупереджених суддів (див. пункт 59 згаданого вище рішення у справі Олуїча).

165. Водночас Суд також підкреслив, що з огляду, зокрема, на все більше значення, яке набувають розподіл повноважень і важливість забезпечення незалежності судової системи, будь-яке втручання в свободу вираження поглядів суддею, який обіймає таку ж посаду, що і заявник, потребує ретельного вивчення з боку Суду (див. згадану вище ухвалу щодо прийнятності у справі Гарабіна; див. також пункт 64 згаданого вище рішення у справі Вілле). До того ж питання, що

стосуються функціонування системи правосуддя, належать до сфери громадського інтересу, і вони взагалі користуються високим ступенем захисту за статтею 10 (див. пункт 86 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної та пункт 128 згаданого вище рішення у справі Моріс). Навіть якщо обговорюване питання має політичний підтекст, це саме по собі є недостатнім для того, щоб перешкоджати судді робити заяву з цього приводу (див. пункт 67 згаданого вище рішення у справі Вілле). Питання, що стосуються розподілу влади, можуть бути пов'язані з дуже важливими проблемами демократичного суспільства, в отриманні інформації про які громадськість має законний інтерес і які входять до сфери політичних дискусій (див. пункт 88 згаданого вище рішення у справі Гужи).

166. У контексті статті 10 Конвенції Суд повинен враховувати обставини та загальну ситуацію, за яких були зроблені відповідні заяви (див., *mutatis mutandis*, пункт 162 рішення у справі Моріс). Він має розглянути оскаржуване втручання в світлі справи в цілому (див. пункт 63 згаданого вище рішення у справі Вілле і пункт 40 згаданого вище рішення у справі Албайрак), надаючи особливого значення посаді, що обіймає заявник, його заявам, а також контексту, в якому вони були зроблені.

167. Нарешті, Суд знову звертає увагу на «охолоджувальний ефект», який полягає в тому, що побоювання стягнення має відображення на реалізації свободи вираження поглядів, особливо в інших суддів, які бажають взяти участь у публічних дискусіях з питань відправлення правосуддя і судової влади (див. пункти 99–100 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної). Цей ефект, що діє на шкоду суспільству в цілому, також є фактором, який стосується пропорційності накладеного стягнення або застосованого карального заходу (див. пункти 99 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної).

(iii) Застосування зазначених принципів у цій справі

168. Суд повторює свій висновок про те (див. пункт 151 вище), що оскаржуване втручання було спричинене поглядами та критичними зауваженнями, публічно висловленими заявником під час реалізації ним свого права на свободу вираження поглядів. У зв'язку з цим він зазначає, що заявник висловлював свої погляди щодо спірних законодавчих реформ у рамках своїх професійних обов'язків Голови Верховного Суду та Національної ради юстиції. Висловлення, після збору та узагальнення думок судів нижчих інстанцій, свого висновку щодо законодавчих реформ, які стосувалися судової системи, були не лише його правом, але й обов'язком як Голови Національної ради юстиції (див. пункт 44 вище). Заявник також скористався своїми повноваженнями, щоб оскаржити відповідні законодавчі акти в Конституційному Суді, та скористався можливістю, згідно з

регламентом, двічі висловити свою точку зору безпосередньо перед Парламентом (див. пункт 46 вище). Тому Суд надає особливого значення посаді, яку обіймав заявник, до функцій та обов'язків якого входило висловлення своїх поглядів на законодавчі реформи, що ймовірно могли вплинути на судову владу та її незалежність. У цьому зв'язку він посиляється на документи Ради Європи, де визнається, що кожен суддя є відповідальним за сприяння та захист незалежності судової влади (див. параграф 3 Великої Хартії суддів, наведений у пункті 81) і що судді та органи судової влади мають надавати консультації та залучатися до підготовки законодавчих актів, що стосуються їхнього статусу і, в більш загальному сенсі, – функціонування судової системи (див. параграф 34 Висновку КРЄС № 3 (2002), наведений у пункті 80 вище, і параграф 9 Великої Хартії суддів, наведений у пункті 81 вище).

169. У зв'язку з цим Суд не був переконаний доводами Уряду про те, що функції заявника на посаді Голови Верховного суду були більше адміністративно-управлінського, ніж суддівського характеру і що зняття заявника з посади «слід радше оцінювати у світлі правил, що регламентують звільнення політичних призначенців, а не правил, що регламентують звільнення суддів», оскільки тоді органи влади могли б правомірно врахувати погляди заявника на реформу судової системи.

170. Цю справу слід також відрізнити від інших справ, у яких головним питанням була суспільна довіра до судової влади та потреба в захисті такої довіри від деструктивних нападів (див. пункт 81 згаданого вище рішення у справі Ді Джованні та пункт 86 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної). Хоча Уряд посилався на потребу в підтриманні авторитету та неупередженості судових органів, думки та твердження, публічно висловлені заявником, не містили нападів на інших представників судової влади (див., для порівняння, згадані вище рішення у справах Ді Джованні та Пойраз); також вони не були пов'язані з критикою поведінки суддівського корпусу під час розгляду справ у провадженні (див. пункт 94 згаданого вище рішення у справі Кудешкіної).

171. Навпаки, заявник висловлював свої погляди та критичні зауваження щодо конституційної та законодавчої реформ, що зачіпають судову владу, з питань, пов'язаних з функціонуванням і реформуванням судової системи, незалежністю та незмінюваністю суддів і зниженням пенсійного віку для суддів. Усі ці питання становлять громадський інтерес (див., *mutatis mutandis*, пункти 86 і 94 рішення у справі Кудешкіної). Його висловлювання не виходили за межі звичайної критики з суто професійної точки зору. Відповідно Суд вважає, що позиція і твердження заявника, які чітко вписуються в контекст дискусії з питань, що становлять великий громадський інтерес, потребували високого ступеня захисту свободи вираження поглядів і ретельного розгляду будь-якого втручання, з наданням

органам влади Держави-відповідача відповідно вузької свободи розсуду.

172. Крім того, хоча заявник залишився на посаді судді та голови цивільної палати нової Курії, його зняли з посади Голови Верховного Суду за три з половиною роки до закінчення строку, який було встановлено відповідно до законодавства, чинного на момент його обрання. Це навряд чи узгоджується з особливою увагою, яку слід приділяти сутності функціонування судової влади як самостійної гілки державної влади та принципу незмінюваності суддів, який, відповідно до практики Суду та міжнародних документів і документів Ради Європи, становить ключовий елемент у забезпеченні незалежності судової влади (див. принципи незмінюваності суддів, що впливають з практики Суду за статтею 6§ 1, в пункті 145 рішення у справі «Фруні проти Словаччини» (*Fruni v. Slovakia*), № 8014/07, 21 червня 2011 року, і в пункті 53 рішення у справі «Генрик Урбан і Ришард Урбан проти Польщі» (*Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland*), № 23614/08, 30 листопада 2010 року; див. міжнародні документи та матеріали Ради Європи в пунктах 72-79 і 81-85 вище; див. також, *mutatis mutandis*, рішення Суду ЄС від 8 квітня 2014 року у справі «Європейська комісія проти Угорщини» (*European Commission v. Hungary*) щодо дострокового звільнення з посади інспектора із захисту даних, згадане у пункті 70 вище). За цих обставин очевидним є те, що всупереч аргументам Уряду дострокове звільнення заявника з посади Голови Верховного Суду перешкоджало, а не служило самій меті забезпечення незалежності судової влади.

173. До того ж, дострокове припинення повноважень заявника безсумнівно створило «охолоджувальний ефект» у тому сенсі, що воно вочевидь знеохотило не тільки його, але й інших суддів і голів судів від подальшої участі в публічних дискусіях щодо законодавчих реформ, які стосуються судової системи, і, в більш загальному плані, – з питань, що стосуються незалежності судової влади.

174. Насамкінець слід звернути належну увагу на процесуальний аспект статті 10 (див. судову практику, згадану в пункті 161 вище). У світлі міркувань, які привели його до встановлення порушення статті 6 § 1 Конвенції, Суд вважає, що оскаржувані обмеження в реалізації заявником свого права на свободу вираження поглядів за статтею 10 Конвенції не супроводжувалися дієвими та достатніми гарантіями проти зловживань.

175. У цілому, навіть якщо припустити, що пояснення, на які посилається Держава-відповідач, були доречними, їх не можна вважати достатніми для доведення того, що втручання було «необхідним у демократичному суспільстві», попри наявність свободи розсуду, наявну в національних органах влади.

176. Таким чином, мало місце порушення статті 10 Конвенції.

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 В ПОЄДНАННІ ЗІ СТАТТЕЮ 10 КОНВЕНЦІЇ

177. Заявник скаржився у Палаті за статтею 13, взятою в поєднанні зі статтею 10 Конвенції, що йому було відмовлено в ефективному національному засобі правового захисту в зв'язку з достроковим припиненням його повноважень Голови Верховного Суду. Заявник прямо не скаржився на це у Великій палаті. Стаття 13 передбачає таке:

«Кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

178. Уряд стверджував, що стаття 13 не застосовується до цієї справи, оскільки заявник не може вважатися таким, що має небезпідставну скаргу за статтею 10.

179. Палата дійшла висновку, що з огляду на констатацію нею факту порушення статті 6 Конвенції, потреби виносити рішення щодо скарги заявника за статтею 13, взятою в поєднанні зі статтею 10 Конвенції, не було (див. пункт 113 рішення Палати).

180. Суд повторює, що стаття 13 вимагає застосування засобів правового захисту, наданих національним законодавством, лише щодо скарг, які можуть вважатися «небезпідставними» в розумінні Конвенції (див. справу «Бойл і Райс проти Сполученого Королівства» (*Boyle and Rice v. the United Kingdom*), 27 квітня 1988 року, пункт 52, Серія А, № 131).

181. Втім, Суд зазначає, що стаття 6 виступає стосовно статті 13 як *lex specialis*, оскільки вимоги статті 13 поглинаються більш суворими вимогами статті 6 (див., наприклад, пункт 87 рішення у справі «Кузнецов та інші проти Росії» (*Kuznetsov and Others v. Russia*), № 184/02, 11 січня 2007 року, і пункт 59 рішення у справі «Ефендієва проти Азербайджану» (*Efendiyeva v. Azerbaijan*), № 31556/03, 25 жовтня 2007 року). З огляду на висновки Суду щодо статті 6 § 1 Конвенції (див. пункт 122), ця скарга не порушує жодного окремого питання (див., наприклад, пункт 189 згаданого вище рішення у справі Олександра Волкова).

182. Таким чином, Суд вважає, що необхідності в окремому розгляді скарги за статтею 13, взятої в поєднанні зі статтею 10 Конвенції, немає.

IV. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 14 В ПОЄДНАННІ ЗІ СТАТТЕЮ 6 § 1 ТА СТАТТЕЮ 10 КОНВЕНЦІЇ

183. Заявник скаржився в Палаті, що з ним повелися інакше, ніж з іншими посадовими особами в аналогічній ситуації (іншими судовими службовцями, головою Конституційного Суду), внаслідок

висловлювання ним політично спірних поглядів. Тому заходи, спрямовані проти нього, становили не виправдане неоднакове поводження за ознакою «іншого переконання». Він посилався на статтю 14 Конвенції, взятую в поєднанні зі статтею 6 § 1 та статтею 10. Заявник не скаржився на це в прямій формі у Великій палаті. У статті 14 передбачено:

«Користування правами та свободами, визначеними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою».

184. Уряд стверджував, що оскільки стаття 6 є незастосовною до цієї справи, стаття 14, взята в поєднанні з цим положенням, також не є застосовною. Щодо скарги заявника за статтею 14, взятою в поєднанні зі статтею 10, то, на думку Уряду, ця скарга по суті є такою ж самою, що й скарга за статтею 10. У будь-якому разі, Уряд зазначив, що становище заявника як Голови Верховного Суду відрізняється від становища інших суддів та інших осіб, обраних Парламентом на державні посади. Його публічно-правовий статус є більш порівняним зі статусом Прем'єр-міністра, Президента Республіки та Голови Конституційного Суду, жоден з яких не має права на доступ до суду в разі зняття з посади. Уряд стверджував, що завдання і функції інших суддів Верховного Суду та голів судів нижчих інстанцій взагалі не постраждали або незначно постраждали внаслідок організаційних змін у судовій системі, а тому їхню ситуацію не можна порівнювати з обставинами, в яких опинився заявник.

185. Палата визнала, що з огляду на її висновки щодо статті 6 § 1 і статті 10 Конвенції, потреби в окремому розгляді скарги заявника за статтею 14, взятою в поєднанні з цими двома положеннями, не було.

186. Велика палата вважає, що скарга заявника за статтею 14 Конвенції по суті зводиться до тих самих скарг, які Суд вже розглянув за статтею 6 § 1 і статтею 10 Конвенції. З огляду на свою констатацію порушень цих статей (див. пункти 122 і 176 вище), Велика палата, як і Палата, вважає, що окремого питання за статтею 14 не виникає, і, відповідно, не робить окремих висновків щодо цієї статті (див., наприклад, пункт 65 рішення у справі «Отехі Мондрагон проти Іспанії» (*Otegi Mondragon v. Spain*), № 2034/07, ЄСПЛ 2011).

V. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

187. Стаття 41 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо національне право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі потреби, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію».

А. Шкода

188. Заявник стверджував, що внаслідок дострокового припинення своїх повноважень Голови Верховного Суду і набрання чинності законами зі зворотною силою про оплату праці на його посаді (див. пункт 52 вище), він втратив свою заробітну плату Голови, інші пільги, пов'язані з цією посадою, а також пільги після залишення ним посади (вихідна допомога за шість місяців і довічна доплата до пенсії), на які він мав би право як колишній Голова Верховного Суду. Він надав детальний розрахунок своєї вимоги про відшкодування матеріальної шкоди, яка склала 742 520 євро. Заявник стверджував, що існує чіткий причинно-наслідковий зв'язок між заявленою матеріальною шкодою та порушенням статті 10 Конвенції.

189. Заявник також стверджував, що внаслідок дострокового припинення своїх повноважень його професійна кар'єра і репутація зазнали шкоди, і що це викликало в нього значне розчарування. Він просив присудити йому справедливую сатисфакцію за моральну шкоду в розмірі 20 000 євро.

190. Хоча Уряд не заперечував, що втрачена заявником сума заробітної плати становить 59 319 євро, він оскаржував як надмірну загальну суму вимог заявника щодо справедливої сатисфакції. Так, Уряд звернув увагу на те, що вимоги заявника здебільшого стосувалися його скарги за статтею 1 Протоколу № 1, визнаної Палатою неприйнятною.

191. Не роблячи припущень щодо точної суми заробітної плати та пільг, які заявник отримав би, якби не сталося порушення Конвенції та якби він був здатний залишитися на посаді Голови Верховного Суду до кінця строку, Суд зазначає, що заявник зазнав матеріальної шкоди. Він також вважає, що заявник вочевидь мав зазнати моральної шкоди, компенсувати яку констатація факту порушення Конвенції в цьому рішенні повною мірою не зможе. Здійснюючи оцінку на справедливих засадах, а також у світлі всієї інформації, наявної в нього, Суд вважає за розумне присудити до сплати заявникові загальну суму в 70 000 євро за всі види зазнаної шкоди разом з будь-яким податком, що може бути нарахований на цю суму (див., *mutatis mutandis*, пункт 128 згаданого вище рішення у справі Каясу).

В. Судові та інші витрати

192. Заявник вимагав відшкодування суми в розмірі 153 532 євро за судові та інші витрати, понесені під час розгляду справи Палатою, а також відшкодування суми в розмірі 27 338,70 євро за судові та інші витрати, понесені під час розгляду справи Великою палатою (включно з понесеними під час відкритих слухань у Великій палаті). Він надав докладні розрахунки із зазначенням кількості годин, витрачених його

адвокатами на підготовку справи до Суду: 669,5 годин роботи адвокатів за погодинною ставкою в розмірі 190,50 євро і 406,9 годин роботи помічників адвокатів, включаючи переклади, за погодинною ставкою в розмірі 63,50 євро у зв'язку з провадженням у Палаті; 135,6 годин роботи адвокатів та 13,4 години роботи помічників адвокатів за тими ж погодинними ставками у зв'язку з провадженням у Великій палаті. Загальна сума вимоги заявника про відшкодування судових та інших витрат становила 180 870,70 євро.

193. Уряд заперечив ці вимоги. Він вважав, що витрати, понесені у зв'язку з вимогою про відшкодування, пов'язаною зі скаргою заявника за статтею 1 Протоколу № 1, не можуть вважатися необхідними та розумними. Уряд також стверджував, що вимоги заявника про відшкодування судових та інших витрат, пов'язаних з відкритими слуханнями у Великій палаті, є надмірними та завищеними.

194. Згідно з практикою Суду, заявник має право на компенсацію судових та інших витрат, лише якщо буде доведено, що такі витрати дійсно мали місце, вони були необхідними, а їхній розмір був розумним.

195. У цій справі, з огляду на наявні в нього документи та на зазначені вище критерії, Суд вважає за розумне присудити до сплати заявникові суму в розмірі 30 000 євро за понесені ним судові та інші витрати.

С. Пеня

196. Суд вважає за потрібне призначити пеню, виходячи з розміру граничної відсоткової ставки Європейського центрального банку, до якої мають бути додані три відсоткові пункти.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД:

1. *Постановляє*, п'ятнадцятьма голосами проти двох, що мало місце порушення статті 6 § 1 Конвенції;
2. *Постановляє*, п'ятнадцятьма голосами проти двох, що мало місце порушення статті 10 Конвенції;
3. *Постановляє* одноголосно, що необхідності в окремому розгляді скарги за статтею 13, взятою в поєднанні зі статтею 10 Конвенції, немає;

4. *Постановляє* одноголосно, що необхідності в окремому розгляді скарги за статтею 14, взятою в поєднанні зі статтею 6 § 1 і статтею 10 Конвенції, немає;
5. *Постановляє*, п'ятнадцятьма голосами проти двох,
 - (а) що Держава-відповідач має виплатити заявникові, не пізніше трьох місяців, такі суми, що мають бути конвертовані у валюту Держави-відповідача за курсом, чинним на дату здійснення платежу:
 - (i) 70 000 євро (сімдесят тисяч євро), разом з будь-яким податком, що може бути нарахований, як компенсацію майнової та моральної шкоди;
 - (ii) 30 000 євро (тридцять тисяч євро), разом з будь-яким податком, що може підлягати сплаті заявником, як компенсацію судових та інших витрат;
 - (б) що зі впливом зазначеного тримісячного строку і до остаточного розрахунку на цю суму нараховуватиметься простий відсоток у розмірі граничної відсоткової ставки Європейського центрального банку, дійсної в період виплати пені, до якої мають бути додані три відсоткові пункти.
6. *Відхиляє* одноголосно решту вимог заявника щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською і французькою мовами і винесено на публічному слуханні в Палаці прав людини в Страсбурзі 23 червня 2016 року.

Йоган Каллеверт
Заступник Секретаря

Луїс Лопес Герра
Голова

Відповідно до частини 2 статті 45 Конвенції та частини 2 правила 74 Регламенту Суду, до цього рішення додаються наступні окремі думки:

- (а) спільна співпадаюча думка суддів Пінто де Альбукерке і Дедова;
- (б) співпадаюча думка судді Сіцільяноса;
- (с) неспівпадаюча думка судді Пейхала;
- (d) неспівпадаюча думка судді Войтишека.

Л. Л. Г.
Й. К.

СПІЛЬНА СПІВПАДАЮЧА ДУМКА СУДДІВ ПІНТО ДЕ АЛЬБУКЕРКЕ І ДЄДОВА

1. Ми повністю поділяємо висновки Великої палати Європейського суду з прав людини (далі – «Суд») у цій справі та більшу частину її мотивувань. Поряд з тим, ми вважаємо, що в тексті рішення багато чого залишилося недоговореним. Деякі важливі аспекти цієї справи або зовсім не розглядалися, або зачіпалися лише побічно. Зважаючи на виняткову важливість цієї справи для верховенства права, незалежності судової влади та визначення ролі Суду у відстоюванні цих цінностей в Європі, ми вважаємо за потрібне висловити, *urbi et orbi*, те, що залишилося неказаним.

По-перше, чітко не визначений характер частини 2 статті 11 перехідних положень Основного Закону 31 грудня 2011 року. По-друге, Суд, очевидно, вважає безсумнівною свою юрисдикцію в оцінці відповідності конституційних положень Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – «Конвенція») без пояснення підстав і меж своїх повноважень. Як зміст, так і процедура ухвалення оскаржуваних положень оцінювалися згідно з припущенням, що Суд мав «природну» або «правову» *Kompetenz-kompetenz* (компетенцію компетенції) перевіряти відповідність цих конституційних реформ Конвенції, в тому числі з питань незалежності судової влади та верховенства права. По-третє, задля оцінки конституційної реформи, Суд визнає право заявника на доступ до суду як право за національним законодавством, хоча питання про дострокове припинення повноважень заявника як Голови Верховного Суду було включене до перехідного положення Конституції з навмисною метою унеможливити оскарження ним цього положення в службовій колегії. Суд вважав це право на доступ за даність, вбачаючи в національному законодавстві наявність міжнародних норм незалежності судової влади, які здебільшого становлять «м'яке право». Простіше кажучи, Суд не тільки приписує безпосередню дію в угорському правовому режимі гарантіям незалежності судової влади та праву на доступ до суду, передбаченим статтею 6; він іде далі, підтверджуючи надконституційну дію Конвенції, щоб переступити через суперечливе національне конституційне положення. У цей спосіб Суд затверджує себе як Європейський Конституційний Суд, з правом оголошувати національні конституційні положення позбавленими будь-якої правової дії в межах відповідного національного правового режиму.

Неконституційні конституційні норми

2. Заявник скаржиться, що не мав доступу до суду чи будь-якого іншого органу, що виконує судові функції та може бути класифікований як «суд» для цілей перевірки Вільйо Ескелінена. Він стверджує, що конституційна більшість у законодавчому органі навмисно вирішила ухвалити законодавчий акт на вищому рівні ієрархії законів з метою унеможливити його звернення до Конституційного Суду¹. Водночас він стверджує, що перша умова перевірки Вільйо Ескелінена не була виконана в тому, що його право на доступ до суду не виключалося національним законодавством. На логічну суперечність у міркуванні заявника вказав Уряд, стверджуючи, що оскільки Основний Закон становить частину національного законодавства і виключає доступ до суду, то, відповідно, доступ до суду дійсно виключається за національним законодавством. Крім того, з урахуванням особливого конституційного статусу Голови Верховного Суду проти інших суддів та адміністративних керівників судів нижчих інстанцій (враховуючи, що жоден з інших суддів чи судових службовців не обирався Парламентом і не користувався тими ж привілеями, що заявник, і жоден судовий службовець, за винятком Голови Верховного Суду, не був вилучений з-під нагляду з боку Національної ради юстиції), повноваження заявника як Голови Верховного Суду, знову ж таки, на думку Уряду, мали «урядовий» характер, а отже, припинення його повноважень може бути виправдане на підставі «політичних міркувань». Таким чином, першу умову перевірки Вільйо Ескелінена, якщо ця перевірка взагалі застосовна, слід вважати задоволеною.

3. Закон № XX 1949 року «Про Конституцію Угорської Республіки (Конституцію)» в редакції 1989–90 рр. діяв до 31 грудня 2011 року. 25 квітня 2011 року був ухвалений новий Основний Закон Угорщини (далі – «Основний Закон»). Він набрав чинності 1 січня 2012 року. Стаття Q Основного Закону встановлює таке:

Стаття Q

(1) З метою створення і підтримання миру безпеки та досягнення стабільного розвитку людства Угорщина прагнучим до співпраці з усіма народами та країнами світу.

(2) З метою дотримання своїх зобов'язань за міжнародним правом Угорщина забезпечує відповідність угорського законодавства міжнародному праву.

(3) Угорщина поважає загальновизнані норми міжнародного права. Інші джерела міжнародного права стають складовою частиною правової системи Угорщини шляхом промульгації в правових нормах.

¹. Пункт 22 його письмових доводів від 8 квітня 2015 р.

4. У цій справі Суд стикається з перехідним конституційним положенням, тобто частиною 2 статті 11 перехідних положень Основного Закону, яка, взята окремо або в поєднанні зі статтею 185 Закону № CLXI 2011 року «Про організацію та діяльність судів», мала наслідком позбавлення однієї конкретної особи, а саме заявника, його повноважень Голови Верховного Суду без можливості доступу до суду.

5. Попри ці конституційні та підконституційні рамки, Суд в пункті 107 рішення вважає, що, як передбачає національне законодавство, «посадовець мав право обіймати посаду до моменту закінчення строку повноважень або доти, доки не сплинуть його суддівські повноваження», посилаючись на частину 3 статті 48 і частину 3 статті 50 Конституції 1949 року, а також статті 73 і 74/а Закону № LXVI 1997 року «Про організацію та діяльність судів». Такою була чинна нормативна база на момент обрання заявника та протягом строку його повноважень до 31 грудня 2011 року. Суд додає, посилаючись, *mutatis mutandis*, на рішення у справі «Зандер проти Швеції» (*Zander v. Sweden*²), що в разі дострокового припинення повноважень посадової особи проти її згоди, вона мала б «право вимагати судового перегляду такого рішення». Відповідно, в пункті 109 Суд доходить висновку, що на момент свого обрання та протягом строку своїх повноважень заявник міг небезпідставно вимагати, щоб йому, згідно з угорським законодавством, надали право захисту від свавільного зняття з посади Голови Верховного Суду. Іншими словами, Суд вбачає в національній нормативній базі, станом на 1 січня 2012 року, право, на основі практики Суду, клопотати про судовий перегляд рішення щодо припинення повноважень Голови Верховного Суду.

6. У пункті 110 Суд повторює, що припинення *ex lege* повноважень заявника «не могло заднім числом позбавити заявника можливості відстоювати свої права згідно з застосовними правилами, чинними на момент його обрання», відмовляючись прямо відповісти на запитання про те, чи існувало право відповідно до національних законів на основі нового конституційного законодавства. Пункт 114 рішення надає остаточну правову основу для відповіді на це запитання. Суд посилається на «міжнародні норми та норми Ради Європи щодо незалежності судової влади і процедурні гарантії, які застосовуються у випадках звільнення суддів», зокрема на «Основні принципи незалежності судових органів» ООН, Зауваження загального порядку № 32 Комітету ООН з прав людини, «відповідну практику» Комітету ООН з прав людини, Європейську хартію про закон «Про статус суддів», Висновок № 1 Консультативної ради європейських суддів, Велику Хартію суддів КРЕС і навіть практику Міжамериканського

². 25 листопада 1993 р., Серія А, № 279-В. Див. пункт 107 рішення.

суду з прав людини. Висловлюючись чіткіше, Суд спирається на «м'яке право» Ради Європи та інших міжнародних організацій, а також на справу з іншого міжнародного суду як на правову основу не тільки для підтримки принципу незалежності судової влади *in abstracto*, але й для відстоювання *in concreto* наявності окремого цивільного права в заявника на незмінюваність і на доступ до суду для захисту цього права з використанням угорської нормативної бази станом на 1 січня 2012 року.

7. Відчувши впевненість у вищевказаній міжнародно-правовій підтримці, Суд в пункті 118 дуже по-новаторському вважає, що нові конституційні положення, які впливають на незмінюваність конкретного судді та виключають його доступ до суду, не позбавили заявника окремого цивільного права не бути свавільно звільненим, яке захищалося підконституційним законодавством до набрання чинності зазначеним вище новим конституційним законом. Утім, Суд доходить висновку, що ч. 2 статті 11 перехідних положень Основного Закону суперечить не тільки звичайному праву станом на 31 грудня 2011 року, але й гарантіям незалежності судової влади, включно з гарантіями незмінюваності суддів, закріпленими у ч. 3 статті 48 Конституції 1949 року, на що Суд підкреслено посилається в пункті 108 рішення. Ту ж саму гарантію незалежності судової влади було включено до ч. 1 статті 26 нового Основного Закону 2011 року, що зробило оскаржуване перехідне положення чудовим прикладом «неконституційної конституційної норми» (*verfassungswidrigen Verfassungsnorm*).³

8. Ця проблема не є чимось новим для Угорщини⁴. Дискусія щодо конституційного статусу перехідних положень Основного Закону

³. Така можливість обговорювалася в літературі з конституційного права (див., наприклад, в Німеччині новаторську роботу Otto Bachof *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1951, і Gottfried Dietze, “Unconstitutional Constitutional Norms? Constitutional Development in Postwar Germany”, у *Virginia Law Review*, Vol. 42, No. 1 (Jan., 1956), pp. 1-22; а також, як приклад огляду поза межами Європи, Aharon Barak, “Unconstitutional Constitutional Amendments”, в *Israel Law Review*, Vol. 44 (2011): pp. 321-341, і Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, London School of Economics and Political Science, 2014).

⁴. Короткий огляд дискусії див. у “Keeping the guardian under control: The case of Hungary”, Report by Krisztina Kovács, 25 July 2013, CDL-JU(2013)006; Gábor Halmai, “Unconstitutional Constitutional Amendments. Constitutional Courts as Guardians of the Constitution?”, *Constellations*, 2 (2012), pp. 182-203; а також дуже цікаву дослідницьку роботу “Analysis of the Performance of Hungary’s ‘one-party elected’ Constitutional Court Judges between 2011 and 2014” Інституту Кароя Етвеша, Угорського союзу цивільних свобод та Угорського Гельсінського Комітету (2014 р.), доступну онлайн. Див. також конкретно про сумісність нових конституційних положень з конституційними принципами верховенства права та незалежності судової влади в Угорщині: CDL-AD(2011)016-е, «Висновок про Основний Закон

виникла після того, як угорський Уповноважений з прав людини звернувся до Конституційного Суду з клопотанням про визнання неконституційними перехідних положень в їхній сукупності, або, як варіант, окремих положень, оскільки, на його думку, вони не містили перехідні заходи. Перша поправка до Основного Закону від 18 червня 2012 року уточнила, що перехідні положення є частиною Основного Закону, задля їхнього захисту від розгляду Конституційним Судом. 29 грудня 2012 року Конституційний Суд проголосив недійсними деякі положення на тій підставі, що вони не відповідали вимозі щодо перехідності⁵. Визнавши, що «орган, який ухвалює Конституцію, може включати до Основного Закону лише предмети конституційного значення, які входять до сфери предметної регламентації Основного Закону», угорські конституційні судді далі заявили, що «конституційні критерії демократичної держави, в якій діє верховенство права, водночас становлять конституційні цінності, принципи й засадничі демократичні свободи, закріплені в міжнародних договорах і ухвалені та визнані спільнотами демократичних держав, де діє верховенство права, а також *ius cogens*, що частково збігається з вищевикладеним. За потреби, Конституційний Суд може навіть розглядати питання безперешкодного здійснення й конституціоналізації суттєвих вимог, гарантій і цінностей демократичних держав, де діє верховенство права». Отже, попри відсутність в Основному Законі чітко висловленої «заброньованої статті»⁶, що не підлягає перегляду, Конституційний Суд визнав наявність внутрішньої ієрархії в межах зазначеного Закону, на підставі якої має вирішуватися будь-який потенційний конфлікт в рамках Основного Закону.

9. Однак Конституційний Суд утримався від розгляду перехідних положень по суті. Така стриманість Конституційного Суду Угорщини

Угорщини», ухвалений Венеціанською комісією на її 87-у пленарному засіданні (Венеція, 17–18 червня 2011 р., пункт 140; CDL-AD(2013)012, «Висновок № 720/2013 Венеціанської комісії про четверту поправку до Основного Закону Угорщини», Страсбург, 17 червня 2013 р., пункт 115; і CDL-AD(2012)001, «Висновок про Закон “Про правовий статус і оплату праці суддів” (Закон № CLXII 2011 р.) і про Закон “Про організацію та діяльність судів” (Закон № CLXI 2011 р.)», ухвалений Венеціанською комісією на її 90-у пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2012 р.), пункт 118; CDL-AD(2012)020, «Висновок про засадничі закони щодо судової системи зі змінами, внесеними після ухвалення Висновку CDLAD(2012)001 стосовно Угорщини», ухвалений Венеціанською комісією на її 92-у пленарному засіданні (Венеція, 12-13 жовтня 2012 р.), пункт 88.

⁵. Рішення № 45/2012. (XII. 29.) АВ Конституційного Суду Республіки Угорщина (пункт IV.7), АВК, січень 2013, 2, 29), і рішення № 166/2011. (XII. 20.) АВ Конституційного Суду Республіки Угорщина, АВН 2011, 545.

⁶. Аналогічно статті 112 Конституції Норвегії 1814 р., статті 139 Конституції Італії 1947 р., ч. 3. статті 79 Основного закону Німеччини 1949 р., статті 89 Конституції Франції 1958 р., статті 288 Конституції Португалії 1976 р. і статті 4 Конституції Туреччини 1982 р.

навряд чи є сумісною з «конституційною наступністю» між Конституцією 1949 року та Основним Законом 2011 року, які, *inter alia*, поділяють основні принципи верховенства права і принципи незалежності судової влади та незмінюваності суддів⁷. Ця наступність втілена в історичній риториці самого Основного Закону, в численних посиланнях на «історичну конституцію» в його преамбулі, і ще чіткіше – в частині 3 статті R, яка встановлює, що «Основний Закон тлумачиться згідно з... досягненнями нашої історичної конституції».

10. Найкращим свідченням «конституційної наступності» принципів верховенства права і принципів незалежності судової влади та незмінюваності суддів є дискусія, що точилася між більшістю і меншістю в Конституційному Суді навколо його рішення № 3076/2013 щодо конституційної скарги заступника Голови Верховного Суду, повноваження якому були надані до набрання чинності Основним Законом⁸. Варто відзначити, що основні аргументи меншості, що складалася з семи суддів, спиралися на гарантії розподілу повноважень, заборону законодавства зі зворотною силою, а також на принципи верховенства права і на право користуватися засобами судового захисту⁹. З огляду на наведену вище «конституційну наступність», немає жодних сумнівів в тому, що ці багаторічні принципи існували в угорському конституційному устрої до і після набрання чинності Основним Законом і були прямо поставлені під сумнів згаданою ч. 2 статті 11 перехідних положень.

11. Крім того, відповідно до усталеної на цей час практики Конституційного Суду Угорщини, дострокове зняття з посад *ex lege* керівників органів державної влади є конституційним лише за виняткових обставин, наприклад, коли в установі відбуваються структурні зміни¹⁰. Конституційний Суд також підкреслив різницю

⁷. Див. рішення № 22/2012. (V. 11.) АВ Конституційного Суду Угорщини, АВК, червень 2012, 94, 97: «У нових справах Конституційний Суд може використовувати аргументи зі своїх попередніх рішень, ухвалених до набрання чинності Основним Законом, стосовно конституційного питання, що становить предмет відповідного рішення, за умови, якщо це можливо на основі конкретних положень та норм тлумачення Основного Закону, зміст яких такий самий чи аналогічний, що й у положень попередньої Конституції... Висновки Конституційного Суду, що стосуються цих основоположних цінностей, прав і свобод людини, а також конституційних установ, які не були змінені в Основному Законі, зберігають чинність».

⁸. Див. пункт 55 цього рішення.

⁹. Див. пункт 56 цього рішення.

¹⁰. Рішення щодо угорського Управління з фінансового нагляду (№ 7/2004. (III.24.) АВ), угорського Енергетичного управління (№ 5/2007. (II.27.) АВ) і угорського Управління з питань конкуренції (183/2010. (X.28.) АВ). Наприклад, у рішенні № 5/2007 Конституційний Суд зазначив, що реорганізації Управління не відбулося, лише змінилася його компетенція без скасування посад голови та заступника голови.-

між державними службовцями, в прямій формі зазначеними в Конституції (такими, як Голова Верховного Суду), і тими посадовцями, які очолюють державні органи, підпорядковані Уряду. Перші мають право на найвищий рівень захисту: Конституційний Суд постановив, що «строк їхніх повноважень, який охоплює декілька виборчих циклів, є гарантією належного функціонування демократичної держави, де панує верховенство права»¹¹. Він, зокрема, дійшов висновку, що запровадження нової підстави для припинення поточного строку повноважень керівника державного органу, конституційна роль якого захищена гарантіями, порушує заборону на законодавство зі зворотною силою та принцип верховенства права¹².

12. Угорська законодавча влада – угорський Парламент з більшістю в дві третини голосів – вирішила припинити поточні конституційні дебати, ухваливши частину 3 статті 12 Четвертої поправки, яка вносить такі зміни до частини 5 статті 24 Основного Закону: «Конституційний Суд може розглядати Основний Закон і поправки до нього лише на відповідність до процесуальних вимог, закріплених в Основному Законі, у зв'язку з його ухваленням та оприлюдненням». Крім того, стаття 19 Четвертої поправки вводить частину 5 прикінцевих та інших положень, в якій зазначено, що «цим скасовуються рішення Конституційного Суду, винесені до набрання чинності Основним Законом. Це положення не зачіпає правових наслідків таких рішень». Відверта законодавча мета полягала в тому, щоб заборонити Конституційному Суду розгляд сутнісної неконституційності конституційних положень і можливість посилалися на будь-які попередні рішення, винесені Конституційним Судом від моменту свого створення в 1990 році та до набрання Основним Законом чинності 1 січня 2012 року. Це, з-поміж інших проблем, очевидно викликає серйозні питання, пов'язані з принципами верховенства права і правовою невизначеністю¹³. Покликаний дати оцінку цій поправці, Конституційний Суд у своєму рішенні № 12/2013 зазначив, що матиме юрисдикцію аналізувати нові положення, втілені

¹¹. Цитоване вище рішення № 7/2004. (III.24.) AB.

¹². Цитоване вище рішення № 183/2010. (X.28) AB.

¹³. Див. цитований вище Висновок № 720/2013, пункти 88–108 з критикою цих змін. Позиція угорського Уряду базувалася на правовому висновку німецького вченого, який стверджував, що в угорських конституційних рамках всі конституційні положення однаково важливі, і, таким чином, відкидав можливість неконституційних конституційних норм і повноваження Конституційного Суду щодо перевірки конституційних положень на сутнісну неконституційність, хоча передбачав можливість цього в разі поправок до Конституції, що ставили б під загрозу принцип «захисту людської гідності», *Grundsatz vom Schutz der Menschenwürde (Rechtsgutachten zur Verfassungs- und Europarechtskonformität der Vierten Verfassungsnovelle zum ungarischen Grundgesetz vom 11./25. März 2013, Prof. Rupert Scholz, Berlin, 18 April 2013)*.

в Четвертій поправці, як тільки її деталі окреслять в подальших законах, з тим щоб переконатися, що вони «становлять систему, вільну від будь-яких невідповідностей до міжнародних зобов'язань та зобов'язань в рамках Європейського Союзу»¹⁴. Крім того, після набрання четвертою поправкою чинності, Конституційний Суд іноді посилався на свої рішення, винесені до набрання чинності Основним Законом.

13. Загалом, дискусія щодо неконституційності конституційних норм в Угорщині ще не завершена¹⁵. У будь-якому разі, незалежно від повноважень Конституційного Суду щодо перевірки конституційних положень на сутнісну неконституційність, ч. 2 статті 11 перехідних положень по суті становить неконституційне конституційне положення в світлі угорської «історичної конституції» та «конституційної наступності» принципів незалежності судової влади та незмінюваності суддів як в новому Основному Законі, так і в старій Конституції. На 1 січня 2012 року заявник ще мав окреме цивільне право не бути знятим з посади Голови Верховного Суду протягом строку своїх повноважень, за винятком законного звільнення, але і в цьому разі він мав би право скористатися засобом правового захисту перед службовою колегією, оскільки обидва ці права захищені національним законодавством, яке тлумачать і доповнюють відповідні міжнародно-правові норми, здебільшого становлячи «м'яке право».

Законодавство ad hominem

14. З точки зору Венеціанської комісії, яку Суд підтримав в пункті 117 рішення, оскаржувані законодавчі акти були «спрямовані проти конкретної особи» і, таким чином, «суперечили принципу верховенства права». Якщо перефразувати, ці законодавчі акти були задумані для того, щоб досягти особливого результату на шкоду конкретній особі (*ad hominem*, *konkret-individuellen Massnahmegesetz*), і забезпечувалися конституційними путями, щоб уникнути всілякої можливості конституційного розгляду. Цілком справедливо, Суд відступив від попередньої терпимості, яку він проявляв до «спеціальних законів, що встановлюють конкретні положення, які застосовуються до одної чи декількох осіб», лише частково пославшись на рішення у справі «Вістіньш і Перепьолкін»¹⁶ і поділивши кристально чітку позицію Венеціанської комісії проти такого законодавства.

¹⁴. Рішення № 12/2013 (V.24) АВ Конституційного Суду Угорщини.

¹⁵. Див. цитовану вище доповідь Кристини Ковач (Krisztina Kovács), яка посилається на Верховний суд Індії.

¹⁶. Див. рішення у справі «Вістіньш і Перепьолкін проти Латвії» (Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia) [ВП], № 71243/01, від 25 жовтня 2012 р.

15. Для цілей статті 6 Конвенції, Суд роз'яснює, що задля задоволення першої умови перевірки Вільйо Ескелінена, виключення для певних посад або категорій персоналу чи заходів, що їх стосуються, має бути складене в загальній та абстрактній формі, чого не сталося в цій справі. Таким чином, у справі заявника оскаржуване національне законодавство не «виключало в прямій формі» можливість звернення до суду просто тому, що йому бракувало мінімальних ознак «закону» в правовій державі і в сенсі вимог Конвенції до «якості закону». Таким чином, перша умова перевірки Вільйо Ескелінена не була задоволена, тому стаття 6 § 1 Конвенції застосовується. Як тут не згадати слова Радбруха з його «П'яти хвилин філософії права»: *«Es gibt also Rechtsgrundsätze, die stärker sind als jede rechtliche Satzung, so daß ein Gesetz, das ihnen widerspricht, der Geltung bar ist* (Таким чином, існують правові принципи, які є більш авторитетними за будь-який правовий акт, тому закон, який їм суперечить, не має сили)»¹⁷.

16. Дійшовши такого висновку, Суд не міг не стати на тверду позицію щодо незаконності мети, яку переслідує ч. 2 статті 11 перехідних положень Основного Закону Угорщини, взята в поєднанні з ч. 1 статті 185 Закону «Про організацію та діяльність судів», що він і справді робить в пункті 156 рішення. На думку Суду, незаконність мети вищезазначених положень є кричущою. Від самого початку ціллю законодавчого процесу було принести заявника в жертву на вівтар урядової політики щодо судової влади. Іншими словами, Суд вважає, що існує тісний взаємозв'язок між, з одного боку, поганою «якістю закону» з точки зору чинних стандартів верховенства права і, з другого боку, цілями *ad hominem*, що має новий закон.

Пряма, надконституційна дія Конвенції

17. Пряме звернення Суду до міжнародно-правових норм незалежності судової влади, зокрема до джерел «м'якого права» як джерела права з метою розв'язання ситуації із заявником є дуже знаменним те гідним похвали. Гарантія збереження на посаді та умови роботи суддів – абсолютно потрібні елементи в підтримці незалежності судової влади за усіма міжнародно-правовими нормами, в тому числі нормами Ради Європи. Суд у власній практиці по статті 6 зазначав, що положення про незмінюваність суддівського корпусу допомагає всім особам, які за статтею 6 мають право на «незалежний

¹⁷. Gustave Radbruch (Густав Радбрух), "Fünf Minuten Rechtsphilosophie", у *Rhein-Neckar-Zeitung*, 12 вересня 1945 р., і, англійською, "Five Minutes of Legal Philosophy" (1945), *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 26, no. 1, 2006, pp. 13-15.

суд»¹⁸. Ніщо в цих нормах не дає підстав припускати, що принцип незмінюваності суддів не має поширюватися на строк повноважень голів судів, незалежно від того, чи виконують вони, крім своїх судових обов’язків, адміністративні або управлінські функції.

18. Як сам угорський Конституційний Суд зазначив у своєму ключовому рішенні № 45/2012, загальні цінності європейських держав, де панує верховенство права, закріплюють міжнародні договори, в тому числі – на першому плані – Конвенція¹⁹. У цій справі, оскаржуване перехідне положення відверто піддає ризику одну з цих загальних цінностей, а саме – незалежність судової влади.

19. Дуалістичний підхід Угорщини до питання відносин між її національним законодавством і міжнародним правом²⁰ не відіграє жодної ролі в аргументації Суду, і це знову демонструє, що, з погляду Страсбурга, класичне розмежування моністичної та дуалістичної систем цілком застаріло²¹. Рівною мірою для Суду не має значення

¹⁸. Наприклад, пункт 80 рішення у справі «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» (Campbell and Fell v. the United Kingdom), №№ 7819/77 і 7878/77, від 28 червня 1984 р.; пункт 118 рішення у справі «Купер проти Сполученого Королівства» (Cooper v. the United Kingdom), № 48843/99, 16 грудня 2003 р.; і пункт 145 рішення у справі «Фруні проти Словаччини» (Fruni v. Slovakia), № 8014/07, 21 червня 2011 р.

¹⁹. Цитоване вище рішення № 45/2012. Див. також рішення № 166/2011. (XII. 20.) АВ Конституційного Суду Угорщини, АВН 2011, 545. Наприклад, Державна Рада Франції визнає індивідуальне право судді на незмінюваність, починаючи з рішення 27 травня 1949 р. у справі Верон-Ревіля (Véron-Réville) (див. *Gazette du Palais*, 10 червня 1949, сс. 34–36).

²⁰. Стосовно дуалістичної системи в Угорщині, див. «Доповідь про імплементацію міжнародних угод з прав людини в національному законодавстві та роль суддів», ухвалену Венеціанською комісією на її 100-у пленарному засіданні (Рим, 10–11 жовтня 2014 р.), CDL-AD(2014)036, пункт 22; Nóra Chronowski and Erzsébet Csatlós, “Judicial Dialogue or National Monologue? The International Law and Hungarian Courts”, в *ELTE Law Journal*, 2013-1, pp. 7-29; Nóra Chronowski, Tímea Drinóczi and Ildikó Ernzt, “Hungary”, в Dinah Shelton (ed.), *International Law and Domestic Legal Systems, Incorporation, Transformation and Persuasion*, Oxford, OUP, 2011, pp. 259-287; та Anneli Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, CUP, 2005, pp. 82-87. Але «загальновизнані норми міжнародного права», відповідно до ч. 3 статті Q Основного Закону, застосовуються в угорському національному правовому режимі безпосередньо. На думку Конституційного Суду, вираз «загальновизнані норми міжнародного права», використаний як у Конституції 1949 р., так і в Основному Законі 2011 р., охоплює загальновизнані норми міжнародного права, імперативні норми (*ius cogens*) і загальні принципи права, визнані цивілізованими націями (див. рішення № 30/1998. (VI. 25.) АВ Конституційного Суду Республіки Угорщина, АВН 1998, 220).

²¹. Таким чином, під кутом зору європейського законодавства в сфері прав людини, відмінність між моністичними та дуалістичними країнами становить «помилкову проблему». Див. чудову публікацію Andrew Drzemczewski, “*Les faux débats entre monisme et dualisme - droit international et droit français: l'exemple du contentieux des droits de l'homme*”, в *Boletim da sociedade brasileira de direito internacional*, Ano 51, Nos. 113/118 (Jan./Dec. 1998), p. 100. Він додав наступні

класифікація принципів незалежності судової влади, незмінюваності суддів та доступу до суду для захисту такої незмінюваності в межах міжнародного звичаєвого права або навіть *ius cogens*. Судові цілком достатньо підтвердити наявність таких принципів у загальному міжнародному праві, законодавстві Ради Європи та, зокрема, в Конвенції. Суд не йде настільки далеко, щоб прямо заявити, нібито зазначені вище принципи становлять загальні принципи права, визнані цивілізованими країнами, але непрямом визнає це.

20. У цьому зв'язку, Суд відхиляє твердження Уряду, що «за статтею 6, не заявник має право бути незалежним суддею, а [радше] угорські громадяни та всі особи під угорською юрисдикцією мають право на незалежну судову владу»²². На думку Уряду, з формулювання статті 6 очевидно, що права, передбачені статтею 6, належать учасникам судового провадження, а не суддям, які розглядають їхні справи. Таким чином, як вважав Уряд, зі статті 6 неможливо вивести індивідуальне право суддів на незалежність, що позбавляє заявника статусу постраждалого. Суд вважає інакше, приписуючи безпосередню дію в угорському правовому режимі гарантіям незалежності судової влади, передбаченим статтею 6, а також супутньому праву на доступ до суду задля захисту такої незалежності. На думку Суду, заявник не тільки мав небезпідставну вимогу, але й індивідуальне цивільне право, що підлягало реалізації за національним законодавством, розглянутим через призму Конвенції та інших вельми актуальних документів Ради Європи та міжнародно-правових документів. Крім того, зазначивши, що таке право переважає над суперечливим перехідним положенням Конституції, яке перешкоджало доступу заявника до суду, Суд визнає пряму, надконституційну дію конвенційної гарантії незалежності судової влади, а також супутнє право на доступ до суду задля захисту такої незалежності.

21. Суд не може закривати очі на очевидні перешкоди сутності гарантії та права, закріплених статтею 6. Як справу принципу, важливо наполягати на судовому розгляді національного законодавства, включно з конституційним законодавством, заради ефективного і неілюзорного захисту прав людини в Європі. Попри те, що заявника не зняли з посади судді і йому дозволили бути суддею Верховного Суду, його звільнення з посади Голови Верховного Суду створило охолоджувальний ефект на висловлення професійної думки іншими суддями, незалежність судової системи та верховенство права в Угорщині. За цих політичних та соціальних обставин, Суд відчуває

показові зауваження: «Якщо Комітет міністрів... контролює виконання рішень Європейського суду з прав людини, то те, що держава є моністичною чи дуалістичною, а також чи включила вона положення ЄКПД до свого національного законодавства, ніколи не береться до уваги» (підкреслено автором).

²². Така думка була висловлена під час дебатів у Великій палаті.

серйозний ризик того, що конвенційним правам і свободам загрожуватиме небезпека в Угорщині, оскільки вони можуть опинитися в руках тієї чи іншої політичної більшості, здатної маніпулювати вищими представниками суддівського корпусу як маріонетками²³. Тому аргументи Уряду про те, що звільнення заявника насправді має здійснюватися з політичних міркувань з огляду на те, що його посада була більш адміністративною або «урядовою», ніж судовою, і що його погляди були скоріше політичного, ніж професійного характеру, були категорично відкинуті Судом. Так само був відкинутий аргумент щодо того, що організаційні та функціональні зміни в системі судового управління і в компетенції Курії, а також нові кваліфікаційні критерії були зумовлені потребою в підвищенні незалежності судової влади. Аналогічно треба було б поставитися до доводу Уряду, нібито «суддівська робота в міжнародному суді не може бути прирівняна до роботи судді в національних судах з точки зору незалежності або презюмованої незалежності судової влади»²⁴. Не кажучи вже про обурливу неповагу до суддів Суду, такий «довід Уряду» ставить під сумнів саму незалежність цього Суду.

22. Повністю підтвердивши свою конституційну компетенцію, Суд далі ретельно оцінює суть конституційного та підконституційного законодавства, оскаржуваного заявником²⁵, і порядок його ухвалення²⁶, а також його сумісність з Конвенцією та зазначеними вище міжнародними нормами. Хоча ретельна оцінка Судом обох цих аспектів заслуговує на нашу повну підтримку, слід підкреслити одну деталь, а саме те, що оскаржуване припинення повноважень ухвалили з надзвичайною швидкістю як поправки до законопроекту, в останню хвилину внесені окремими депутатами в формі «поправки перед закриттям голосування», обходячи таким чином звичайні обов'язки з проведення консультацій і належні парламентські дебати. З цієї точки зору, законодавчий процес, згідно з висновком Венеціанської комісії, «можна розуміти як спробу позбутися конкретної особи, яка могла б стати кандидатом на посаду Голови»²⁷.

²³. Як висловився генеральний прокурор Франції Дюпен під час подій Липневої монархії, *“Un juge qui craint pour sa place ne rend plus la justice”* (цитовано в Marcel Rousselet, *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, Vol. 2, Plon, Paris, p. 174).

²⁴. Це було підкреслено в ході дебатів у Великій палаті.

²⁵. Див. пункт 150 рішення.

²⁶. Див. пункт 149 рішення.

²⁷. Див. пункт 59 рішення.

Суд як Європейський Конституційний Суд

23. Рада Європи представляє собою автономний правовий режим, що ґрунтується на угодах та спільних діях в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях і в сфері підтримки та подальшої реалізації прав людини та основоположних свобод²⁸. На вершині правового режиму цієї міжнародної організації, що ґрунтується на понад 217 угодах, перебуває Європейська конвенція з прав людини, яка має пряму, надконституційну дію на національні правові режими держав-членів Ради Європи²⁹. Конвенція, яка є не лише багатосторонньою угодою про взаємні зобов'язання Договірних Сторін, створює зобов'язання для Договірних Сторін щодо всіх фізичних і приватних юридичних осіб у межах їхніх юрисдикцій. Це означає, що конвенційне право має не тільки декларативне, але й додаткове правовстановлювальне значення в національному правовому режимі. З її трансформаційною роллю, підкреслено проголошеною в преамбулі інструментом для розбудови тіснішого союзу європейських держав та розвитку прав людини в загальноєвропейському масштабі, Конвенція не є підзаконною ані національним конституційним нормам, ані, як стверджується, більш вагомим нормам міжнародного права, оскільки вона є найвищим

²⁸. Пункт b статті 1 Статуту Ради Європи 1949 р.

²⁹. Див. стосовно цього, *inter alia*, Greer and Wildhaber, "Revisiting the debate about 'constitutionalising' the ECtHR", *Human Rights Law Review* 12:4 (2012), pp. 655-687; De Londras, "Dual Functionality and the persistent frailty of the European Court of Human Rights", *European Human Rights Law Review*, issue 1 (2013), pp. 38-46; Arnold, "National and supranational constitutionalism in Europe", у *New Millennium constitutionalism: paradigms of reality and challenges*, Harutyunyan (ed.), 2013, pp. 121-134; Sweet, "Sur la constitutionnalisation de la Convention européenne des droits de l'homme: cinquante ans après son installation, la Cour européenne des droits de l'homme conçue comme une Cour constitutionnelle", *Revue trimestrielle des droits de l'homme* (2009), pp. 923-944; Levinet, "La Convention européenne des droits de l'homme, socle de la protection des droits de l'homme dans le droit constitutionnel européen", в *Études: le droit constitutionnel européen, quel droit constitutionnel européen?* Gaudin, *Annuaire de droit européen*, vol. 6 (2008), pp. 89-123; Costa, "La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une cour constitutionnelle?" у *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquet*, Montchrestien (ed.), 2007, pp. 1-15; Greer, *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, 2006, pp. 172-173, 195; Wildhaber, "The role of the European Court of Human Rights: an Evaluation", *Mediterranean Journal of Human Rights*, 8 (2004), pp. 9-29; Alkema, "The European Convention as a constitution and its court as a constitutional court", у *Protection des droits de l'homme, Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Paul Mahoney et al., (eds.), Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 2000, pp. 541-563; Flauss, "La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une cour constitutionnelle?" у *La Convention européenne des droits de l'homme: développements récents et nouveaux défis*, Bruylant, Brussels, 1997, pp. 68-92; i Schokkenbroek, "Judicial review by the European Court of Human Rights: constitutionalism at European level", в *Judicial control: comparative essays on judicial review*, Bakker et al., Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1995, pp. 153-165.

законом Європейського континенту³⁰. В Європі національні законодавства держав-членів підпорядковані примату Конвенції як конституційному інструменту європейського громадського порядку³¹.

У цій справі Суд повністю використав такий конституційний інструмент не тільки для усунення шкоди, завданої заявникові, але й для засудження за політико-конституційний вибір, зроблений у ч. 2 статті 11 перехідних положень Основного Закону Угорщини, взятої в поєднанні зі статтею 185 Закону «Про організацію та діяльність судів»³². Пам'ятний пункт 118 рішення, якщо його розглядати у світлі пункту 110, визначає, що ч. 2 статті 11 перехідних положень Основного Закону Угорщини та стаття 185 Закону № CLXI 2011 року «Про організацію та діяльність судів» позбавлені правової дії в межах національного правового режиму. Оскільки ці положення є не чинними *ab initio* та позбавленими будь-якої юридичної сили в рамках національного правового режиму, Держава-відповідач зобов'язана

³⁰. Див. пункт 50 рішення у справі «Анчугов і Гладков проти Росії» (Anchugov and Gladkov v. Russia), №№ 11157/04 і 15162/05, 4 липня 2013 р.; пункти 40–41, 54 рішення у справі «Сейдіч і Фінчі проти Боснії та Герцеговини» (Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina) [ВП], №№ 27996/06 і 34836/06, ЄСПЛ 2009; пункт 103 рішення у справі «Думітру Попеску проти Румунії (№ 2)» (Dumitru Popescu v. Romania (no. 2)), № 71525/01, 26 квітня 2007 р.; і пункт 29 рішення у справі «Об'єднана Комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey) від 30 січня 1998 р., Збірник постанов та рішень, 1998 I. Аналогічні принципи, встановлені Американською конвенцією з прав людини, були підтверджені Міжамериканським судом з прав людини, особливо після рішення щодо суті, відшкодування та компенсації витрат у справі «Остання спокуса Христа» (Ольмедо-Бусто та інші проти Чилі) («The Last Temptation of Christ» (Olmedo-Bustos et al.) v. Chile) від 5 лютого 2001 р. (див. Mac-Gregor, «The Constitutionalization of International law in Latin America, Conventionality Control, The New doctrine of the Inter-American Court of Human Rights», в *AJIL Unbound*, 1 листопада 2015 р., і згадану в цій публікації судову практику).

³¹. Пункт 75 рішення у справі «Лоїзиду проти Туреччини» (Loizidou v. Turkey) (попередні заперечення), № 15318/89, 23 березня 1995 р., Серія А, № 310. Відповідно до рішення № 61/2011. (VII. 13.) АВ Конституційного Суду Республіки Угорщина, АВН 2011, 290, 321, з принципу *pacta sunt servanda* впливає, що Конституційний Суд має дотримуватися практики Суду, навіть якщо вона не базується на його власних попередніх прецедентах. Прикладом цього є рішення № 4/2013. (II. 21.) АВ Конституційного Суду Угорщини, АВН 2013, 188-211, яке керувалося рішенням Суду у справі «Вайнаї проти Угорщини» (Vajnai v. Hungary), № 33629/06, щодо кримінальної відповідальності за використання п'ятикутної червоної зірки. Суди нижчих інстанцій також надали чудові приклади цього ставлення, як-от примітне рішення Окружного будапештського столичного апеляційного суду № 5.Pf.20.738/2009/7, винесене в справі руху «Угорська гвардія».

³². Міжамериканський суд з прав людини послідовно підкреслював як особисто-суб'єктивний, так і інституційно-об'єктивний аспекти незалежності судової влади, необхідність встановлення близьких відносин між ними, а також «суттєві аспекти верховенства права і самого демократичного порядку» (пункт 154 рішення у справі «Верховний Суд (Кінтана Коельо та ін.) проти Еквадору» (Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador), МСПЛ (Серія С), № 266, 23 серпня 2013 р.).

діяти так, начебто їх ніколи не ухвалювали. Зробивши цей висновок, Суд не входить у незвідані води, а лише дотримується стандарту, давно встановленого рішенням у справі «Барріос Альтос» (Barrios Altos) для національних законів, що порушують «блок конвенційності»³³.

24. Хоча це й не було зазначено в прямій формі, наслідки цього рішення Суду є однозначними за статтею 46 Конвенції: Угорщина повинна добросовісно виконати це рішення та приступити до визнання нечинними в національному правовому режимі будь-яких національних законів, нормативно-правових або адміністративних актів, що порушують Конвенцію, як це тлумачить Суд у цьому рішенні, і, відповідно, повинна відновити заявника на посаді Голови Верховного Суду на весь строк його перерваних повноважень.³⁴

Висновок

25. Сьогодні Конвенція становить загальноєвропейське конституційне право (*ius constitutionale commune*). На основі Конвенції Рада Європи, за потреби, може висунути переконливу європейську конституційну вимогу проти будь-якої суперечливої національної конституційної вимоги, незалежно від розміру політичної більшості, що її підтримує³⁵. У цій справі Суд саме так і зробив. І це було правильно, заради захисту, перш за все, верховенства права та інституційної і функціональної незалежності судової влади в Угорщині та, по-друге, індивідуального права заявника на те, щоб не бути свавільно звільненим з посади Голови Верховного Суду. Держава-відповідач не може ховатися ані за принципом субсидіарності, ані за доктриною свободи розсуду. В Європі немає схованки в хащах національного законодавства, у тому числі в конституційному законі, від належним чином узятих на себе обов'язків за міжнародним правом

³³. Рішення у справі «Барріос Альтос» (Barrios Altos Case) від 30 листопада 2001 р., МСПЛ (Серія С), № 87, пункт 44 (2001), після якого, *inter alia*, було ухвалене рішення щодо попередніх заперечень, суті, відшкодування та компенсації витрат у справі «Альмонасід Арельяно та інші проти Чілі, дель Росаріо Гомес Оліварес (від імені Альмонасίδα Арельяно) проти Чілі» (Case of Almonacid Arellano et al v. Chile, del Rosario Gómez Olivares and others (on behalf of Almonacid Arellano) v. Chile), МСПЛ, Серія С, № 154, пункт 119 (2006).

³⁴. Див., *mutatis mutandis*, пункт 208 рішення у справі «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine), № 21722/11, 9 січня 2013 р.

³⁵. Як справедливо зазначив Міжамериканський суд з прав людини, порушення прав людини не можна обілити голосами «за» політичної більшості, навіть якщо голосування буде демократичним, а більшість – великою (рішення щодо суті, відшкодування та компенсації витрат у справі «Гельман проти Уругваю» (Gelman v. Uruguay), МСПЛ (Серія С) № 221, пункти 238–239, 24 лютого 2011 р.).

прав людини. Нехай ця дуже вимоглива норма захисту прав людини застосовується рівною мірою до всіх Договірних Сторін Конвенції.

СПІВПАДАЮЧА ДУМКА СУДДІ СИЦИЛЬЯНОСА

(Переклад)

1. Я поділяю як висновок, так і аргументацію цього рішення. Однак, з огляду на більш загальне значення цієї справи з точки зору незалежності судової влади, я хотів би висловити такі зауваження щодо, зокрема, сфери застосування цього принципу відповідно до статті 6 § 1 Конвенції.

Незалежність судової влади в практиці Суду за статтею 6 § 1 Конвенції: право осіб, що беруть участь у судовому розгляді, на незалежний суд

2. Загальновідомо, що Суд неодноразово, понад тридцять років, наполягав на тому, що суд має бути незалежним як від сторін, так і від виконавчої влади. У рішенні в справі Кемпбелла і Фелла, формулювання якого вже стало класичним, йдеться: «У визначенні того, чи може вважатися орган “незалежним”, особливо від виконавчої влади та сторін у справі (див., серед іншого, пункт 55 рішення у справі «Ле Конт, Ван Левен і Де Мейер» (Le Compte, Van Leuven and De Meere) від 23 червня 1981 року, Серія А, № 43), Суд звертав увагу на спосіб призначення його членів і строк їхніх повноважень (там само, пункт 57), наявність гарантій проти зовнішнього тиску (див. пункт 27 рішення у справі П’єрсак (Piersack) від 1 жовтня 1982 року, Серія А, № 53), а також на те, чи має такий орган зовнішні ознаки незалежності (див. пункт 31 рішення у справі Делькура (Delcourt) від 17 січня 1970 року, Серія А, № 11)» (див. пункт 78 рішення у справі «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» (Campbell and Fell v. the United Kingdom) від 28 червня 1984 року, Серія А, № 80). Суд додав стосовно цього, що мова йде «про довіру, яку такі суди повинні вселяти в громадськість» (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Кларк проти Сполученого Королівства» (Clarke v. the United Kingdom), № 23695/02, ЄСПЛ 2005-Х).

3. Аналогічним чином Суд також підкреслив потребу в незалежності судової влади від законодавчої. Так, у рішенні в справі «Stran Greek Refineries і Стратіс Андреадіс проти Греції» він у загальних рисах зазначив, що «принцип верховенства права та поняття справедливого судового розгляду, закріплені в статті 6..., виключають будь-яке втручання, з метою впливу на судові вирішення спору,

здійсненню правосуддя з боку законодавчої влади» (див. рішення у справі «Stran Greek Refineries і Стратіс Андреадіс проти Греції» (Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece) від 9 грудня 1994 року, Серія А, № 301-В). Відповідне формулювання, часто повторюване відтоді (див., наприклад, пункт 112 рішення у справі «National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society і Yorkshire Building Society проти Сполученого Королівства» від 23 жовтня 1997 року, Збірник постанов та рішень (Reports of Judgments and Decisions), 1997-VII; пункт 57 рішення у справі «Зелінські і Прадал та Гонсалес і інші проти Франції» (Zielinski and Pradal and Gonzalez and Others v. France) [ВП], № 24846/94 і 34165/96–34173/96, ЄСПЛ 1999-VII; пункт 126 рішення у справі «Скордіно проти Італії (№ 1)» (Scordino v. Italy (no. 1)) [ВП], № 36813/97, ЄСПЛ 2006-V; і пункт 49 рішення у справі «Тарбук проти Хорватії» (Tarbuk v. Croatia), № 31360/10, 11 грудня 2012 року), передає ідею розподілу повноважень.

4. Принцип незалежності судової влади – це не лише питання її відносин з виконавчою та законодавчою гілками влади. Він також стосується незалежності судової влади в самій системі відправлення правосуддя. Судді мусять бути вільними у своїй особистій якості не тільки від усяких зовнішніх впливів, але і від будь-якого «внутрішнього» впливу. Ця «внутрішня незалежність судової влади» передбачає, що суддям не надають указівок і на них не чинять тиск їхні колеги або особи, що здійснюють в суді адміністративні функції, наприклад, голови суду чи голови палати суду (див. пункт 86 рішення у справі «Парлов-Ткальчич проти Хорватії» (Parlov-Tkalčić v. Croatia), № 24810/06, 22 грудня 2009 року, і пункт 137 рішення у справі «Агрокомплекс проти України» (Agrokompleks v. Ukraine) № 23465/03, 6 жовтня 2011 року; див. також пункт 182 рішення у справі «Моїсєєв проти Росії» (Moiseyev v. Russia), № 62936/00, 9 жовтня 2008 року). Відсутність достатніх гарантій суддівської незалежності в межах судової гілки влади й, особливо, від свого начальства в судовій ієрархії, здатна підштовхнути Суд до висновку, що сумніви заявника в незалежності та безсторонності суду можуть вважатися об'єктивно обґрунтованими (див. пункт 86 згаданого вище рішення у справі «Парлов-Ткальчич»; пункт 137 згаданого вище рішення у справі «Агрокомплекс»; пункт 184 згаданого вище рішення у справі «Моїсєєв»; а також пункти 36 і 38 рішення у справі «Дактарас проти Литви» (Daktaras v. Lithuania), № 42095/98, ЄСПЛ 2000-X).

5. Таким чином, Суд у своїй практиці звертав увагу на декілька аспектів принципу незалежності судової влади: незалежність від сторін у справі, незалежність від виконавчої та законодавчої влади, а також внутрішня незалежність судової влади. Однак усі ці аспекти незалежності судової влади оцінювалися з погляду права кожного «на справедливий і публічний розгляд... незалежним і безстороннім судом,

встановленим законом...». Інакше кажучи, буква статті 6 § 1 Конвенції змусила Суд проаналізувати питання про незалежність судової влади з погляду *прав осіб, що беруть участь у судовому провадженні*, а не *суб'єктивного права суддів* на власну незалежність, яку гарантує і поважає держава.

6. Ця справа *a priori* заохочує до розгляду цього останнього аспекту. Однак, відповідно до статті 6, заявник посилався виключно на більш традиційний аспект права на справедливий судовий розгляд, а саме – право на доступ до суду. За таких обставин Суд цілком справедливо обмежив свою оцінку правом, на яке посилався заявник. Поряд з тим, принцип незалежності судової влади скрізь присутній в рішенні. У розділі «Факти» Суд цитує численні міжнародні, універсальні та регіональні документи, включно з прикладами прецедентної практики, що стосуються незалежності судової влади та пов'язаного з нею принципу незмінюваності суддів (див. пункти 72–87 рішення). У розділі «Право» ці принципи розглянуті *in extenso* з погляду права заявника на свободу вираження поглядів.

**Міжнародні документи, що не мають зобов'язальної сили:
незалежність судової влади включає в себе суб'єктивне право
судді на незалежність**

7. 3-поміж цитованих у рішенні документів, що не мають зобов'язальної сили, декілька підкреслюють суб'єктивне право судді на свою незалежність. Так, встановивши, що «незалежність і неупередженість судової влади є найважливішими передумовами для функціонування правосуддя», Велика Хартія суддів (Основні принципи), ухвалена КРЕС у листопаді 2010 року, додає, що «незалежність судової влади має бути закріплена законодавчо, функціонально та фінансово. Незалежність суддів гарантується відносно інших гілок державної влади, для осіб, які звертаються до правосуддя, для *інших суддів* і для суспільства загалом та встановлюється національним законодавством на найвищому рівні...» (текст, цитований у пункті 81 рішення, курсив додано). Аналогічно, Венеціанська комісія вважає, що «в інтересах підтримання незалежності судової влади та належного відправлення правосуддя, суддівський корпус має бути захищений від свавільного звільнення та втручання у здійснення своїх функцій» (висновок, цитований у пункті 82 рішення; див. також пункт 97 Спільного висновку Венеціанської комісії та Директорату з прав людини (ДПЛ) Генерального директорату з прав людини та верховенства права (ГД-І) Ради Європи, наведений у пункті 83 рішення).

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права й Американська конвенція з прав людини: практично однакові з Європейською конвенцією формулювання

8. Поза цими документами і висновками, що не мають зобов'язальної сили, особливого значення набуває тлумачення конвенцій і угод, що містять формулювання, аналогічні або навіть ідентичні положенням статті 6 Конвенції про право на «незалежний суд». Слід зазначити, що, згідно з частиною 1 статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (далі – «МПГПП»), «кожен має право на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону...». Стаття 8 § 1 Американської конвенції з прав людини також містить аналогічне положення: «Кожен має право на належним чином гарантований розгляд... компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону...». Інакше кажучи, в формулюваннях цих двох зобов'язальних документів, як і в Конвенції, підхід до питання незалежності судової влади здійснюється з погляду прав осіб, які беруть участь у судовому розгляді, а не з погляду суб'єктивного права судді на власну незалежність, яку гарантує і поважає держава (зокрема, в судових органах).

Практика Комітету з прав людини: акцент на праві судді на незалежність

9. Попри цитоване вище формулювання статті 14 § 1 МПГПП, Комітет з прав людини все ж таки кілька разів підходив до цього питання з погляду прав самих суддів і обов'язків із забезпечення їхньої незалежності з боку держави. Тут ми хотіли б послатися насамперед на Зауваження загального порядку № 32 щодо статті 14 Пакту («Право на рівність перед судами і трибуналами та на справедливий судовий розгляд»). Це Зауваження загального порядку підкреслює різні аспекти забезпечення незалежності під кутом зору самих суддів (призначення, кваліфікаційні вимоги, гарантії збереження посад, оплата праці, просування по службі, переведення, припинення повноважень, звільнення, дисциплінарні заходи тощо) і заходи, що мають вжити держави для гарантування справжньої незалежності суддів і їхнього захисту від «усякої форми політичного впливу на ухвалення ними рішень», а також від конфліктів інтересів і залякування (див. витяги, цитовані в пункті 73 рішення).

10. Це Зауваження загального порядку кодифікує, так би мовити, практику Комітету, зокрема щодо «індивідуальних повідомлень», що стосуються права на справедливий судовий розгляд. Так, ми звертаємо

увагу на те, що Комітет отримав численні повідомлення від самих суддів, у яких стверджується зокрема, що їх звільнили (або достроково припинили їхні повноваження) в порушення встановлених процедур і гарантій. У цих справах Комітет визначив, що «ці звільнення становлять посягання на незалежність судової влади, захищену пунктом 1 статті 14 Пакту» (див. цитований у пункті 75 цього рішення уривок зі справи «Мундіо Бусіо та ін. проти Демократичної Республіки Конго» (*Mundy Busyo et al. v. Democratic Republic of Congo*), повідомлення № 933/2000, від 19 вересня 2003 року). Втім, у цій справі, як і в інших, він розглядав повідомлення такого типу відповідно до статті 14 § 1 Пакту в сукупності з пунктом (с) статті 25, визнаючи право кожного громадянина на доступ «на загальних умовах рівності, до державної служби у своїй країні». Також вірним є те, що право на доступ до державної служби як таке прямо не закріплене в Конвенції³⁶. Але, як видно з наведеного вище формулювання у справі Мундіо Бусіо, Комітет розглядав у цій справі оскаржуване звільнення не тільки за статтею 14 § 1 Пакту, взятою в поєднанні з пунктом (с) статті 25, але й під кутом зору незалежності судової влади, окремо захищеної статтею 14. Цей підхід був підтверджений у справі «Бандаранаяке проти Шрі-Ланки» (*Bandaranayake v. Sri Lanka*, повідомлення № 1376/2005, від 24 липня 2008 року), де Комітет встановив, *inter alia*, що «процедура звільнення не відповідала основним вимогам до процедурної справедливості та не забезпечила можливості для автора скористатися належними гарантіями, на які він мав право як суддя, що становить посягання на незалежність судової влади» (уривок, цитований у пункті 76 цього рішення).

Практика Міжамериканського суду з прав людини: від права на незалежний суд до права судді на незалежність

11. Аналогічні зауваження застосовуються, *mutatis mutandis*, до цитованої в пунктах 84 і 85 цього рішення нещодавньої практики Міжамериканського суду з прав людини стосовно того ж питання. У цьому зв'язку показовим є те, що Міжамериканський суд у справі «Верховний Суд (Кінтана Коельо та ін.) проти Еквадору» (*Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*), рішення від 23 серпня 2013 року, щодо звільнення з посад 27 суддів Верховного Суду Еквадору через парламентську резолюцію, відштовхувався від своєї попередньої практики щодо права на незалежний суд, гарантованого статтею 8 § 1 Американської конвенції, у термінах, що, як ми бачили,

³⁶. Загальновідомим є те, що стаття 3 Протоколу № 1 до Конвенції, хоча розроблена та доповнена на основі прецедентної практики, є більш обмеженою за обсягом, аніж стаття 25 МПГПП.

практично ідентичні використаним у статті 6 § 1 Конвенції. Наведений витяг з відповідного рішення є особливо повчальним у цьому відношенні:

«Вищенаведене покликане роз'яснити деякі аспекти практики Суду. Дійсно, у справі “Реверон Трухільо проти Венесуели” Суд дійшов висновку про те, що право на розгляд справи незалежним і безстороннім судом, закріплене статтею 8 § 1 Конвенції, лише припускає, що громадянин має право бути судимим незалежним судом. Однак важливо відзначити, що незалежність судової влади не слід аналізувати лише у зв'язку з питаннями, які можуть розглядатися в суді, з огляду на те, що судді потрібно мати низку гарантій судової незалежності. Суд вважає за потрібне зазначити, що порушення гарантій незалежності суддів у тому, що стосується строку повноважень судді та стабільності його посади, слід розглядати у світлі звичайних прав судді, якого зачіпає рішення держави, що доволіно впливає на строк його призначення. У цьому сенсі, інституційні гарантії незалежності суддів безпосередньо пов'язані з правом судді залишатися на своїй посаді як наслідок гарантії строку його повноважень» (пункт 153 рішення у справі «Верховний Суд (Кінтана Коельо та ін.) проти Еквадору», цитованого в пункті 84 цього рішення).

12. Така прецедентна практика була підтверджена в рішеннях у справах «Конституційний трибунал (Камба Кампос та ін.) проти Еквадору» (Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) v. Ecuador, 28 серпня 2013 року) і «Лопес Лоне та ін. проти Гондурасу» (López Lone et al. v. Honduras, 5 жовтня 2015 року). Отже, на думку Міжамериканського суду, тепер здається доведеним, що стаття 8 § 1 Американської конвенції визнає не тільки право осіб, що постають перед судом, на незалежний суд, але й право самих суддів на те, щоб держава гарантувала та поважала їхню незалежність.

На шляху до суб'єктивного права на суддівську незалежність, захищеного Конвенцією?

13. Наведені вище міркування ставлять запитання про те, чи можливе таке тлумачення статті 6 § 1 Конвенції, яке б визнавало, паралельно з правом осіб, що беруть участь у судовому провадженні, на розгляд їхніх справ безстороннім судом, суб'єктивне право суддів на гарантії власної незалежності та повагу до неї з боку держави. Ствердна відповідь на це запитання означала б, що самі судді можуть посилатися на статтю 6 без потреби в доведенні того, що втручання в їхню незалежність одночасно становить невинуватене втручання в реалізацію ними права на свободу висловлення поглядів або іншого права, закріпленого Конвенцією. Інакше кажучи, таке тлумачення

дозволило б зміцнити наданий Конвенцією захист незалежності судової влади.

14. Добре відомим є те, що в рішенні у справі Голдера Суд витлумачив Конвенцію телеологічно, з метою визначення права на доступ до суду за статтею 6 § 1. Відзначивши, що відповідне положення не «встановлює право доступу до судів чи судових органів у прямій формі» (див. пункт 28 рішення у справі «Голдер проти Сполученого Королівства (Golder v. the United Kingdom) від 21 лютого 1975 року, Серія А, № 18), він послався на всі принципи тлумачення, перелічені в статті 31 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, зокрема на важливість преамбули, що є «дуже корисним для визначення “предмету” і “мети” документа, який потрібно витлумачити» (там само, пункт 34). У тому ж дусі він звернув увагу на згадану в преамбулі «глибоку віру» Урядів-підписантів у верховенство права і на ключову роль цього поняття в конвенційній системі. Він зазначив у цьому зв'язку, що «в цивільних справах навряд чи можна уявити верховенство права без наявності доступу до судів» (там само). Він також підтвердив положення пункту (с) § 1 статті 31 Віденської конвенції, що вказує на потребу враховувати «будь-які відповідні норми міжнародного права, які застосовуються у відносинах між учасниками», включно з «загальними принципами права, визнаними цивілізованими націями» у сенсі пункту (с) § 1 статті 38 Статуту Міжнародного Суду. Він зазначив, що один з таких принципів забороняє відмову в правосудді. Зважаючи на всі ці аспекти, він дійшов відомого висновку про те, що «неможливо уявити собі... щоб стаття 6 § 1 містила детальний опис процесуальних гарантій, наданих сторонам незавершеного правового спору, і не захищала б насамперед те, що саме собою фактично уможливлює користування такими гарантіями, тобто доступ до суду... право доступу становить елемент, що є невід'ємною частиною права, передбаченого статтею 6 § 1» (там само, пункти 35, 36).

15. Відтоді Суд неодноразово підкреслював важливість принципу верховенства права в контексті статті 6 Конвенції (див., суто для загальної уяви, пункт 32 рішення у справі «Сігле проти Румунії» (Siegler v. Romania), № 23456/04, 16 квітня 2013 року; пункт 37 рішення у справі «Варнене проти Литви» (Varnienė v. Lithuania), № 42916/04, 12 листопада 2013 року; пункт 46 рішення у справі «Соломун проти Хорватії» (Solomun v. Croatia), № 679/11, 2 квітня 2015 року; пункт 46 рішення у справі «Устименко проти України» (Ustimenko v. Ukraine), № 32053/13, 29 жовтня 2015 року; і пункт 33 рішення у справі «Амірханян проти Вірменії» (Amirkhanyan v. Armenia), № 22343/08, 3 грудня 2015 року), а також важливість потреби враховувати відповідні норми міжнародного права в тлумаченні та застосуванні Конвенції (див., серед багатьох інших джерел, пункти 100, 102 рішення

у справі «Хасан проти Сполученого Королівства» (Hassan v. the United Kingdom) [ВП], № 29750/09, ЄСПЛ 2014). Проте, на мою думку, верховенство права навряд чи можна собі уявити без зобов'язання держави надавати гарантії для захисту незалежності судової влади і, таким чином, без відповідного права самих суддів на незалежність. Крім того, як впливає з сукупності міжнародно-правових матеріалів, цитованих у цьому рішенні, незалежність судової влади сьогодні становить невід'ємну частину загальних принципів міжнародного права, що треба брати до уваги, тлумачачи Конвенцію. Рівною мірою, тлумачення статті 6 § 1, за яким це положення захищає суб'єктивне право судді на незалежність, було б цілком сумісним з предметом і метою такого положення. У зв'язку з цим, я приєднуюся до думки, викладеної у Великій Хартії суддів, що «незалежність та неупередженість суддів є обов'язковими передумовами здійснення правосуддя» (текст, цитований у пункті 7 вище). Дійсно, як можна сподіватися на те, що особи, які беруть участь у судовому провадженні, зможуть скористатися правом на незалежний суд, коли самим суддям не надано гарантій, здатних забезпечити таку незалежність? На мій погляд, суб'єктивне право цього роду для суддів є невід'ємним від гарантій, наданих першою частиною статті 6, і від концепції справедливого судового розгляду. Я вважаю, що такий підхід підтверджується зазначеною вище практикою Комітету з прав людини та Міжамериканського суду з прав людини.

НЕСПІВПАДАЮЧА ДУМКА СУДДІ ПЕЙХАЛА

На жаль, я змушений не погодитися з висновком про порушення Конвенції. Я не міг голосувати разом з більшістю.

Я можу погодитися з більшістю, що ця справа стосується свободи. Але що таке свобода? У своєму знаменитому творі «Право, законодавство і свобода» Фрідріх фон Гайек так висловився про дисципліну свободи:

«Людина розвинулася не в умовах свободи. Член маленької групи, до якої вона мусила належати задля свого виживання, людина аж ніяк не могла бути вільною. Свобода є артефактом цивілізації, що визволив людину з кайданів малої групи, мінливим настроєм якої змушений був підкорятися навіть її лідер. Свобода стала можливою завдяки поступовій еволюції дисципліни цивілізації, яка водночас є дисципліною свободи. Через абстрактні безособові правила вона захищає людину від безпідставного насильства з боку інших, дозволяє кожному індивідові спорудити для себе захищений простір, втручатися до якого нікому не дозволено і в межах якого він може використовувати свої знання для досягнення своїх власних цілей. Ми зобов'язані нашою свободою обмеженням свободи».

Я переконаний, що ця справа стосується дисципліни свободи. Особа, що є одним з найвисокопоставлених представників держави, має дотримуватися найвищих стандартів дисципліни свободи. Частина цієї дисципліни передбачає суворе розмежування між служінням громаді, з одного боку, і власними інтересами, з другого. Конвенція (словами Гайєка) захищає всіх вільних громадян у суспільстві «від безпідставного насильства з боку інших, дозволяє кожному індивідові спорудити для себе захищений простір, втручатися до якого нікому не дозволено і в межах якого він може використовувати свої знання для досягнення своїх власних цілей».

Ця справа досить проста. Заявник – особа, що здійснює державну владу (у формі суддівської посади) – вільно вибирав можливості (та зміст) для своїх «офіційних промов», щоб коментувати ситуацію чи зміни в угорській судовій владі. Імовірно, він діяв відповідно до своєї обізнаності та переконань. Але таке припущення може бути лише домислом. Ніхто не може знати справжньої мотивації його дій.

Скоріше за все, його «офіційні промови» не переконали навіть Президента Республіки та депутатів Парламенту, коли вони ухвалили рішення, що надалі однією з осіб, яка здійснює державну владу (у формі суддівської посади), буде не заявник, а хтось інший. Знову-таки, це лише домисел. Рішення Президента Республіки та членів Парламенту могло мати зовсім іншу мотивацію.

Крім того, слід зазначити, що початкове критичне ставлення заявника згодом трансформувалося в позицію, що підтримувала дії Президента Республіки, Уряду та Парламенту. Як ще можна пояснити той факт, що заявник зрештою погодився посісти високу судову

посаду «голови цивільної палати Курії» – пост, який він продовжує обіймати?! (Див. пункт 13 Меморандуму Уряду Угорщини від 8 квітня 2015 р.).

Інакше кажучи, жоден суд (включно з міжнародним судом) не може ставити під сумнів, в рамках демократичного верховенства права, причини, з яких члени Парламенту голосували саме так під час вільних виборів. На мій погляд, за відсутності рішення Суду про вільний характер таких виборів, неможливо розглядати де-факто причини обрання якоїсь конкретної особи для виконання функцій Голови Курії. До свободи розсуду Держави-відповідача входить встановлення умов, яким має відповідати кандидат, щоб мати можливість балотуватися на пост Голови Курії.

Можна уявити собі сценарій, за якого після ухвалення поправки до угорської Конституції кандидат висувався би Президентом Республіки та обирався членами Парламенту на посади (Голови Курії, Голови Національної суддівської ради), що на цей час обіймають інші особи. Чи можна було б зробити висновок про порушення Конвенції в цьому разі? Гадаю, що ні.

На мій погляд, міжнародний суд, створений Державами-членами міжнародної організації, не може де-факто вирішувати питання про те, хто може чи не може обіймати вищу судову посаду в суверенній демократичній державі, де панує верховенство права і яка має однаковий статус з іншими Державами-членами цієї міжнародної організації.

Я глибоко переконаний в тому, що в цій справі Суд не може застосувати будь-яку статтю Конвенції або Протоколів до неї. Суддя цього Суду також має виконувати свій обов'язок із дотримання дисципліни свободи.

НЕСПІВПАДАЮЧА ДУМКА СУДДІ ВОЙТИШЕКА

1. Я цілком погоджуюсь з більшістю, що незалежність судової влади є засадничою нормою для держави, де панує верховенство права. Поряд з тим, хоча, на мій погляд, у цій справі спостерігалось необґрунтоване втручання в незалежність судової влади, я проголосував, з наведених нижче причин, проти висновку, що мало місце порушення суб'єктивних прав заявника за Конвенцією.

2. Наявна парадигма захисту прав людини спирається на чітке розмежування між особистістю і державними органами. Мета Європейської конвенції з прав людини та інших міжнародних угод про права людини полягає в захисті суб'єктивних прав осіб проти державних органів. Ця парадигма захисту прав людини розвивалася в контексті європейської правової традиції (див. посилання на «спільне розуміння та додержання прав людини» та «спільну спадщину політичних традицій» у преамбулі до Конвенції). Ця правова традиція включає в себе низку глибоко укорінених засадничих понять і відмінностей. Тут слід особливо звернути увагу на відмінності між: (1) діями офіційних і приватних осіб; (2) об'єктивним законодавством і суб'єктивними правами, і (3) Конституцією та підконституційними нормами права. Підхід більшості до цієї справи нехтує цими засадничими правовими поняттями та відмінностями та суттєво трансформує парадигму захисту прав людини в Європі.

3. Заявник у цій справі обіймав посади Голови Верховного Суду та Голови Національної ради юстиції Угорщини. До конституційної реформи 2011 року Голова Верховного Суду здійснював в основному адміністративні повноваження, але також мав певні повноваження, пов'язані з суддівськими функціями. Він також представляв Верховний Суд і виконував певні завдання від його імені. Зокрема, Голова Верховного Суду мав право виступати від імені Верховного Суду та виголошувати промови в Парламенті Угорщини.

4. Заявник скаржиться на втручання з боку держави в дії, вчинені ним на офіційній посаді. Він не скаржиться на будь-яке втручання в дії, вчинені ним в приватному порядку.

У справах, в яких заявник обіймає державну посаду, треба розрізняти приватну особу (що обіймає посаду) від відповідного державного органу (обійманої посади). Особа, що обіймає державну посаду, може виступати офіційно чи приватно. Цю різницю набагато легше провести в колегіальних державних органах, де колективні дії чи висловлювання, як правило, мають офіційний характер, хоча не можна виключати ймовірність того, що, за певних обставин, члени державного органу можуть колегіально вчиняти приватні дії. У разі державних органів, що складаються з одної особи, чітко розмежувати дії, вчинені фізичною особою приватним порядком, з одного боку, та

дії державного органу, з другого боку, може виявитися набагато складнішим. Особисті погляди можуть тоді легко впливати на зміст офіційних актів.

Важливо підкреслити, що діючи в приватному порядку, фізична особа може за своїм бажанням вільно вчиняти будь-які не заборонені законом дії та переслідувати будь-які інтереси, зокрема найегоїстичніші. Фізична особа, що діє як державний орган, може вчиняти лише ті дії, що дозволені законом, і зобов'язана відстоювати інтереси, визначені законом.

Це перше докорінне розходження тягне за собою друге: а саме, між статусом особи й статусом державного органу, що ця особа представляє. Фізична особа володіє правами та обов'язками у своїх відносинах з державою. Державний орган не може володіти правами. Його статус аналізується під кутом зору його завдань і повноважень, а також взаємодій з іншими державними органами. Дії, вчинені на офіційній посаді, не можуть підпадати під категорію гарантованих прав (див., наприклад, відповідно до Основного Закону Німеччини, B. Bleckmann, *Staatsrecht II – Die Grundrechte*, Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymans Verlag, 1989, p. 123).

5. Для цілей розгляду справ, пов'язаних з правами людини, також треба відрізнити суб'єктивні (індивідуальні) права від об'єктивних гарантій верховенства права. Конвенція захищає індивідуальні права. Індивідуальними правами є правові становища окремих осіб, встановлені правовими нормами з метою захисту індивідуальних інтересів таких осіб, зокрема, їхньої гідності, життя, здоров'я, волі, особистої самореалізації та власності (порівняйте з пунктом 158 рішення). Цей зв'язок між індивідуальними правами та індивідуальними інтересами суб'єкта права становить ключовий елемент концепції індивідуального права. Об'єктивні гарантії верховенства права можуть мати більш чи менш прямий вплив на статус особи, але головним чином їх встановлюють законодавчо для слугування громадському інтересу.

Більшість кілька разів посилається на міжнародні норми, що стосуються статусу суддів (див., зокрема, пункти 114, 121, 168 і 172 рішення). Її аргументація створює враження, нібито ці норми мають важливе значення у встановленні меж захисту прав людини, що має надаватися особам, які обіймають суддівські посади. За її логікою, висловлювання суддів начебто потребують сильнішого захисту за Конвенцією, ніж висловлювання інших громадян, оскільки універсальні гарантії за статтею 10 з'єднуються з гарантіями незалежності судової влади.

У цьому контексті важливо підкреслити, що посада судді - національна чи міжнародна - передусім передбачає служіння суспільству, так само, як і будь-яка інша державна служба, наділена

державними повноваженнями. Принципи незалежності судової влади та незмінюваності суддів належать до сфери об'єктивного законодавства. Конституційні демократії надають судовій владі певну сферу автономних повноважень і, через зазначені вище принципи, захищають цю сферу від зазіхань з боку законодавчої та виконавчої гілок влади. Незалежність судової влади та незмінюваність встановлені не для захисту індивідуальних інтересів суддів або сприяння їхній особистій самореалізації, а радше для захисту громадського інтересу під час справедливого судового розгляду та з метою належного функціонування системи правосуддя. Вони захищають громадян, що звертаються до правосуддя, а не фізичних осіб, що здійснюють суддівські повноваження. Ці гарантії не можна розглядати як індивідуальні права судді, навіть якщо вони спільно визначають (разом з деякими іншими правовими нормами) правовий статус осіб, що обіймають судові посади. Суб'єкт прав може вільно вирішувати, як здійснювати свої права і якою мірою відстоювати їх за допомогою засобів судового захисту. Суддя не вільний вирішувати, як відстоювати суддівську незалежність і якою мірою її відстоювати перед іншими державними органами (див. нижче).

Гарантії суддівської незалежності не є особливими правами людини, наданими окремим особам, що обіймають судові посади, і вони не збільшують ступінь захисту, яким особи, що обіймають суддівські посади, користуються як суб'єкти прав людини. Однаковою мірою, вони не розширюють обсяг прав людини в розпорядженні цих осіб. Навпаки, суддівські доброчесність і незалежність можуть виправдовувати сильніше втручання в права суддів, ніж у випадку звичайних громадян.

Ці зауваження стосуються *a fortiori* стабільності перебування на посаді голови суду, зокрема Голови Верховного Суду. Стабільність перебування на посаді надається голові суду задля належного здійснення суддівських повноважень. Їхня мотивація не пов'язана з індивідуальними інтересами. Особа, що перебуває на цій посаді, не має жодного індивідуального (суб'єктивного) права обіймати її.

У цьому контексті варто провести чітку відмінність між, по-перше, об'єктивними принципами, що визначають статус судової влади у відносинах із законодавчою та виконавчою владою, і, по-друге, правовими нормами, що визначають обсяг прав людини, доступних суддям (як приватним особам) у відносинах з державою.

6. У цілях захисту прав людини слід також чітко розмежувати приватну та офіційну промови.

Приватна промова охоплює, *inter alia*, висловлювання державних посадовців, які були зроблені ними приватно і відображають їхні особисті погляди з різних питань, зокрема суспільних. Тому приватна промова може супроводжуватися звичайним застереженням, що

висловлювання відображають особисті думки промовця і не обов'язково відображають точку зору установи. Офіційна промова охоплює висловлювання, зроблені офіційно, особливо ті, що виражають офіційну точку зору державного органу. Думки, висловлені промовцем, можна приписати установі, яку він представляє. У будь-якому разі, треба розрізняти ситуації, коли посадова особа користується своєю свободою слова, щоб висловити особисті погляди на суспільні питання, від тих ситуацій, коли посадовець використовує свою посаду, щоб говорити від імені державного органу.

Мова, за своєю суттю, є інструментом дії, доступним кожній людині. Висловлювання становлять фактичні дії, які, як правило, не породжують правових наслідків, і їх треба відрізняти від дій державного органу, які доступні лише державним органам, наділеним державними повноваженнями. Однак офіційна промова – це дуже специфічний спосіб здійснення державних повноважень, здатний впливати на поведінку людей і ставлення з боку інших державних органів. Важливість цього інструмента не слід недооцінювати у дискурсивній демократії. Крім того, існує реальна небезпека зловживання цим інструментом, наприклад, з метою індоктринації або для впливу на репутацію інших осіб.

Функція офіційної промови не полягає у висловлюванні особистих поглядів. Промовцям треба пам'ятати, що вони представляють офіційну точку зору відповідного офіційного органу. Вони говорять від імені державного органу, що вони представляють, з метою досягнення конкретних завдань. Однією з цілей офіційної промови є взаємодія з іншими державними органами в межах ширшої системи стримувань і противаг, що забезпечують розподіл владних повноважень. У цьому контексті офіційна промова може використовуватися як інструмент захисту або відстоювання повноважень державного органу у відносинах з іншими державними органами. У будь-якому разі, офіційна мова – це не питання свободи, а, в кращому разі, питання розсудливості під час здійснення державних повноважень (порівняйте, відповідно до Основного Закону Німеччини, Н. Bethge, *Artikel 5 y: Grundgesetz. Kommentar*, M. Sachs ed., Munich, Verlag C.H. Beck 2014, p. 300).

7. Треті сторони у справі правильно підкреслюють функції, що виконує офіційна промова суддів. Останні зобов'язані висловлюватися з питань, що стосуються відправлення правосуддя, з метою захисту незалежності судової влади та верховенства права. Більшість також визнає обов'язок Голови Національної ради юстиції висловлювати думку про законодавчі реформи, що зачіпають судову систему (див. пункт 168 рішення).

Тут важливі три елементи. По-перше, висловлюватися – це обов'язок. Хоча характер цього обов'язку в мотивувальній частині

рішення чітко не роз'яснюється, можна припустити, що це не тільки моральний, але й правовий обов'язок. По-друге, він слугує певному громадському інтересу. По-третє, він сприймається як інструмент, що слугує захисту положення судової гілки влади в її стосунках з іншими гілками державної влади. Це три вагомні аргументи проти того, щоб розглядати офіційну суддівську промову як вираз свободи. Сферу суддівських промов не можна вважати справою особистого вибору, а скоріше галуззю, на яку поширюються точні правові зобов'язання, що накладені в громадських інтересах і обмежують наявний у судді вибір. Інакше кажучи, офіційна промова суддів – це не питання особистої свободи, але, як і раніше, дуже суворо окреслена і підпорядкована просуванню конкретних громадських інтересів справа. Державна посада в судовій системі – не трибуна для здійснення права на свободу слова.

Поняття свободи вираження поглядів, закріплене в статті 10 Конвенції, передбачає право вільного вибору щодо того, чи слід виступати і що слід говорити. Визнавши, що заявник мав обов'язок виступати на захист громадського інтересу, більшість, як вбачається, суперечить думці, що на відповідні висловлювання поширюється дія статті 10 Конвенції.

8. У цій справі заявник був правоздатним представляти Верховний Суд. Більшість у прямій формі визнає, що функції та обов'язки Голови Верховного Суду включають завдання висловлення поглядів на законодавчі реформи, що ймовірно можуть вплинути на судову владу та її незалежність. Усі висловлювання, що розглядаються, були зроблені заявником як офіційною особою (див. пункт 145 мотивувальної частини). Це суттєва обставина, чітко визначена більшістю, не ставилася під сумнів сторонами.

Висловлювання заявника відображали не його точку зору як громадянина, а офіційну точку зору органу угорської держави. Він не міг і не став спиратися на застереження, що він висловлює тільки свої особисті погляди, а не погляди установи, що він представляє. Немає жодних сумнівів в тому, що висловлювання заявника, які лежать в основі його скарги, підпадають під категорію офіційної промови.

Вирішальним питанням у цій справі є те, чи застосовуються до офіційної промови гарантії за статтею 10. Щоб відповісти на це запитання, треба зрозуміти відмінності між приватною та публічною промовами. Приватна промова – це питання свободи висловлення поглядів. Промовець не має потреби в правових підставах, щоб говорити. Дозволяються будь-які висловлювання, що не заборонені. Натомість, офіційна промова – це інструмент державної влади. Промовцю потрібна правова підстава, щоб говорити як офіційна особа. Будь-яке офіційне висловлювання має спиратися на правову підставу. Вибір того, в який спосіб використовується промова, – це не питання

особистої свободи, а, в найкращому разі, – розсуду під час здійснення владних повноважень. Державний орган не може виходити за встановлені законом межі розсуду.

Застосування гарантій за статтею 10 до офіційної промови означало б, що спосіб, в який висловлюється державний орган, слід розглядати як питання особистої свободи. Тоді б дозволялося будь-яке висловлювання, що не заборонене в прямій формі. Не було б потреби в окремій правовій підставі для того, щоб державні органи могли виступати, а всі обмеження на офіційні промови мали б відповідати положенням статті 10 § 2 Конвенції. Офіційна промова, в принципі, тоді могла б використовуватися для висловлення особистих поглядів і слугувати особистим інтересам суб'єкта права, зокрема цілям його самореалізації. Ситуація, в якій офіційна промова перешкоджає правам іншої особи, не розглядалася б як лише втручання в права такої особи з боку держави, а, навпаки, становила б ситуацію конфлікту між свободою слова державного службовця, з одного боку, і правами цієї третьої особи, з іншого. Щоб врегулювати конфлікт між цими суперечливими правами, потребувалося б дуже ретельне врівноваження. Підхід більшості, що полягає в застосуванні статті 10 до офіційної промови, перетворює питання розсуду під час здійснення конкретних владних повноважень у вільну дію, на яку поширюються гарантії індивідуальної свободи. Таким чином, поширення статті 10 на офіційну промову підриває ефективність захисту особи від держави.

З усіх цих причин, на мій погляд, стаття 10 не є застосовною до офіційної промови (порівняйте, згідно зі статтею 5 Основного Закону Німеччини, C. Starck, *Artikel 5 y: Kommentar zum Grundgesetz*, H. von Mangoldt, F. Klein, C. Starck eds., Munich, Verlag Franz Vahlen, 1999, vol. 1, p. 659; H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Munich, Verlag C.H. Beck, 2004, p. 195, а також цитоване там рішення у справі BVerwGE 1004, 323/326).

9. Друге запитання полягає в тому, чи дійсно мало місце втручання в права заявника в цій справі.

Заявника позбавили двох державних посад (Голови Верховного Суду та Голови Національної ради юстиції), і це означає, що його позбавили державних повноважень. Його майнові права також постраждали в тому, що він втратив певні грошові пільги, пов'язані з двома відповідними державними посадами.

Зауважу в цьому контексті, що звільнення з державної служби становить втручання в права звільненої особи. Однак його не звільнили з державної служби, оскільки він зберіг за собою посаду судді.

Я згоден, що позбавлення будь-кого грошових пільг впливає на майнові права особи та може становити втручання в права людини, захищені статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Однак Суд визнав

неприйнятними ці грошові вимоги, висунуті в заяві за статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції, підкресливши, що «Конвенція не надає права на те, щоб надалі отримувати заробітну плату в певному розмірі» (див. пункт 105 рішення Палати). Як результат, Велика палата не змогла розглянути цей аспект справи. Звідси випливає, що розгляд втручання й далі обмежується лише позбавленням державної посади.

Аргументація більшості ґрунтується на ідеї, нібито позбавлення державних повноважень становить втручання в індивідуальні права. На мою думку, підхід, якого тут дотримується більшість, є вкрай проблематичним з огляду на права людини. Державні повноваження ніколи не можуть становити частину індивідуального статусу фізичної особи. Хоча існує міжнародно-визнане право людини брати участь в управлінні державними справами і мати доступ до державної служби (див. статтю 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права), право людини на збереження державних повноважень відсутнє. Позбавлення державних повноважень може негативно вплинути на юридичне становище державного органу, але воно безпосередньо ніяк не впливає на права того, кому належать державні повноваження. Однак, залежно від обставин, це може або впливати на народ (націю), якому зрештою належить суверенна влада в демократичній державі, або дозволяти суверенному народові відстоювати свою владу через своїх представників.

Той лише факт, що особу зняли з державної посади, пов'язаної зі здійсненням державних повноважень, внаслідок чого вона втратила свої державні повноваження, не має сам по собі розглядатися як втручання в права людини. За парламентської форми правління, чи становить вотум недовіри кабінетові міністрів (що тягне за собою відставку його членів) втручання в права людини таких членів кабінету?

10. Третє запитання, яке потребує відповіді, полягає в тому, чи існує причинно-наслідковий зв'язок між висловлюваннями заявника та припиненням його повноважень. Більшість намагається компенсувати брак достатніх доказів щодо цього, встановлюючи, задля оцінки цієї справи, нові правила, що стосуються розподілу тягара доведення. На думку більшості, заявник мусить встановити *prima facie* причинно-наслідковий зв'язок між його поведінкою та реакцією органів влади. Щойно такий *prima facie* причинно-наслідковий зв'язок буде встановлено, тягар доведення має лягти на Уряд. На мій погляд, норми щодо розподілу тягара доведення не застосовувалися до цієї справи в повній відповідності до норм процедурної справедливості.

По-перше, правила, що застосувала більшість, не були сформульовані в загальних рисах. Як не дивно, відповідний фрагмент мотивувальної частини викладено таким чином: «Суд вважає, що як

тільки були отримані первинні докази на користь заявника і доведена наявність причинно-наслідкового зв'язку, тягар доведення має лягти на Уряд» (див. пункт 149 рішення, де наведено аргументацію Суду). Тут аргументація містить посилення на конкретну ситуацію заявника, створюючи враження, нібито Суд застосовує спеціальну норму, розроблену для конкретної справи конкретної особи. Крім того, ця норма не викладена у вигляді загальних принципів, застосовних до справи, а вставлена в аналіз її особливих обставин.

По-друге, норма про тягар доведення, що застосовується більшістю, не викладена з достатньою чіткістю та точністю. Зокрема, більшість не зазначає прямо, що саме має довести Уряд. Цей брак точності в такому важливому моменті, очевидно, впливає на результат розгляду справи.

По-третє, норми щодо тягаря доведення мають вкрай важливе значення у вирішенні цієї справи. Ці норми, як їх сформулював Суд у цій справі, виходять за межі простої конкретизації загальної вимоги про те, що для втручання в права має існувати обґрунтування, і, до того ж, визначають обсяг відповідних фактичних елементів для винесення рішення в справі. Європейський суд з прав людини раніше наполягав на тому, що судові не слід дивувати сторони, офіційно посилаючись на важливі юридичні чи фактичні елементи, що ними не обговорювалися (див., зокрема, рішення в таких справах: «Clinique des Acacias та інші проти Франції» (*Clinique des Acacias and Others v. France*), №№ 65399/01, 65406/01, 65405/01 і 65407/01, 13 жовтня 2005 року; «Чепек проти Чеської Республіки» (*Čepěk v. the Czech Republic*), № 9815/10, 5 вересня 2013 року; «Алексі проти Румунії» (*Alexe v. Romania*), № 66522/09, 3 травня 2016; і «Liga Portuguesa de Futebol Profissional проти Португалії» (*Liga Portuguesa de Futebol Profissional v. Portugal*), № 4687/11, 17 травня 2016 року). Таким чином, згідно з практикою Суду в змагальному процесі було б краще, якби увагу сторін звернули конкретно на застосування норми тягаря доведення і запропонували їм висловити свою позицію у світлі цієї норми. Нездійснення цього негативно вплинуло на позицію Уряду під час провадження. Видається, що прийнятий підхід відходить від суворих норм справедливого судового розгляду, розроблених самим Судом.

По-четверте, будь-яка норма про розподіл тягаря доведення має спиратися на достатні підстави. Можливо, така норма не обов'язково відбиває загальне правило щодо фактів (на основі принципу *praesumptio sumitur de eo quod plerumque fit*), але, в будь-якому разі, вона має враховувати фактичні обставини, за яких вона діє, та спиратися на надійне аксіологічне обґрунтування. Крім того, зауважу, що в європейській правовій культурі широкого визнання набув принцип *affirmati non neganti incumbit probatio*. Хоча Суд підтверджує в справах, які розглядалися в контексті статей 2 і 3, що «процедура,

передбачена Конвенцією, не завжди дозволяє суворо застосовувати принцип *affirmanti incumbit probatio*» (див., наприклад, пункт 49 рішення у справі «Хасан проти Сполученого Королівства» (*Hassan v. the United Kingdom*) [ВП], № 29750/09, ЄСПЛ 2014), винятки з такого принципу потребують надійного обґрунтування. Навіть якщо немає сумніву в тому, що Уряд мав би виправдати реформи, які тягнуть за собою втручання в захищені Конвенцією права, у справах, аналогічних цій, розподілений Судом тягар доведення може виявитися вкрай важким (або взагалі неможливим) для сторін. За нормами, що застосувала більшість, конституційна реформа, яка спричинила негативні наслідки для конкретної особи, що обіймає державну посаду та раніше критикувала Уряд (або для чітко визначеної групи таких посадовців), відтоді зазвичай розглядатиметься як неприпустиме втручання в свободу слова такої людини. Відтак, питання про розподіл тягара доведення в таких справах слід переглянути.

Навіть якщо це справді так, я не переконаний, що в цій справі вбачається причинно-наслідковий зв'язок. Очевидно, рішення про припинення повноважень заявника ухвалили тому, що парламентська більшість в Угорщині бажала поставити на дві ключові посади в судовій системі осіб, які поділяють схожі з нею погляди. Оскаржуваний захід здається не санкцією за минулі висловлювання, а радше інструментом впливу на спосіб, в який два державні органи працюватимуть надалі. Інакше кажучи, заявника скоріше за все замінили не за те, що він сказав чи не сказав в минулому, але тому, що він вважався людиною, яка могла би згодом спробувати використати свої повноваження у спосіб, що заважав би політиці парламентської більшості. Очевидно, в державі, де панує верховенство права, такі міркування не можуть виправдати втручання в незалежність судової влади.

11. Більшість вважає, що оскаржуване втручання не мало жодної легітимної мети, наведеної в статті 10 § 2 (див. пункт 157). Поряд з тим, вона розглядає, чи було втручання необхідним у демократичному суспільстві. Такий підхід є проблематичним, оскільки потребу у втручанні можливо оцінити лише в світлі легітимної мети. Наявність легітимної мети є логічною передумовою для критерію пропорційності. Захід повинен бути «пропорційним переслідуваній легітимній меті» (див. пункт 158 мотивувальної частини). Без наявності легітимної мети питання необхідності взагалі втрачає сенс.

12. У цій справі більшість – посилаючись на наявну практику – стверджує, що стаття 6 застосовується, коли задоволені такі умови: (1) під загрозою опинилося право, захищене національним законодавством; і (2) це право має цивільний характер. Крім того, більшість стверджує, що стаття 6 не застосовується до трудових спорів за участю цивільних службовців, якщо: (3) доступ цивільних

службовців до національних судів виключається загальним, абстрактним і передбачуваним чином; і (4) виключення слугує легітимній меті та є пропорційним. На мій погляд, перші два критерії не задоволені, тоді як критерії 3 і 4, крім захисту, що надається за статтею 6, задоволені.

По-перше, юридичне положення заявника, оскільки він постраждав від реформи, неможливо розглядати як суб'єктивне право. Без сумніву, заявника не можна знімати з його посади судді. В такому разі, саме індивідуальне право доступу до державної служби було би під загрозою. Однак справа стосується не звільнення особи з посади судді, а ліквідації конкретних адміністративних посад у судовій системі. Це правда, що до конституційної реформи угорське законодавство передбачало шестирічний строк повноважень і визначало конкретні умови їх припинення. Однак, як роз'яснювалося вище, цю норму ухвалили для захисту не особистих інтересів посадової особи, а громадського інтересу в незалежності судової системи. Зокрема, ця норма була встановлена не для того, щоб дозволити заявникові будувати плани на своє особисте майбутнє, а щоб забезпечити належні умови для здійснення суддівських повноважень. Державний посадовець, наділений державними повноваженнями, не володіє суб'єктивним правом не втрачати такі повноваження.

Навіть якщо припустити, що юридичне положення заявника становило суб'єктивне право, треба було б встановити точну природу цього права та визначити, хто є суб'єктом права, від кого залежить таке право (тобто які органи зобов'язані запровадити це право), і яким є точний зміст цього права. Зокрема, треба було визначити перелік державних органів, в яких можна відстоювати право. Не всі права, визнані національним законодавством, можна відстоювати в Парламенті, що діє як звичайний законодавець, не кажучи вже про те, коли він діє як орган, що ухвалює конституцію.

По-друге, судовий спір, пов'язаний зі зняттям особи з посади Голови Верховного Суду або Голови Національної ради юстиції, не є цивільним за своїм характером, а належить до сфери публічного права. Він стосується публічно-правового спору між двома державними органами щодо їхнього відповідного положення та сфер їхніх повноважень.

По-третє, це правда, що конституційна норма стосувалася однієї конкретної особи. Однак, на мій погляд звернення до суду було виключене загальним, абстрактним і передбачуваним чином саме через те, що оспорювані положення були конституційними за своєю природою. Конституційна категорія положень недвозначно виключала їхній судовий розгляд як такий. Більшість визнає, що немає жодних сумнівів у тому, що заявник не міг подати конституційну скаргу до Конституційного Суду (див. пункт 75).

По-четверте, я згоден, що Високі Договірні Сторони мають здійснювати свої повноваження з ухвалення конституції відповідно до зобов'язань, що випливають з Конвенції. Водночас, встановлюючи зміст цих зобов'язань стосовно ефективних засобів правового захисту та доступу до суду, треба також брати до уваги особливості повноважень з ухвалення конституції в демократичній державі. Виключення конституційних заходів з-під судового розгляду слугує меті збереження народного суверенітету, що знаходить один зі своїх проявів у свободі повноважень з ухвалення конституції. Вона захищає право народу вільно обирати конституційну систему як підвалину й межі для здійснення владних повноважень. Вона має надійну основу в статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції, яка захищає право обирати законодавчий орган (див. нижче).

На мій погляд, стаття 6 незастосовна до «права», визначеного більшістю в цій справі, а тому не могла бути порушена.

13. Труднощі в цій справі частково впливають з ієрархічної структури законодавства. Будь-які положення нижчого рангу мають бути сумісними з положеннями вищого рангу і, зокрема, усе звичайне законодавство має бути сумісним з Конституцією. Водночас положення вищого рангу може змінювати положення нижчого рангу.

Юридичне становище заявника, розглянуте більшістю, було визначене звичайним законодавством. Тому його стверджуване право було захищене звичайним законодавством. Голова Верховного Суду мав захист від виконавчої та законодавчої гілок державної влади. Він не мав захисту від органу, що ухвалює конституцію. Аргументація більшості покликана продемонструвати, що заявник мав «право» не бути звільненим з посади Голови Верховного Суду за звичайним законодавством. Однак більшість водночас – навіть не обговоривши питання – вирішує, що гарантії, запроваджені *pouvoir constitué*, можна протиставити *pouvoir constituant*. «Право», визначене більшістю, і «право», захищене національним законодавством, є, таким чином, різними. Останнє захищає тільки проти *pouvoirs constitués*, тоді як перше призначене забезпечувати захист також і проти *pouvoir constituant* під наглядом Європейського суду з прав людини.

Аргументація більшості побудована таким чином, нібито всі юридичні норми в правовій системі Угорщини мають однаковий ієрархічний статус. Однак виникає питання, яким чином гарантії стабільності перебування на посаді, отримані за звичайним законодавством, можуть зобов'язувати орган, що представляє суверенну волю народу, коли він вводить в дію правові норми, які мають вищий статус в юридичній ієрархії. На відміну від прав, захищених міжнародними угодами, права, надані в межах національної правової системи, за своєю природою не можуть забезпечувати захист від конституційних змін. Якщо Європейська конвенція з прав людини

здатна перетворити конституційні права, не охоплені Конвенцією, в надконституційні права, це має бути чітко пояснене.

До того ж, оскаржувані заходи були впроваджені не через ухвалення звичайного законодавства, а конституційними законами. Національна конституція – це найбільш фундаментальне вираження народного суверенітету. Її ухвалення та внесення подальших змін потребують спеціальної процедури за участю кваліфікованої більшості, що забезпечує міцну легітимність на основі консенсусу між основними політичними партіями або, принаймні, особливо широку політичну підтримку для партії більшості. Крім того, народний суверенітет означає, що, в принципі, народ має право призначати та відкликати тих, кому належать державні повноваження. Конституційна самостійність держави є передумовою для демократичної форми правління.

14. У цій справі більшість констатує факт порушення статті 6, оскільки заявник не зміг оскаржити оспорювані конституційні положення в національному суді. Вона констатує порушення внаслідок того, що в Угорщині не було можливості судового розгляду цих положень.

Звертаю увагу на те, що Суд досі не заявляв, нібито Конвенція потребує запровадження судового розгляду законодавства. Навпаки, він дотримувався протилежних поглядів. Варто відзначити, що у своєму рішенні у справі «Паксас проти Литви» (*Paksas v. Lithuania* [ВП], № 34932/04, ЄСПЛ 2011 (витяги)) Суд пояснив: «Стаття 13 Конвенції, яка навіть не гарантує засобів правового захисту, що дозволяли б оскаржувати законодавство Договірної держави як таке в національних органах на підставі його невідповідності Конвенції (див., наприклад, пункт 85 рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» (*James and Others v. the United Kingdom*), 21 лютого 1986 року, Серія А, № 98; пункт 113 рішення у справі «Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства» (*Christine Goodwin v. the United Kingdom*) [ВП], № 28957/95, ЄСПЛ 2002-VI; пункт 137 рішення у справі «Рош проти Сполученого Королівства» (*Roche v. the United Kingdom*) [ВП], № 32555/96, ЄСПЛ 2005-X; і пункт 47 рішення у справі «Цоньо Цонев проти Болгарії» (*Tsonyo Tsonev v. Bulgaria*), № 33726/03, 1 жовтня 2009 року), аналогічно не може вимагати забезпечення засобів правового захисту, що дозволяли б оскаржувати конституційні прецеденти, які мають силу закону» (пункт 114 рішення у справі Паксаса). Суд, як вбачається, відійшов у цій справі від свого власного підходу. Принаймні за певних обставин, судовий розгляд правових норм тепер може здаватися однією з вимог за Конвенцією.

До того ж, більшість вимагає судового розгляду не лише звичайних законів, але й положень конституції. Проте в багатьох демократичних країнах судовий розгляд конституційних законів не існує. В інших

країнах він може обмежуватися порядком затвердження, тоді як зміст конституційних законів захищений від судового розгляду. У виняткових випадках суди можуть розглядати суть конституційних законів (див., наприклад, рішення Верховного Суду Індії від 24 квітня 1973 року в справі «Його Святість Кесавананда Бхараті Шріпадагалвару та ін. проти штату Керала та ін.» (His Holiness Kesavananda Bharati Sripadagalvaru and Ors. v. State of Kerala and Anr., (1973) 4-й том «Справ Верховного Суду», с. 225). Якщо новий підхід, розроблений Європейським судом з прав людини в цій справі, буде підтверджений надалі, це спричинить серйозну трансформацію європейського конституціоналізму.

Стаття 3 Протоколу №1 захищає право громадян обирати законодавчий орган. Право обирати законодавчий орган має сенс тоді, коли такий орган наділений широкими законодавчими повноваженнями. Це положення становить правову основу для визнання широкої свободи розсуду, закріпленої Конвенцією за Високими Договірними Сторонами (див. мою окрему думку, додану до рішення у справі «Ферт та інші проти Сполученого Королівства» (Firth and Others v. the United Kingdom), №№ 47784/09, 47806/09, 47812/09, 47818/09, 47829/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 і 49036/09, 12 серпня 2014 року). Це стосується *a fortiori* органів, що розроблюють конституцію, рішення яких ухвалюють з дотриманням особливих процедур, що гарантують широку політичну легітимність на національному рівні. Однак, згідно з підходом, прийнятим в цій справі, найважливіше вираження народного суверенітету, а саме національна конституція, тепер за Конвенцією може підлягати розгляду міжнародним судом. Крім того, цей розгляд поширюється на фактичні мотиви конституційних реформ. Це рішення становить важливий крок до суттєвого обмеження конституційної автономії Високих Договірних Сторін.

15. Більшість ухвалила рішення про виплату заявникові компенсації не тільки за матеріальну, а й за моральну шкоду. Ця частина рішення викликає два заперечення. По-перше, її, як вбачається, важко погодити з рішенням Палати не розглядати заяву за статтею 1 Протоколу №1. Компенсація матеріальної шкоди була б доречною, якби сталося незаконне посягання на майно заявника. По-друге, і, як зазначалося вище, більш суттєво, розглянутий захід становив втручання в незалежність судової влади, а не в індивідуальні права заявника.

16. Хотілося б відзначити ще один проблемний наслідок рішення в цій справі. Свобода завжди передбачає відповідальність. Акцентування на свободі слова суддів, коли вони виконують свої офіційні обов'язки, тягне за собою посилену особисту відповідальність суддів за свої дії. Якщо судді, що виконують свої офіційні обов'язки, матимуть право

стверджувати, нібито вони реалізують свої права людини, і навіть отримувати матеріальну компенсацію за незаконне втручання в свої офіційні дії, вони також повинні нести особисту відповідальність за будь-яке порушення закону. Це рішення може бути використане як аргумент на користь розширення особистої відповідальності суддів за свої офіційні дії загалом.

17. Нарешті, звертаю увагу на те, що більшість, розробляючи свою аргументацію для мотивувальної частини, вирішила проігнорувати правові проблеми та доводи, наведені меншістю. Громадськості вирішувати, чи робить такий вибір переконливішим рішення Суду.

18. На закінчення, я хотів би підкреслити, що, на мій погляд, ця справа становить публічно-правовий спір між двома органами угорської держави: Верховним Судом і Парламентом, що діяв як законодавча влада. Вона стосується фундаментальних питань верховенства права в цілому та незалежності суддів особливо, але це залишається за межами юрисдикції Європейського суду з прав людини. У межах Ради Європи, а також в Європейському Союзі є інші інструменти для захисту незалежності судової влади.

Більшість вирішила вважати, нібито юридичне становище державних органів частково охоплюється положеннями Конвенції, розширюючи їхню застосовність на державні органи. Крім того, правові норми, що стосуються незалежності судової влади, тлумачаться в спосіб, що, як вбачається, перетворює їх в окремі права людини, надані суддям. Таким чином, Суд поширив свою юрисдикцію на певні публічно-правові спори між державними органами, намагаючись охарактеризувати їх як спори в сфері прав людини. Це становить значну зміну в європейській парадигмі захисту прав людини та виклик європейській правовій традиції. Я занепокоєний тим, що такий підхід, який полягає в мовчазному визнанні прав людини за державними органами, в довгостроковій перспективі здатний підрвати ефективність захисту прав людини в Європі.