

*Переклад здійснено проектом Ради Європи
«Підтримка виконання Україною рішень
Європейського суду з прав людини», який
фінансується Фондом з прав людини*



CCJE-BU (2017) 11

Страсбург, 7 лютого 2018 року

БЮРО КОНСУЛЬТАТИВНОЇ РАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЕС)

Звіт про незалежність та неупередженість суддів у державах-членах Ради Європи за 2017 рік

**Підготувало Бюро КРЕС за пропозицією
Генерального секретаря Ради Європи**

ЗМІСТ

Перелік скорочень.....	3
I. Вступ: предмет, мета та рамки звіту.....	4
II. Огляд відповідних європейських стандартів	7
A. Функціональна незалежність: призначення суддів та їхня незмінюваність на посадах	7
B. Організаційна незалежність: судові ради та адміністрування судів	8
C. Неупередженість суддів, кодекси етики та професійної поведінки, а також дисциплінарні заходи	10
D. Економічне підґрунтя ефективного функціонування судової системи.....	12
E. Судді та засоби масової інформації: публічні обговорення та критика суддів	13
III. Загальні питання щодо незалежності та неупередженості судів	16
IV. Питання щодо суддівських незалежності та неупередженості в окремих країнах.....	20
A. Функціональна незалежність: призначення суддів та їхня незмінюваність на посадах	20
B. Організаційна незалежність: судові ради та адміністрування судів	32
C. Неупередженість суддів, кодекси етики та професійної поведінки, а також дисциплінарні заходи	50
D. Економічне підґрунтя ефективного функціонування судової системи.....	63
E. Судді та засоби масової інформації: публічні обговорення та критика суддів	72
V. Висновки.....	82
Додаток:.....	83
Коментарі держав-членів.....	83
Австрія	83
Чеська Республіка	84
Польща	85
Туреччина	89
Україна.....	96

Перелік скорочень

CCBE	Рада адвокатських та правничих товариств Європи (Council of Bars and Legal Societies of Europe)
ENCJ	Європейська мережа судових рад (European Network of Councils for the Judiciary)
GRECO	Група держав Ради Європи проти корупції (Group of States against Corruption)
MEDEL	Асоціація «Європейські судді за демократію та свободи» (Association «Magistrats européens pour la démocratie et les libertés»)
Rec(2010)12	Рекомендація Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки
Rec(2000)19	Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя
АЄАС	Асоціація європейських адміністративних суддів
Венеціанська комісія	Європейська комісія за демократію через право Ради Європи
ЗМІ	засоби масової інформації
ЄАС	Європейська асоціація суддів
ЄКПЛ	Європейська конвенція з прав людини (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод)
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КРЕС	Консультативна рада європейських суддів Ради Європи
КРЕП	Консультативна рада європейських прокурорів Ради Європи
МАП	Міжнародна асоціація прокурорів
ПАРЕ	Парламентська асамблея Ради Європи

I. Вступ: предмет, мета та рамки звіту

1. Цей звіт підготувало Бюро КРЄС за пропозицією Генерального секретаря Ради Європи з метою «розробки методології та запровадження механізму Ради Європи щодо оцінювання незалежності й неупередженості суддів у державах-членах Ради Європи»¹.
2. Оскільки пропозиція Генерального секретаря полягала в розробці механізму оцінки, який був би постійним, на 17-му пленарному засіданні КРЄС² було вирішено публікувати такий звіт на регулярній основі. Отже, цей звіт за 2017 рік³ є першим у майбутній серії звітів, і в ньому висвітлені ризики та виклики, пов'язані з питаннями незалежності й неупередженості судів у державах-членах.
3. У звіті зібрано інформацію, яку надано членами та спостерігачами КРЄС, а також судовими органами й асоціаціями стосовно ймовірних порушень державами-членами стандартів, що регулюють незалежність і неупередженість суддів. У звіті містяться запити до КРЄС щодо надання правової допомоги та коментарі, які було надано у відповідь на ці запити. Звіт також базується на інформації, яку опубліковано в рішеннях Європейського суду з прав людини, Рекомендаціях Венеціанської комісії, звітах Комісара Ради Європи з прав людини та Парламентської асамблеї Ради Європи, а також в документах інших відповідних органів Ради Європи.
4. Бюро КРЄС хотіло би позначити певні обмеження стосовно цього звіту. Перш за все, з огляду на завдання КРЄС на 2016-2017 роки та відповідно до рішення пленарного засідання КРЄС у 2016 році⁴, звіт не містить оцінок або рейтингів діяльності держав-членів, а також не є моніторинговим процесом чи механізмом.
5. По-друге, звіт не претендує на звання комплексного й систематичного дослідження. З огляду на обмеження в часі та в доступності ресурсів, автори звіту не мали можливості проводити статистично репрезентативні опитування чи аналогічні заходи. Відтак наведені у звіті ризики та виклики, пов'язані з питаннями незалежності й неупередженості суддів, не ґрунтуються на ретельному та

¹ Див. Звіт 2016 року Генерального секретаря Ради Європи «Про стан демократії, прав людини та верховенства права: імператив безпеки для Європи», с. 7 (у частині щодо запропонованих заходів та рекомендацій).

² Проведено в Страсбурзі, 8-10 листопада 2016 року.

³ Варто зазначити, що деякі з поточних проблем беруть свій початок ще з минулих років, тому про них згадано в цьому звіті. Окрім того, позаяк це перший звіт, у ньому також наведено деякі інші проблеми, пов'язані з незалежністю та неупередженістю суддів, які можна було спостерігати до 2017 року.

⁴ Див. Звіт щодо проведення 17-го пленарного засідання КРЄС 8-10 листопада 2016 року в Страсбурзі (пункт 5 документа КРЄС (2016)5).

вичерпному дослідженні.

6. По-третє, Бюро КРЕС підкреслює, що воно не може перевіряти та підтверджувати фактичні обставини подій, які, за повідомленнями, мали місце. Однак Бюро обирає та наводить лише ту інформацію, яка, на його думку, є достовірною та важливою. Отже, звіт не варто розглядати як добірку фактів, установлених на підставі комплексних доказів.
7. Окрім того, Бюро КРЕС зазначає, що мета звіту не полягає в тому, аби вказати на осіб чи установи, що мали б нести відповідальність за ймовірні порушення. Перелік проблем і відомостей, висвітлених у звіті щодо конкретних держав-членів, подано не з метою критики держав; такий перелік наведено задля того, аби представити загальну картину. Головна мета цього звіту – показати, за можливості, де саме можуть виникати ризики та виклики, пов'язані з питаннями незалежності й неупередженості суддів, у який спосіб такі ризики виявляються, та як вони можуть вплинути на систему правосуддя. Громадська довіра до суддів може бути підірвана не лише в разі існування реальних та цілком доведених порушень, але й тоді, коли є достатні підстави для непевності стосовно незалежності й неупередженості суддів.
8. Варто також зазначити, що відсутність у цьому звіті згадки про деякі країни з 47-ми держав-членів Ради Європи не потрібно тлумачити в негативному чи позитивному сенсі в контексті незалежності й неупередженості суддів у цих країнах. Така відсутність лише означає, що КРЕС не отримала інформації від цих країн.
9. Відповідно до пропозиції Генерального секретаря Ради Європи зосередитися на питаннях незалежності й неупередженості суддів, категорії ймовірних порушень можуть стосуватися:
 - a) функціональної незалежності: призначення та гарантії перебування суддів на посадах;
 - b) організаційної незалежності: судові ради та адміністрування судів;
 - c) неупередженість суддів, кодекси етики, професійної поведінки й дисциплінарні процедури;
 - d) економічна основа для безперешкодного функціонування судової системи;
 - e) суддів та засобів масової інформації: публічне обговорення та критика суддів.
10. Рада Європи запровадила ґрунтовну регуляторну базу, яка спрямована на забезпечення гарантій незалежності й неупередженості суддів як фундаменту верховенства права. Численні правові інструменти, що були ухвалені Радою Європи, визначають вимоги, необхідні для досягнення таких фундаментальних цілей.
11. Бюро КРЕС підкреслює важливість вивчення будь-яких імовірних порушень у контексті ЄКПЛ та практики ЄСПЛ. Водночас Бюро КРЕС наголошує на тому, що право на справедливий судовий розгляд забезпечується шляхом розбудови незалежної й ефективної судової системи та завдяки належному виконанню з

боку суддів своїх повноважень та обов'язків.

12. Розглядаючи ймовірні порушення, Бюро КРЕС врахувало Європейську хартію про закон «Про статус суддів» (1998 рік) та Рекомендацію Rec (2010)¹². Бюро КРЕС також спиралося на Висновки КРЕС та на Велику хартію суддів (2010 рік), яка містить опис фундаментальних засад суддівської професії. Разом з тим, Бюро КРЕС взяло до уваги Основні принципи ООН щодо незалежності судових органів (1985 р.) та звіт ENCJ за 2014-2015 роки під назвою «Незалежність та підзвітність судової влади».

II. Огляд відповідних європейських стандартів

А. Функціональна незалежність: призначення суддів та їхня незмінюваність на посадах

13. У згаданих вище європейських та міжнародних документах зазначено, що кандидатів на посаду судді мають обирати на підставі об'єктивних критеріїв, що ґрунтуються на професійних якостях кандидатів. Окрім того, добір суддів має здійснюватися незалежним органом. Якщо будь-які особи чи органи влади поза судовою системою, наприклад глава держави, мають право на призначення суддів, то вони повинні керуватися пропозицією незалежного органу, що здійснює відповідне призначення.
14. Незалежність суддів вимагає невтручання з боку інших державних органів, зокрема органів виконавчої влади, у судову сферу. Відтак неприйнятною є ситуація, коли виконавча влада безпосередньо може втручатись у функціонування уповноважених інституцій, зокрема в процес добору суддів, їхнього кар'єрного просування чи переведення, накладення дисциплінарних стягнень на суддів чи звільнення суддів. Така ситуація може, наприклад, виникати, коли повноваження щодо вирішення зазначених вище питань передані від судової ради до міністерства юстиції. Іноді законодавство може безпосередньо поставити під загрозу статус судді, принципи незалежності суддів чи незмінюваності їхнього перебування на посаді.
15. ЄСПЛ та КРЕС визнали важливість інституцій та процедур, які гарантують незалежне призначення суддів⁵. КРЕС рекомендувала, щоб кожне рішення щодо призначення суддів, їхньої кар'єри та дисциплінарних процедур ґрунтувалося б на положеннях закону, виходячи з об'єктивних критеріїв. Окрім того, ці рішення має ухвалювати незалежний орган, і вони мають підлягати певним гарантіям, наприклад, мати можливість судового перегляду, що гарантувало б неможливість прийняття рішень, які не відповідали б визначеним критеріям⁶. Незалежно від того, хто саме ухвалює рішення – судова рада, виконавчі чи законодавчі органи, – такі рішення не можна приймати на підставі політичних міркувань⁷.
16. Процедури призначення суддів у державах-членах Ради Європи є різні. Серед таких процедур, зокрема: призначення судовою радою чи іншим незалежним органом⁸, обрання парламентом⁹ та призначення органом виконавчої влади¹⁰. Для забезпечення незалежності суддів та прокурорів держави-члени запровадили формальні правила та створили судові ради. Проте як би радо ми не вітали такого

⁵ Див. пункти 19-23 Висновку КРЕС № 1 (2001) щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів; див. також пункти 9-17 Звіту Венеціанської комісії щодо призначення судів, 2007 рік.

⁶ Див. п. 37 Висновку КРЕС № 1 (2001).

⁷ Там же, п. 17.

⁸ Наприклад, в Албанії, Хорватії, Франції, Португалії.

⁹ Наприклад, у Швейцарії.

¹⁰ Наприклад, в Австрії, Чеській республіці, Латвії, Мальті.

розвитку в питанні незалежності суддів, лише запровадження формальних правил не забезпечує прийняття неупереджених рішень щодо призначення на підставі об'єктивних критеріїв та не звільняє від політичного впливу. Вплив виконавчої та законодавчої гілок державної влади на рішення про призначення суддів потрібно обмежувати, щоб запобігти призначень з політичних міркувань. Обрання парламентом мають ризик політизації суддів та прокурорів. Особливим питанням є обрання суддів парламентом на обмежений термін, коли потрібно звертати увагу, щоб під час переобрання таких суддів вони не були б покарані за ті рішення, які вони приймали.

17. Гарантії незмінюваності суддів на посаді та їхнього призначення на встановлений законом вік виходу на пенсію пов'язані зі стандартами суддівської незалежності¹¹. Це означає, що строк перебування судді на посаді не можна зупиняти, окрім тих випадків, коли це пов'язане зі станом здоров'я або з дисциплінарним провадженням. Разом з тим, «існування винятків щодо незмінюваності, особливо пов'язаних з дисциплінарними санкціями, вимагає необхідності дослідити, який орган або який метод використовується як основа для вжиття дисциплінарних заходів щодо суддів.»¹².

В. Організаційна незалежність: судові ради та адміністрування судів

18. Судові ради – це органи, метою діяльності яких є гарантувати незалежність судової влади та окремих суддів, а також сприяти ефективному функціонуванню судової системи. Створення судових рад рекомендовано КРЕС, Рекомендацією Rec(2010)12 та Венеціанською комісією¹³. За останні роки судові ради були створені в багатьох європейських правових системах. У звіті висвітлені ризики щодо судових рад, починаючи від зовнішнього впливу на такі ради до втручання виконавчої влади в процес адміністрування судів.
19. Незалежність суддів та прокурорів може порушуватися через послаблення повноважень судової ради, зменшення наявних у неї фінансових або інших засобів чи шляхом зміни її складу. Судові ради повинні мати суттєві повноваження, щоб бути впливовими гарантами незалежності суддів. Наявність лише дорадчих повноважень у судових рад є недостатньо. Держави-члени Ради Європи створили відповідні судові ради з різним набором повноважень та з різним складом. Згідно з європейськими стандартами, принаймні суттєва більшість членів судової ради повинна складатися з суддів обраних іншими суддями, за умов дотримання принципу плюралізму¹⁴. Обрання має бути вільним від зовнішніх впливів. Виконавча гілка влади жодним чином не повинна впливати на вибори до судової ради чи на діяльність такої ради. Створення судової ради

¹¹ Див. пункти 52 та 57 Висновку КРЕС № 1 (2001).

¹² Там же, пункт 59.

¹³ Див. пункти 26-29 Рекомендації Rec(2010)12; пункт 45 Висновків КРЕС № 1 (2001) та № 10 (2007); у Звіті Венеціанської комісії «Про незалежність судової системи, частина I: Незалежність суддів» (пункт 32), схваленому Венеціанською комісією на її 82-МУ пленарному засіданні (Венеція, 12-13 березня 2010 року), рекомендують створення таких Рад.

¹⁴ Щодо досягнення цієї мети та виконання мінімальних вимог рад див. пункт 27 Рекомендації Rec(2010)12; пункт 18 Висновку КРЕС №10 (2007).

буде корисним лише тоді, коли члени цієї ради матимуть змогу працювати незалежно від виконавчої влади та будуть незаполітизованими. Тільки незалежна судова рада здатна забезпечити незалежність суддів шляхом прийняття рішень, які відповідають вимогам «незалежного і безстороннього суду» згідно зі статтею 6 ЄКПЛ¹⁵.

20. Голови судів можуть виступати в ролі авторитетних речників судової влади під час спілкування з представниками інших гілок державної влади та з громадськістю взагалі. Вони мають бути керівниками незалежних судів, а не керівниками судів, які перебувають під контролем виконавчої гілки влади. Разом з тим, КРЕС звертає увагу на потенційну загрозу для незалежності суддів, яка може виникати всередині судової ієрархії¹⁶. Голови судів мають розуміти, що судді, а особливо судді, які працюють в очолюваному ним/нею суді, не є нічийми найманими працівниками під час виконання їхніх суддівських повноважень. Суддя займає державну посаду і є підзвітним тільки у відповідності до закону. Аксіоматичним є те, що суддя, який приймає рішення у справі, не вчиняє дії за будь-яким наказом або розпорядженням третьої сторони, яка належить чи не належить до судової влади¹⁷, у тому числі якщо такою третьою стороною виступає голова суду. Голова суду не має права вирішувати питання щодо винагороди чи житлових питань судді та ніколи не повинен застосовувати свої владні повноваження для тиску на суддю або певного впливу на нього з метою вирішити справу в певний спосіб.
21. Держави-члени Ради Європи використовують різні моделі адміністрування судової системи. У цьому звіті висвітлені відповідні ризики та виклики. Незважаючи на запровадження суддівського самоврядування або розширення його обсягу в багатьох державах-членах, у низці країн міністерства юстиції все ще мають певний вплив на процес адміністрування судів. Відповідно, менеджмент системи адміністрування судів отримав низькі оціночні бали в опитуванні щодо незалежності судової системи, проведеному ENCI у 2014 – 2015 роках у державах-членах Європейського Союзу¹⁸. КРЕС розробила рекомендації з таких питань, зокрема щодо загроз стосовно суддівської незалежності, які постають унаслідок прямого чи опосередкованого впливу виконавчої влади на процес адміністрування судової системи¹⁹. Представники виконавчої влади не повинні входити до складу органів адміністрування судів та трибуналів. Така участь може призвести до втручання у функціонування судової системи, тим самим ставлячи під загрозу незалежність судів²⁰. КРЕС вважає надзвичайно важливим, щоб діяльність інспекторів у судовій системі не перешкождала ходу судових розслідувань та судовим процесам²¹, хоча сторонній погляд інспекторів може допомагати у виявленні недоліків щодо функціонування окремої інституції чи

¹⁵ Див., наприклад, справу ЄСПЛ «Цанова проти Болгарії» (Tsanova c. Bulgarie) (заява № 43800/12) від 15.09.2015; «Мітріновські проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (Mitrinovski v. The former Yugoslav Republic of Macedonia) (заява № 69999/12) від 30.07.2015, «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine) (заява № 21722/11) від 27.05.2013

¹⁶ Див. пункт 66 Висновку КРЕС № 1 (2001).

¹⁷ Там же, пункт 64.

¹⁸ Див. пункт 6 Звіту ENCI про незалежність та підзвітність суддів та прокурорів за 2014 – 2015 роки.

¹⁹ Див. пункти 48-49 Висновку КРЕС № 18 (2015).

²⁰ Там же, п. 48.

²¹ Там же, п. 49.

судової системи взагалі. Особливе занепокоєння виникає в разі, коли представники виконавчої влади отримують доступ до матеріалів судових справ.

22. Правові та організаційні реформи, у тому числі закриття місцевих судів, не завжди є проблемним питанням у контексті незалежності суддів. Радше за все, у межах конституційних рамок такі заходи підпадають під юрисдикцію законодавчого органу, який повинен ужити заходів для адаптації правової системи до нових викликів, особливо соціальних та демографічних змін. Проте, як підкреслює КРЕС, у короткотерміновій перспективі, якщо це можливо, варто уникати надто багатьох змін, принаймні коли йдеться про сферу адміністрування правосуддя. Закриття судів не має відбуватися з політичних мотивів. У разі внесення змін до системи правосуддя необхідно звернути увагу на дотримання відповідних фінансових, технічних²² та процедурних положень, а також подбати про достатні людські ресурси²³. Інакше існує ризик виникнення нестабільності щодо належного здійснення правосуддя, а громадськість (помилково) вважатиме, що будь-які недоліки в адмініструванні нової системи виникли з вини судової влади²⁴.

С. Неупередженість суддів, кодекси етики та професійної поведінки, а також дисциплінарні заходи

23. У статті 6 ЄКПЛ гарантовано право на вирішення спорів не лише незалежним, а й безстороннім судом. Тому дуже важливо, щоб судді демонстрували свою безсторонність під час розгляду справ та вимагали звітування уряду, якщо це необхідно, в інтересах громадськості.
24. Судді, якщо вони розглядають справу або можуть її розглядати, не повинні робити будь-яких свідомих застережень, які можна було б обґрунтовано вважати певним попереднім рішенням спору або які здатні були б вплинути на справедливість судового процесу. Судді мають демонструвати належну повагу до всіх осіб (таких, як сторін, свідків, адвокатів), уникаючи будь-якого розрізнення, яке ґрунтувалося б на незаконних підставах чи було б не сумісним з належним виконанням суддівських повноважень. Під час здійснення своїх повноважень судді також повинні демонструвати належний рівень професійної компетентності²⁵.
25. Судді також мають здійснювати свої повноваження з належною повагою до принципу рівного ставлення до сторін, уникаючи будь-яких упереджених суджень та будь-якої дискримінації, підтримуючи баланс між сторонами та гарантуючи справедливість розгляду справи для кожного²⁶.
26. Запровадження кодексів етики та професійної поведінки має певні суттєві переваги. По-перше, такі документи допомагають суддям вирішувати питання,

²² Див. пункти 39-44 Висновку КРЕП № 7 (2012).

²³ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008 р.); пункти 36-38 Висновку КРЕП № 7 (2012).

²⁴ Див. пункт 45 Висновку КРЕС № 18 (2015).

²⁵ Див. пункт 23 Висновку КРЕС № 3 (2002) щодо принципів та правил професійної поведінки суддів, зокрема етики, несумісної поведінки та безсторонності.

²⁶ Там же, п. 24.

пов'язані з професійною етикою, надаючи їм автономію у прийнятті рішень та гарантуючи незалежність від інших органів влади. По-друге, ці документи інформують громадськість про норми поведінки, яких вона має очікувати від суддів. По-третє, такі кодекси сприяють формуванню довіри громадськості до того, що правосуддя здійснюється в незалежний та безсторонній спосіб²⁷.

27. КРЕС хотіла б наголосити, що для гарантування необхідного захисту суддівської незалежності будь-яка заява про стандарти професійної поведінки має базуватися на двох фундаментальних принципах:
28. i) По-перше, враховані мають бути базові принципи професійної поведінки. Необхідно визнати загальну неможливість формування повних списків, що міститимуть заздалегідь визначені заходи, якими суддям заборонено послуговуватися. Викладені принципи повинні виконувати роль саморегуючих механізмів для суддів, тобто передбачати загальні правила, які врегульовують їхню діяльність. Окрім того, незважаючи на наявність певних збігів і взаємозалежності, принципи професійної поведінки повинні залишатися відокремленими від дисциплінарних правил, які застосовуються до суддів, у тому розумінні, що невиконання одного з таких принципів не має стати дисциплінарним проступком чи цивільним або кримінальним правопорушенням.
29. ii) По-друге, принципи професійної поведінки мають розробляти самі судді. Такі принципи повинні бути саморегуючими механізмами, створеними самою судовою системою, що дозволяє їй набувати легітимності, діючи в рамках загальноприйнятих етичних норм. Необхідно організовувати ґрунтовні консультації для роз'яснення та тлумачення окремих стандартів професійної поведінки²⁸.
30. Ефективність судової системи також вимагає від суддів високого рівня професійних знань. Судді повинні дбати про підтримання свого високого рівня професійної компетентності шляхом проходження базової та подальшої підготовки, які забезпечуватимуть відповідну кваліфікацію²⁹.
31. Стандарти поведінки, яких мають дотримуватися судді, є передумовою довіри до процесу здійснення правосуддя³⁰, а довіра громадськості та повага до судової системи є гарантією ефективності судової системи³¹. Тому судді повинні виконувати свої обов'язки без будь-якого фаворитизму, демонстрації своєї прихильності або упередженості³² та з належним дотриманням принципу рівного ставлення до сторін³³. Суддям не належить приймати таких рішень, які виходять за рамки застосування принципів верховенства права³⁴. Судді повинні бути

²⁷ Там же, п. 44.

²⁸ Там же, п. 48.

²⁹ Там же, п. 25.

³⁰ Там же, п. 8.

³¹ Там же, п. 22.

³² Там же, п. 23.

³³ Там же, п. 24.

³⁴ Там же, п. 23.

обізнаними з пунктом 1 статті 6 ЄКПЛ та здійснювати свої повноваження відповідно до цього пункту, ухвалюючи рішення впродовж розумного строку³⁵. Судді мають поводитися у такий спосіб, щоб уникати конфлікту інтересів або перевищення службових повноважень³⁶. Судді повинні гідно поводити себе у приватному житті³⁷.

32. Під час участі суддів у публічних дебатах політичного характеру потрібно дотримуватися балансу між свободою вираження поглядів з боку суддів та вимогою щодо їхньої нейтральності. Таким чином, навіть якщо членство судді в політичній партії або участь судді в публічних обговореннях основних проблем у суспільстві неможливо заборонити, суддям необхідно утримуватися від будь-якої політичної діяльності, що підриває їхню незалежність або загрожує їхній безсторонності³⁸.

D. Економічне підґрунтя ефективного функціонування судової системи

33. Ефективність роботи суддів та судових систем є необхідною умовою для захисту прав кожної людини, дотримання вимог статті 6 ЄКПЛ і принципу правової визначеності та довіри громадськості до верховенства права³⁹. Кожна держава повинна виділяти судам відповідні ресурси, засоби та обладнання, щоб вони могли здійснювати повноваження відповідно до стандартів, установлених статтею 6 ЄКПЛ, і щоб судді могли ефективно працювати⁴⁰.
34. Недофінансування судової системи здатне зменшити спроможність судів розглядати справи з необхідною якістю та з дотриманням розумних строків. Скорочення фінансування правової допомоги може зробити доступ до правосуддя більш залежним від доходу. Недофінансування та бюджетні скорочення здатні призвести до того, що судова система буде перебільшувати значення «продуктивності»⁴¹. Незважаючи на те, що суди повинні максимально ефективно використовувати свої наявні ресурси, якість правосуддя не можна розглядати так, ніби вона є синонімом «продуктивності» судової системи⁴². Робоче навантаження суддів має передбачати здатність виконувати роботу не лише швидко, а й з високою якістю. Крім того, державам-членам Ради Європи належить вжити необхідних заходів для гарантування безпеки суддів та забезпечення відповідних умов праці, які підкреслюватимуть важливість та гідність судової системи. Доступ до правосуддя та право на справедливий судовий розгляд не є належно гарантованими, якщо суд не розглядає справи в розумний строк⁴³, якщо на заваді до правосуддя стають надмірні витрати чи доступ до суду

³⁵ Там же, п. 26.

³⁶ Там же, п. 37.

³⁷ Там же, п. 29.

³⁸ Там же, пп. 31-33.

³⁹ Див. пункт 30 Рес (2010)12.

⁴⁰ Там же, стаття 33; див. також Висновок КРЕС № 2 (2001).

⁴¹ Див. пункт 35 Висновку КРЕС № 17 (2014).

⁴² Там же; див. також пункт 42 Висновку КРЕС № 6 (2004).

⁴³ Див. пункт 3 Висновку КРЕС № 2 (2001) про фінансування та управління судами в контексті ефективності

залежить від матеріальних благ⁴⁴.

35. Незалежність суддів також вимагає економічної незалежності, яку має передбачати закон. Принизливі умови праці можуть зменшити повагу громадськості до суддів та збільшити ризик корупції. У Рекомендації Rec(2010)12 зазначено, що розмір оплати праці суддів повинен бути пропорційним до їхньої посади та обов'язків, а також достатнім, щоб захистити таких осіб від різного роду заохочень, спрямованих на те, аби вплинути на їхні рішення, та від корупційних ризиків. Варто також гарантувати виплату пенсії за віком, яка має співвідноситися з рівнем оплати праці під час роботи. Доцільно запровадити спеціальні правові положення як гарантію проти зменшення рівня оплати праці, які спрямовані саме на суддів. Така ж пропозиція міститься у Висновку КРЕС № 1 (2001) та в Європейській хартії про закон «Про статус суддів».
36. Навіть у період економічної кризи органи законодавчої та виконавчої влади різних держав-членів повинні усвідомлювати, що значне зменшення заробітної платні суддів є потенційною загрозою незалежності суддів та належному здійсненню правосуддя і може поставити під загрозу (об'єктивно та суб'єктивно) роботу суддів. Такі заходи, за потреби, завжди належить обмежувати в часі⁴⁵.
37. Деякі європейські країни, зіштовхнувшись з економічною кризою, вирішили знизити заробітну платню державних службовців, у тому числі й суддів. Незалежно від обґрунтування таких заходів, розмір оплати праці суддям не можна зменшувати більше, ніж іншим державним службовцям. Інакше такі дії порушуватимуть принцип рівності, установлений як загальний принцип права, і суперечитимуть пункту 54 Рекомендації Rec(2010)12.

Е. Судді та засоби масової інформації: публічні обговорення та критика суддів

38. Що стосується відносин суддів із засобами масової інформації (ЗМІ), то «хоча свобода преси є винятково важливим принципом, судовий процес повинен бути захищеним від неналежного зовнішнього впливу... Право громадськості на отримання інформації, тим не менш, є основоположним принципом, що впливає із статті 10 Європейської конвенції з прав людини. Це право передбачає, що суддя повинен відповідати правомірним очікуванням громадян шляхом прийняття чітких умотивованих рішень»⁴⁶.
39. «Існує загальна тенденція підвищення уваги ЗМІ до судових справ, особливо у сфері кримінального права... Беручи до уваги ті зв'язки, які можуть виникати між суддями та ЗМІ, існує ризик того, що журналісти зможуть впливати на поведінку суддів. У зв'язку з цим КРЕС у Висновку № 1 (2001) наголосила, що, хоча свобода

судової влади та статті 6 ЄКПЛ.

⁴⁴ Див. пункти 20-21 Висновку КРЕС № 6 (2004).

⁴⁵ Див. пункт 12 Висновку КРЕС № 2 (2001).

⁴⁶ Див. пункт 40 Висновку КРЕС № 3 (2002).

преси є винятково важливим принципом, судовий процес повинен бути захищеним від надмірного зовнішнього впливу. Відповідно судді повинні демонструвати обережність у своїх відносинах із пресою та бути здатними підтримувати свою незалежність і безсторонність, уникаючи будь-якої можливості використання своїх відносин з журналістами та надання безпідставних коментарів щодо справ, які вони розглядають. Право громадськості на отримання інформації, тим не менш, є основоположним принципом, що випливає із статті 10 Європейської конвенції з прав людини. Це право передбачає, що суддя повинен відповідати очікуванням громадян шляхом прийняття чітких умотивованих рішень. Судді повинні також мати свободу для підготовки резюме або комюніке, які б викладали напрям або пояснювали важливість прийнятих рішень для громадськості. Крім того, у країнах, у яких судді залучені до кримінальних розслідувань, їм бажано узгодити необхідність утримуватися від коментарів щодо справ, які вони розглядають, з правом на отримання інформації»⁴⁷.

40. КРЕС також пильно стежить за ситуаціями, коли ЗМІ можуть використовуватися іншими інституціями (незалежно від того, чи це державні або приватні установи, чи фізичні особи), щоб здійснювати тиск або впливати на суддів. Потужна або стійка критика з боку ЗМІ щодо певного судового рішення може стати таким своєрідним тиском. Зокрема, неприпустимо, щоб інші державні або приватні структури і, тим більше, політичні установи, використовували ЗМІ для прямих нападок на рішення окремих суддів.
41. КРЕС детально прокоментувала делікатність взаємовідносин між суддями та ЗМІ⁴⁸. Представники виконавчої та законодавчої гілок влади не повинні коментувати рішень суддів у такий спосіб, який підриватиме незалежність судової системи або громадську довіру до неї⁴⁹.
42. Таким чином, існує чіткий розподіл між свободою вираження поглядів і законною критикою, яка може навіть мати позитивні наслідки, з одного боку, і неповагою та неправомірним тиском на судову владу, з іншого боку⁵⁰. У деяких державах-членах політики надавали свої коментарі, у яких бракувало розуміння ролі незалежних суддів та прокурорів⁵¹. ENCI дійшла висновку, що чимало суддів у державах-членах Європейського Союзу вважають, що до їхньої незалежності немає поваги⁵². Незбалансовані коментарі є причиною проблем, оскільки вони впливають на сприйняття суддів громадськістю та можуть впливати на суспільну довіру до них. У деяких випадках такі коментарі, вочевидь, зіграли свою роль у заохоченні брутальних атак на суддів⁵³. Така поведінка є нападом на правове становище іншої гілки державної влади і, тим самим, впливає на розподіл повноважень

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Див. пункти 22-55 Висновку КРЕС № 7 (2005) про справедливість та суспільство.

⁴⁹ Див. пункт 18 Рекомендації Rec(2010)12.

⁵⁰ Див. пункт 52 Висновку КРЕС № 18 (2014 р.).

⁵¹ Див. пункт 27 Спільного звіту Бюро КРЕС/КРЕП щодо проблем незалежності та неупередженості судів у державах-членах Ради Європи, 2016 рік, документ SG/Inf(2016)3rev.

⁵² Див. Звіт ENCI про незалежність та підзвітність судової системи й прокуратури, показники ефективності за 2015 рік, Звіт ENCI за 2014-2015 роки, с. 7.

⁵³ Див. пункт 27 Спільного звіту Бюро КРЕС/КРЕП щодо проблем незалежності та неупередженості судів у державах-членах Ради Європи, 2016 рік, документ SG/Inf(2016)3rev.

серед гілок державної влади, яке є необхідним у демократичній державі⁵⁴. На виконавчу та законодавчу гілки влади покладено обов'язок забезпечити всі необхідні та адекватні механізми захисту, коли функціонування судів перебуває під загрозою з боку різних нападів або залякувань⁵⁵.

⁵⁴ Див. пункт 52 Висновку КРЄС № 18 (2015 р.).

⁵⁵ Там же.

III. Загальні питання щодо незалежності та неупередженості судів⁵⁶

43. ЄАС⁵⁷ визнала на офіційному рівні важливу роботу, яку проводила КРЕС, починаючи з 2000 року, у питаннях захисту та зміцнення незалежності судової влади як провідної складової верховенства права, захисту прав людини та належно функціонуючої демократії. ЄАС висловлює наступні загальні застереження.
44. З її точки зору, у низці європейських країн проблеми незалежності суддів загалом є дуже серйозними та тривожними. Окрім того, у якості загального спостереження ЄАС констатує брак налаштованості держав-членів на зміцнення верховенства права, при чому в деяких державах-членах Ради Європи ситуація виглядає навіть прямо протилежно до очікуваної.
45. Міжнародна асоціація суддів (МАС), у якій ЄАС є однією з чотирьох регіональних груп, провела моніторинг своїх 85 членів у всьому світі щодо ситуації в судовій владі цих країн. Єдине поставлене питання було: «Чи у вашій країні за останні 5 років, ситуація стосовно судової влади погіршилася, покращилася, чи залишилася такою ж?» Асоціації суддів п'яти європейських країн відповіли «покращилася», у 18 інших європейських країнах ситуація «залишилася такою ж», однак решта 18 європейських країн наголосили на «погіршенні» ситуації. Бюджетні обмеження та надмірне робоче навантаження, яке супроводжується невиправданим тиском з боку політиків, були названі основними проблемами. Брак довіри та проблеми з внутрішньою незалежністю суддів визначено як додаткові проблеми.
46. ЄАС підкреслює, що довіра до судової системи є найважливішим елементом для забезпечення ефективного впровадження верховенства права. Передусім ідеться про відповідальність самих суддів забезпечувати збалансоване, безстороннє правосуддя на високому якісному рівні та в розумний строк. Утім, довіру можна легко пошкодити чи навіть знищити через неналежну критику. У минулому році ЄАС знову ж таки звертала увагу на те, що низка держав-членів Ради Європи не дотримується Рекомендації Rec(2010)12.⁵⁸ ЄАС висловлює особливу стурбованість з приводу нищівних коментарів політиків чи ЗМІ, які прагнуть вплинути на рішення у справах.
47. Наводячи конкретні приклади, ЄАС вказує на таке словосполучення як «вороги народу», яке було вжито британським таблоїдом після рішення Верховного Суду Великобританії у справі Брексит (Brexit). Так само прозвучала заява досвідченого британського парламентаря про те, що «необрані судді» у Верховному Суді Великобританії «втручаються» в роботу демократично обраного парламенту. Інші приклади – вислови президента США щодо «так званого судді»; нещодавне

⁵⁶ Будь ласка, зверніть увагу, що всю інформацію, про яку йдеться в цій главі, КРЕС отримала у квітні-серпні 2017 року.

⁵⁷ Спостерігач при КРЕС.

⁵⁸ Документ передбачає, що, «коментуючи рішення суддів, виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї.

припущення міністра уряду Ірландії в телевізійній програмі щодо того, що судді судів вищих рівнів не повинні брати участь у процесі призначення суддів, «оскільки вони просто призначають своїх друзів»; припущення турецького уряду про те, що Верховний Суд Греції «заохочує безкарність злочинців» та «надає притулок та захист заколотникам». Коментарі прем'єр-міністра Польщі, деяких польських міністрів, і часто – голови урядової партії також, на думку ЄАС, виходять за рамки справедливої критики.

48. За звітами ENCI⁵⁹, майже всі члени ENCI⁶⁰ та спостерігачі, загалом – 23 суб'єкти, застосували показники ENCI⁶¹ до своїх судових систем. Результати, у першу чергу, призначено для використання судовою системою в кожній країні для відображення її відповідних сильних сторін та усунення слабких сторін. Хоча ці індикатори було вдосконалено, отримані дані варто використовувати з обережністю, оскільки складно відобразити різноманітні юридичні системи за однаковими показниками.
49. Можна зробити висновок, який у цілому узгоджується з результатами 2014-2015 років, що:
- Існує багато питань, які потребують удосконалення з точки зору незалежності та підзвітності.
 - Результати суб'єктивної (сприйнятої) незалежності є суперечливі. Точка зору користувачів суду здебільшого відсутня, що веде до низьких оцінок, тоді як корупція також є проблемою. З іншого боку, загалом громадяни та судді позитивно ставляться до незалежності суддів та практично в усіх країнах довіра до судової влади вища, ніж довіра до інших державних органів.
 - Що стосується об'єктивної незалежності, то фінансування судової системи, як правило, передбачено недостатньо, а судові органи залежать від дискреційних рішень урядів. Управління судами все ще, як правило, перебуває під контролем – прямо чи опосередковано – міністерств юстиції.
 - Що стосується підзвітності, то результати різних країн суттєво відрізняються. Загалом зовнішній аналіз судової системи та (розкриття) зовнішніх повноважень суддів отримує низькі оцінки. Зовнішній аналіз є складним питанням, оскільки якщо його не втілюватиме сама судова система, це відчиняє двері для зовнішнього втручання в судову систему і тим самим зменшує незалежність.
50. Один із показників ENCI щодо суб'єктивної незалежності зумовлений сприйняттям

⁵⁹ Має статус спостерігача в КРЕС.

⁶⁰ Членство ENCI відкрите для всіх національних установ держав-членів Європейського Союзу, які не залежать від виконавчої та законодавчої влади або є автономними та які несуть повну відповідальність за підтримку судової системи під час здійснення незалежного правосуддя.

⁶¹ У 2013 році ENCI розпочала амбіційний проект, метою якого було розроблення показників незалежності та підзвітності систем правосуддя ЄС. Звіт ENCI про незалежність та відповідальність суддівської системи за 2013-2014 роки був схвалений Генеральною асамблеєю ENCI та містив методологію розрахунку показників ефективності.

незалежності з боку самих суддів. З метою збору таких даних ENCJ вдруге провела опитування серед суддів Європи. Цього разу загалом 11712 суддів з 26 країн взяли в ньому участь. У перший раз, у 2014-2015 роках 5878 суддів із 20 країн стали учасниками такого опитування. Опитування проводили наприкінці 2016 року. Запитання стосувалися деякої інформації щодо особистих характеристик респондентів – щодо статі та досвіду. Стать не впливає на оцінку незалежності суддів у країні. Вплив статі на думки про конкретні аспекти незалежності також є обмежений, хоча між країнами є певна відмінність, а деякі країни значно виходять за рамки середнього результату. Вплив досвіду загалом незначний, але в деяких країнах він має суттєве значення. Є загальна тенденція, коли дуже досвідчені судді оцінюють свою незалежність вище, ніж менш досвідчені судді.

51. Основні висновки є наступними:

- Що стосується загального сприйняття незалежності, то за 10-бальною шкалою респонденти оцінюють незалежність суддів у своїй країні від 6,5 до 10 в середньому в кожній країні. П'ять країн оцінюють на рівні від 6,5 до 7.
- У разі, коли на суддів здійснювався неналежний тиск, на питання, хто чинить такий тиск, було надано три таких найбільш повторюваних відповіді: керівництво суду, у тому числі голова суду (25%), далі йдуть – партії (24%) та їхні адвокати, і з великим відривом – ЗМІ (16%).
- Якщо ж говорити про розповсюдженість хабарництва, то можна виділити три категорії судових органів: (i) судові органи, у яких майже всі судді вважають, що хабарів не беруть; (ii) судові органи, у яких невелика частина (менше ніж 4%) суддів вважає, що хабарі беруть, а 10 – 20% не впевнені в тому, чи беруть хабарі чи ні; і (iii) судова система, у якій більший відсоток суддів вважає, що хабарництво існує, і більше ніж 20% (до 55%) не знає, чи є хабарництво чи ні.
- Рішення про призначення та підвищення суддів є важливим питанням: 22% суддів (у середньому по всіх країнах) вважають, що рішення про призначення суддів не засновані на професійних навичках та досвіді, а 38% вважають, що така ж логіка стосується рішень про службове підвищення.
- Вплив ЗМІ на рішення суддів є суттєвим у більшості країн, і такий вплив зростає. Вплив соціальних медіа набагато менший, ніж традиційних ЗМІ, але він зростає майже у всіх країнах.
- 22% усіх суддів-учасників опитування вважають, що уряд та парламент не поважають судової влади, а 34% думають те ж саме про традиційні ЗМІ. Відмінності між судовими структурами дуже суттєві. Відсутність поваги, яка проявляється в соціальних мережах, зазвичай вважають менш проблемним питанням.
- У середньому 33% суддів не вірять в те, що судові ради мають відповідні

механізми та процедури для ефективного захисту незалежності суддів.

- Суддів запитували, що найбільше сприятиме незалежності судів у їхніх країнах. Відповіді були дуже логічними: найчастіше згадували кращі умови праці, які пов'язують з робочим навантаженням, на другому місці – умови праці з огляду на оплату праці, у тому числі пенсійне забезпечення та пенсійний вік, а на третьому місці – призначення на посаду та службове просування з урахуванням умінь та досвіду.

IV. Питання щодо суддівських незалежності та неупередженості в окремих країнах⁶²

А. Функціональна незалежність: призначення суддів та їхня незмінюваність на посадах

52. Член КРЕС заявляє стосовно **Андорри**, що після першого призначення на посаду суддів не можна звільнити з посади ні за яких підстав, окрім як через дисциплінарні мотиви. Однак будь-яке призначення здійснюється на термін до 6 років. Подовження терміну повноважень здійснюють автоматично, за винятком випадків, коли на суддю було накладено стягнення за серйозні дисциплінарні порушення або за два серйозні порушення упродовж терміну виконання своїх повноважень.

53. За повідомленням АЄАС, в **Австрії** процедури добору нових суддів у федеральних землях Австрії (далі – «Землі») відрізняються. Немає єдиної процедури або критеріїв, крім одного положення на конституційному рівні⁶³. Процедур добору, яке проводять адміністративні органи урядів земель, часто бракує прозорості. Відсутнє право на оскарження рішення цих адміністративних органів, а також процедур добору (заявникам не надають обґрунтованих рішень).
54. Практика добору деяких адміністративних органів у землях (скажімо, нещодавно у Відні та Нижній Австрії) показує, що вони суворо не дотримуються рекомендацій комітету суддів⁶⁴, оскільки обирають не першого з трьох запропонованих кандидатів (а другого чи третього, хоча перший кандидат цілком відповідав стандартам). Можливість оскарження їхнього рішення особливо була б актуальною для забезпечення достатньої зовнішньої незалежності судової влади.
55. Що стосується добору голів суддів, то АЄАС підкреслює відсутність жодних положень щодо цього питання. Положення Конституції Австрії (пропозиція щодо трьох кандидатів для призначення на посаду судді) прямо не застосовують у разі добору та призначення голів судів. Тому добір та призначення на посаду повною мірою (дискреційно) покладають на виконавчу владу. Це не узгоджується з європейськими

⁶² Будь ласка, зверніть увагу на те, що всю інформацію, про яку йдеться в цій главі, КРЕС отримала у квітні – серпні 2017 року.

⁶³ У пункті 2 статті 134 Федерального конституційного закону зазначено, що адміністративних суддів земель призначає на посаду уряд землі. За винятком президента та віце-президента, уряд має звернутися із проханням надати пропозиції щодо трьох кандидатів (для призначення нових суддів) до пленарної асамблеї адміністративного суду (або комітету, який оберуть його члени). Це не є офіційно обов'язковою пропозицією.

⁶⁴ Див. пункт 47 Рекомендації Rec(2010)12.

стандартами, оскільки процедури призначення голів судів належить здійснювати в той самий спосіб, що і під час добору та призначення на посади суддів⁶⁵.

56. Стосовно **Хорватії** член КРЕС зазначає, що новообраний уряд планує запровадити зміни до судової системи через так звану реформу судочинства. У плані, поміж іншим, висловлюють прагнення запропонувати парламенту абсолютно нові закони: Закон «Про суди» та Закон «Про Державну судову раду». Законопроекти вже підготовлено, а обговорення в редакційному комітеті майже завершено. Серйозні застереження щодо запропонованих змін висловили представники судової влади, Державної судової ради (ДСР) та Асоціації хорватських суддів (АХС).
57. Відповідно до Конституції Хорватії, суддів, у тому числі голів судів, призначає ДСР. У проекті закону про ДСР запропоновано, що «під час подання заяви про призначення на посаду кандидати повинні подати заяву про те, що вони погоджуються на перевірку, яку здійснюватиме Спеціальна служба. Спеціальна служба проведе оцінку кандидата, обраного для призначення, і повідомить про наявність перешкод на шляху до його призначення». Якщо кандидат отримав негативну оцінку, ДСР не має повноважень призначати такого кандидата, а кандидат не має відповідних правових засобів захисту для оскарження спеціальної перевірки. Ризик такої процедури полягає в тому, що орган, який перебуває поза судовою системою та який контролює виконавча влада, буде мати вирішальну роль у призначенні суддів на посаду. АХС оскаржила таку процедуру в Конституційному суді.
58. У проекті закону про ДСР зазначено про розміщення в Інтернеті декларацій про майновий стан із відкритим та необмеженим доступом. Проте АХС зазначила, що кожен, хто має законний інтерес в отриманні доступу до декларацій про майновий стан, може отримати таку інформацію від ДСР.

59. Стосовно **Чеської Республіки** член КРЕС стверджує, що ситуація не змінилася з моменту проведення останньої оцінки, а також те, що є проблеми з прозорістю добору кандидатів на посади суддів та призначення суддів⁶⁶. Тривалість терміну перебування на посаді суворо обмежується 70-річним віком.
60. За повідомленням MEDEL, на думку Союзу суддів Чеської Республіки, необхідно змінити процес добору суддів та забезпечити його неупередженість.
- Упродовж останніх років дві моделі, що конкурують поміж собою, по черзі

⁶⁵ Див. пункт 8 частини V Висновку КРЕС № 19 (2016).

⁶⁶ Див. пункт 15 Звіту КРЕС про стан судових органів та суддів у державах-членах Ради Європи від 16 жовтня 2015 року (документ CCJE (2015) 3): «Стосовно Чеської Республіки член КРЕС заявив, що 29 травня 2015 року уряд не дотримувався навіть обмежених правил участі судової влади в процедурі призначення. Лідер найвпливовішої політичної партії та міністр фінансів вирішили, що не можна призначати успішного кандидата після проведення процедури добору на посаду віце-президента Вищого суду; міністр юстиції також вирішив його не призначати.

змінювали одна одну: традиційна модель, у якій відведено роль судді-стажерів, та нова модель із штатною посадою помічника судді. Традиційна модель втратила свою привабливість, оскільки офіційний вік судді було підвищено до 30 років. Очікується, що помічники суддів матимуть професійну спеціалізацію, яка здебільшого залежить від спеціалізації та кваліфікації «свого судді», але їм також бракує як гідної заробітної платні, так і реальних перспектив для своєї майбутньої кар'єри. Судді-голови обласних судів також відіграють вирішальну роль у кадрових питаннях: від них залежить, чи розпочнуть вони процедуру добору для зайняття вакантних посад судді, які відкриті для юристів, які вже практикують, а також чи порекомендують призначення на посаду працюючого судді-стажера або помічника судді. Це фундаментальна проблема, яку в майбутньому має чітко регулювати закон⁶⁷.

61. За даними MEDEL, ще одне питання полягає в доборі працівників суду. У Чеській Республіці таке питання регулює інструкція Міністерства юстиції. Згадана форма нормотворчої діяльності також довела свою невідповідність через те, що за останні роки інструкція зазнала різноманітних змін. Союз суддів вважає, що питання добору працівників суду так само варто врегулювати через закон, який не можна довільно змінювати на розсуд Міністерства юстиції. Наразі працівників суду обирають на підставі процедури добору, оголошеної Міністерством юстиції. Союз суддів вважає недоцільним та неправильним те, що комітет із добору кандидатур має бути призначений єдиним органом⁶⁸.
62. За повідомленням АЄАС, у контексті добору суддів відсутня будь-яка процедура для проведення об'єктивного добору. Кожний обласний суд має свої критерії добору. Міністр юстиції намагався змінити ситуацію та видав наказ (який набере чинності з 1 січня 2018 року), що уніфікує критерії добору. Цей захід, на думку АЄАС, порушує Рекомендацію Rec (2010)12 (пункт 44), оскільки такі процедурні вимоги повинні бути прозорими, об'єктивними та (щодо наказу) визначатися законом (у т. ч. мають проводитися консультації з представниками судової влади в цьому законодавчому процесі).

63. Щодо **Грузії** член КРЕС зазначає, що до 2013 року суддів призначали на 10 років. У 2013 році набули чинності поправки до Конституції Грузії щодо пожиттєвого призначення суддів. З урахуванням цих змін суддів призначають уперше на 3-річний випробувальний (оцінювальний) період. Після успішного завершення цього періоду їх призначає на посаду Вища рада юстиції на довічний термін (можуть служити до досягнення 65 років).
64. Через 3 роки після згаданих вище змін у 2016 та 2017 роках Вища рада юстиції призначила 21 суддю після успішного завершення трирічного випробувального періоду. Всіх суддів, які пройшли випробувальний період, було призначено на

⁶⁷ Див. с. 28 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

⁶⁸ Там же.

посаду.

65. Це правило не поширюється на суддів Верховного суду, яких наразі пропонує президент Грузії та обирає парламентом на 10-річний термін.
66. Трирічний випробувальний термін кілька разів критикувала Венеціанська комісія. Крім того, Конституційний Суд Грузії приймав судові рішення у 2017 році, визнаючи недійсним положення щодо трирічного випробувального терміну стосовно тих суддів, які вже мали мінімальний трирічний досвід роботи на посаді судді. Це рішення набирає чинності після 1 липня 2017 року, що означає, що суддів, які мають 3-річний досвід роботи або досвід роботи понад 3 роки на посадах працюючих суддів, будуть довічно призначати на такі посади.
67. Тим часом Конституційна комісія, утворена урядом Грузії, готує нову версію Конституції. У червні 2017 року проведено консультації з Венеціанською комісією та підготовлено Висновок⁶⁹ щодо проекту нової версії Конституції. Венеціанська комісія зазначила, що в проекті Конституції, незважаючи на принцип пожиттєвого призначення (до досягнення пенсійного віку), який поширюється на всіх суддів, суддів Верховного суду будуть призначати не менше ніж на 10 років. Отже, цей принцип не застосовують до суддів Верховного суду. Венеціанська комісія рекомендувала поширити термін пожиттєвого перебування на посаді на суддів Верховного суду⁷⁰.
68. Згідно з проектом Конституції суддів Верховного суду обирає парламент за поданням Вищої ради юстиції, а не президента, як у чинній редакції Конституції. Раніше Венеціанська комісія вважала, що було б доцільніше передати право пропонувати кандидатів Вищій раді юстиції⁷¹. У цьому сенсі така поправка схожа на попередню рекомендацію Венеціанської комісії. Проте в нинішньому контексті Комісія нагадує, що за загальним правилом, під час призначення суддів, у тому числі суддів Верховного суду, рада суддів повинна мати вирішальний вплив⁷². Окрім того, у своєму звіті про незалежність судової системи Венеціанська комісія зауважила, що «призначення суддів звичайних (неконституційних) судів не є тим питанням, за яке має голосувати парламент, оскільки не можна виключати небезпеки того, що політичні міркування будуть домінувати над об'єктивними заслугами кандидата. Належним методом забезпечення незалежності суддів є створення судової ради, яку потрібно наділяти конституційними гарантіями щодо її складу, повноважень та автономії»⁷³.
69. Венеціанська комісія, незважаючи на «розуміння того, що нинішня Вища рада є об'єктом неабиякої критики в Грузії», стверджує, що «утім, це не повинно

⁶⁹ Схвалено Венеціанською комісією на її 111-му пленарному засіданні (Венеція, 16 – 17 червня 2017 року), CDL-AD (2017)013-е.

⁷⁰ Див. пункт 79 документа Венеціанської комісії CDL-AD (2017)013-е.

⁷¹ Див. пункт 87 Звіту Венеціанської комісії про призначення суддів, CDL-AD (2010)028.

⁷² Там же, п. 25.

⁷³ Див. пункт 31 Звіту Венеціанської комісії CDL-AD (2010) 004 про незалежність судової системи, частина I: Незалежність суддів.

перешкоджати їй також відігравати свою роль у призначенні суддів Верховного суду, а скоріше стати причиною реформування законодавства щодо цієї Ради. Отже, Венеціанська комісія рекомендує внести зміни до проекту Конституції, щоб надати Вищій раді юстиції повноваження на призначення суддів Верховного суду з метою повної гарантії їхньої незалежності або, беручи до уваги нову більш обмежену роль президента в проекті Конституції, надати президентові як голові держави повноваження щодо призначення суддів за поданням Вищої ради юстиції»⁷⁴.

70. Водночас у проекті Конституції встановлено мінімальну кількість суддів Верховного суду, що позитивно сприймає Венеціанська комісія як «ще одну виразну гарантію незалежності цього вищого суду»⁷⁵.
71. У ЗМІ повідомляли, що 29 травня 2017 року Вища рада юстиції обрала нового голову Апеляційного суду Тбілісі на п'ятирічний термін. Посада стала вакантною після того, як колишній голова пішов у відставку через таку судову суперечку між двома компаніями, у якій він мав особисту зацікавленість. Незадовго до початку обговорення кандидатури на посаду нового голови «Коаліція незалежної та прозорої судової влади», яка об'єднує 34 організації громадянського суспільства, виступила з критикою очікуваного рішення Вищої ради юстиції. Одночасно її представники влаштували мітинг, звинувачуючи Раду у виборі людини, яка, як відомо, піддається політичному тиску.

72. Стосовно **Люксембургу** член КРЕС зазначає, що, незважаючи на заяви, які лунали в останні роки, все ще очікують на створення Ради юстиції, яка буде відповідати за призначення на посади та службове підвищення суддів. Наразі суддів призначає на посади міністр юстиції. Для старших суддів призначення відбувається за поданням Вищої судової палати.

73. Стосовно **Чорногорії** член КРЕС заявляє, що Рада суддів є незалежним та автономним органом, головне завдання якого полягає в призначенні суддів на посади та їхньому звільненні з посад. Така ситуація, вочевидь, позитивно вплинула на призначення суддів на посаду, на посилення їхньої відповідальності та на підвищення якості їхньої роботи.
74. Раніше процедура призначення та звільнення суддів була в компетенції парламенту. У зв'язку з цим така процедура зазнавала безпосереднього політичного впливу та підлягала волі партійної більшості, що призвело до численних і обґрунтованих заперечень із боку європейських органів, після чого між парламентськими партіями було досягнуто консенсусу щодо необхідності

⁷⁴ Див. пункт 80 документа CDL-AD(2017)013-е Венеціанської комісії.

⁷⁵ Там же, пункт 78.

зміни цієї моделі. Раді суддів було передано процедури призначення, звільнення суддів та статусні питання, які спочатку були закріплені законом, а з 2007 року – Конституцією Чорногорії та конституційними поправками 2013 року.

75. Щодо **Норвегії** член КРЕС стверджує, що панівна роль уряду в процедурі призначення є недоліком норвезької системи призначення суддів. Уряд не лише має повноваження призначати суддів, але у нього також є повноваження призначати членів свого дорадчого органу, Ради з питань призначення суддів, та визначати, хто з них буде головою Ради.
76. Уряд так само вирішує, кого саме із суддів Норвегії оберуть на роль тих трьох суддів, які будуть у складі Ради. Рада рекомендує та ранжує три кандидатури. Уряд не зобов'язаний дотримуватися ранжованого списку Ради. Уряд може навіть обрати кандидата, якого не рекомендувала Рада, але лише в тому випадку, якщо уряд звернувся до Ради із проханням провести спеціальну оцінку такого кандидата.
77. Рада з питань призначення суддів не відіграє ніякої ролі, коли йдеться про призначення голови Верховного суду Норвегії; призначення здійснює уряд.

78. Голова Національної ради «IUSTITIA», однієї з асоціацій суддів **Польщі**, звернувся до КРЕС листом від 29 липня 2016 року від імені всіх асоціацій суддів Польщі з проханням надати висновок щодо рішення президента Польщі про відмову в призначенні суддів з-поміж тих десятих кандидатур, які подала Національна рада з питань судочинства. Предметом спору стали регіональні адміністративні суди, районні суди, апеляційні та окружні суди.
79. Польські асоціації суддів покликалися на статтю 179 Конституції Польщі, згідно з якою суддів призначає президент Польщі за поданням Національної ради з питань судочинства. Асоціації наголосили на тому, що рішення, яке ухвалив президент, є необґрунтованим, і таке рішення робить процес призначення суддів менш прозорим і більш вразливим до політичного впливу. Крім того, на думку польських асоціацій суддів, рішення порушило принцип тристороннього розподілу влади та права на доступ до суду.
80. Проаналізувавши такий запит та всю наявну інформацію щодо цього питання, Бюро КРЕС 26 жовтня 2016 року опублікувало свої коментарі. Бюро КРЕС підкреслило, що рішення президента стосовно непризначення суддів з-поміж тих десятих кандидатур, які подала Національна рада з питань судочинства, не узгоджується із стандартами Ради Європи щодо незалежності суддів. Президент Польщі мав дотримуватися рекомендацій Національної ради та призначити поданих кандидатів на посади суддів. Він не обґрунтував свого рішення щодо відмови у призначенні, і така непрозорість процедури не узгоджується зі

стандартами Ради Європи щодо незалежності суддів.

81. Бюро КРЕС також звернуло увагу на те, що член КРЕС, відповідаючи на запит польських асоціацій суддів, висловив щодо Польщі надію на те, що відповідного консенсусного рішення вдасться досягнути шляхом діалогу між судовою владою та президентом Польщі. На думку Бюро КРЕС, такий підхід узгоджуватиметься з Висновком КРЕС № 18 (2015 р.) та демонструватиме, що принцип верховенства права найкраще захищається тоді, коли три гілки влади діють на основі взаємної поваги. Бюро КРЕС особливо наголошувало на тому факті, що кожна з трьох гілок влади залежить від двох інших, і саме це й дозволяє ефективно працювати⁷⁶. У цьому контексті Бюро КРЕС підкреслило, що в разі необґрунтованого втручання гілки державної влади повинні лояльно співпрацювати для відновлення балансу та віри суспільства в гармонійне функціонування державних установ⁷⁷. Це варто робити з урахуванням кращих інтересів принципу верховенства права та відповідно до тих принципів незалежності суддів, які визначила Рада Європи.

82. MEDEL повідомляє про те, що в середині 2012 року в **Сербії** склалася нестандартна ситуація (коли судді та прокурори допомогли сербській державі та судовій владі в законний спосіб подолати недоліки перевиборів 2009 року та перегляду результатів перевиборів 2011 року), яка не розвивалася в правильному напрямку. Ті члени рад із питань правосуддя (судді та прокурори), яких не перепризначили, а їхніх кандидатур не розглядали, залишилися на своїх посадах. Це негативно позначилося на ентузіазмі суддів та прокурорів, а також на їхній вірі в спроможність вплинути на розвиток судової системи⁷⁸.
83. MEDEL далі зазначає, що, вочевидь, Вища рада суддів не належно керує судовою системою або не захищає принципу незалежності судів. Відповідно до рекомендацій судово-функціонального дослідження Сербії посади суддів та працівників судових органів залишаються вакантними⁷⁹.

84. Президент Асоціації суддів Словенії заявив, що **Словенія** є єдиною державою в Європі, у якій суддів Верховного суду обирає парламент. Незважаючи на численні пропозиції щодо внесення змін до Закону «Про судову службу» та рекомендації GRECO з цього приводу, Міністерство юстиції та уряд не відреагували належним чином. Навесні 2017 року вдруге сталася ситуація, коли кандидата на посаду судді Верховного суду не обрали, вочевидь, через прийняте ним рішення щодо певної справи, незважаючи на його безперечний професійний досвід та подання Ради

⁷⁶ Див. пункт 31 Висновку КРЕС № 18 (2015 р.) про позицію судової влади та її зв'язок з іншими гілками влади в державі в умовах сучасної демократії.

⁷⁷ Там же, пункт 43.

⁷⁸ Див. с. 25 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

⁷⁹ Там же.

суддів. Така практика роботи парламенту, як бачимо, не узгоджується з основоположним принципом верховенства права, поділом владних повноважень та незалежністю судової влади в сучасній демократичній державі.

85. Стосовно **Швейцарії** член КРЕС стверджує, що країна має сильні традиції прямої демократії. Суддів обирали та продовжують обирати на прямих виборах або через парламент. Відповідно, їх зазвичай обирають на певний період часу, переважно на 4 або 6 років. Суддів переобирають після завершення цього періоду, що може призвести до проблем забезпечення гарантій перебування на посаді. Оскільки їх потрібно обирати в політичному процесі, кандидатів до судових органів підтримує політична група, яку можна критикувати з формальної точки зору щодо незалежності.
86. По суті, судову систему Швейцарії, як і раніше, сприймають як «державну службу», державну посаду, яка полягає в служінні на благо громадськості. Таким чином, вважається, що судді повинні до певної міри бути чутливими до потреб основних груп населення, а в разі підтримки певної політичної партії переконання та ставлення кандидатів є більш

зрозумілими. Як правило, судові рішення приймають незалежно від виборчих процедур. Проблеми виникають тоді, коли відому приналежність суддів до політичних партій сприймають як таку, що впливає на їхні рішення. Про партійне членство суддів починають згадувати в пресі, і такий перебіг подій впливає на сприйняття ролі судової влади.

87. Обмежений термін повноважень також є проблемним питанням із точки зору незалежності. До цього часу переобрання фактично було гарантованим процесом. Кандидатів, коли вони вперше балотуються на посаду, зазвичай підтримує одна з політичних партій, а переобрання здебільшого сприймається як обов'язковий процес, відтак більшість партій підтримує суддю, навіть тоді, коли його/її критикує певна група. «Непереобрання» за відсутності дисциплінарних проблем, безсумнівно, призведе до публічного скандалу. Опитування демонструють дуже високу довіру до судів.

88. 20 липня 2016 року після спроби «державного перевороту» в **Туреччині** Бюро КРЕС зробило заяву, у якій зазначило про отримання низки повідомлень щодо звільнення чималої кількості суддів у Туреччині, а також про те, що деяких суддів затримували навіть без дотримання відповідних процедур до прийняття таких рішень. Бюро КРЕС наголосило на тому, що незмінюваність суддів є важливим елементом незалежності суддів, і закликала турецьку владу обмежити процес призупинення дії суддівських повноважень стосовно осіб, проти яких була висунута підозра щодо участі в спробі «державного перевороту», гарантувати дотримання принципів належного судочинства щодо таких суддів, а щодо інших суддів – поважати їхню незалежність та незмінюваність.
89. 10 листопада 2016 року на пленарному засіданні КРЕС було також зроблено заяву щодо судової влади в Туреччині із зазначенням того, що протягом пленарного засідання Європейська асоціація суддів (ЄАС) та Асоціація європейських адміністративних суддів (АЄАС) скерували клопотання до КРЕС, про яке раніше також повідомили делегації та яке поширили, щодо заходів, які належить вжити з огляду на критичну ситуацію, що впливає на незалежність судової системи в Туреччині. КРЕС, нагадавши про заяви Бюро від 20 липня 2016 року, уважно вислухала інформацію, яку надала турецька делегація під час пленарного засідання, і після розгляду цього питання та його обговорення на пленарному засіданні взяла до уваги занепокоєння та прохання ЄАС та АЄАС вжити заходів, та, незважаючи на інформацію, надану турецькою делегацією, повністю поділяє занепокоєння, які висловили її члени та спостерігачі. КРЕС привітала спроби Парламентської асамблеї (ПАРЕ) РЄ та Венеціанської комісії отримати додаткову достовірну інформацію про стан верховенства права в Туреччині та підкреслила свою готовність надати підтримку.
90. Крім того, Бюро КРЕС хотіло б висловити своє занепокоєння стосовно додаткової інформації, яку представили нижче спостерігачі КРЕС (ЄАС та АЄАС), а також ту, яку надала Венеціанська комісія та ПАРЕ.

91. ЄАС повідомляє у 2017 році про те, що відповідно до узагальнених фактів із 15 липня 2016 року та після надзвичайного стану, введеного в Туреччині, понад 4000 суддів та прокурорів було звільнено, що становить четверту частину всього складу (суддів). Переважна більшість перебуває в переповнених в'язницях, а деяких із них навіть утримують в одиночних камерах. Лише щодо частини було висунуто офіційні звинувачення, які здебільшого стосувалися незрозумілих та абстрактних причин. На думку ЄАС, явно проігноровано низку ключових основоположних прав, гарантованих статтями 5 та 6 ЄКПЛ⁸⁰.
92. Крім того, ЄАС повідомляє, що платформа, створена чотирма європейськими суддівськими організаціями – АЄАС, ЄАС, «Судді для суддів» та MEDEL – для надання допомоги турецькій судовій системі, нещодавно закликала турецьку владу зробити все можливе для того, аби міжнародні спостерігачі мали змогу наглядати за перебігом судових процесів, щоб гарантувати дотримання європейських в'язничних правил у всіх місцях ув'язнення та зрештою звільнити неналежним чином затриманих суддів та прокурорів, а також повернути цим особам неналежним чином вилучене майно. Окрім цього, Раді Європи та ЄС було запропоновано переконати турецьку владу виконати вимоги, які базуються на загальних та основних європейських цінностях, та у будь-якому разі створити механізми й підтримати ініціативи, які дозволяють проводити міжнародний нагляд за можливими судовими процесами⁸¹.
93. АЄАС звернула особливу увагу на поточне становище судової системи в Туреччині та заявила про масові звільнення (понад 4000 суддів та прокурорів) і масові арешти (приблизно 2450 суддів та прокурорів). АЄАС зазначає, що рішення про звільнення не ґрунтуються на справедливому судовому процесі, їх не приймають окремо по суті справи та вони не передбачають дотримання основних вимог, які висувають до судового рішення. АЄАС наголошує, що рішення про арешт суддів та прокурорів не базуються на основоположних правах, наданих відповідно до статей 5 та 6 ЄКПЛ, а прийняття надзвичайних законодавчих актів є надмірним⁸².
94. Венеціанська комісія, на яку також покликається АЄАС, дійшла висновку, що «процес прийняття рішень, який призвів до звільнення державних службовців»⁸³ був обмеженим у тому сенсі, що звільнення проводили без індивідуалізації кожної справи, що робило будь-який судовий перегляд таких рішень *практично неможливим*⁸⁴. «Масові звільнення «за списками», які додають до декретів (та аналогічні заходів), вочевидь, довільно позбавляють тисячі людей права на судовий перегляд справ, пов'язаних із їхніми звільненнями. Венеціанська комісія особливо стурбована явною відсутністю доступу до правосуддя для тих державних службовців, які були звільнені безпосередньо на підставі таких

⁸⁰ Див. Звіт ЄАС від 31 серпня 2017 року для членів КРЕС.

⁸¹ Там же.

⁸² Див. Звіт АЄАС від 21 серпня 2017 року для членів КРЕС.

⁸³ У тому числі судді: див. примітку 59 Висновку Венеціанської комісії щодо надзвичайних декретів-законів (CDL-AD, 2016) 037.

⁸⁴ Там же, п.140.

декретів-законів»⁸⁵.

95. АЄАС зазначає, що практика вимушеного переміщення суддів в інші (віддалені) суди та раптове усунення від розгляду певних справ⁸⁶ все ще триває. АЄАС також звертає увагу на справу Мустафи Карадага, голови Союзу суддів, якого перевели на роботу до віддаленого суду. Таке переведення відбулося недобровільно і за відсутності суттєвих причин⁸⁷.
96. АЄАС підкреслює, що масові звільнення та арешти без належно висунутих окремо кожній особі звинувачень мають «приголомшливий ефект» у рамках судової системи⁸⁸. Ідеться про те, що судді, які ще перебувають на посаді, відчувають страх за те, що вони самі можуть стати жертвами таких свавільних заходів. Цих суддів більше не можна вважати незалежними через надмірний тиск на них⁸⁹.
97. Нещодавно на осінній сесії 2017 року ПАРЕ «знову заявляє про свою глибоку стурбованість щодо обсягу заходів, які вживають в умовах надзвичайного стану», та закликає турецьку владу негайно припинити масові звільнення на підставі декретів-законів суддів та прокурорів, як і інших державних службовців, та забезпечити перегляд «трибуналом» справ тих, кого вже було звільнено, з урахуванням вимог статті 6 ЄКПЛ»⁹⁰.
98. Судді та прокурори Туреччини, яких було звільнено після невдалих спроб державного перевороту в 2016 році, можуть звернутися до Турецької ради державної влади. З урахуванням цього Європейський суд з прав людини (підкреслюючи, що цей висновок не заважає можливого переосмисленню питання ефективності відповідного засобу правового захисту та здатності національних судів запровадити послідовну судову практику, яка відповідає вимогам Конвенції) зазначив, що засіб правового захисту в Раді державної влади є теоретично доступним і що немає жодних доказів того, що вона не в змозі забезпечити відповідного відновлення порушеного становища⁹¹.

99. Стосовно **України** член КРЕС зазначає, що судова реформа, яка суттєво змінила структуру судової системи в Україні та процедури, що регулюють призначення,

⁸⁵ Там же, пп. 227-228.

⁸⁶ Див. Звіт АЄАС від 21 серпня 2017 року для членів КРЕС: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-board-of-judges-prosecutors-temporarily-suspends-four-for-ordering-release-of-gulen-suspects.aspx?pageID=238&nID=111576&NewsCatID=509>

⁸⁷ Див. Звіт АЄАС від 21 серпня 2017 року для членів КРЕС.

⁸⁸ Там же, а також п.147 і т. д. Висновку Венеціанської комісії щодо надзвичайних декретів-законів (CDL-AD, 2016) 037.

⁸⁹ Див. Звіт АЄАС від 21 серпня 2017 року для членів КРЕС.

⁹⁰ Див. пункти 12 та 12.4 Резолюції ПАРЕ 2188 (2017): попередня версія «Нові загрози для верховенства права в державах-членах Ради Європи: обрані приклади».

⁹¹ Див. справу ЄСПЛ «Чатал проти Туреччини» (Çatal v. Turkey) (заява 2873/17) від 10 березня 2017 року.

звільнення та відповідальність суддів, призвела до хвилі відставок суддів першої інстанції та апеляційних судів. Цей перехідний період реформ спричинив низку проблем, пов'язаних з функціонуванням судової системи. Загальний брак суддів у судах, на яких найбільше позначилися реформи, становить майже 40 %. Також брак суддів негативно вплинув на всю судову систему, оскільки завантаження справами в судах стало настільки обтяжливим, що перешкоджає належному розгляду всіх справ. Така ситуація призводить до надмірної тривалості проваджень у судах.

100. На сьогоднішній день процес вирішення давньої проблеми призначення на невизначений термін суддів, чий п'ятирічний термін повноважень спливає, залишається не виправдано повільним. У зв'язку з цим може бути застосована довготермінова процедура первинного призначення суддів, у рамках якої чинні правила призначення суддів вимагають щонайменше півтора року підготовки нового судді, як визначено відповідними положеннями про добір суддів.
101. Схоже, що спосіб забезпечення гарантій, необхідних у зв'язку з призначенням суддів, відповідає міжнародним стандартам. Проте незалежність суду залишається в зоні ризику, і доводиться спостерігати такі випадки, коли відбувалося втручання або спроби втручання в незалежну діяльність судових органів.
102. Зокрема, станом на 14 квітня 2017 року до Вищої ради правосуддя надійшло 104 заяви щодо втручання в процес правосуддя. А за результатами моніторингу Ради суддів України, протягом 2015-2017 років було зареєстровано 153 заяви суддів про втручання в їхню діяльність.
103. Викладені в заявах факти систематично надаються окремими керівниками судових органів та представниками органів суддівського самоврядування у зверненнях до правоохоронних органів та до виконавчої влади, але їхні звернення зазвичай залишаються без належної відповіді.
104. Деякі сторони судового процесу задля того, аби отримати рішення на свою користь, замість використання свого права на апеляцію та касацію звертаються до правоохоронних органів із заявою про те, що рішення в їхній справі є незаконним, а його прийняття є злочином. Далі починається потужна хвиля публічних заяв із боку представників законодавчої та виконавчої влади, а також інших організацій, які припускають корумпованість та некомпетентність суддів.
105. Необхідно згадати про те, що Верховний Суд України було ліквідовано Законом «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року, усіх суддів Верховного Суду України звільнили, і для призначення 120 суддів нового Верховного Суду було проведено конкурсну процедуру добору. У цьому процесі взяв участь новий орган – Громадська рада доброчесності (ГРД); завдання такої ради закріплено в законі, вони передбачають надання висновків щодо доброчесності кандидатів. Зокрема, процес та роль ГРД є доволі суперечливими. Про формування нового

складу суддів було оголошено в липні 2017 року.

106. За повідомленням АЄАС, для новопризначених суддів українським законодавством передбачено первинний термін до 5 років. Після подовження терміну та остаточного призначення (раніше цим питанням опікувалася Верховна Рада України, а зараз – Вища рада правосуддя) мандат судді є постійним. Упродовж цього періоду часу, коли судді очікують на остаточне призначення, працювати на посаді судді забороняється.
107. АЄАС зазначає, що ситуація покращилася, оскільки Вища рада правосуддя взяла на себе відповідальність за рішення про призначення на посаду судді. Раніше у деяких випадках Верховна Рада України відмовляла в прийнятті рішень і тому відкладала призначення суддів після впливу відповідного п'ятирічного терміну.

108. Стосовно **Сполученого Королівства** член КРЕС заявляє, що в суддів надійні гарантії перебування на посаді. Згідно із законом судді можуть обіймати посади у Верховному суді, Апеляційному суді та Високому суді за умов належної поведінки, але таких осіб можна усунути з посади за клопотанням обох палат парламенту. На практиці, звільнення судді відповідно до цих положень передбачає звернення обох палатами парламенту до Верховної влади. Такої процедури не використовують уже понад 250 років.
109. Інші судді послуговуються меншими гарантіями: так, лорд-канцлер за згодою лорда-головного судді може звільнити окружних суддів за недієздатність чи за неналежну поведінку, такі ж положення поширюються на окружних суддів. Визначення «неналежна поведінка» відсутнє. Для всіх суддів встановлено обов'язковий вік виходу на пенсію у 70 років, хоча суддів можуть попросити брати участь у судових засіданнях за сумісництвом до досягнення 75 років.
110. Лорд-канцлер, інші міністри Верховної влади, а також усі, хто несе відповідальність за питання, що стосуються судової системи або інших сфер, для здійснення правосуддя, зобов'язані за Законом про конституційну реформу 2005 року забезпечувати постійну незалежність судової влади. У середовищі суддів панує певне відчуття того, що цей обов'язок не завжди виконується задовільно.

В. Організаційна незалежність: судові ради та адміністрування судів

111. За повідомленням АЄАС, в **Австрії**, у деяких округах («Землі»), законодавством не визначено, що голова адміністративного суду не повинен керуватися наказами уряду землі. У цих землях (наприклад, у Відні) адміністрування правосуддя здебільшого здійснюють уряди земель. АЄАС підкреслює, що така ситуація не

узгоджується з Рекомендацією Rec(2010)12 (пункти 4 та 7).

112. Стосовно **Болгарії** член КРЕС заявляє, що у 2015 – 2016 роках було прийнято поправки щодо організації судової влади до Конституції та Закону «Про судову систему». Ці поправки ухвалено після широкого обговорення Стратегії реформування судової системи, спрямованої на зміцнення судової влади, належне її функціонування, незалежність та ефективне право на доступ до суду, а також з огляду на рекомендації Венеціанської комісії та КРЕС⁹².
113. У Законі передбачено зміну складу та повноважень Верховної ради суддів (ВРС). Після внесення поправок ВРС, яка раніше була однопалатною установою, тепер поділена на дві окремі колегії – для суддів та прокурорів відповідно. Ця модель перешкоджає участі членів, які представляють прокурорів та слідчих магістратів (суддів) під час вирішення питань кадрового забезпечення та дисциплінарних питань стосовно суддів, і навпаки. На пленарних засіданнях вирішуються спільні проблеми, а колегії розглядають питання, які стосуються їхньої професійної групи.
114. В останньому Звіті ЄС щодо прогресу в Болгарії в рамках Механізму співробітництва та перевірки зазначено, що «ВРС є ключовим інститутом, який регулює судоустрій в Болгарії, а конкретні результати судової реформи здебільшого базуються на належному функціонуванні ВРС – як з огляду на професіоналізм, так і в контексті прозорості... Це супроводжується більш широкою прихильністю всіх суб'єктів державної влади до незалежності суддів та лояльної співпраці між установами. Неполітична та професійна робоча атмосфера всередині цієї установи, зосередженої на пріоритетах судової реформи, має важливе значення. Низка суперечок та внутрішні розбіжності, які шкодили ВРС в останні роки, викликали підозри щодо зовнішнього впливу та позначалися на довірі громадськості до судової влади⁹³. Тому одним із найважливіших тестів у 2017 році стануть вибори нової Ради як для членів, призначених у межах магістратури, так і для членів, яких призначив парламент. Важливо, щоб ці вибори проводили відкрито та прозоро, особливо після серйозних суперечок довкола заслуг відповідних кандидатів. Тоді новообраному складу колегії доведеться контролювати процес прийняття неупереджених та професійних рішень у ключових сферах»⁹⁴.
115. Як наслідок, Євросоюз рекомендував «забезпечити прозорі вибори для майбутнього складу ВРС, провести відкриті слухання в Національній асамблеї

⁹² Покликання на рекомендації Венеціанської комісії та КРЕС зроблені на підставі Закону про внесення змін до Закону «Про судову систему».

⁹³ З-поміж країн-членів ЄС Болгарія постійно демонструє найнижчий рівень незалежності правосуддя. 2016 EU Justice Scoreboard (ЄС Табло правосуддя), с. 35-36.

⁹⁴ Див. с. 8 Звіту Європейської комісії перед Європейським парламентом та Радою «Про прогрес у Болгарії в рамках Механізму співпраці та перевірки», Брюссель, 25.01.2017, COM(2017) 43 final.

перед виборами членів парламентської квоти, а також надати можливість громадянському суспільству висловлювати свої зауваження щодо кандидатів»⁹⁵.

116. За повідомленням MEDEL, «у червні 2017 року судді обирають з-поміж своїх колег тих, хто буде в черговому складі ВРС». Уперше відбудуться прямі вибори, які дозволять усім суддям взяти участь у голосуванні. АСБ (Асоціація суддів Болгарії) серйозно стурбована майбутнім виборчим процесом з огляду на претензії суддів різних судових органів на всій території Болгарії стосовно того факту, що задовго до офіційного початку виборчої кампанії головуючі судді кількох апеляційних судів дали вказівки суддям усіх судів у відповідних судових округах схвалити *групу* заздалегідь затверджених кандидатів, кидаючи виклик принципу альтернативності на рівні апеляційних округів. Судді з різних суддівських округів також висловили свої підозри щодо можливої фальсифікації процесу голосування через нездатність ВРС обрати адекватну та надійну систему дистанційного електронного голосування, що, своєю чергою, гарантує таємницю голосування. ВРС започаткувала цю систему, порушуючи вимоги щодо прозорості, та не змогла відповісти на запитання, які виникли після впровадження експериментальної системи електронного голосування наприкінці 2016 року. Ці підозри ще більш посилюються через відмову ВРС від незалежної експертної оцінки такої системи перед майбутніми виборами»⁹⁶.

117. Крім того, за повідомленням MEDEL, «навесні 2016 року в рамках поточної реформи було внесено подальші зміни до Закону «Про судоустрій»..., за якими нові повноваження покладено на загальні збори судів, що здебільшого пов'язано із залученням суддів до процесу управління судами та висування кандидатів на посаду голів судів. Решта важливих правок стосуються процесу оцінювання результативності та службового підвищення суддів, а також дисциплінарних проваджень. Проте ці правки не змогли радикально поліпшити процесу суддівського врядування. Реформи було досягнуто з відчутним опором більшості нинішніх членів ВРС. Таким чином, після того як законодавчі зміни набули чинності, більшість членів складу ВРС, яка виступала проти таких реформ, почала перешкоджати їхньому застосуванню. Неодноразово обирали таких голів судів, які не отримали схвалення з боку загальних зборів суддів. ВРС також вирішувала не брати до уваги нових положень про службове підвищення та оцінку діяльності суддів. Більшість членів Палати суддів також постійно ігнорували загальнодоступну інформацію про можливу корупцію та неналежне суддівське врядування».

118. Стосовно **Кіпру** член КРЕС заявляє, що з огляду на те, що Рада суддів відповідальна за призначення суддів у судах першої інстанції та спеціалізованих

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Див. с. 9 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

судах, а також за питання службового підвищення, переведення та дисциплінарного контролю, адміністрування судів перебуває в прямій та єдиній компетенції Верховного суду. З цією метою Головний секретар та його/її персонал надають допомогу Верховному суду, у той час як суди нижчої інстанції мають своїх власних секретарів та працівників. Лише за приміщення та будівлі судів несе відповідальність Міністерство юстиції, яке по-іншому не повинно залучатися до процесу здійснення правосуддя.

119. Стосовно **Чеської Республіки** член КРЕС зазначає, що досі не створено Ради судової влади. Адміністрування судів забезпечує Міністерство юстиції.
120. За повідомленням MEDEL, це було пріоритетним питанням для Союзу суддів Чеської Республіки, метою чого було сприяння зміни моделі адміністрування та організації судової системи. Союз суддів неодноразово підкреслював неминучість створення Вищої судової ради як незалежного органу влади, який має необхідні повноваження для забезпечення високоякісного, підзвітного та постійного адміністрування судів, а також адекватного захисту незалежності судів та суддів від чимраз більшого тиску з боку виконавчої влади. З точки зору належного функціонування судової системи в Чеській Республіці поточну модель судової системи, яка підпорядкована державному управлінню та очолювана Міністерством юстиції, тривалий час сприймали як недосконалу. Зміна адміністративної та організаційної моделі судової системи позбавить чеську судову систему її залежності від виборчих циклів. Вища судова рада має бути професійною установою, яка координуватиме будь-які необхідні зміни; вона не залежатиме від виборчих процесів та будь-яких ймовірних змін. На сьогодні виконавча влада не демонструє ніякої зацікавленості в створенні такого органу, а також не пропонує вирішення нагальних питань⁹⁷.
121. Одним із прикладів, на думку MEDEL, є необхідність перекодифікації поточних процедурних норм. Цивільно-процесуальні та кримінально-процесуальні кодекси склалися давно та за різних обставин, і наразі вони не задовольняють сьогоденних потреб. Незважаючи на те, що для матеріального права була запроваджена нова кодифікація, процесуальне законодавство не узгоджується із новими кодексами та очікує фундаментальних змін. Будь-яким таким законодавчим плануванням опікується Міністерство юстиції, і, на жаль, на нього впливають виборчі цикли⁹⁸.
122. АЄАС повідомляє, що в Чеській Республіці, на відміну від інших країн Східної Європи, адмініструванням судів опікується міністр юстиції. Цю обставину члени судової влади сприймають як неадекватний захист (зокрема це призводить до залежності від виборчих циклів; неохочих дій, спрямованих на задоволення вимог судової системи, наприклад у питаннях розробки постійного законодавства для

⁹⁷ Див. с. 27-28 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

⁹⁸ Там же, с. 28.

забезпечення судових процедур). Жодної судової ради поки не створено, хоча за останні роки цього вимагають чеські члени судової влади.

123. АЄАС зазначає, що сприйняту та неодноразово висловлювану потребу мати спеціальний орган, який би підвищив захист незалежності судової системи від посилення тиску з боку виконавчої влади, варто сприймати всерйоз та втілювати через свої національні законодавчі та виконавчі органи влади. Таким чином, рівень, за якого в Чеській Республіці буде захищено незалежність судів, зміцнюватиметься відповідно до європейських стандартів⁹⁹.

124. Стосовно **Грузії** член КРЕС заявляє, що Вища рада юстиції складається з 15 членів, із яких 9 – судді та 6 – ті, хто не має суддівської кваліфікації. Вісім членів-суддів обирають на конференції суддів. Головний суддя Верховного суду є головою Ради *за посадою*. П'ять членів обирає парламент, а одного члена призначає на посаду президент Грузії.
125. Адмініструванням судів, крім Верховного суду, опікується Вища рада юстиції. Верховний суд самостійно керує своєю адміністрацією. Вища рада юстиції має окремий бюджет. Міністерство юстиції жодним чином не бере участі в адмініструванні судів. Однак Міністерство юстиції має повноваження готувати та ініціювати внесення через уряд законодавчих змін щодо усіх питань, пов'язаних із реформуванням судової системи. Одне з ключових питань, яке наразі обговорюють, полягає в забезпеченні активної участі представників судів в обговоренні всіх законопроектів, що стосуються реформування судової системи.
126. Поточну систему розподілу та управління справами багато хто вважає неефективною, вона не забезпечує збалансованого навантаження суддів. Наразі основним завданням судової влади є впровадження електронної системи розподілу справ, яка має гарантувати випадковий розподіл справ між суддями.

127. Стосовно **Ісландії** член КРЕС зазначає, що з 1 січня 2018 року набирає чинності новий закон про суди, коли судочинство складатиметься з трьох, а не двох рівнів. Із того часу Рада суддів, яка наразі опікується окремими судами, несе відповідальність за адміністрування всіх судів.

128. Стосовно **Люксембургу** член КРЕС заявляє, що всі й далі сподіваються на реформу, завдяки якій буде створено Раду з питань правосуддя, яку, незважаючи на майже десятирічне очікування, все ще не вдається запровадити. Вони впевнені,

⁹⁹ Див. Підсумок А (а) Висновку КРЕС №10 (2007) щодо Ради судової влади, яка має бути на службі у суспільства.

що цю реформу буде запроваджено до кінця поточного терміну повноважень парламенту (кінець 2018 року).

129. MEDEL повідомляє, що станом на сьогодні судова система в **Республіці Молдова** переживає радикальні зміни з організаційної точки зору. У Законі про реорганізацію судів від 1 липня 2016 року передбачено об'єднання та скорочення судів першої інстанції з 44 до 15, тому в кожному суді працює щонайменше 9 суддів. У Кишиніві всі 5 судів об'єднуються в один, а спеціалізовані суди (окружний господарський суд та військовий суд) припиняють свою діяльність. Нова судова схема запрацює з 1 січня 2017 року. Одночасно запроваджується спеціалізація суддів у судах першої інстанції. Висока завантаженість, незбалансованість робочого навантаження судів, понаднормова робота суддів та працівників судів негативно впливають на спроможність, призводять до зволікань, великої кількості засідань на добу, а також до тривалості судових процесів, усе це може негативно впливати на якість забезпечення правосуддя¹⁰⁰.

130. Щодо **Чорногорії** член КРЕС заявляє, що якщо говорити про відносини між Радою суддів та системою адміністрування судів, то варто зазначити, що остання є організаційно незалежною системою, а управлінням цією системою опікується окремо голова кожного суду. Винятком є дозвіл Ради суддів на створення робочих місць, визначення розміру та критеріїв заробітної платні працівників суду, а також критеріїв та способу встановлення змінної частини заробітної платні для тих самих категорій працівників.

131. Стосовно **Норвегії** член КРЕС заявляє, що рада стоїть на чолі Норвезької судової адміністрації, а її повсякденною роботою опікується «керуючий директор». Члени ради виконують свої обов'язки на додаток до звичайної роботи. Рада складається з дев'ятох членів: три судді від судів загальної юрисдикції, один суддя від судів об'єднаних земель, два представники, яких обирає парламент (*Storting*), один представник з-поміж керівників судів та два практикуючих юристи.
132. Рада Європи рекомендує, щоб не менше як половина членів ради судової влади були суддями, яких обрали їхні ж колеги з усіх рівнів судової системи та за умов дотримання плюралізму всередині судової системи¹⁰¹. У цьому контексті норвезька модель не узгоджується з рекомендацією, оскільки більшість членів ради не є суддями.

¹⁰⁰ Див. с. 19 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

¹⁰¹ Див. пункт 27 Рекомендації Rec(2010)12.

133. Крім того, уряд вирішує, яких суддів призначити на посади членів ради. Їх не обирають їхні колеги. Норм, які зобов'язують уряд проводити консультації з суддями чи суддівськими асоціаціями перед процедурою призначення членів судової влади до складу такої ради, не передбачено. Уряд також вирішує, який із членів ради повинен бути її головою. Як КРЕС, так і Венеціанська комісія рекомендують органу самому обирати свого голову¹⁰².

134. Голова Національної ради судової влади **Польщі** скерував до КРЕС лист від 3 квітня 2017 року з проханням висловити свою позицію щодо проекту Закону «Про внесення змін до Закону про Національну раду Польщі з питань судочинства» та до деяких інших нормативно-правових актів. КРЕС було запропоновано оцінити відповідність запропонованих змін міжнародним стандартам щодо незалежності суддів.

135. Терміново переглянувши цей запит та всю наявну інформацію щодо питання, 7 квітня 2017 року Бюро КРЕС підготувало свій висновок. Бюро КРЕС наголосило на своїй стурбованості тим, що законопроект буде суттєвим кроком назад для реальної незалежності суддів у Польщі.

136. Бюро КРЕС було глибоко занепокоєне, зокрема, наслідками законопроекту щодо конституційного принципу розподілу повноважень, а також незалежності судової влади, оскільки це фактично означало передачу повноважень щодо призначення членів Національної ради з питань судочинства від судової влади до законодавчої влади. Аби дотримуватися європейських стандартів незалежності судів, потрібно, щоб суддів-членів цієї Ради й надалі обирала судова влада.

137. Крім того, запропонований розподіл Ради на дві палати та запропонована нова процедура призначення суддів можуть загрожувати незалежності суду, оскільки законодавча та виконавча влада відіграватимуть вирішальну роль у процедурі призначення суддів та суддів-стажерів, а це заважатиме роботі Ради та послаблюватиме її роль як конституційного органу та як захисника незалежності суддів.

138. Бюро також підкреслило, що дострокове звільнення суддів, які на даний момент є членами Ради, не відповідатиме європейським стандартам незалежності суддів.

139. Цей законопроект також зазнав критики з боку ОБСЄ¹⁰³ та інших національних і

¹⁰² Див. пункт 33 Висновку КРЕС № 10 (2007); і пункт 35 Висновку Венеціанської комісії № 403/2006 про призначення суддів, схваленого Венеціанською комісією на її 70-МУ пленарному засіданні 16 – 17 березня 2007 року.

¹⁰³ Див. Остаточний висновок Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ від 5 травня 2017 року щодо проектів змін до Закону «Про Національну раду з питань судочинства» та до деяких інших нормативно-правових актів Польщі.

міжнародних суб'єктів. Однак його ухвалив парламент. З цієї нагоди 17 липня 2017 року Бюро КРЕС терміново зробило заяву про те, що глибоко шкодує про прийняття цього Закону, і знову висловило своє згадане вище занепокоєння.

140. У тій же заяві Бюро також наголосило, що парламент прийняв ще один Закон, який одночасно дає міністрові юстиції (водночас Генеральному прокуророві) повноваження звільняти суддів та змінювати їх протягом подальших шести місяців після набрання чинності цього нового закону. Це було б серйозним недоліком для принципу верховенства права та незалежності суддів у Польщі.
141. Навіть більше, у тій же заяві Бюро глибоко занепокоєне ще одним законопроектом про Верховний суд Польщі, який нещодавно подано до парламенту групою членів партії «Закон і правосуддя». Згідно з цим законопроектом увесь поточний склад суддів Верховного суду, крім групи суддів, яку визначають на розсуд міністра юстиції, буде звільнено на наступний день після набрання чинності цього Закону.
142. Згідно із законопроектом Верховний суд буде підпорядковано міністрові юстиції, коли йдеться про організацію суду та його кадрове забезпечення. Міністр юстиції також отримав повноваження за винятковою компетенцією висувати до Верховного суду кандидатів на суддівські посади. Якщо це буде прийнято, Закон ще більше підірве принципи розподілу владних повноважень, верховенства права та незалежності судової системи в Польщі. Нових суддів призначатимуть до Верховного суду під вирішальним політичним впливом.
143. Бюро дійшло висновку, що проект Закону про Верховний суд у Польщі та запропоноване дострокове звільнення суддів Верховного суду суперечать європейським стандартам незалежності суддів, а тому наполегливо рекомендувало польській владі не приймати його та не вносити запропонованих змін до закону.
144. Прийняття цих двох законів на початку липня 2017 року, а також розгляд проекту закону про Верховний суд Польщі спровокували масові акції протесту та демонстрації в Польщі, у тому числі не лише з боку представників польської судової системи, а й з боку громадськості, своєю чергою такі прийняття та розгляд критикували Рада Європи, ЄС та низка міжнародних організацій, зокрема ЄМРП¹⁰⁴, ССВЕ¹⁰⁵, ЄАС, АЄАС та національні органи, зокрема Вища рада судової влади Італії¹⁰⁶.
145. 18 липня 2017 року Генеральний секретар Ради Європи, зокрема, скерував листа до спікера парламенту Польщі щодо законопроекту про Верховний суд. Генеральний секретар вказав на своє особливе занепокоєння положеннями

¹⁰⁴ Див. Заяву Виконавчої ради ENCI від 17 липня 2017 року.

¹⁰⁵ 18 липня 2017 року голова ССВЕ написав президентові Польщі листа з цього приводу.

¹⁰⁶ Див. Резолюцію, схвалену 20 липня 2017 року Вищою радою судової влади Італії (Consiglio Superiore della Magistratura).

проекту, який призведе до припинення повноважень всіх суддів Верховного суду, за винятком осіб, спеціально обраних для подовження повноважень.

146. Генеральний секретар також висловив свою стурбованість через прийняття законопроекту разом з іншими нещодавно прийнятими в Польщі текстовими версіями щодо судової системи і ще раз звернув увагу на зазначені вище закони. Він додав, що з огляду на роль, яку відіграє судова влада, виконавча та законодавча влада повинні бути особливо обережними, розглядаючи законодавчі зміни, які безпосередньо впливатимуть на незалежне функціонування судової влади. Генеральний секретар звернувся до парламенту з проханням дотримуватися стандартів Ради Європи і не поспішати з прийняттям такого документа¹⁰⁷.
147. Бюро КРЕС із великою увагою стежило за розвитком подій у контексті цього питання та постійно контактувало з польською судовою владою. 28 липня 2017 року Голова Асоціації суддів Польщі «IUSTITIA» поінформував КРЕС про те, що президент Польщі наклав вето на Закони про Національну раду з питань судочинства та про Верховний суд. Він пояснив, що теоретично парламент Польщі може оскаржити вето президента. Партія «Право і правосуддя» має просту більшість голосів у парламенті, але для того, аби відхилити рішення президента (вето), необхідно мати три п'ятих голосів. У листі було зазначено, що такого результату буде важко досягти, але в кожному разі вони можуть спробувати це зробити.
148. Проте в листі було висловлено неабияке занепокоєння з приводу того, що президент підписав згаданий вище Закон про організацію спільних судів, що дає міністрові юстиції повноваження звільняти голів суду, замінювати їх та інші повноваження, пов'язані з адмініструванням судів та їхнім управлінням. У листі висловлено ще одне занепокоєння стосовно двох вже заветованих законів та наслідків цього, а також стурбованість щодо того, чи відповідатимуть нові проекти європейським стандартам в разі їхньої підготовки. Бюро КРЕС вирішило уважно стежити за такою складною ситуацією.
149. Листом від 3 жовтня 2017 року Голова Національної ради Польщі з питань судочинства звернувся до КРЕС із проханням висловити свою позицію щодо нового законопроекту про Національну раду з питань судочинства, яку підготував президент Польщі.
150. У своєму офіційному Висновку, схваленому та опублікованому 12 жовтня 2017 року, Бюро КРЕС наголошувало, що найбільш суттєві занепокоєння, викликані попереднім проектом¹⁰⁸ (щодо способів добору членів-суддів Ради та дострокового звільнення з посад нинішніх суддів-членів), усе ще залишаються і в новому проекті.

¹⁰⁷ <http://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-raises-concerns-over-polish-draft-law-on-supreme-court>.

¹⁰⁸ Прийняв парламент, а згодом заветував президент.

151. Єдиною суттєвою зміною в новому проекті була вимога щодо більшості, яка становитиме 3/5 голосів у Сеймі¹⁰⁹, для обрання 15 суддів-членів Ради. Однак таке нововведення, як підкреслило Бюро КРЕС, у жодному разі не пом'якшило основної загрози щодо передачі повноважень на призначення членів Ради від судової влади до законодавчої влади, що призводить до серйозних ризиків заполітизованості суддів-членів унаслідок політизації виборчої процедури. Можна сказати, що такий ризик навіть більший, ніж сам новий законопроект, оскільки в ньому передбачено, що якщо не вдасться набрати більшості голосів на рівні 3/5, обиратимуть тих суддів, які отримали найбільшу кількість голосів.
152. Окрім того, оскільки президент Польщі запропонував, як і в попередньому проекті, щоб Сейм також обирає 15 членів-суддів Ради, поряд із 4 посадовими членами Ради та 6 членами, яких зараз обирає парламент з-поміж депутатів, то така пропозиція фактично передбачатиме, що майже всіх членів Ради буде обирати парламент. Згадана пропозиція явно суперечить стандартам Ради Європи, як зазначило Бюро з покликанням на Висновки КРЕС та низку інших важливих джерел.¹¹⁰
153. Що стосується терміну повноважень членів Ради, то в новому проекті, як і в попередньому, передбачено дострокове припинення повноважень 15 суддів-членів Ради. Вони будуть працювати в Раді лише до обрання Сеймом нових 15 членів.
154. Бюро підкреслило, що член будь-якої Ради судової влади, яка є конституційним органом та на яку покладено фундаментальну місію щодо забезпечення незалежності судової влади, має бути звільнений з посади лише після подання заяви (як мінімум) щодо забезпечення таких гарантій та процедур, які застосовуватимуться під час розгляду питання про звільнення з посади звичайного судді. У разі дострокового звільнення з посади процедура повинна бути прозорою та позбавленою будь-якого ризику, пов'язаного з політичним впливом, чого не було в попередньому або в новому проекті.
155. Крім того, це положення перешкоджало гарантіям, зазначеним у статті 6 ЄКПЛ, оскільки нинішні члени Ради, вочевидь, не можуть оскаржувати питання припинення своїх повноважень в іншому судовому органі, окрім Конституційного Суду Польщі, незалежність якого від законодавчої та виконавчої влади було

¹⁰⁹ Нижня палата парламенту Польщі.

¹¹⁰ Не менше ніж половину членів Рад судової влади повинні становити судді, яких обрали їхні колеги на всіх рівнях судової системи та із дотриманням принципу плюралізму всередині судової системи, див. пункт 27 Rec(2010)12. Венеціанська комісія активно виступала за те, щоб членів-суддів Ради суддівської влади обрали чи призначили їхні ж колеги, див. пункт 32 Звіту про незалежність судової системи, частина I: Незалежність суддів, схвалено Венеціанською комісією на 82-му пленарному засіданні (Венеція, 12 – 13 березня 2010 року). ОБСЄ/БДІПЛ також наголосила, що якщо законодавча влада (а не судова влада) призначає п'ятнадцять суддів до Ради суддів, це ставить під загрозу незалежність органу, основною метою діяльності якого є забезпечення незалежності суддів у Польщі, див. Остаточний висновок від 5 травня 2017 року пункт 12 документа ОБСЄ/БДІПЛ про проект змін до Закону «Про Національну раду з питань судочинства» та деяких інших нормативно-правових актів Польщі.

поставлено під сумнів¹¹¹. У цьому контексті Бюро КРЕС також покликалось на рішення Великої палати Європейського суду з прав людини¹¹².

156. У підсумку Бюро рекомендувало скасувати проект Закону та залишити в силі чинне законодавство. Воно наголосило, що будь-який новий проект пропозицій, інакше кажучи, повинен повною мірою узгоджуватися із стандартами Ради Європи щодо незалежності судової влади.
157. Що стосується нового законопроекту про Верховний суд, то Бюро КРЕС хоча й не узгодило офіційного Висновку, все-таки розглянуло це питання, висловило певні занепокоєння, зокрема щодо запропонованого в новому проекті зниження, без будь-яких обґрунтувань, пенсійного віку до 65 років та добровільного бажання виходу на пенсію для жінок-суддів у віці 60 років. Такі зміни призведуть до дострокового звільнення приблизно 40 відсотків суддів Верховного суду. Вони є найдосвідченішими суддями. Це також виявлятиме диференційоване ставлення до питання гендерної дискримінації.
158. Можливість продовження терміну повноважень після 65 років за окремим рішенням президента Польщі також буде загрозою для незалежності. Перспектива можливого подовження терміну повноважень дозволить залишити на посаді тих суддів, які сподіватимуться скористатися таким рішенням та будуть налаштовані на те, щоб догодити виконавчій владі або сподобатися громадськості, що однаково є проблемою. Це, звичайно, суперечить стандартам Ради Європи у тому сенсі, що обраний політик може приймати дискреційні рішення, на підставі яких судді дозволяється залишатися на посаді.
159. Що стосується надзвичайних скарг та перегляду остаточних судових рішень, то в європейській практиці можливість подання надзвичайних скарг на перегляд остаточного, обов'язкового для виконання судового рішення суворо обмежена і доступна лише сторонам первинного розгляду. Повторний перегляд остаточних судових рішень може бути лише за дуже виняткових обставин і з урахуванням детальних механізмів захисту, за належного дотримання принципу *res judicata* (рішення, яке набуло чинності) та правової визначеності.
160. Згідно з новим проектом такі скарги будуть подані до Верховного суду. Скарги може подати, зокрема, парламент, Генеральний прокурор (чия посада входить до структури Міністерства юстиції), міністр, який виконує також повноваження Генерального прокурора.
161. Бюро КРЕС не отримує інформації про будь-які інші процедури для перегляду остаточних рішень у процесуальному законодавстві Польщі. Бюро КРЕС стурбоване

¹¹¹ Див., зокрема, звіт, схвалений Венеціанською комісією на її 108-му пленарному засіданні, 14-15 жовтня 2016 року, щодо Закону «Про Конституційний Суд Польщі» (особливо пункт 123): [http://www.venice.coe.int/webform/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webform/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)026-e); див. також інформаційний бюлетень співдоповідачів Моніторингового комітету ПАРЕ щодо їхнього візиту до Варшави з 3 до 5 квітня 2017 року (зокрема, пункт 27). <http://website-pace.net/documents/19887/3136217/AS-MON-2017-14-EN.pdf/a1215706-4f9a-40dd-af40-e1e03209d0a4>

¹¹² Див. справу ЄСПЛ «Бака проти Угорщини» (Baka v. Hungary) від 23 червня 2016 року.

тим фактом, що процедуру повторного перегляду можуть ініціювати члени парламенту, і тим, що звичайних суддів (народних засідателів) у цих процедурах обирає Сенат. Знову ж таки Бюро КРЕС занепокоєне спробами політизувати польську судову владу.

162. Крім того, нова палата з розгляду дисциплінарних справ, як спеціальна палата у Верховному суді, матиме негативний вплив на незалежність судів. Залучення до цієї палати представників громадянського суспільства та звичайних суддів (народних засідателів), яких призначатиме парламент (на практиці, правляча партія), додасть політичного підтексту в той процес, який мав би бути незалежним. Дисциплінарні провадження має проводити незалежний орган або суд¹¹³. Вочевидь, така організація процесу зашкодить іспиту на незалежність, а результат буде процедурою, скомпрометованою політичним впливом.
163. Залучення звичайних суддів (народних засідателів) до другого інстанційного рівня дисциплінарного провадження означатиме, що недоліків на рівні першої інстанції не виправлено в апеляційному порядку.
164. Щодо регламенту Верховного суду, то відповідно до стандартів Ради Європи судова влада повинна брати участь у всіх рішеннях, які впливають на практику виконання судових функцій (наприклад, організація судів, процедури, інші нормативно-правові акти). Це має бути внутрішньою справою Верховного суду. Що стосується визначення чисельності посад суддів Верховного суду, то виконавча влада може мати краще уявлення про фінансову ситуацію, проте таке питання належить узгоджувати з Верховним судом. Існує ризик того, що виконавча влада використовуватиме цю ситуацію для обґрунтування подальших примусових відставок.
165. КРЕС також було поінформовано про те, що, по-перше, приблизно 600-700 посад наразі вакантні в Польщі, є очікування щодо того, що їх заповнять, як тільки виконавча влада отримає контроль над Національною радою з питань судочинства. Ці посади залишаються вакантними, на додаток до вакантних посад, внаслідок чого суддів переводять до структури Міністерства юстиції. Загальна кількість вакантних посад становить близько 1000. Це 10 відсотків від загальної кількості наявних посад. Крім того, 40 відсотків судових посад у Верховному суді мають замінити після урядового «захоплення» Національної ради з питань судочинства. На думку Бюро КРЕС, така ситуація викликає дуже серйозне занепокоєння.

166. За повідомленням MEDEL, ситуація у сфері правосуддя в **Португалії** все ще сильно пов'язана з новою організацією судової системи, яка набрала чинності у вересні 2014 року. Задіяно нові інструменти управління, спеціалізовані суди створено на всій території країни, деякі суди в менших містах було закрито, а країну поділено на нові судові округи, де суддя, призначений Вищою радою магістратури, має адміністративну компетенцію, має прокурора, який координує втручання

¹¹³ Див. пункт 69 Рекомендації Rec (2010)12.

прокурорів¹¹⁴.

167. Новий уряд, який прийшов завдяки парламентським виборам 4 жовтня 2015 року (від Соціалістичної партії за підтримки Комуністичної партії та Лівого Блоку – усі вони раніше були в опозиції), заявив про намір відійти від деяких реформ, головним чином у питаннях закриття судів та створення спеціалізованих судів у великих містах, стверджуючи, що це є порушенням права населення на доступ до правосуддя¹¹⁵.
168. Після такої заяви 1 січня 2017 року набули чинності зміни до законодавства щодо організації судової системи, знову відкрито 20 постійно функціонуючих (попередньо закритих) судів і 23 суди, які було перетворено на дільниці, що працюють «за принципом територіальної близькості» (там, де публічних судових актів не виконували), а також створено 7 нових спеціалізованих судів у сфері сімейного права та надано повноваження у цій сфері 25 судам, які раніше їх втратили¹¹⁶.
169. У зв'язку із змінами в судовій організації процес зміни статусу суддів та прокурорів є тривалим і ще не завершився. Для суддів важливими є питання, як-от правильне та чітке визначення компетенції головуючих суддів та координаторів-прокурорів у нових межах системи правосуддя, сумісності нової організації правосуддя та ієрархії прокурорів¹¹⁷.
170. Президент Португалії, обраний у січні 2016 року, звернув увагу на судову систему та доклав зусиль для сприяння діалогу між основними професійними суб'єктами (суддями, прокурорами та адвокатами) із тим, щоб можна було між усіма ними укласти «Пакт щодо здійснення правосуддя». Після затишшя внаслідок виборів, які проводили в Португальській асоціації адвокатів, триває обговорення спільних проблем та рішень, які можна було б прийняти¹¹⁸.

171. Стосовно **Румунії** член КРЕС заявляє про повну організаційну незалежність судової системи. До складу Вищої ради магістратури входять судді та прокурори, які також мають право накладати дисциплінарні стягнення на порушення, які виявлені судовою інспекцією, незалежним органом, вільним від будь-якого втручання.

¹¹⁴ Див. с. 21-22 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

¹¹⁵ Там же, с. 21-22.

¹¹⁶ Там же.

¹¹⁷ Там же.

¹¹⁸ Там же.

172. Завдяки поглибленій законодавчій реформі судової системи в Румунії введено в дію чотири кодекси: Цивільний кодекс, Цивільно-процесуальний кодекс, Кримінальний кодекс, Кримінально-процесуальний кодекс, у яких запроваджуються нові інститути, як-от суддя з прав та свобод, попередня суддівська палата в рамках нового Кримінально-процесуального кодексу, касаційні ресурси, дозвіл на укладання угоди про винуватість тощо, у яких також передбачено внесення Вищою радою магістратури змін до Положення про організацію та адміністрування судів. Позитивні аспекти цієї великої реформи у сфері правосуддя в Румунії відображено також у звітах Механізму співробітництва та перевірки, підготовлених Європейською комісією.
173. Проте 16 жовтня 2017 року КРЕС було повідомлено про нещодавній Меморандум щодо відхилення поправок до «Законів про правосуддя», узгоджений 3600 румунськими магістратами (суддями та прокурорами) та адресований уряду Румунії, прем'єр-міністрові та міністрові юстиції.
174. У Меморандумі зазначено, що міністр юстиції запропонував низку змін до «законів про правосуддя» (Закон 303/2004, Закон 304/2004 та Закон 317/2004) без дослідження їхнього впливу та без попередніх консультацій щодо ключових законодавчих питань. Проект було передано до Вищої ради магістратури.
175. На своєму засіданні 28 вересня 2017 року Пленум Вищої ради магістратури надав негативний висновок щодо усіх поправок, беручи до уваги голосування, проведені Загальними зборами суддів та прокурорів у низці судів та в прокуратурах, які відхилили переважну більшість таких поправок.
176. З-поміж інших аспектів до негативних моментів зараховано: 1) усі суттєві зміни до законодавства; 2) реорганізацію Судової інспекції як структури юридичної особи в складі Міністерства юстиції; 3) призначення верхівки органів юстиції (Генеральний прокурор прокуратури при Верховному суді з питань касації та правосуддя (ВСКП), перший заступник та його заступник, головний прокурор Національного департаменту боротьби з корупцією (НДБК); його заступники, головні прокурори прокуратури при ВСКП та НДБК та інші); 4) запропоновані поправки щодо режиму відповідальності магістрату, вразливості до порушень незалежності судової системи; 5) зміну системи добору до магістратури – зміни стосовно службового просування до вищого суду/прокуратури вищої ланки управління; 6) підтримання фактичного *статус-кво* щодо бюджету судів, яким опікується Міністерство юстиції; 7) створення у складі прокуратури, приєднаної до ВСКП, спеціалізованого управління з виключною юрисдикцією для здійснення кримінального переслідування за дії, які вчинили судді та прокурори, незалежно від характеру та тяжкості таких дій.
177. У Меморандумі підкреслено, що в 2017 році Румунія все ще підпадає під дію Механізму співробітництва та перевірки¹¹⁹, вже десять років після вступу до

¹¹⁹ Рішення Європейської комісії 2006/928/СЕ від 13 грудня 2006 року.

Європейського Союзу, саме для того щоб збалансувати свою систему правосуддя з тими державами, які вже мають історично сформовані демократичні традиції. Таким чином, повернення до законодавчих положень, які існували до 1989 року, відновлення політичного контролю над судовими системами, необґрунтоване розширення повноважень міністра юстиції є неприйнятними. Відповідно до Меморандуму всі ці суттєві зміни, які запропонував міністр юстиції, грубо порушують Механізм співпраці та перевірки.

178. Рішенням № 2 від 11 січня 2012 року Конституційний Суд Румунії визнав, що як член Європейського Союзу, Румунія зобов'язана застосувати цей механізм і дотримуватися рекомендацій, встановлених у такій структурі.
179. З огляду на бажання переважної більшості магістратів, у Меморандумі висловлено прохання скасувати поправки, розпочати та налагодити конкретний і ефективний діалог з магістратами, Вищою радою магістратури, професійними асоціаціями суддів та прокурорів із метою покращення законодавчої бази, а після проведення відповідних досліджень впливу та викладу серйозних та достовірних мотивів щодо запропонованих змін оновити систему правосуддя відповідно до Механізму співробітництва та перевірки.

180. У жовтні 2013 року Голова **Асоціації суддів Словенії (АСС)** звернувся з листом до КРЕС, у якому пояснив, що Міністерство юстиції заснувало Департамент контролю за організацією судової адміністрації – так звану «судову інспекцію». Незважаючи на суттєві заперечення з боку АСС, Судової ради та Верховного суду, а також на листи низки міжнародних органів, у 2015 році жодних змін до Закону про суди не було внесено. Наприкінці 2016 року Міністерство юстиції схвалило Правила роботи Департаменту з контролю за організацією судової адміністрації та призначило незалежного суддю на посаду начальника цього департаменту.
181. Департамент розпочав свою роботу у 2017 році. Інспектори – посадові особи Міністерства юстиції (не судді) – перевіряють інформацію щодо 40 «найстаріших» відкритих кримінальних та цивільних справ у всіх 11 окружних судах Словенії. Вони мають можливість проаналізувати матеріали розглянутих справ. На підставі таких аналізів Міністерство юстиції оцінюватиме відповідність організації судової адміністрації кожного конкретного суду. Крім того, воно зможе внести пропозиції щодо звільнення голови суду та накладання дисциплінарного стягнення на суддю.
182. Варто зазначити, що згідно із законодавством Словенії роботу голів суду оцінює Рада суддів у межах своєї компетенції, а роботу суддів оцінює Рада з питань персоналу відповідного вищого суду. АСС переконана, що нинішня ситуація суперечить основоположним принципам верховенства права, розподілу повноважень та незалежності судової влади в демократичній державі.

183. За повідомленням MEDEL, судова система в **Іспанії** «зародилася, починаючи з 19-го століття, та по цей день працює». Її (судову систему) все ще регулює конституційний закон про судову владу, прийнятий у 1985 році. Однак якщо не брати до уваги створення нових Вищих судових палат (Tribunales Superiores de Justicia) у кожному регіональному уряді (Comunidades Autónomas), то можна стверджувати, що цей закон фактично продовжує базуватися на древній постанові, прийнятій у 1870 році Першою Іспанською Республікою¹²⁰.
184. Було здійснено кілька спроб вдосконалити та реформувати таку стару систему, але жоден із міністрів юстиції не мав реальної політичної волі, налаштованості та спроможності досягти цього. Зусилля щодо вдосконалення були одиничними, а мізерні реформи просто зводилися до дрібниць, жодна з них не призвела до справжніх глобальних змін та реальних покращень. Як наслідок, існує давня судова система, яка потребує змін¹²¹.
185. Така поточна ситуація призвела до негативних відгуків із боку різних міжнародних організацій. Наприклад, GRECO розкритикувала іспанську систему, яка керується Генеральною радою судової влади (ГРСВ), в частині обрання членів. У звіті також звучить попередження про незалежність суду та підкреслено той факт, що політична влада не може втручатися в питання, що стосуються судової системи. Крім того, GRECO зазначила, що антикорупційні заходи ще не реалізовані: вона аналізує законодавчу структуру ГРСВ та правила оцінювання і призначення членів судової верхівки¹²². «У підсумку» є «серйозна проблема, пов'язана із незалежністю суддів»¹²³.
186. Міжнародні установи окреслили цю проблему. ЄС також взяв до уваги це питання. У квітні 2017 року оприлюднено щорічний звіт про стан правосуддя у країнах ЄС¹²⁴. Іспанія перебуває в сімці останніх держав ЄС за показником «суддя/мешканець» і третьою державою, населення якої вважає, що правосуддя не є незалежним. Варто додати, що згідно з дослідженням ЄС одна з причин відсутності незалежності, яку визначило населення, полягає у втручанні уряду. Крім того, за показником іспанських адвокатів (Barometer of Spanish Lawyers) високий відсоток населення (81%) робить такий гіркий висновок: «Усі уряди, незалежно від їхнього політичного окрасу, більше зацікавлені в контролі над правосуддям, ніж у наданні достатніх інструментів та способів його поліпшення»¹²⁵.

187. Стосовно **Швеції** член КРЄС заявляє, що Центральна судова адміністрація у Швеції (Domstolsverket, DV) є державним органом, який очолює Генеральний директор,

¹²⁰ Див. с. 12 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

¹²¹ Там же.

¹²² Четвертий оцінювальний звіт GRECO щодо запобігання корупції стосовно членів парламенту, суддів та прокурорів.

¹²³ Див. с. 12 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

¹²⁴ COM (2017) 167 final.

¹²⁵ Див. с. 12 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

призначений урядом. DV має такий самий статус підпорядкованості уряду та автономії від нього, як і будь-який інший державний орган. DV має статус спостерігача в ЄМРП.

188. Важливо підкреслити, що шведська конституційна традиція відрізняється від конституційної традиції більшості інших країн, оскільки уряд не може давати вказівок державному органу щодо того, як вирішити конкретну справу або як застосовувати закон. Проте DV має широкий спектр адміністративних обов'язків, як-от надання та управління будівлями суду, управління єдиною IT-системою та забезпечення освітніми можливостями суддів. Деякі його завдання можна розглядати як особливо чутливі з точки зору незалежності судів, наприклад виділення коштів із державного бюджету кожному суду та остаточне прийняття рішення щодо винагороди суддів.
189. З-поміж членів судової влади точиться дискусія передусім щодо доцільності того, аби Центральною судовою адміністрацією у Швеції керувало правління у складі більшості суддів, аніж Генеральний директор. Це наблизило б Швецію до тієї Ради судової влади, яка відповідає європейським стандартам.

190. Стосовно **Швейцарії** член КРЕС заявляє, що Ради судової влади створено в небагатьох кантонах. Вони не відомі на федеральному рівні.
191. На федеральному рівні під адмініструванням судів передусім розуміють добір персоналу, а також, скажімо, інформаційні технології – роботу яких організовують самі суди. Бюджет для інфраструктури (персонал, будівлі, комп'ютерна техніка тощо) затверджується парламентом на підставі прямих пропозицій судів. Більшість кантонів мають схожу організаційну незалежність судової системи.

192. АЄАС зазначає, що в **Туреччині** Вища рада суддів та прокурорів (ВРСП) вже не є незалежним органом, а перебуває під суттєвим політичним контролем. На думку АЄАС, таке бачення нещодавно підтвердила ЄМРП, коли вона призупинила статус спостерігача ВРСП у грудні 2016 року. Це рішення було засноване на розумінні того, що ВРСП не є незалежною від виконавчої та законодавчої влади установою, яка несе остаточну відповідальність за підтримку судів у незалежному забезпеченні правосуддя. Не було жодних ознак того, що нова Рада суддів та прокурорів матиме іншу структуру, що дозволить вважати її незалежною. Нова Рада демонструє ще більш істотних недоліків¹²⁶.

193. 7 червня 2017 року Комісар ЄС з прав людини заявив, що «після нещодавно

¹²⁶ Див. п. 114 і т. д. Висновку Венеціанської комісії щодо змін до Конституції, CDL-AD (2017)005, схваленого Венеціанською комісією 10 – 11 березня 2017 року

схвалених конституційних змін, які вплинули на систему її формування, нова Рада суддів та прокурорів Туреччини (ВРСП) наразі склала присягу виконувати свої обов'язки. З огляду на чотирьох членів, яких призначає безпосередньо президент Туреччини, та сімох членів, яких обирає парламент без процедури, що гарантуватиме залучення всіх політичних партій та інтересів, я стурбований тим, що новий склад ВРСП не забезпечує належних гарантій незалежності судової системи і значно підвищує ризик політичного впливу на нього. Щоб запобігти такому ризику, у європейських стандартах передбачено, що принаймні половину членів суддівських рад, які здійснюють нагляд за професійною поведінкою суддів та прокурорів (у т. ч. призначення, службове підвищення, переведення, дисциплінарні стягнення та звільнення суддів і прокурорів), має обирати судова влада з-поміж осіб такої професії. На цьому тлі я буду стежити за роботою ВРСП та визначатиму міру, якою вона на практиці забезпечує дотримання принципів верховенства права та незалежності судової влади, без яких не можна ефективно захистити прав людини в Туреччині»¹²⁷. Таким чином, членство у ВРСП та процедура обрання її членів суперечать стандартам КРЕС.

194. Стосовно **України** член КРЕС заявляє, що після судової реформи 2016 року, згідно з конституційними змінами, представництво суддів у Вищій раді правосуддя становить 50%, а Голова Верховного Суду є членом цієї Ради *за посадою*. Проте сьогодні Вища рада правосуддя, створена шляхом реорганізації колишньої Вищої ради юстиції, функціонує як частина колишньої Вищої ради юстиції, яка фактично розпочала свою діяльність у серпні 2015 року і продовжує виконувати свої функціональні обов'язки до закінчення терміну діяльності поточної структури (до 30 квітня 2019 року). Іншими словами, це перехідний період в Україні, який може становити загрозу гарантуванню незалежності установи, яка приймає рішення про добір та кар'єрне просування суддів, а також який не відповідає принципу «більшість суддів обраних іншими суддями».
195. АЄАС повідомляє, що судова реформа, розпочата у 2016 році, все ще триває. Зазначено, що причинами для цього є зміна системи та загалом високий відсоток сприйняття наявності корупції в межах судової системи України. Першим кроком судової реформи була ліквідація трьох Вищих касаційних судів (у т.ч. також Вищого адміністративного суду України), розташованих у Києві та уповноважених на розгляд судових справ як третя інстанція. Було розпочато процедуру створення нового Верховного Суду (також планується як касаційна інстанція та має незабаром розпочати свою роботу), автоматичного переходу суддів не відбулося.

¹²⁷ Див.: http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring/turkey/-/asset_publisher/IK6iqfNE1t0Z/content/turkey-new-council-of-judges-and-prosecutors-does-not-offer-adequate-safeguards-for-the-independence-of-the-judiciary?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-monitoring%2Fturkey%3Fp_id%3D101_INSTANCE_IK6iqfNE1t0Z%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

Відповідні закони можна тлумачити так, що ті судді, які не мають права (за формальними критеріями добору) переходити до нового Верховного Суду, щонайменше мають право на переведення (водночас також існують положення щодо права на переведення до «однотипного суду» в разі ліквідації судів, і таке положення дехто оскаржує в новому Верховному Суді). У будь-якому випадку в нормативно-правовій базі відсутня деталізація; немає положень стосовно процедур чи критеріїв для тих суддів вищих касаційних судів, які не мають права подаватися до новоствореного Верховного суду або не можуть бути обрані. Таким чином, потрібно розробити правила з прозорими та передбачуваними стандартами для переведення цих суддів відповідно до основних норм верховенства права.

С. Неупередженість суддів, кодекси етики та професійної поведінки, а також дисциплінарні заходи

196. Уряд **Албанії** продовжив судові реформи в рамках вимог Європейського Союзу після того, як Албанія отримала статус кандидата до ЄС. 30 серпня 2016 року було прийнято Закон про перехідну переатестацію суддів та прокурорів (так званий Закон про перевірки) із закріпленою метою зміцнення судової системи, покращення її іміджу та боротьби з корупцією. У Законі запроваджено процедуру перевірки, яка складається з кількох спеціальних перевірок суддів та прокурорів для визначення наявності у них зв'язків із криміналітетом та повторної оцінки їхньої професійної підготовки.
197. Опозиційна партія висловила свою незгоду із прийняттям цього закону. Клопотання щодо призупинення дії Закону було внесено до Конституційного Суду Албанії на тій підставі, що він не відповідає Конституції та суперечить ЄКПЛ. 28 жовтня 2016 року Конституційний Суд надіслав запит щодо *експертного роз'яснення (amicus curiae brief)* Венеціанській комісії щодо відповідності закону міжнародним стандартам, у т.ч. ЄКПЛ.
198. Венеціанська комісія зробила висновок в *експертному роз'ясненні (amicus curiae brief)*¹²⁸, що згідно із Законом про перевірку кожен суддя в Албанії, у т.ч. усі судді Конституційного Суду, підлягає переатестації. Тому конфлікт інтересів може вплинути на становище усіх суддів Конституційного Суду. Неприйнятність цих суддів через конфлікт інтересів призведе до повного виключення можливості судового перегляду Закону про перевірку щодо його відповідності Конституції. Це, своєю чергою, зруйнує перспективи діючого судового розгляду законодавства. Таку ситуацію Конституційний Суд може розглядати як «надзвичайні обставини», що можуть вимагати відходу від принципу неприйнятності, щоб запобігти відмові в правосудді¹²⁹.

¹²⁸ Схвалено Венеціанською комісією на її 109-МУ пленарному засіданні (Венеція, 9-10 грудня 2016 року), CDL-AD (2016) 036-е.

¹²⁹ Див. пункт 61 документа Венеціанської комісії CDL-AD (2016) 036-е, 9 – 10 грудня 2016 року.

199. Що стосується участі органів, які ймовірно підконтрольні виконавчій владі в процесі переатестації суддів з точки зору незалежності таких суддів, як показав аналіз тексту закону, незважаючи на участь таких органів у процесі розслідування та початковий пошук доказів, відповідальність за оцінку та аналіз будь-якої інформації або доказів, зібраних такими органами, було покладено на Незалежну комісію та Апеляційну палату. Обидві ці установи мають риси судових органів та повноваження щодо перевірки свідчень, зібраних виконавчими органами влади. На цій підставі можна зробити висновок, що встановлена законом система, вочевидь, не призвела до втручання у судові повноваження¹³⁰.
200. Що стосується браку можливостей для суддів, що проходять процедуру перевірки, оскарження рішення, прийнятого установами, які опікуються переатестацією, у національних судах суперечить статті 6 ЄКПЛ, на думку Венеціанської комісії, відповідь на це запитання, що перебуває в компетенції Апеляційної палати, наведено в Конституції та Законі про перевірку. Для Венеціанської комісії ці юридичні тексти містять достатні елементи, аби зробити висновок про те, що Апеляційну палату можна розглядати як установу із спеціалізованою юрисдикцією, яка забезпечує судові гарантії особам, які постраждали від процедури перевірки. Права та гарантії, що існують у законодавчій та конституційній схемі, як здається, є обширними¹³¹.
201. Щодо того, чи суперечать положення закону в частині перевірки персональних даних (спеціальна перевірка) статті 8 ЄКПЛ, необхідно враховувати, що спеціальна перевірка має на меті перевірку декларацій суддів, які підлягають оцінці, із метою встановлення неналежних контактів між ними і криміналітетом. Таким чином, це є законною метою з огляду на другий пункт статті 8. Для Венеціанської комісії важливим моментом було те, що робоча група, яка відігравала ключову роль у спеціальній перевірці та складалася здебільшого з працівників служби безпеки, функціонувала під наглядом та контролем органів із проведення переатестації, а також те, що всі відповідні матеріали мали бути доступні цій робочій групі. На думку Венеціанської комісії, незважаючи на те, що спеціальна перевірка є, безумовно, нав'язливою процедурою, її не завжди можна розглядати як невинуватене втручання у приватне або сімейне життя суддів, що суперечить статті 8 ЄКПЛ¹³².

202. Стосовно **Андорри** член КРЕС зазначає, що Вища рада юстиції нещодавно затвердила такий перелік зобов'язань та етичних цінностей для суддів, магістратів та прокурорів, які не мають дисциплінарного характеру.
203. З іншого боку, у законі передбачено застосування дисциплінарної процедури. Вища рада юстиції є органом, відповідальним за розслідування та застосування

¹³⁰ Там же, пункт 62.

¹³¹ Там же, пункт 63.

¹³² Там же, пункт 64.

санкцій, які можуть накладати за незначні, серйозні або дуже серйозні порушення аж до остаточного усунення від виконання повноважень.

204. Стосовно **Болгарії** член КРЕС зазначає, що судді є формально незалежними та неупередженими як від уряду, так і від парламенту, а офіційний контроль голів суду за судовими рішеннями суддів відповідних судів не здійснюється. Є кодекс етики, прийнятий Верховною радою суддів¹³³.
205. Як повідомляє ЄАС в 2017 році, у Болгарії є вимога до суддів щодо подання декларації до Верховної ради суддів щодо всіх видів діяльності, у т.ч. щодо членства у професійній організації. На думку ЄАС, і таке бачення визнають на міжнародному рівні, право суддів на приєднання до професійних асоціацій спрямоване на підтримку незалежності суддів та визнання міжнародно-правових принципів. Тому ця нова вимога щодо реєстрації у Верховній раді суддів членство суддів у професійних організаціях, яка опікується питаннями подання рекомендацій щодо просування та кар'єрного розвитку суддів, має приголомшливий ефект, який перешкоджає здійсненню цього права. Навіть більше, немає ніякої очевидної мети у реєстрації інформації про членство в суддівському об'єднанні, оскільки таке членство обмежується суддями і не суперечить функціональним обов'язкам судді в кожному окремому випадку. Запровадження обов'язку щодо реєстрації членства в суддівському об'єднанні є несумісним, на думку ЄАС, із погодженою в Софії політикою, спрямованою на зміцнення суддівських об'єднань, а не на їхній підрив. ЄАС наполягає на тому, що дотримання «Софійської політики» є принциповим питанням, передусім з огляду на Декларацію, яку 21 квітня 2016 року прийняли на конференції в Софії міністри юстиції всіх держав-членів Ради Європи, а також через висловлення зобов'язань стосовно Плану дій Ради Європи щодо зміцнення незалежності та неупередженості суддів¹³⁴.
206. Листом від 5 жовтня 2017 року Асоціація суддів Болгарії попросила КРЕС надати висновок щодо деяких змін, внесених 11 серпня 2017 року до Закону про судову систему Болгарії, пункт 1 статті 230, стосовно:
- положення, яке передбачає, що судді та прокурори мають заявити про своє членство у професійних організаціях;
 - положення, що вимагає звільнення суддів та прокурорів із посади після обвинувачення таких осіб у вчиненні умисного кримінального правопорушення.
207. Асоціація суддів Болгарії зазначила, що такі правки наклали обмеження на свободу участі в об'єднаннях та мали приголомшливий вплив на незалежність судів. Крім того, за рішенням Асоціації суддів Болгарії положення щодо звільнення суддів у

¹³³ Немає прогресу щодо ситуації довкола суддів, як це зазначено у Звіті про стан судових органів та суддів у державах-членах Ради Європи, оновлена редакція № 1 (2013 р.), прийнята на 14-му пленарному засіданні КРЕС (м. Страсбург, 13-15 листопада 2013 року).

¹³⁴ Схвалено 13 квітня 2016 року на 1253-МУ засіданні Комітету міністрів (документ CM(2016)36final).

зв'язку із обвинуваченням у вчиненні кримінального правопорушення відкрило широкий шлях для довільних та несанкціонованих заходів із боку органів прокуратури, метою яких є усунення суддів із посади, у т.ч. суддів, які розглядають кримінальні справи, у яких той самий орган прокуратури був стороною. Суддям, яких усунули з посади, не будуть доступні засоби судового захисту.

208. Асоціація суддів Болгарії також зазначила, що правки було прийнято наспіх без будь-яких публічних обговорень навіть із болгарською судовою владою. Законопроект подано до парламенту 4 липня 2017 року та прийнято 27 липня 2017 року в першому читанні.
209. Бюро КРЕС нагадало, що Комітет міністрів Ради Європи визнав суттєву роль об'єднань суддів у забезпеченні незалежності судової влади та верховенства права, а також у захисті інтересів суддів. У цьому сенсі судді повинні мати право на вільне створення професійних організацій та приєднання до них. Судді мають змогу вільно долучатися до таких організацій, які можуть функціонувати на національному або міжнародному рівні, спроможні брати участь у дискусіях із компетентними установами з питань, що стосуються їхньої мети, а також брати участь у заходах із підготовки суддів¹³⁵.
210. Крім того, КРЕС підкреслила роль асоціацій суддів у становленні демократії, яка ґрунтується на верховенстві права, а також те, що судді мають право бути членами національних або міжнародних асоціацій суддів, яким доручено захищати місію судової влади в суспільстві¹³⁶. Право суддів вільно формувати об'єднання та приєднуватися до них також було схвалено Генеральною асамблеєю Організації Об'єднаних Націй як один із основоположних принципів¹³⁷.
211. Тому Бюро КРЕС у своєму Висновку, прийнятому та опублікованому 2 листопада 2017 року, закликала болгарські органи влади розпочати процес скасування положення, яке вимагає від болгарських магістратів заявляти про своє членство в професійних організаціях.
212. Що стосується положення, яке передбачає звільнення суддів із посад після обвинувачення таких осіб у вчиненні кримінального правопорушення, Бюро КРЕС підкреслило, що судді мають нести кримінальну відповідальність за звичайним законодавством у разі правопорушень, вчинених поза їхньою службовою діяльністю. Крім того, судді, які під час виконання своїх посадових обов'язків вчиняють дії, які за будь-яких обставин можна вважати злочинами (наприклад взяття хабара), не можуть

¹³⁵ Див. пункт 25 Рекомендації Rec(2010)12 та пункт 33 Пояснювальної записки до Рекомендації.

¹³⁶ Див. пункт 12 Великої хартії суддів КРЕС (Magna Charta of Judges) 2010 року (основоположні принципи).

¹³⁷ Див. пункти 8-9 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених на сьомому Конгресі Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками, що відбувався в Мілані з 26 серпня до 6 вересня 1985 року, та схвалених резолюціями Генеральної асамблеї № 40/32 від 29 листопада 1985 та № 40/146 від 13 грудня 1985 року. Див. пункти 8-9 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених на сьомому Конгресі Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками, що відбувався в Мілані з 26 серпня до 6 вересня 1985 року, та схвалених резолюціями Генеральної асамблеї № 40/32 від 29 листопада 1985 та № 40/146 від 13 грудня 1985 року.

вимагати імунітету від звичайного кримінального процесу¹³⁸.

213. Проте судді не повинні нести кримінальної відповідальності за ненавмисні помилки під час виконання своїх функцій. Комітет міністрів Ради Європи заявив, що тлумачення закону, оцінка фактів та аналіз доказів, які здійснили судді задля вирішення справ, не мають призводити до кримінальної відповідальності, крім випадків, пов'язаних із умислом. Під час здійснення судових функцій суддів належить притягати до кримінальної відповідальності лише в тому випадку, коли допущена помилка була явно умисною¹³⁹.
214. Бюро КРЕС також нагадало про основні принципи ООН щодо незалежності судових органів, заявляючи, що повноваження суддів належить припиняти або суддів потрібно звільняти лише через їхню недієздатність або поведінку, яка є несумісною із виконанням посадових обов'язків. Обвинувачення або скарга, подана проти судді, який виконує свої суддівські та професійні функції, має бути оперативно та справедливо опрацьована згідно із відповідною процедурою. Крім того, суддя має право на справедливий судовий розгляд¹⁴⁰.
215. Раніше КРЕС наголошувало про необхідність застосування вимог щодо справедливого судового розгляду в дисциплінарному провадженні проти суддів. Такі провадження має розглядати незалежний орган або суд, наприклад, незалежна Рада судової влади, яка здійснює процедуру, що гарантує повне право на захист. Заходи, пов'язані з дисциплінарним провадженням, повинні бути такими, що дозволяють подати апеляційну скаргу на початкові дії дисциплінарного органу¹⁴¹. Крім того, дисциплінарні санкції проти суддів не мають порушувати презумпції невинуватості¹⁴². Необхідність попередження за умови визнання кримінальної відповідальності суддів (та визнання таких дисциплінарних стягнень як припинення повноважень й усунення від виконання суддівських повноважень) виникає з необхідності збереження судової незалежності та недопущення надмірного тиску¹⁴³.
216. Виходячи із зазначених вище принципів, Бюро КРЕС дійшло висновку, що припинення повноважень чи звільнення суддів з посад автоматично не повинно стати дисциплінарною реакцією, яку зазвичай застосовують до суддів, які ймовірно вчинили злочинні дії, навіть коли йдеться про можливі випадки здійснення навмисних або спланованих злочинів. Кожну справу має розглядати індивідуально незалежний орган із дотриманням усіх вимог справедливого судового розгляду, як-от: право на оскарження, презумпція невинуватості та вимога щодо пропорційності санкцій.
217. Відтак з урахуванням таких занепокоєнь Бюро КРЕС у своєму висновку,

¹³⁸ Див. пункти 51-54 Висновку № 3 (2002) КРЕС щодо принципів та правил, які врегульовують професійну поведінку суддів, зокрема етику, питання несумісної поведінки та неупередженості.

¹³⁹ Див. пункт 67 Рекомендації Rec(2010) 12.

¹⁴⁰ Див. пункти 17-18 Основних принципів ООН щодо незалежності судових органів.

¹⁴¹ Див. пункт 77 Висновку КРЕС № 3 (2002) щодо принципів та правил, які врегульовують професійну поведінку суддів, зокрема етику, питання несумісної поведінки та неупередженості.

¹⁴² Як закріплено в пункті 2 статті 6 ЄКПЛ.

¹⁴³ Див. пункт 51 Висновку КРЕС № 3 (2002).

прийнятому та опублікованому 2 листопада 2017 року, закликало органи влади Болгарії розпочати процес скасування цього положення.

218. Стосовно **Кіпру** член КРЄС заявляє, що судді є абсолютно незалежними та неупередженими як від уряду, так і від парламенту, а також є взаємно та функціонально незалежними один від одного. Спеціальний кодекс етики відсутній, але в Конституції зазначено, що будь-якого суддю можна звільнити через неправочинні дії. Очікується, що судді будуть дотримуватися максимально високих професійних правил поведінки, як це передбачено в документах Ради Європи та інших міжнародних документах. Їхнє звільнення можливе лише за рішенням Ради суддів через неправочинні дії відповідно до правил, які врегульовують це питання і після розгляду справи, який нагадує розгляд у кримінальному процесі.

219. Стосовно **Чеської Республіки** член КРЄС зазначає про відсутність кодексу етики. Рішення з дисциплінарних правопорушень приймає спеціальний трибунал Верховного адміністративного суду без можливості оскарження.

220. Стосовно **Грузії** член КРЄС зазначає, що дисциплінарний процес та підстави для дисциплінарної відповідальності суддів не є повною мірою передбачуваними. У Законі чітко не визначено, що саме є дисциплінарним порушенням, а що ні. Навіть більше, форми реакції на порушення, як-от санкції та способи застосування санкцій, потребують вдосконалення для забезпечення справедливої та ефективної реакції на дисциплінарні правопорушення.

221. Стосовно **Ісландії** член КРЄС заявляє, що судді повинні дотримуватися принципу неупередженості та виконувати свої суддівські функції незалежно. Офіційний кодекс етики відсутній. Що стосується дисциплінарних стягнень, то особа, яка вважає, що суддя порушив її права під час виконання своїх суддівських функцій, може подати письмову скаргу до Комітету з виконання суддівських функцій.

222. Стосовно **Люксембургу** член КРЄС заявляє, що 16 травня 2013 року на Спільних загальних зборах Вищої судової палати та Адміністративного суду ухвалено звіт етичних принципів для суддів. Цей звіт є інструментом внутрішньої саморегуляції судових органів та не надає ніяких прав третім особам.

223. На цей момент питання дисциплінарного провадження врегульовує закон від 7 березня 1980 року «Про судову організацію». Створення Ради юстиції має прояснити правила та процедури. Важливо зазначити, що в нещодавньому судовому рішенні (№ 16 від 16 лютого 2017 року) Касаційний суд постановив, що касаційне оскарження на рішення Вищої судової палати, яке прийнято в дисциплінарному провадженні, у тій же Вищій судовій палаті, яка розглядає касаційне провадження, не можливе.

224. Стосовно **Мальти** член КРЕС зазначає, що член судової влади є незалежним від виконавчої влади та інших членів судової влади, і кожен член лише сам приймає рішення у справі, яку покладено на нього/неї. Судді вищих судових інстанцій мають закріплених за ними юристів, які допомагають у прийнятті рішень, але остаточне рішення приймає суддя. Існує кодекс етики, і всі члени судової влади повинні дотримуватися його положень. Про будь-яке порушення може бути повідомлено Незалежній комісії у складі п'ятьох членів, які після вивчення справи можуть винести попередження, накласти штраф, призупинити членство на визначений період часу або запропонувати звільнення, залежно від тяжкості порушення. Немає інформації щодо можливості апеляції до суду загальної юрисдикції, хоча в одній справі було запропоновано та дозволено такий судовий розгляд (хоча й оскарження як таке було визнано безпідставним).
225. Після обрання члена судової влади на Мальті не можна звільнити з посади до того часу, поки Верховний суддя або міністр юстиції не подасть прохання до Комісії клопотання щодо проведення розслідування стосовно конкретного члена; якщо Комісія не знайде підстав для звільнення, розгляд цього питання призупиняється, але якщо Комісія вирішить звільнити члена з посади, це питання подають на розгляд парламенту, який здатний самостійно вирішити питання звільнення з посади зазначеного члена, але лише за згоди двох третин членів парламенту.

226. Стосовно **Республіки Молдова** член КРЕС зазначає, що судді приймають рішення незалежно та неупереджено – вони зобов'язані за законом бути неупередженими – та діють без будь-яких обмежень, впливів, тиску, загроз або втручань, чи прямих, чи непрямих, із боку будь-якого компетентного судового або адміністративного органу.
227. Проте в останньому звіті одної з провідних НУО в Республіці Молдова, що спеціалізується на звітуванні про дотримання прав людини та їхньому представленні в Європейському суді з прав людини, зазначено, що «по-перше, процес добору та службового підвищення суддів викликає занепокоєння протягом останніх трьох років унаслідок ігнорування процедур, через вибіркові підходи та проблеми з доброчесністю кандидатів. По-друге, висвітлено питання про відсутність прозорості та процесу прийняття рішень Вищої ради магістратури (ВРМ). По-третє, є тривожні тенденції щодо використання кримінального правосуддя щодо деяких суддів та зменшення прозорості судів. Необґрунтовані

кримінальні справи проти суддів є серйозним засобом залякування суддів, що може призвести до серйозних наслідків незалежності судової влади в Республіці Молдова в майбутньому. Закриті слухання у резонансних справах створюють небезпечний прецедент і передумови для вибіркового правосуддя, а також суттєво зменшують рівень відповідальності суддів. Нарешті, відсутність реформ у судовій системі підірве всі інші реформи, особливо економічні та антикорупційні реформи»¹⁴⁴

228. У звіті йдеться про низьку довіру молдаван до судової системи. За останніми опитуваннями, 89,6 % населення не довіряє судовій владі (взагалі не довіряє – 65,3 % та не дуже довіряє – 24,3 %) ¹⁴⁵.

229. Окрім цього, за даними Європейського Союзу, молдовські судові органи страждають від негативного ставлення суспільства та «визнають політичне втручання в судову систему, а правоохоронні органи є системною перешкодою для соціального та економічного розвитку»¹⁴⁶. Як повідомляють, деяких суддів було притягнуто до відповідальності за рішення (наприклад такий випадок стосується судді, який скасував рішення Центральної виборчої комісії, відмовивши у проведенні референдуму щодо внесення змін до Конституції на прохання політичної партії), те ж саме сталося з адвокатами, які вели резонансні справи¹⁴⁷.

230. У листі від 12 січня 2017 року Голова Конституційного Суду Республіки Молдова звернувся до Венеціанської комісії з проханням надати *експертне роз'яснення* (amicus curiae brief) щодо кримінальної відповідальності суддів, зокрема стосовно статті 307 Кримінального кодексу Республіки Молдова¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Див. с. 1 Звіту «Незалежність та підзвітність судових органів Молдови під загрозою» Центру правових ресурсів Молдови (ЦПРМ), січень 2017 року.

¹⁴⁵ Інститут державних політик, Барометр громадської думки, жовтень 2016 року:

<http://www.bop.ipp.md/result?type=bar>.

¹⁴⁶ Див. Спільний робочий документ Європейської комісії. Сторінка 3 Звіту про виконання Республікою Молдова умов щодо Асоціації, 10 березня 2017 року.

¹⁴⁷ Захоплена держава: Політичні переслідування в Молдові та узурпація влади Володимиром Плахотнюком, Відкритий діалог, 22 травня 2017 року, с. 9-10 та 16-17; та пункт 29 Інформаційної записки співдоповідачів Моніторингового комітету ПАРЕ з приводу їхнього візиту до Кишиніва та Тирасполя (27 – 29 червня 2016 року), співдоповідачі: пані Валентина Лескай (Албанія, SOC) та пан Йогмундур Йонассон (Ісландія, Група європейських об'єднаних лівих), AS/Mon(2016)27 нетаємно, 14 вересня 2016 року.

¹⁴⁸ Оскаржувані положення, стаття 307 Кримінального кодексу Республіки Молдова № 985-XV від 18.04.2002 року, із змінами, внесеними згідно із Законом № 277-XVI від 18.12.2008, який набув чинності 24.05.2009, а також із змінами, внесеними Законом № 207 від 29.07.2016, с.178 (Закон № 985-XV від 18.04.2002) у такій редакції:

«Стаття 307. Винесення з боку судді вироку, рішення, постанови чи судового наказу, що суперечить закону

(1) Умисне винесення з боку судді рішення, вироку, постанови чи судового наказу, що суперечить закону, карається штрафом від 650 до 1150 умовних одиниць або позбавленням волі на термін до 5 років, в обох випадках із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на термін до 5 років.

(2) Та ж дія:

а) залучення до відповідальності за тяжкі, особливо тяжкі або надзвичайно тяжкі злочини; [Літеру б) виключено відповідно до Закону № 277-XVI від 18.12.2008, набирає чинності з 24.05.2009]

с) заподіяння серйозних наслідків;

231. Додатковим листом від 2 лютого 2017 року Голова Конституційного Суду поінформував Венеціанську комісію про початок судового провадження проти іншого судді на тих самих підставах, що й у проханні від 12 січня 2017 року. Голова Конституційного Суду також скерував до Венеціанської комісії заяву від 1 лютого 2017 року, підготовлену кількома неурядовими організаціями (Посольство з прав людини, Асоціація «Промо-Лекс», Центр правових ресурсів Молдови та Інститут європейської політики та реформ), який назвав кримінальне провадження щодо суддів нападком на незалежність суддів Республіки Молдова¹⁴⁹.

232. Перед Венеціанською комісією було порушено три питання:

Чи відповідає стаття 307 Кримінального кодексу європейським стандартам щодо функціонування демократичних інститутів, зокрема:

1. Чи може суддя нести кримінальну відповідальність за своє тлумачення закону, встановлення фактів або оцінку доказів під час розгляду справи, яку порушено?
2. Чи може скасування судом вищої інстанції рішення суду нижчої інстанції слугувати обґрунтуванням незаконності такого рішення?
3. Чи оскаржуване положення гарантує незалежність та неупередженість суддів у державі, яка керується принципом верховенством права?¹⁵⁰

233. Венеціанська комісія підкреслила, що «для того щоб суддя особисто ніс відповідальність за свої рішення, недостатньо лише покликатися на те, що рішення було скасовано вищим судом [...] Використання того факту, що рішення суду нижчої інстанції було скасовано судом вищої інстанції, як підстави для визначення незаконності цього рішення не відповідає європейським стандартам»¹⁵¹. Венеціанська комісія дійшла висновку, що «відповідь на ці запитання можна підсумувати таким чином:

- важливо, аби судді відчували свободу під час здійснення своїх суддівських функцій, але це не означає, що судді не є підзвітними. Необхідно досягти балансу між їхнім імунітетом як засобом захисту від неправомірного тиску та зловживань із боку інших державних органів чи окремих осіб (функціональний імунітет) і фактом, що суддя не стоїть над законом (підзвітність);
- у той час як судді можуть стати об'єктом кримінальної відповідальності за

карається позбавленням волі на термін від 3 до 7 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на термін до 5 років. [Стаття 307 із змінами, внесеними згідно із Законом № 277-XVI від 18.12.2008, набуває чинності з 24.05.2009]».

¹⁴⁹ Див. пункт 6 Експертного роз'яснення (*amicus curiae* brief) для Конституційного Суду щодо кримінальної відповідальності суддів, схваленого Венеціанською комісією на її 110-му пленарному засіданні (Венеція, 10 – 11 березня 2017 року), CDL-AD (2017) 002-е.

¹⁵⁰ Там же, пункт 7.

¹⁵¹ Там же, пункти 44-45.

тлумачення закону, з'ясування фактів або оцінку доказів, така відповідальність повинна бути можлива лише в разі умислу та, можливо, грубої недбалості;

- судді не повинні нести відповідальності за судові помилки, у яких немає ознак недобросовісності та невідповідності в тлумаченні закону. Основним засобом виправлення таких помилок є апеляційна процедура;
- кримінальна та дисциплінарна відповідальності не є взаємовиключними факторами: дисциплінарні санкції можуть бути доречними в разі виправдання у кримінальній справі; а також факт того, що кримінальне провадження не було порушено внаслідок невстановлення вини у вчиненні кримінального правопорушення або фактів у кримінальній справі, зовсім не означає, що залучений до справи суддя не вчинив дисциплінарного порушення, а саме через різний характер їхньої відповідальності;
- якщо неправочинні дії судді можуть підірвати довіру громадськості до судової системи, то в інтересах громадськості буде порушення дисциплінарної справи проти такого судді. Однак кримінальні провадження не враховують особливого дисциплінарного аспекту неправочинних дій, окрім вини у вчиненні кримінального правопорушення;
- у висновку: лише навмисні неправочинні дії, з умисним неправильним застосуванням або, можливо, зі повторюваною серйозною чи грубою недбалістю повинні призвести до дисциплінарних заходів та покарань, кримінальної відповідальності або цивільної відповідальності»¹⁵².

234. Венеціанська комісія дійшла висновку, що «зрештою кримінальна відповідальність суддів може бути сумісною з принципом незалежності суддів, але лише в рамках закону. Закон не повинен суперечити головному принципу незалежності суддів. Це саме те питання, коли Конституційний Суд повинен сказати своє вагомому слово»¹⁵³.

235. Стосовно **Монако** член КРЕС зазначає, що наразі розробляється збірник норм судової етики.

236. Стосовно **Чорногорії** член КРЕС зазначає, що на попередньому етапі законодавчих реформ особливий акцент було зроблено на питанні відповідальності з огляду на уміння, професіоналізм та етичні основи усіх суддів, прокурорів та адвокатів. Кодекс етики для суддів відповідає міжнародним стандартам, а в Законі про суддівську раду та суддів запроваджено інститут прокурора з дисциплінарних проваджень, який має право на проведення, на підставі скарг, розслідувань, спрямованих на з'ясування обставин дисциплінарної відповідальності суддів. У рамках програми, яку фінансує Європейський Союз, Рада Європи імплементує дворічний проект під назвою «Відповідальність у судових органах», основною

¹⁵² Там же, пункт 53.

¹⁵³ Там же, пункт 54.

метою якого є зміцнення спроможності Суддівської ради, особливо комісій, сформованих цією Радою, щодо застосування кодексів етики суддів, системи доброчесності суддів, а також їхньої дисциплінарної відповідальності¹⁵⁴.

237. Впровадження нових правових норм щодо дисциплінарної відповідальності суддів виявляє те, що ці критерії щодо незначних, більш серйозних та найсерйозніших порушень суддів, як здається, занадто високі, а це означає, що важко ініціювати провадження для встановлення дисциплінарної відповідальності з боку суддів. Отже, необхідно ініціювати внесення змін до Закону про Суддівську раду та суддів із метою більш точно визначити обов'язки суддів чи суть недотримання з їхнього боку процесуальних та матеріальних норм, і вже після цього дотримуватися відповідних процедур.

238. Стосовно **Нідерландів** член КРЕС зазначає, що в парламенті обговорюється законопроект про реформу системи дисциплінарних стягнень. У законопроекті пропонують збільшити кількість дисциплінарних стягнень. Поправки було скеровано на перші парламентські слухання. Деякі з них, судячи з усього, суперечать загальним принципам незалежності судової влади (наприклад щодо незмінюваності суддів). Через поточні переговори на рівні уряду обговорення законопроекту тимчасово призупинено.

239. Питання конституційного контролю залишається невирішеним; у Нідерландах судді не можуть визнати офіційні акти неконституційними. Значною мірою такі питання вирішують через важливий вплив, зокрема і в судовому процесі, міжнародних договорів, як-от ЄКПЛ. Однак деякі політики вважають, що цей вплив варто зменшити. Члени парламенту внесли пропозицію щодо внесення змін до Конституції з тим, щоб судді не змогли аналізувати відповідності офіційних нормативно-правових актів міжнародним договорам. Голландська державна рада та Голландська рада судової влади висловились критично з цього приводу. Пропозиція, мабуть, не мала успіху і була відкликана, але такий підхід викликає занепокоєння.

240. Щодо **Норвегії** член КРЕС заявляє, що уряд Норвегії вирішує, яких суддів належить призначити членами Наглядового комітету суддів, який є незалежним дисциплінарним органом для суддів. Відсутні положення, що вимагають від уряду проводити консультації із суддями чи суддівськими об'єднаннями перед таким призначенням. Уряд також вирішує, хто буде головою такого Комітету.

¹⁵⁴ Спільна програма ЄС/Ради Європи «Підзвітність судової системи в Чорногорії», 1 листопада 2016 року – 31 жовтня 2018 року.

241. Стосовно **Румунії** член КРЕС зазначає, що неупередженість суддів гарантують Цивільно-процесуальний та Кримінально-процесуальний кодекси, Кодекс поведінки для суддів та прокурорів шляхом накладання дисциплінарних стягнень, і таку неупередженість чітко врегульовує закон. Також існує судовий контроль над рішеннями, прийнятими Вищою радою магістратури (ВРМ) на рівні Верховного суду з питань касації та правосуддя.
242. Проте КРЕС було поінформовано про проект закону щодо реформи судочинства в Румунії, який розглядали в 2017 році. Якщо інспекційна функція відіграє певну роль у дисциплінарних питаннях, як це відбувається в Румунії, то такі повноваження покладають на Міністерство юстиції, що може спричинити загрозу незалежності дисциплінарних розслідувань.
243. За повідомленням MEDEL, більш ніж 80% судів у Румунії підписали меморандум щодо судової системи, у якому окреслено серйозні проблеми, що торкаються всієї судової системи, та запропоновано їхнє вирішення. Деякі з цих проблем охоплюють порушення прав людини та здійснення належного судочинства під час кримінальних розслідувань, брак технологічних та людських ресурсів, нечітке законодавство, залучення розвідувальних органів у судову систему та інші питання. У деяких випадках Верховний суд виявив низку серйозних зловживань із боку прокурорів із питань боротьби з корупцією проти суддів, починаючи від порушення таємниці обговорення та закінчуючи правом на захист та на привілеї «адвокат-клієнт». Це знову порушує проблему вразливості суддів перед неправочинними діями прокурорів, які можуть переслідувати суддів навіть за їхні рішення. За даними MEDEL, ВРМ нічого не зробила для підтримки незалежності судової системи у цих справах, а судова інспекція не розслідувала зловживань прокурорів, які було виявлено Верховним судом¹⁵⁵.

244. За повідомленням MEDEL, у **Сербії** в 2014 році набула чинності змінена судова схема: кількість основних судів становила 32 установи (починаючи з 2010 року було лише 34 суди загальної юрисдикції порівняно з 138 основними судами до 2010 року). Незважаючи на зміни в схемі, розподіл справ поміж суддями здійснюється нерівномірно, не лише між різними судами одного і того ж типу та рівня, а й між департаментами того ж суду¹⁵⁶.
245. Як зазначає MEDEL, Звід правил щодо оцінки роботи суддів, як здається, базується на культі статистики, водночас ігнорується якість судових рішень та правосуддя. Ані процес оцінки, ані система дисциплінарної відповідальності не враховують умов праці (особливо навантаження) відповідного судді, а також не порівнюють роботи одного судді з роботою інших суддів за схожої ситуації¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Див. с. 23-24 Звіту MEDEL від 2017 року щодо правосуддя в Європі.

¹⁵⁶ Там же, с. 25.

¹⁵⁷ Там же, с. 26.

246. Щодо **Швейцарії** член КРЕС заявляє, що зазвичай від суддів очікують належної поведінки, яка дозволяє заслужити довіру громадськості. Проте кодекси етики будуть розробляти професійні організації суддів та суди.

247. Стосовно **Туреччини** член КРЕС покликається на проект щодо зміцнення судової етики, який спільно фінансують Туреччина, Європейський Союз та Рада Європи та який реалізує Рада Європи, а партнерами проекту виступають Вища рада суддів та прокурорів (головний бенефіціар) і Президентство Турецької академії правосуддя (спів-бенефіціар). Серед інших зацікавлених сторін – Міністерство юстиції, Верховний суд, Союз асоціацій адвокатів Туреччини та неурядові організації. Мета проекту полягала в аналізі ситуації, пов'язаної із суддівською етикою та підготовкою кодексів судової етики; підвищення кваліфікації турецьких суддів та прокурорів стосовно суддівської етики; підвищення спроможності Вищої ради суддів та прокурорів¹⁵⁸ для застосування кодексів етики; а також підвищення обізнаності громадськості про суддівську етику та існування механізмів розгляду скарг¹⁵⁹.

248. Член КРЕС від **України** заявляє, що відповідно до чинного законодавства підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності фактично більше належать до завдань, які виконують працівники суду, зокрема: ненадання з боку суддів копій судового рішення про включення до Єдиного державного реєстру судових рішень, ненадання інформації або надання навмисно неправдивої інформації про законні вимоги Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Вищої ради правосуддя.

249. Питання про межі визначення дисциплінарної відповідальності суддів, як-от умисел, або недбалість, або груба недбалість, залишається невирішеним.

250. Стосовно **Сполученого Королівства** член КРЕС зазначає, що судова влада опублікувала довідник щодо суддівської поведінки¹⁶⁰ на основі Бангалорських принципів поведінки суддів, тим самим підкреслюючи важливість принципу неупередженості суддів. Це означає, що суддя повинен, наскільки це доцільно,

¹⁵⁸ Після нещодавно прийнятих конституційних змін у 2017 році сьогодні цей орган називають Радою суддів та прокурорів.

¹⁵⁹ Спільна програма ЄС/ Ради Європи під назвою «Зміцнення суддівської етики в Туреччині», 19 грудня 2015 року – 18 грудня 2017 року.

¹⁶⁰ Детальну інформацію можна отримати в Інтернеті за покликанням:

https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Guidance/judicial_conduct_2013.pdf

уникати позасудової діяльності, яка може призвести до недопущення судді до розгляду справи внаслідок розумного сприйняття факту упередженості або через конфлікт інтересів, який виникне через таку діяльність.

251. У Посібнику суддівської поведінки також розглядають питання дотримання доброчесності суддів. Судді повинні змиритися із тим фактом, що їхня робота перебуває в зоні особливої уваги, а це, своєю чергою, обмежує їхню поведінку, чого не можна сказати про інших людей. Судді повинні уникати ситуацій, які можуть якимсь чином послабити довіру до суддівської посади або поставити під сумнів їхню неупередженість як суддів. Їм також потрібно уникати ситуацій, які здатні спровокувати появу звинувачень у лицемірстві через певні речі, які траплялися в їхньому приватному житті.
252. Лорд-канцлер та Лорд-головний суддя спільно несуть відповідальність за дотримання дисципліни з боку суддів. Якщо якогось суддю необхідно звільнити з посади, то Лорд-канцлер та Лорд-головний суддя повинні дати на це згоду. Їх підтримує Управління з розслідування справ, пов'язаних із поведінкою суддів (УРСПС). Якщо суддя є членом Вищого суду або вищої інстанції, Лорд-канцлер та Лорд-головний суддя мають погодити передачу справи до обох палат парламенту.

D. Економічне підґрунтя ефективного функціонування судової системи

253. Стосовно **Андорри** член КРЕС зазначає про наявність подвійної бюджетної системи. Бюджет, який об'єднує всі аспекти під безпосередньою відповідальністю Вищої ради юстиції (підготовка, призначення тощо), пропонує та виконує саме ця Рада. З іншого боку, існує другий бюджет, який належить Міністерству юстиції та охоплює зарплатню та інші витрати.

254. За повідомленням АЄАС, в **Австрії**, якщо говорити про більшість адміністративних судів першої інстанції, то голови не мають права на вирішення бюджетних питань або розподілу бюджетних коштів. У цих випадках бюджетами суддів опікуються адміністрації земель. АЄАС нагадує, що це не відповідає європейським

стандартам, оскільки під час розподілу бюджетних коштів роль голів суддів не є впливовою¹⁶¹.

255. За повідомленням MEDEL, у **Бельгії** заходи та політика жорсткої економії продовжують впливати на всі бельгійські державні служби, у т.ч. на сферу правосуддя. Після «терористичних атак» 22 березня 2016 року бюджет «сфери правосуддя» було «збільшено» та працевлаштовано нових людей. Однак визначеної законом кількості працівників уряд досі не дотримується, він відмовляється відкривати конкурси на всі місця, які є вакантними після звільнення суддів, службовців та працівників. Вакансії заповнені менше ніж на 90% від обіцяного урядом у 2014 році. У деяких юрисдикціях фактична кадрова забезпеченість становить 80% порівняно з квотами, які встановлено законодавством¹⁶².

256. Стосовно **Болгарії** член КРЕС зазначає, що судова система має свій незалежний бюджет. Проект схвалено Верховною радою суддів (ВРС). Однак бюджет судової системи затверджує парламент. Незважаючи на те, що ВРС завжди пропонувала проект бюджету, парламент зазвичай затверджує проект бюджету Міністерства фінансів, який передбачає менший обсяг фінансування та призводить до недостатнього фінансового забезпечення судів. Брак достатніх ресурсів також перешкоджає збільшенню заробітної платні суддів (протягом декількох років). Є чіткий встановлений законом механізм визначення заробітної платні суддів (на основі середньої заробітної платні працівників бюджетної сфери). По суті, рішення ВРС щодо періодичного збільшення (заробітної платні) не могли бути виконані вчасно через брак достатніх ресурсів із державного бюджету (на відміну від інших бюджетних сфер). ВРС повідомила КРЕС про цю проблему в 2016 році.
257. Асоціація суддів Болгарії інформувала КРЕС про те, що на початку липня 2017 року п'ять членів парламенту Болгарії представили законопроект про внесення змін до Закону про судову систему Болгарії. Відповідно до положень законопроекту фінансування діяльності іншими способами, окрім членських внесків та членських пожертв, буде незаконним для професійних організацій суддів та прокурорів. Також незаконним для професійних організацій суддів та прокурорів є отримання фінансів від іноземних держав або іноземних осіб з метою проведення науково-навчальної роботи. Ці запропоновані положення були відхилені через протести болгарських та міжнародних організацій.

258. Стосовно **Хорватії** член КРЕС заявляє, що безперервна економічна криза змушує суди постійно відчувати брак ресурсів. Заробітної платні суддів не збільшували протягом декількох років, хоча за той же період часу витрати на життя значно зросли. Ці

¹⁶¹ Див. пункт 6 частини V Висновку КРЕС № 19 (2016).

¹⁶² Див. с. 6 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі

обставини дуже впливають на суддів судів загальної юрисдикції (першої інстанції), які мають найнижчу зарплатню серед суддів у країні (близько 1150 євро на місяць).

259. Стосовно **Кіпру** член КРЄС зазначає, що суди все ще залежать від відповідних статей бюджету для забезпечення безперешкодного адміністрування. Верховний суд визначає фінансові потреби для себе та всіх судів нижчого рівня, а бюджет затверджується Палатою представників. На сьогодні звучить заклик до автономії судового бюджету, і це питання зараз перебуває на стадії обговорення.
260. За повідомленням MEDEL, після внесення в заставу майна до кіпрських банків у травні 2013 року та після економічної кризи економіці Кіпру вдалося на сьогоднішній день досягти зростання та успішно вийти з програм підтримки ЄС та Міжнародного валютного фонду (МВФ). Тому Асоціація суддів Кіпру спільно із Верховним судом Кіпру вирішили припинити добровільне відрахування 20 % заробітної платні суддів на підтримку економіки. Крім цього, уряд у 2015 році вирішив скасувати призупинення державного фінансування Асоціації суддів Кіпру, та, як наслідок, вона знову може бути членом міжнародних асоціацій суддів, у т.ч. MEDEL¹⁶³.
261. MEDEL також повідомляє, що, незважаючи на зміцнення економіки, проблеми все ж залишаються. Суди перевантажені справами стосовно компаній-банкрутів та клієнтів банків через зменшення розміру їхніх банківських вкладів. Верховний суд Кіпру спільно з Асоціацією суддів вимагали від уряду суттєвого збільшення кількості призначених суддів для того, щоб судді мали змогу впоратися зі збільшенням кількості справ¹⁶⁴.
262. Вжиті урядом заходи вплинули і на пенсійне забезпечення суддів, які збираються піти на пенсію найближчим часом. Уряд зменшив пенсійне забезпечення до 40 %. Крім того, судді, призначені після 2013 року, не увійшли до плану пенсійного забезпечення або фонду заощаджень, оскільки такі заходи було скасовано для всіх державних службовців. Ці чинники призвели до появи серйозних проблем для судової системи. Призначення на посаду судді не є вже привабливим місцем роботи для гарних юристів, які віддають перевагу професії адвокатів, яка більш прибуткова та має добрі перспективи пенсійного забезпечення. Економічна криза не торкнулася лише заробітної платні та пенсій суддів. Це також вплинуло на все суспільство¹⁶⁵.

263. Стосовно **Чеської Республіки** член КРЄС зазначає, що питання заробітної платні

¹⁶³ Там же, с. 10.

¹⁶⁴ Там же.

¹⁶⁵ Там же, с. 10.

суддів не є проблемою. Проте заробітна платня працівників суду є низькою порівняно із середнім показником. Пенсії суддів надзвичайно низькі: близько 15% від заробітної платні. Внаслідок цього значна кількість суддів старшого віку досі працює.

264. Стосовно **Грузії** член КРЕС зазначає, що однією з головних проблем судової системи є брак суддів. Загалом у середньому в Європі 20 суддів на 100 000 жителів, а в Грузії – лише 5 суддів на 100 000 жителів. У 2015 році загальна кількість суддів становила 230, у 2016 році ця кількість зросла до 267, а в 2017 році – до 339. Однак чимало суддівських посад залишаються вакантними.

265. Судова система вважає за необхідне мати право безпосередньо самій представляти свій бюджет до парламенту на розгляд та затвердження. Вища рада юстиції стоїть на позиції, що судова система повинна мати таке право в разі, коли уряд відмовляє у затвердженні бажаного підвищення бюджету.

266. За повідомленням MEDEL, за останні роки внаслідок економічної кризи **Греція** була змушена вжити негайних заходів, у тому числі у сфері правосуддя. Ці заходи не дозволяють суттєво покращити функціонування системи правосуддя. Крім того, заборгованість населення у всій країні призвела до нових суперечок, що спричинило перевантаження справами у судах, які намагалися впоратися з цими новими викликами. Бюджет сфери правосуддя залишається здебільшого незбалансованим. Зокрема бракує працівників секретаріату, технічного обладнання, обслуговування судових приміщень та засобів нагляду¹⁶⁶.

267. ЄАС зазначає, що судова асоціація Греції повідомила про відсутність ресурсів для належного функціонування судової влади, що суттєво погіршує оплату праці суддів, доводячи її до неприйнятних розмірів.

268. Відповідно до звіту АЄАС, бюджет 2015 року становив 561 млн євро, що відповідає 0,36% загального державного бюджету. Аналогічним чином, обмеження бюджету минулих років (2016) також призвело до браку ресурсів для виконання обов'язків та важливої функції у забезпеченні захисту прав людини та основоположних свобод. Ефективна робота національної судової системи була неможлива. Зменшення розміру оплати праці суддів, які пішли на пенсію, було визнано неконституційним заходом із боку різних судів, у тому числі Державної ради Греції. Законодавець проігнорував ці рішення і прийняв нові закони, які передбачають зменшення пенсій суддів до 60%.

¹⁶⁶ Там же, с. 15-16.

269. Стосовно Угорщини член **КРЕС** зазначає, що ресурси, виділені державним бюджетом для ведення судової діяльності, суттєво збільшилися за останні роки, але ці додаткові ресурси витрачають здебільшого на розвиток інфраструктури, зокрема на ремонт судових будівель, а заробітна платня суддів не підвищувалася з такою ж швидкістю, як заробітна платня інших державних працівників, як-от державних службовців. Однак є незначне покращення: базова заробітна платня суддів була збільшена на 5% у 2016 році та ще на 5,25 % у січні 2017 року. Заробітна платня суддів в Угорщині на початку їхньої кар'єри є найнижчою в Євросоюзі.

270. Стосовно **Литви** член КРЕС зазначає, що фінансування судової діяльності є непослідовним та не базується на чітко визначених критеріях. Суму фінансування судів встановлює уряд, по суті, на свій розсуд і лише частково враховує реальні потреби судів Литви. У цьому питанні немає конкретної національної стратегії. Така ситуація призводить до постійного браку ресурсів для фінансування судової діяльності. Через таку проблему належне та ефективне функціонування судової системи постійно наштовхується на фінансові труднощі (наприклад труднощі із забезпеченням обслуговування будівель або з ремонтом).

271. За повідомленням АЄАС, у Литві були змушені зменшити рівень оплати праці державних службовців, у тому числі суддів, через економічну кризу (у 2009 році). Однак поки рівень оплати праці суддів ще не досяг рівня оплати, який був до 2009 року. Варто зазначити, що загальний рівень цін зріс. Рівень оплати праці суддів посідає останню позицію (після Болгарії) у державах-членах ЄС.

272. АЄАС зазначає, що на практиці інші державні службовці, яких також торкнулося скорочення, можуть отримувати додаткову винагороду (до 50 %) у разі досягнення гарних результатів. Ця норма не поширюється на суддів. Таким чином, наразі судді більше страждають від скорочення своєї винагороди, ніж інші державні службовці. Рівень оплата праці суддів не співмірний із їхньою професією (виконуваною роботою) та відповідальністю, а також не передбачає достатніх захисних механізмів для забезпечення незалежності.

273. Стосовно **Люксембургу** член КРЕС заявляє, що бюджет сфери правосуддя залежить і буде надалі залежати від Міністерства юстиції.

274. Стосовно **Мальти** член КРЕС зазначає, що фінансування судів повністю під контролем уряду. Суди не мають самостійного джерела доходу, а залежать від бюджету, який виділяє їм уряд. Заробітну платню працівників судової системи також виплачує уряд, а річну суму виплат не можна зменшити без згоди двох третин членів парламенту. Будь-яке збільшення заробітної платні погоджується

між Асоціацією суддів та владою. Вже тривалий час це питання обговорюють, і хоча торік уряд усно пообіцяв збільшення, цього не сталося. Персонал, як зазначалося раніше, забезпечується та фінансується урядом, а будь-яке збільшення кількості працівників також залежить від уряду та політики підбору персоналу в державній службі.

275. Стосовно **Республіки Молдова** член КРЕС зазначає, що фінансові ресурси, необхідні для належного функціонування судів, затверджуються парламентом за пропозицією Вищої ради магістратури та включаються до державного бюджету. Обсяг таких коштів не можна зменшувати без згоди Вищої ради магістратури, а їхній розподіл здійснюється на регулярній основі. Витрати регулює закон, їх вважають затратами бюджету кожного суду.
276. За повідомленням MEDEL, «незважаючи на те, що в Республіці Молдова раніше була зафіксована позитивна динаміка в забезпеченні належної заробітної платні суддям та допоміжному персоналу, наразі заробітна платня допоміжного персоналу в судах є недостатньою, особливо з точки зору перенавантаження, що суттєво впливає на плинність кадрів, звільнення кваліфікованих та досвідчених працівників і брак штатних працівників суду. Ще один чутливий момент пов'язаний із законодавчими змінами, які дозволяють переглядати щорічно заробітну платню суддів та прокурорів, відповідно зменшуючи пенсійне забезпечення суддів. Минулого року судді подали чимало заяв на звільнення. Водночас ми відзначаємо труднощі, спричинені реалізацією Судової схеми. Зокрема, це ситуація, коли судді та працівники судів повинні переїжджати до нових офісів, що займає додатковий час на дорогу до місця роботи (час, який можна використати для виконання службових обов'язків), додаткові витрати, пропорційний розподіл персоналу тощо»¹⁶⁷.

277. Стосовно **Чорногорії** член КРЕС зазначає, що бюджетних коштів виділяють завжди менше, ніж вимагається, та їх недостатньо для задоволення поточних потреб Суддівської ради та судів. Економічна незалежність суддів, покращення матеріального становища судової адміністрації та надання достатніх бюджетних коштів на покращення інфраструктури в будівлі суду є певними передумовами незалежності судів, їхньої роботи та налаштованості, а також становить основоположні аспекти зміцнення довіри громадськості до роботи судів.

278. Стосовно **Нідерландів** член КРЕС зазначає про наявність низки обговорюваних питань щодо судової системи та системи правосуддя. Можна згадати такі теми:

¹⁶⁷ Там же, с. 19-20.

279. Доступ до питань правосуддя охоплює збільшення судових витрат, обмеження стосовно юридичної допомоги, звуження «суддівського поля діяльності» шляхом передачі повноважень державному обвинуваченню та значне скорочення бюджету для державного обвинувачення.
280. На думку Ради судової влади, систему фінансування судової влади належить посилити, така система має менше залежати від політики уряду.
281. Судді в Нідерландах стурбовані робочим навантаженням та його негативним впливом на якість роботи, що відображено в Маніфесті, який підписали приблизно 700 суддів у недавньому звіті ревізійної комісії, що відвідала всі суди країни, та в підсумку до Маніфесту, складеному групою суддів під назвою «Backlight». Рада судової влади поділяє ці побоювання та сприяє розбудові «професійних стандартів» для забезпечення якості роботи суддів.
282. Уряд планував ліквідувати Вищий адміністративний суд з питань торгівлі та промисловості і передати його повноваження до Судового відділу Державної ради, а також ліквідувати Центральний апеляційний суд та передати його повноваження до апеляційних судів. Цей законопроект було відхилено в листопаді 2016 року.

283. Стосовно **Норвегії** Член КРЕС зазначає, що за останні роки фінансування судової системи в Норвегії дещо скоротилося через нову політику подолання бюрократизму в державних органах влади. Проте норвезькі суди аж ніяк не мають занадто великої адміністрації або апарату суду, тому скорочення фінансування безпосередньо зменшує можливості суддівського управління справами, що призводить до тривалості судових процесів.

284. За повідомленням MEDEL, у **Португалії** є безліч важливих для суддів питань, як-от повний занепад кар'єрних можливостей суддів, які з 2010 року не лише відчували на собі політику скорочення зарплат, але також абсолютно не мають кар'єрних перспектив, адже майже немає ніякої різниці між посадою судді, який працює на керівній посаді суду першої інстанції, та суддею, який обіймає посаду у Верховному суді¹⁶⁸.
285. У судах всієї країни існує суттєвий брак людських і матеріальних ресурсів, здебільшого така нестача стосується прокурорів та працівників суду. У період жорсткої економії, запровадженої МВФ, ЄС та Європейським центральним банком, не було навчальних курсів магістратури в Школі магістратів, а тому

¹⁶⁸ Там же, с. 22.

чисельність магістратів (яких вже бракує для потреб країни) різко впала до такого рівня, який не дозволяє навіть покрити кількість тих, хто виходить на пенсію. Що стосується працівників суду, то їхня кількість завжди була нижча за фактичні потреби системи, і ця проблема лише поглибилася¹⁶⁹.

286. ЄАС зазначає, що судова асоціація Португалії повідомила про брак ресурсів для належного функціонування судової влади, що має суттєвий вплив на постійне погіршення рівня оплати праці суддів аж до неприйнятних рівнів.

287. Стосовно **Румунії** член КРЕС зазначає, що, незважаючи на занепокоєння економічною основою для належного функціонування судової системи в Румунії, є певні ініціативи від інших державних органів, переважно від органів виконавчої влади, щодо забезпечення належних коштів із бюджету, наскільки це дозволяє економічна ситуація в країні. Програми фінансування Світового банку та Європейського Союзу значною мірою сприяли використанню національних фінансових ресурсів для розвитку засобів шляхом будівництва нових приміщень судів або ремонту вже наявних. Звичайно, існує постійна потреба у фінансових ресурсах для модернізації судової системи, а діалог між органами влади має важливе значення для їхнього отримання.

288. За повідомленням MEDEL, у **Сербії** судова система функціонує з меншою кількістю суддів та працівників суду, ніж це потрібно. Чимало стажерів-суддів та навіть суддівських помічників працюють волонтерами, не отримуючи заробітної платні. Скорочення зарплат триває вже третій рік поспіль: 25-відсоткове зменшення у період з 1 січня 2014 року до 31 жовтня 2014 року та 10-відсоткове зменшення з 1 листопада 2014 року до сьогодні. З огляду на девальвацію

сербської валюти, скорочення (заробітної платні) фактично є ще більшим: до такого зменшення заробітна платня судді основного суду або заступника прокурора першої інстанції (становить майже 70% усіх суддів та прокурорів) становила приблизно 1000 євро, а сьогодні – близько 740 євро (середня зарплатня близько 400 євро). Помічники суду працюють на добровільній основі та не отримують заробітної платні за свою роботу¹⁷⁰.

289. За повідомленням MEDEL, Іспанія реалізує економічну політику жорсткої економії, бюджетних обмежень та скорочень у державному секторі. Іспанія також є другою країною ЄС, де зростає нерівність. Окрім того, країна довго жила в умовах політичної нестабільності: проведено два всенародні виборчі процеси зі спробою

¹⁶⁹ Там же, с. 21.

¹⁷⁰ Там же, с. 25.

сформувати уряд. Нарешті, із представників парламентської меншості нещодавно був сформований новий уряд, який не в змозі розробити судово-правових реформ, необхідних та затребуваних громадською думкою. Уряд навіть не надав парламенту Загального державного бюджету на 2017 рік¹⁷¹.

290. Стосовно **Швейцарії** член КРЕС зазначає, що професійні судді загалом отримують гідну заробітну платню, щоб не допустити проявів корупції. Парламенти в кантонах до цього часу готові надати необхідні засоби для суддів, аби вони могли впоратися із своїм робочим навантаженням.

291. Член КРЕС від **України** зазначає, що загалом рівень забезпечення потреб інститутів судової системи суттєво покращився порівняно з попередніми роками, але обсяг фінансових ресурсів судової системи досі не покриває 100 % потреб.
292. У процесі підготовки проекту Закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік» Міністерство фінансів уперше передбачило розумні обсяги фінансових ресурсів для судової влади, які б дозволяли заходи, необхідні для здійснення судової реформи та вдосконалення судових процесів.
293. Проте без участі судової влади Кабінет Міністрів України схвалив та подав до Верховної Ради України ще одну редакцію цього законопроекту. Обсяг необхідних бюджетних коштів (10 957,6 млн грн), затверджений Міністерством фінансів, було скорочено до 2 630,5 млн грн, що становить зменшення на 24%.
294. Виплата заробітної платні працівників судів регулюється загальними положеннями для всіх державних службовців країни, а саме Законом «Про державну службу» та постановою Кабінету Міністрів України. Однак, беручи до уваги особливу роботу працівників судової системи та їхню роль у забезпеченні ефективної системи правосуддя, надзвичайно важливо зберегти законодавчі гарантії для належної оплати праці працівників суду.

295. Стосовно **Сполученого Королівства** член КРЕС заявляє, що за виділення коштів для здійснення правосуддя несе відповідальність Лорд-канцлер, який очолює Міністерство юстиції. Хоча судді беруть участь у формуванні бюджету, остаточний контроль покладено на міністерство.
296. Зарплатню суддям виплачують із центральних фондів. Існує законодавча заборона на зменшення заробітної платні суддів, однак рівень оплати праці суддів не встигає за інфляцією, а розрив між суддівською заробітною платнею та заробітками практикуючих адвокатів збільшився за останні роки. Це не

¹⁷¹ Там же, с. 12.

розглядають як гальмівний вплив на добір та утримання суддів.

Е. Судді та засоби масової інформації: публічні обговорення та критика суддів

297. Стосовно **Андорри** міркування члена КРЕС такі: незважаючи на поширеність практики висвітлення судових процесів у засобах масової інформації, система правосуддя не має своєї прес-служби або інших механізмів безпосередніх контактів із засобами масової інформації. Суддів зобов'язують не надавати коментарів щодо ходу провадження, у якому вони беруть участь, і саме Вища рада юстиції є компетентним органом, який бере участь у публічних дебатах. Проте на практиці судді не беруть участі в громадській дискусії або не реагують на критику суддів у засобах масової інформації.

298. За повідомленням АЄАС, в **Австрії**, починаючи з 2016 року, одна щоденна австрійська газета безпідставно критикує загальні питання кваліфікації та процедуру відбору нових суддів Федерального адміністративного суду, переходячи на рівень особистостей. Це призвело до збільшення кількості публічних «особистісно-словесних» нападів та покладання усієї відповідальності на трьох суддів цього суду за їхню позицію в певній судовій справі, у якій вони приймали рішення (щодо заяви про надання дозволу на третю злітно-посадкову смугу у Віденському аеропорту, яку такі судді відхилили)¹⁷².
299. АЄАС стверджує, що після негативного рішення Федерального адміністративного суду постійне наростання словесних нападів завершилося вимогою, яку публічно висунула Конференція губернаторів земель. З огляду на згадувані вище наслідки рішення, прийнятого Федеральним адміністративним судом, вони вимагали скасувати певні процесуальні права/ обов'язки суддів (прийняття рішення по суті справи). Дев'ять

¹⁷²

Див.: <https://kurier.at/wirtschaft/das-bundesversorgungsgericht/226.082.359>,
<https://kurier.at/politik/inland/neue-verwaltungsrichter-karenzierung-gleich-zum-dienstantritt/226.282.304>,
<https://kurier.at/wirtschaft/posten-besetzungen-juristen-werfen-spoee-und-oeverp-einflussnahme-vor/236.346.312>,
<https://kurier.at/wirtschaft/richterliche-befangenheit/246.764.083>,
<https://kurier.at/wirtschaft/das-schmalspur-gericht/247.256.901>,
<https://kurier.at/meinung/kommentare/innenpolitik/richter-als-umwelt-moralisten/246.396.808>,
<https://kurier.at/wirtschaft/zwei-umwelt-hardliner-und-ein-agrar-lobbyist/246.397.578>,
<https://kurier.at/wirtschaft/verwaltungsrichter-staatsanwaltschaft-prueft-straftanzeige/249.697.568>,
<https://kurier.at/politik/inland/wahl/plan-k/buerokratie-blockiert-milliarden-investitionen/281.137.214>

губернаторів земель (Австрійських федеральних округів) є не лише головами тих адміністрацій, що їх законодавчо контролюють адміністративні судді, а й одночасно керівниками відповідних органів, які здійснюють добір суддів та формують бюджет для відповідного адміністративного суду.

300. АЄАС стверджує, що це є порушенням Рекомендації Rec(2010)12 (пункти 13 та 18), оскільки не лише деякі австрійські ЗМІ, а й члени виконавчої влади Австрії висловлювали у такий спосіб публічну критику судової системи, що підривало довіру громадськості, а також публічно вчиняли дії, щоб поставити під сумнів готовність виконувати рішення суддів, не згадуючи вже про заяви щодо наміру оскарження. АЄАС далі зазначає, що вимога Конференції губернаторів земель також порушує європейські стандарти щодо уникнення незбалансованих критичних зауважень відповідно до Висновку КРЄС № 18 (2015) (частина VIII, пункти 18 та 19).

301. Стосовно **Болгарії** член КРЄС зазначає, що в кожному суді є посадова особа (прес-аташе чи прес-служба), яка контактує зі ЗМІ та періодично публікує прес-релізи, у яких міститься інформація про судові справи, що становлять інтерес для ЗМІ. Судді уникають коментування розглянутих справ.

302. Стосовно **Хорватії** член КРЄС заявляє, що невинуватена критика судової влади, передусім з боку засобів масової інформації, на жаль, стала нормою. Відчувається небажання засобів масової інформації розуміти та пояснювати громадськості суть судового процесу або мотиви судових рішень, це впливає на судову діяльність та здатність суддів виконувати свої обов'язки. За таких обставин прес-секретарі судів та голови судів не реагують відповідним чином на ці виклики.

303. Стосовно **Кіпру** член КРЄС заявляє, що є доволі багато публічна критика судових рішень та суддів, але не на рівні особистостей. Судді традиційно не реагують на громадські обговорення або не беруть у них участі, не бажаючи підтримати або пояснити свої рішення. Верховний суд іноді, якщо є в цьому потреба, може зробити коротку заяву щодо певної справи, де зазвичай нагадує про незалежність судової влади та підкреслює той факт, що навіть визнаючи свободу вираження думок, суди мають приймати рішення, опираючись не на свої громадські відчуття, а на належно визнані правові засади.

304. Стосовно **Грузії** член КРЄС зазначає, що публічне обговорення судових рішень та критика суддів на сьогодні є дуже проблематичним питанням. На думку Вищої ради юстиції, різні суб'єкти часто не дотримуються меж прийнятної критики.

Окремі судді нерідко зазнають особистісних нападок, також відсутній чіткий механізм захисту таких суддів.

305. Стандарти внутрішнього та зовнішнього спілкування потребують подальшого розвитку, а інститут «суддів-спікерів» вимагає подальшого вдосконалення. Важливо підвищувати обізнаність політиків, журналістів та юристів зі стандартами прийнятної критики.

306. Стосовно **Угорщини** член КРЕС зазначає, що головною проблемою в цьому сенсі є те, що політики часто публічно висловлюють свою думку про окремі судові справи, у тому числі про випадки, коли остаточного рішення ще не ухвалили. Складається враження, що політики, які висловлюють свою незгоду або розчарування щодо певного рішення суду першої чи другої інстанції, очікують, що апеляційний суд прийматиме рішення у справі саме в потрібному руслі.

307. Зовсім недавно деякі політики рішуче критикували окремі рішення Європейського суду з прав людини, звинувачували НУО за представництво правових інтересів заявників, які отримують фінансову вигоду від таких рішень, і навіть пропонували Угорщині вийти з ЄКПЛ.

308. Брак знань у журналістів є ще однією проблемою. Важко виправляти неточні інформаційні повідомлення в пресі, оскільки за законом суддям заборонено публічно коментувати свої рішення (у т.ч. остаточні рішення). Замість суддів таке коментування, як правило, здійснюють прес-аташе судів (іноді посадові особи суду, як-от керівники структурних підрозділів), які роблять публічні заяви та відповідають на інформаційні запити журналістів. З одного боку, така заборона захищає суддів від впливу на засоби масової інформації, з іншого боку, призводить до дисбалансу громадської дискусії, оскільки лише радники (законні представники сторін спору) мають можливість висловити свою думку.

309. Ще одне нещодавно обговорене питання – допустимість демонстрацій та протестів поблизу будинків суду та в самих будівлях суду. Адміністративний відділ Курії (Верховний суд Угорщини) нещодавно підготував необов'язковий для виконання висновок, згідно з яким будівлі судів не є публічним місцем, тому демонстрації та протести не можна проводити всередині будівель, навіть дозволено забороняти демонстрації або протести поблизу суду.

310. Стосовно **Ісландії** член КРЕС стверджує, що основна критика суддів пов'язана з надто м'якими покараннями у зв'язку з позбавленням волі за сексуальні злочини, хоча в останні роки вироки з позбавленням волі за цим напрямком стали більш суворими. Суддів також критикували за відсутність справедливого ставлення до осіб, які працювали в банках в Ісландії та були засуджені до тюремного ув'язнення за серйозні порушення у зв'язку з діяльністю банків під час фінансового краху

2008 року.

311. Стосовно **Литви** член КРЕС зазначає, що в публічному обговоренні в засобах масової інформації виразно панує негативний імідж суддів, а отже, і судової системи в цілому. У пресі критика суддів, особливо їхніх рішень, зазвичай заснована не на раціональних аргументах чи аналізі, а на емоціях, що виходять за межі стандартів об'єктивності та розумності.

312. Стосовно **Люксембургу** член КРЕС зазначає, що дуже популярна телевізійна програма, яку транслюють упродовж останніх десятиліть, скерована на вирішення правових проблем громадян, у тому числі тих, що пов'язані з правосуддям. Трансляцію нещодавно було призупинено після обвинувачення в маніпуляціях з інтерв'ю, що спричинило відставку директора.

313. У решті випадків громадська дискусія щодо роботи судової влади відбувалась зазвичай у спокійному руслі. Однак нещодавно все змінилося, коли міжнародна преса рішуче атакувала суди Люксембургу щодо так званої справи «Люкслікс». Варто згадати про ще один випадок, коли один із членів уряду двічі висловив невдоволення судовим рішенням щодо двох професорів стосовно фактів, які стосуються їхньої діяльності. В іншій справі адвокат публічно поставив під сумнів неупередженість суддів під час оцінки розглянутих фактів. Ці два інциденти призвели до публікації прес-релізів союзу суддів та листів-протесту від президента Вищої судової палати та Генерального прокурора. Така реакція призвела до вибачень авторів цих втручань.

314. Стосовно **Мальти** член КРЕС зазначає, що діяльність судових органів часто розглядають у засобах масової інформації позитивно, але іноді також з'являється негативний підтекст. Така проблема стосується саме локальної політики, оскільки судова влада не коментує повідомлень ЗМІ, а тому коментарі засобів масової інформації, скеровані проти судової системи, навіть якщо вони несправедливі або частково правдиві, дуже часто залишаються неперевіреними. І це питання саме до уряду, який має «захистити» судову систему від несправедливої критики, проте в більшості випадків не коментує таких питань. Громадське обговорення питання функціонування судової системи носить загальний характер, але в цілому суддя не бере участі в таких обговореннях.

315. Стосовно **Республіки Молдова** член КРЕС зазначає, що суддя не має права ділитися з журналістами інформацією про стан судових справ. Це право має лише уповноважений працівник, відповідальний за зв'язки із засобами масової інформації. Голова суду представляє суд як у відносинах із державними органами влади, так і в

стосунках із засобами масової інформації.

316. Стосовно **Чорногорії** член КРЕС покликається на право висловлення та вираження (без грубого порушення норм) думок про роботу судів, але із зобов'язанням поважати цінності, права та свободи інших осіб, проголошені статтею 10 ЄКПЛ. Однак критика роботи суду або суддів часто виходить за ці межі, і така ситуація супроводжується тиском на суддів або навіть погрозами, зверненими до суддів, через невдоволення судовим процесом. Загроза безпеці, репутації та авторитету суддів є неприйнятною, і необхідно, щоб за такого ґатунку випадки були відповідні санкції за принципом нульової толерантності.

317. Стосовно **Нідерландів** член КРЕС зазначає, що довіра громадськості до судової системи є порівняно високою, це також стосується ступеня сприйняття незалежності судової влади. Такий стан речей своєю чергою відображено в EU Justice Scoreboard (ЄС Табло правосуддя) за 2017 рік.
318. Загалом протягом останніх років процес обговорення питань верховенства права, балансу повноважень та позицій судової влади пожвавився, якщо поглянути на цей процес у контексті проблемних подій в інших європейських країнах. У своєму річному звіті 2016 року Державна рада закликає посилити обізнаність щодо принципу верховенства права та повагу до нього.

319. АЄАС повідомляє, що в **Польщі** не лише засоби масової інформації, а й члени виконавчої влади висловлюють таку публічну критику судової системи, яка підриває незалежність судової влади та довіру громадськості до неї.
320. Наприклад, АЄАС покликається на вислови пані прем'єр-міністра Польщі, яка використовує в публічних виступах ганебні гасла, на зразок «суддівська гільдія» або «всі знають, кого образила судова система»¹⁷³. Так само її цитують у засобах масової інформації, щоб підкреслити корумпованість більшості суддів та їхню непідконтрольність демократичним засадам¹⁷⁴. Отже, складається враження, що в нинішніх дебатах стосовно судових реформ судді діють неправочинно та несправедливо щодо суспільства.
321. АЄАС також звертає увагу на справу судді Юстини Коски-Януш (Justyna Koska-Janusz)¹⁷⁵: у жовтні 2016 року в офіційному повідомленні, розміщеному на веб-сайті Міністерства юстиції, заявлено про нездатність судді провести розгляд дуже простої, хоча й широко розрекламованої справи, у зв'язку з такими обставинами

¹⁷³ Див.: <https://www.youtube.com/watch?v=njzV1xa-zno>

¹⁷⁴ Див.: <http://www.mdr.de/nachrichten/politik/ausland/polen-justizreform-passiert-senat-100.html>

¹⁷⁵ Див.: <http://www.hfhr.pl/en/what-are-limits-of-justice-ministers-freedom-to-express-his-opinions-on-judges/>

міністр юстиції призупинив дію зовнішнього розпорядження суду вищої інстанції через некомпетентність. Однак варто зазначити, що згадана справа стосується кримінальної справи, у якій обвинувальний висновок склав прокурор 17 грудня 2013 року. Суддя Юстина Коска-Януш «отримала» цю справу 18 грудня 2013 року і того ж дня повернула справу до прокурора для підготовки висновку психіатра. А це означає, що справу було завершено за один день. Експерт-психіатр визнав неосудність через психічні фактори, і справу остаточно закрити інший суддя¹⁷⁶.

322. АЄАС також зазначає, що в інтерв'ю, яке надав 9 серпня 2017 року міністр юстиції¹⁷⁷, він наголосив, що судова практика Верховного суду Польщі має прямий і тісний зв'язок із комуністичними часами. Тоді теж не було можливості покарати комуністичних злочинців. Вони (Міністерство юстиції) не могли змиритися з низькою моральною поведінкою або навіть патологічною поведінкою. Коли журналісти зазначали, що лише один суддя Верховного суду Польщі в 2017 році був суддею в комуністичні часи, міністр таке твердження заперечив. Він зазначив, що в Польщі буде існувати патологічна ситуація доти, доки судді будуть позбавлені будь-якого контролю, також до того часу пануватимуть низькі етичні стандарти. На офіційному веб-сайті Міністерства юстиції опублікована брошура щодо нової судової реформи

та позитивні наслідки в таблоїдному стилі з інформацією, яка частково стосується лише заяв, а не доведеного до логічного завершення вироку¹⁷⁸.

323. АЄАС далі підкреслює, що в засобах масової інформації постійно циркулює інформація, яка створює враження, що судді з питань сімейного права позбавляють дітей їхніх батьків через бідність. Проте Уповноважений з прав дитини наголосив на тому, що якщо взяти до уваги справу за 2015 рік, то можна побачити, що таких ситуацій не було¹⁷⁹. Також у ЗМІ постійно циркулює інформація щодо занадто затяжних процедур. У цих повідомленнях ігнорують статистичні дані, за якими середня тривалість провадження у справах цивільного та комерційного права нижча за середні показники ЄС¹⁸⁰.

324. АЄАС зазначає, що нещодавно польська журналістка також наголошувала на таких моментах: у Польщі взагалі відсутній контроль над судовою системою; після зміни системи в 1989 році не проведено жодної реформи судової системи; є достатньо доказів того, що судді належно не виконують своїх обов'язків через наявну корупцію; всі вірять у корумпованість суддів; суддів не поважають у польському

¹⁷⁶ За повідомленням АЄАС, засоби масової інформації припускали, що під час процесу в 2012 році суддя Юстина Коска-Януш зазнаватиме «помсти» за покарання міністра юстиції через штраф у розмірі 2 000 польських злотих. Тоді міністр юстиції був позивачем і, як наслідок, програв цю справу. У 2017 року суддя Юстина Коска-Януш подала позов проти міністра юстиції за наклеп – справа ІС 1115/16, див.: <http://bip.warszawa.so.gov.pl/artukul/453/2943/komunikat-w-sprawie-i-c-1115-16>.

¹⁷⁷ Див.: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute-journal/wir-wollen-beidseitigen-respekt-100.html>

¹⁷⁸ Див.: <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,9422,sprawne-i-sprawiedliwe-sady--dobra-zmiana-w.html#prettyPhoto>

¹⁷⁹ Див.: <https://brpd.gov.pl/aktualnosci-wystapienia-generalne/rpd-nie-potwierdzil-odbierania-dzieci-z-biedy>

¹⁸⁰ За даними 2014 року, див.: https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf

суспільстві; судді відмовляються від того, аби їх контролювали; за останні 26 років з'явилася гільдія суддів. Вона (журналістка) анонімно цитувала суддів, які ніби заявляли про наявність надзвичайної гільдії (касти); і ніхто не сміє давати їм вказівок¹⁸¹. Відтак існує потреба реформ.

325. АЄАС зазначає, що навіть якщо не порушувати питання про відповідальність засобів масової інформації та про стандарти якісної журналістики, яких вимагають, варто все ж наголосити на тому, що ані міністр юстиції, ані інші представники виконавчої влади не вживали заходів, у рамках своїх обов'язків/повноважень, для захисту судових органів від такої необґрунтованої критики¹⁸².

326. АЄАС зауважує, що в той же час прем'єр-міністр Польщі та міністр юстиції не дотримувалися європейських стандартів, оскільки критика має будуватися на принципах взаємної поваги. Ці незбалансовані критичні коментарі є атакою на конституційний баланс демократичної держави. Крім того, членів судової влади не захищають належним чином від залякувань¹⁸³.

327. За повідомленням MEDEL, загальна ситуація у сфері правосуддя в **Португалії** все ще пов'язана із впливом засобів масової інформації на справи, які здебільшого стосуються корупції та переходу сфери впливу. Міністра колишнього уряду офіційно звинувачено в незаконній участі у схемі, пов'язаній із видачею віз іноземцям, які роблять великі інвестиції в Португалію (розгляд справи ще триває), а також триває розслідування проти колишнього прем'єр-міністра за корупцію та порушення податкового законодавства, що, зокрема, призвело до його попереднього арешту. Незважаючи на те, що ці розслідування позитивно впливають на громадське сприйняття незалежності судової системи, загальний імідж системи багато в чому залежить від кінцевих результатів її роботи¹⁸⁴.

328. Стосовно **Румунії** член КРЕС заявляє, що всі типи медіазасобів демонструють значний інтерес до роботи в галузі правосуддя здебільшого через організацію процесу обговорень, прес-конференцій та випуску прес-релізів, які організовують Вища рада магістратури або суди, щодо загальних питань та цільових аспектів правосуддя, передусім щодо боротьби з корупцією.

329. Критично важливі питання щодо суддів належать до сфери роботи Вищої ради

¹⁸¹

Див.18:

http://www.deutschlandfunk.de/polen-die-justizreform-ist-notwendig.694.de.html?dram:article_id=391533

¹⁸² Це є порушенням пункту 13 Rec(2010)12.

¹⁸³ Це є порушенням європейських стандартів, що містяться в пунктах 18-19 частини VIII Висновку КРЕС № 18 (2015).

¹⁸⁴ Див. с. 22 Звіту MEDEL 2017 року щодо правосуддя в Європі.

магістратури, яка реагує на звернення про захист незалежності судової системи та захист суддів через нападки на них у прес-релізах чи на теледебатах.

330. За повідомленням MEDEL, у **Сербії** тиск на судову владу, на додаток до публічних заяв/звинувачень державних та політичних установ та засобів масової інформації, іноді також йде від судових органів (у цьому випадку це просто перенесений політичний тиск)¹⁸⁵.

331. Голова **Словенської** асоціації суддів зазначає, що протягом останніх трьох років судові органи неодноразово зазнавали нападок із боку політичних партій та засобів масової інформації. Зокрема найбільша опозиційна партія доклала всіх зусиль, використовуючи підконтрольні їй засоби масової інформації, щоб підірвати конституційну роль судової влади та довіру до окремих суддів. Як наслідок, суддям чинили перепони на шляху кар'єрного просування до вищої судової посади або призначення на посаду в міжнародному суді. Політичні партії використовували різні засоби для особистої дискредитації суддів та/або їхніх родичів. Одним із прикладів є, зокрема, запис та поширення поміж членами ПАРЄ фільму щодо ймовірного порушення прав людини з боку судді Верховного суду під час розгляду кримінальної справи за фактами корупції проти колишнього прем'єр-міністра. Через такі необґрунтовані звинувачення та дискредитацію суддю Верховного суду *фактично* втратив можливість бути призначеним на посаду в Європейському суді з прав людини.

332. Стосовно **Швейцарії** член КРЕС зазначає, що традиційно в пресі з'являються повідомлення про судові рішення з покликанням на суд або склад суду, а тому навіть тоді, коли є критика рішення, увага скеровується саме на виявлені проблеми. Останнім часом певні ЗМІ почали називати та «атакувати» суддів, що явно сприймається як небезпека незалежності суддів.

¹⁸⁵ Там же, с. 26.

333. Член КРЕС від **України** зазначає про наявність дисбалансу між свободою вираження думок та повагою до судової влади в Україні. У цілому, критика судів та суддів, зокрема, виходить за всі можливі межі, а свобода вираження думок здійснюється таким чином, щоб постійно підтримувати громадський тиск на судову систему.
334. Продовжуються випадки необґрунтованої та невинуватої критики з боку засобів масової інформації, чиновників, активістів різних громадських організацій, які пропонують звільнити деяких суддів чи керівників судової влади, покликаючись на брак їхнього професіоналізму та заплямовану репутацію. Недовіра суспільства, викликана публічними заявами в засобах масової інформації, впливає на роботу суддів та негативно позначається на повазі до їхньої професії.
335. Психологічний вплив та тиск на суддів здійснюється через публікацію упереджених матеріалів у засобах масової інформації. У цьому контексті особливу стурбованість викликають окремі публікації, які вказують на навмисну дискредитацію судів. Часті довільні тлумачення фактів справи зазвичай ґрунтуються на одній версії подій та інформації, яка надається однією із сторін процесу. Є випадки, коли автори роблять висновки про результати розгляду справи ще до прийняття рішення.
336. Сьогодні вплив засобів масової інформації на суди та на окремих суддів став критичним, оскільки зусилля з його мінімізації та впровадження законних каналів не підкріплюються адекватною реакцією уряду, особливо з боку правоохоронних органів.

337. Стосовно **Сполученого Королівства** член КРЕС заявляє, що засоби масової інформації часто повідомляють про прогрес та результати судових справ, а також висловлюють свої думки щодо роботи судді в конкретних справах або в цілому. Ця форма підзвітності дозволяє перевірити окремих суддів через засоби масової інформації. Немає жодних заперечень щодо критики в засобах масової інформації щодо суті рішень, винесених суддями. Які рішення приймають судді та яким чином вони приймають такі рішення – це питання, які становлять законний інтерес суспільства. Чимало ухвалених рішень є суперечливими та постають як предмет законного обговорення. Розмежувальна лінія проходить між критикою судових рішень та персональною критикою суддів.
338. Найяскравішим прикладом цього, за останній час, було рішення у справі Brexit, коли національна газета назвала суддів, які приймали рішення у цій справі, «ворогами народу». Як згадувалося вище, за законом Лорд-канцлер зобов'язаний підтримувати незалежність судової влади, і чимало суддів вважали, що пані Лорд-канцлер не виконує свого обов'язку, якщо відповідно не реагує на заголовок. Це контрастує з деякими іншими справами в минулому, коли пані Лорд-канцлер публічно захищала суддю, який виніс вирок.
339. Утім, суддя, який ухвалює рішення у суперечливих справах, може стати предметом обговорення (іноді несправедливих коментарів); а всім суддям потрібно розвивати в

собі імунітет щодо цього. За останні десять років Лорд-головний суддя також проводить щорічні прес-конференції, на яких відповідає на загальні запитання ЗМІ. Для уникнення непорозумінь судді своєю чергою намагаються підвищувати обізнаність громадськості щодо функціонування системи правосуддя. Це робиться через відвідування шкіл, читання лекцій та фільмування процесів у Верховному суді, а також шляхом проведення щорічних прес-конференцій. Прес-служба суду підтримує налагодження контактів окремих суддів із засобами масової інформації, зокрема це стосується тих справ, де інформація про суддю була некоректною.

340. Окремих суддів також можуть запрошувати для виступу перед парламентськими комітетами. У нинішній період судді, яких попросили взяти участь у такому заході, роблять це добровільно з урахуванням усталених і давніх правил та угод, що перешкоджають суддям коментувати певні питання. Парламентські комітети дотримуються цих правил та угод.

V. Висновки

- Із звітів та запитів, отриманих КРЕС у звітному періоді, видно, що досі існує занепокоєння щодо належного виконання відповідних стандартів Ради Європи в низці держав-членів. У деяких випадках і в деяких країнах ці проблеми насправді є дуже серйозними, а події, які доводилося спостерігати, створюють загрозу самому принципу верховенства права. КРЕС занепокоєна цими подіями та глибоко стурбована ситуацією довкола окремих суддів, які відчули на собі вплив представників виконавчої та законодавчої гілок державної влади. Відтак КРЕС зобов'язується надалі відстежувати та уважно вивчати ситуацію довкола суддів та судової влади в державах-членах Ради Європи, а також надавати консультації та ділитися своїм досвідом там, де це буде корисно. Відповідно до свого мандату КРЕС далі продовжуватиме вивчати ймовірні порушення проти незалежності та неупередженості суддів. КРЕС закликає компетентні органи держав-членів Ради Європи повною мірою дотримуватися відповідних стандартів Ради Європи та взяти до уваги цей звіт.
- Бюро КРЕС може лише повторно висловити заяву, зроблену в пункті 6 свого Висновку 1(2001), що «найважливіше значення має не вдосконалення принципів або, ще менш, гармонізація функціонування інституцій, а повна реалізація тих принципів, які вже були напрацьовані».
- Бюро КРЕС висловлює занепокоєння тим, що, вочевидь, є тенденції, які можуть поставити під реальну чи уявлювану загрозу незалежність судової системи, у наслідок чого виникне небезпека підриву довіри суспільства до судової влади.
- Бюро КРЕС звертає увагу Комітету міністрів Ради Європи на питання, висвітлені у звіті, а також на інформацію, яку надали члени КРЕС та інші зацікавлені сторони. Також звертаємо увагу на зауваження Бюро КРЕС, які були висловлені раніше в контексті Висновків КРЕС та інших відповідних стандартів. Питання й коментарі, які Бюро КРЕС вважає за необхідне озвучити щодо конкретних ситуацій довкола судової влади держав-членів Ради Європи, лише підкреслюють важливість роботи Ради Європи стосовно покращення стану дотримання верховенства права в Європі в цілому.
- Бюро КРЕС запрошує своїх членів, спостерігачів, відповідні національні органи, судові органи та об'єднання суддів надавати додаткову інформацію та коментарі щодо питань, викладених у цьому звіті, з метою підготовки наступного звіту за 2018 рік.

Додаток:

Коментарі держав-членів

Австрія

Коментарі Федерального міністерства з питань конституційних справ, реформ, дерегуляції та правосуддя щодо пункту 55 (сторінка 11) Звіту про незалежність та неупередженість суддів у державах-членах Ради Європи в 2017 році

У пункті 55 цього звіту зазначено, що голів судів, як правило, не обирають та не призначають на посади на підставі пропозицій щодо кандидатур. Оскільки це не відображає нинішньої правової ситуації в Австрії, до цього документа варто додати такі роз'яснення:

У статті 86 Федерального конституційного закону Австрії (Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG) та статті 32 Закону щодо федеральних суддів та прокурорів (Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG) зазначено, що сенати, які формуються з-поміж суддів, несуть відповідальність за подання пропозицій у процедурах призначення голів обласних та вищих обласних судів.

Виняток із такої вимоги щодо пропозицій, пов'язаних із висуненням кандидатур, наведено в статті 134 B-VG щодо голів адміністративних судів. Незважаючи на цей виняток у конституційному законі, у пункті 2 статті 3 Федерального закону про адміністрування Федерального адміністративного суду (Bundesverwaltungsgerichtsgesetz – BVwGG) зазначено, що кандидатів на посаду голови Федерального адміністративного суду – а це належить до компетенції Федерального міністерства з питань конституційних справ, реформ, дерегуляції та правосуддя – має заслухати комісія, яка складається з представника федерального канцлера, представника іншого федерального міністра, двох професорів, які викладають право в університеті, та голів верховного суду, верховного адміністративного суду та конституційного суду. Після цього слухання комісія рекомендує щонайменше трьох кандидатів для призначення на посаду.

Чеська Республіка

Зауваження Міністерства юстиції Чеської Республіки стосовно пунктів 60, 61, 62 та 123 Звіту про незалежність та неупередженість суддів у державах-членах Ради Європи в 2017 році

Стосовно пункту 60: У звіті зазначено, що традиційна модель добору суддів втрачає свою привабливість, оскільки офіційний вік судді підвищено до 30. Проте Міністерство юстиції зазначає, що немає жодних доказів того, що така втрата була викликана саме цим фактом.

Щодо пункту 61: Міністерство юстиції доводить, що висновки, викладені в пункті 61, є неправильними, оскільки процес добору працівників суду регулює Закон № 6/2002 Coll. «Про суди, суддів та народних засідателів» (Закон про судоустрій) від 30 листопада 2001 року із змінами. Відповідно до цього Закону помічників суддів призначає на посаду голова відповідного суду за пропозицією судді, помічника якого обирають. Аналогічним чином, голова будь-якого суду несе відповідальність за належне кадрове забезпечення суду працівниками суду, судовими секретарями, судовими виконавцями та іншими працівниками. В усіх випадках процедура добору здійснюється відповідно до норм Трудового кодексу.

Тому процедура добору персоналу судів цілковито належить до компетенції самих судів. Єдиним способом, яким Міністерство юстиції, відповідно до Закону про судоустрій, може певною мірою впливати на це питання, є встановлення чисельності суддів, помічників, працівників суду, секретарів суду, виконавців та інших працівників, які діють у кожному суді, з урахуванням кількості розглянутих справ. У цій сфері не передбачено жодних інструкцій чи інших підзаконних актів.

Щодо пункту 62: Міністерство юстиції стверджує, що той факт, що закон не передбачає самої офіційної процедури добору, а також не дає жодному органу дозвіл на проведення такої процедури, дає підстави для розроблення та прийняття Міністерством інструкції. Сам Союз суддів раніше висловив думку про адекватність форми такої інструкції та надав Міністерству належну підтримку й допоміг у підготовці інструкції.

Щодо пункту 123: Міністерству юстиції хотілося б наголосити на результатах «Дослідження даних ЄМРП про незалежність суддів у 2016 – 2017 роках» щодо сприйняття своєї незалежності з боку суддів: У майже всіх відповідних аспектах Чеська Республіка продемонструвала середні або надвисокі (позитивні) результати. Водночас кількість відповідей із боку Чеської Республіки робить результати достатньо репрезентативними. Тому фактично немає ознак «збільшення тиску виконавчої влади».

Польща

Коментар до розділів 78-81

Рекомендовано покликатися на одне з рішень адміністративного суду у справі на скаргу, подану Уповноваженим з прав людини та Гельсінським фондом з прав людини, щодо рішення президента Польщі про відмову у призначенні суддів. Обласний адміністративний суд у Варшаві заслухав справу, зареєстровану за № IISa/Wa 1675/16 та відхилив скаргу, стверджуючи, що рішення президента не підлягає розгляду адміністративним судом. Суд обґрунтував своє рішення тим, що Національна рада з питань судочинства та президент Польщі мають різні повноваження, які складаються з двох складових – прийняття рішення щодо подань про призначення суддів та рішення про призначення суддів. Таке ж обґрунтування ухвалив Верховний адміністративний суд у своєму рішенні, у якому відхилено касаційну скаргу від 7 грудня 2017 року. Суд дійшов висновку, що президент Польщі не повинен дотримуватися подання Національної ради з питань судочинства. З огляду на той факт, що він виступає головою Польської держави, символізуючи велич державності та суверенітету, президент виходить за рамки адміністративної діяльності. Повноваження президента, викладені в статті 179 Конституції Польщі, розглядаються як персональна влада (прерогатива) президента і водночас як сфера його власної виняткової компетенції та відповідальності (див. Рішення Конституційного Суду від 23 червня 2008 року, справа № Kpt 1/08, ОТК-А 2008/5/97, юридичне обґрунтування, п. 3, рішення Конституційного Суду від 5 червня 2012 року, справа № K 18/092).

Вищий адміністративний суд також постановив, що відповідно до статті 179 Конституції Польщі президент має право відмовитись від врахування подання Національної ради з питань судочинства. Верховний адміністративний суд зауважив, що безумовним є той факт, що право на відмову від призначення судді повинно походити із завдань президента, як це передбачено Конституцією, тобто забезпечити дотримання Конституції, гарантувати суверенітет держави та недоторканність, а також зберегти цілісність своєї території. Отже, Верховний адміністративний суд визнав, що президент має право на відмову від врахування пропозицій Національної ради з питань судочинства, якщо вони суперечать принципам, які він захищає, як це передбачено Конституцією.

Коментар до розділів 134 та ff.

У Законі про Національну раду з питань судочинства, прийнятому 8 грудня 2017 року, Польська сторона імплементувала рекомендації БДІПЛ, викладені в його висновку в травні 2017 року, шляхом:

- прийняття рішення не створювати дві палати в структурі Національної ради з питань судочинства;
- надання можливості запропонувати кандидатів у члени Національної ради з питань

судочинства групі у складі щонайменше 2000 громадян Польщі або групі з двадцятьох п'ятьох суддів. Отже, Рада буде складатися з 25 членів (15 суддів, 4 депутати, яких обирає Сейм, 2 сенатори – обирає Сенат, 1 представник президента та за посадами – перший голова Верховного суду, голова Верховного адміністративного суду та міністр юстиції;

- запровадження обмеження, унаслідок якого до кола депутатів можна призначити не більше ніж дев'ять кандидатів для членства у Раді з-поміж суддів, кандидатури яких було подано;

- запровадження принципу обрання членів Ради за більшістю, що складає 3/5 голосів, за присутності щонайменше половини від законодавчої кількості депутатів.

Крім того, варто зазначити, що, на думку Венеціанської комісії, незалежна судова рада не передбачає суддівського самоврядування, а судова адміністрація не обов'язково має бути повністю під контролем суддів. Венеціанська комісія рекомендувала, щоб до суддівських рад входило більше членів, які не є суддями, аби уникнути ризику корпоративності та створити складову зовнішнього та більш нейтрального нагляду.

Схожу думку висловила Організація з безпеки та співробітництва в Європі, згідно з якою суддівські ради не повинні повністю або здебільшого складатися з членів судової влади, щоб не допустити задоволення власних інтересів, самозахисту, кумівства та звинувачень у корпоративізмі. Це було наміром авторів законопроекту.

Варто зазначити, що модель обрання членів Національної ради з питань судочинства, яку схвалено Законом про Національну раду з питань судочинства від 8 грудня 2017 року, схожа на іспанську систему.

Стосовно розгляду заяв дострокового припинення терміну повноважень нинішніх суддів-членів Національної ради з питань судочинства необхідно зазначити, що цей крок пов'язаний із ретельною та всебічною реформою цього інституту. Необхідно забезпечити коректне функціонування Ради в новому форматі. Варто підкреслити, що нові польські положення щодо припинення терміну повноважень відповідають нормам, затвердженим у Протоколі 11 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, коли Європейський суд з прав людини був створений, аби замінити у 1998 році Європейську комісію та Суд з прав людини. Розділ II Конвенції було змінено на статтю 1 Протоколу 11, а статтю 23 додано, щоб встановити правило, за яким термін повноважень суддів спливає після досягнення 70 років. До цього часу максимальний вік не визначали, а судді виконували функції до закінчення терміну, на який вони були обрані. Важливо також те, що відповідно до Протоколу, повноваження усіх суддів припинялися 1 листопада 1998 року, а державам було надано можливість подавати нових кандидатів незалежно від того, чи досягли представлені кандидати пенсійного віку.

Що стосується пенсійного віку суддів, то в пункті 1 статті 37 Закону від 8 грудня 2017 року про Верховний суд (Журнал законодавства від 2 січня 2018 року) передбачено, що суддя Верховного суду виходить на пенсію після досягнення 65 років, якщо не пізніше ніж через 6 місяців і не раніше ніж за 12 місяців до досягнення цього віку суддя не заявить про своє бажання далі перебувати на такій посаді та не надасть медичної

довідки, у якій підтверджено його придатність виконувати судові обов'язки, як це вимагають від кандидата на посаду судді, а президент Польщі своєю чергою не погодить подальшого його перебування на посаді судді Верховного суду.

З іншого боку, згідно з пунктом 1 статті 69 Закону від 27 липня 2001 року щодо організації судів загальної юрисдикції (зведений текст) суддя (суду загальної юрисдикції) звільняється з посади після досягнення 60-річного віку (якщо це жінка) або після досягнення 65-річного віку (якщо це чоловік), якщо не пізніше ніж за шість місяців і не раніше ніж за дванадцять місяців до досягнення цього віку суддя не заявляє міністрові юстиції про бажання далі перебувати на цій посаді і не надає медичної довідки, яка підтверджує його придатність виконувати обов'язки судді, як цього вимагають від кандидата на посаду судді.

Варто підкреслити, що у світлі судової практики Європейського суду з прав людини, держави, як правило, можуть вільно регулювати питання, пов'язані зі встановленням пенсійного віку для суддів, якщо реальна мета не порушує права, яке гарантується відповідно до Конвенції. Отже, якщо важливий громадський інтерес виправдовує необхідність коригування вікових обмежень для здійснення суддівських повноважень за об'єктивних критеріїв, це, безумовно, не може становити порушення Конвенції.

На сьогодні конкурси на суддівські посади можна оголошувати за такою квотою: апеляційні суди – 67 вакансій, обласні суди – 290 вакансій, окружні суди – 63 вакансій. Усього 420 вакансій суддів.

Варто уточнити, що реальна кількість таких посад є більшою. Це відбувається тому, що як тільки посада звільняється (після того як суддя вийшов на пенсію або пішов на підвищення), Міністерство юстиції аналізує, чи варто таку посаду залишати в суді, у якому вона стала вакантною. Зараз провадять низку таких аналізів. У будь-якому випадку кількість вакансій не перевищує 500. Повідомлення про вакансії регулярно публікує Міністерство юстиції.

Про найбільшу кількість судових вакансій, зокрема 697, було заявлено 30 червня 2017 року. З того часу, як поточна процедура заповнення суддівських посад набула чинності у 2008 році, середня кількість вакансій становила приблизно 400. Це є результатом тривалої процедури, яка починається з моменту, коли посада стає вакантною, та завершується її заміщенням. Перш ніж вакансію заповнюють, інша посада звільняється. Це пояснює приблизну кількість вакансій, яка дорівнює 400.

Після того як деякі посади зайняли помічники суддів після 30 червня 2017 року, кількість вакансій скоротилася з 697 до 420 станом на сьогодні. Цифру, яка становить приблизно 400 вакансій, можна вважати цілком збалансованою.

Коментар до розділів 319 i ff.

Заяви пані прем'єр-міністра та міністра юстиції межують із принципом свободи вираження думок, як це передбачено статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Вони відображають актуальну публічну дискусію про необхідність реформування польської системи правосуддя. Нинішні члени

Національної ради з питань судочинства, які публічно висловлюють свою точку зору щодо запроваджених реформ, беруть участь у дебатах, не шкодуючи критики на адресу уряду. Їхні критичні зауваження сприймаються з поваги до того ж принципу свободи слова.

Туреччина

Зауваження Ради суддів та прокурорів (РСП) Туреччини до відповідних частин Звіту Бюро КРЕС

1. Щодо пункту 88 Звіту Бюро КРЕС

Перш за все варто звернути увагу на той факт, що незалежні суди уповноважені отримати висновок у судовому процесі для тих суддів та прокурорів, яких обвинувачено в членстві в терористичній організації. Мета цього листа полягає у представленні інформації про впроваджені процедури в рамках дисциплінарного права.

Рада суддів та прокурорів Туреччини (*далі – РСП*), яка розпочала роботу після виборів у 2014 році, ретельно провела дисциплінарні розслідування, ініційовані на підставі скарг про те, що деякі судові органи, відповідальні за певні розслідування та судові справи, зокрема щодо подій 17 – 25 грудня, організації «Селам-Тевхід», нерегулярного прослуховування, організації «Ергенекон», операції «Кувалда», практики договірних матчів керівництва футбольного клубу «Фенербахче» та справи стосовно ODA TV, які й раніше представляли громадський інтерес, провели низку неприйнятних та незаконних судових процесів, діючи на користь Терористичної організації «Фетхуллах/Паралельна державна структура» (*далі – FETÖ/PDY*). Унаслідок цього, РСП прийняла рішення щодо проведення дізнання та розслідування стосовно задіяних у цих процесах суддів та прокурорів.

У зв'язку з цим, дізнання, проведені Інспекційною комісією РСП, показали, що деякі члени судової влади діяли на користь FETÖ та в ході судових процесів у згаданих вище резонансних справах виконували вказівки Фетхуллаха Гюлена, лідера цієї організації, та приймали судові рішення, які містили правопорушення; таким чином, беручи до уваги листи від 24.03.2015 та 07.04.2015 та долучений документ, підготовлений Бюро, із розслідування злочинів проти конституційного ладу при Головній прокуратурі Анкари; на підставі звіту щодо деяких суддів та прокурорів, де стверджується, що вони створили паралельну судову владу як структурний ланцюг під назвою Терористична організація «Паралельна державна структура» у складі судової системи, яка мала свою організацію та ієрархічну структуру в межах судової системи Республіки Туреччина; виступали як організована структура, як альтернатива судовій системі держави; переслідували осіб, які не були її членами, яких не можна було використати або які мали інші погляди, змушуючи виконувати дії, пов'язані з прийняттям судових рішень; виконували рішення, прийняті високопоставленими керівниками організації на основі відомостей, зібраних у поліції та судовій системі; принесли багатьох людей у жертву через використання судової системи, не здійснюючи правосуддя, незважаючи на їхню винуватість чи невинуватість; переслідували людей, покладаючись на перебільшені, надмірно деталізовані дані, спрямовані на приховування фактів на підставі навмисних, необ'єктивних та необґрунтованих матеріалів справи; а також маніпулювали громадською думкою, третя палата РСП порушила справу за № 2015/3488 та 14 квітня 2015 року та прийняла рішення, що цією

скаргою та іншими питаннями, які можуть виникнути під час дізнання, буде опікуватися інспектор Ради.

Розслідування, проведене Інспекційною комісією РСП у відповідній справі, показало, що чимало суддів та прокурорів були пов'язані з FETÖ/PDY. Враховуючи серйозність ситуації, РСП вирішила розширити сферу діяльності для виявлення більшої частини членів судової системи, які були пов'язані з вищезгаданою терористичною організацією та, як наслідок, розкрити імена інших членів сфери правосуддя.

Виконувач обов'язків голови РСП Мехмет Їлмаз в інтерв'ю газеті зазначив: *«До спроби державного перевороту ми вже порушували справи проти членів цієї організації. Навіть якщо б у нас не було спроби державного перевороту, ми б вжили всіх необхідних заходів щодо задіяних суддів та прокурорів до кінця 2016 року. На тому ж етапі все ще була дискусія щодо того, чи була банда Фетулаллаха Гюлена збройною терористичною організацією, незважаючи на рішення Ради національної безпеки та рішення Ради міністрів. 15 липня ця організація вийшла на вулиці зі зброєю. Було зрозуміло та очевидно, що це була озброєна терористична організація»*, керуючись розслідуваннями, проведеними після спроби державного перевороту Головною прокуратурою Анкари внаслідок державного перевороту проти 2745 суддів та прокурорів, які пов'язані з цією терористичною організацією, РСП вирішила тимчасово відсторонити цих суддів та прокурорів від виконання їхніх обов'язків.

За повідомленнями, скаргами чи фактами, встановленими щодо членства в цій організації, перед спробою державного перевороту, до 15 липня, було порушено 1479 справ, і ці справи стосувалися 2146 суддів та прокурорів. Окрім того, до 15 липня було надано дозвіл на проведення допитів та розслідувань у 342 справах стосовно 989 суддів та прокурорів. Тому заяви щодо накладання на багатьох суддів та прокурорів дисциплінарних стягнень за одну ніч без додержання процедури для оскарження та дисциплінарного розслідування не відповідають дійсності.

До 15 липня Erzurum Assize Court вже називав цю організацію злочинною. Після того як ця організація намагалася здійснити збройний переворот у ніч з 15 липня, Головна прокуратура Анкари ініціювала численні розслідування щодо цієї організації як збройної терористичної організації, а під час судового процесу після винесення обвинувачень чимало суддів та прокурорів, щодо яких було висунуто такі обвинувачення щодо членства в організації, каялися та визнавали свою провину.

Виходячи з цих визнань, отриманих у ході кримінальних проваджень, та незаперечних фактів, як-от використання програмного забезпечення Bylock, та доказів, отриманих до 15 липня в ході розслідувань за фактами дисциплінарних правопорушень, було безперечним те, що судді та прокурори були пов'язані з терористичною організацією FETÖ/PDY, яка вчиняла злочини за чіткою ієрархічною схемою. Ці судді та прокурори спочатку були тимчасово усунуті від виконання обов'язків, а потім були звільнені з огляду на те, що вони порушили принципи незалежності та неупередженості, які є обов'язковими принципами для цієї професії.

По суті, одразу ж після спроби державного перевороту, беручи до уваги розслідування, ініційовані на виконання повноважень Головною прокуратурою Анкари, на підставі статті 161/6 Кримінально-процесуального кодексу та розпорядження щодо

взяття під варту суддів та прокурорів, які були визнані членами FETÖ з урахуванням адміністративних та кримінальних розслідувань, проведених починаючи з 2014 року, Третя палата РСП, відповідно до свого рішення від 16.07.2016, надала дозвіл на проведення розслідування інспектором РСП та на аналіз попереднього звіту, підготовленого інспектором. Потім Друга палата РСП прийняла рішення усунути відповідних суддів та прокурорів від виконання своїх обов'язків згідно зі статтею 77 Закону № 2802 для того, аби запобігти шкоді принципу верховенства та честі судової влади. Після набрання чинності декрету-закону № 667 пленарне засідання РСП одностайно ухвалило рішення про звільнення суддів та прокурорів, чия приналежність до організації було встановлено.

Усунення від виконання обов'язків, за своєю суттю, – це міра, яку терміново необхідно вжити. Така міра застосовується терміново до суддів та прокурорів, щодо яких були серйозні підозри та докази, що свідчили про їхнє членство в терористичній організації FETÖ, для запобігання їхньому замаху на конституційний лад. У рішенні Європейського суду з прав людини (*далі – ЄСПЛ*) у справі «Мікаллеф проти Мальти» (*Micallef vs. Malta*) підкреслено, що невиконання всіх гарантій, передбачених статтею 6 Європейської конвенції з прав людини (*далі – ЄКПЛ*), у надзвичайних обставинах, що вимагають невідкладних дій, не є порушенням.

Що стосується цього надзвичайного процесу, з урахуванням як усунення від виконання посадових обов'язків, так і звільнення з точки зору гарантій, передбачених статтею 6 ЄКПЛ, то варто особливо підкреслити той факт, що ці рішення ухвалила РСП як незалежний та неупереджений орган, а також те, що в заявах на повторний розгляд щодо прийнятого рішення заявникам було надано можливість письмово захищати свою позицію, в структурі РСП були створені комітети для розгляду кількох клопотань, які подали судді та прокурори, задіяні в цьому процесі, ці комітети розглянули всі скарги та представили їх на розгляд пленарного засідання РСП, окремі справи щодо накладання дисциплінарних процедур були складені щодо кожного звільненого судді та прокурора (у цих матеріалах було вміщено інформацію про вступ на посаду, повноваження, які вони незаконно здійснювали в судах або адміністративних установах, скарги, звіти, докази та матеріали розслідування щодо них та пов'язані з ними рішення, проведені аналізи в цій сфері, рішення, які прийняли судді та прокурори і які були пов'язані з FETÖ у цих справах, записи зашифрованого програмного забезпечення для спілкування, що використовувалися членами цієї організації, інформація та документи, надані Генеральною прокуратурою Анкари, їхні заяви та заяви-свідчення. Допити пов'язаних осіб проводили не працівники поліції, такі допити здійснював прокурор, інформацію негайно скеровували до РСП), було запроваджено дисциплінарну процедуру, яку порушено до прийняття Декрету-закону № 667, а після набрання ним чинності утримання суддів та прокурорів на посадах не вважали за доцільне відповідно до цього декрету; проте дисциплінарний процес триває; відповідно до національного законодавства передбачається, що особа, яка не дотримується принципів незалежності та неупередженості, не може виконувати обов'язків судді чи прокурора; внаслідок чого застосовані процедури не порушують принципу правової визначеності.

Заяви до Європейського суду з прав людини про тимчасові заходи щодо усунення з посад було визнано неприйнятними та відхилено.

Варто підкреслити, що суддів та прокурорів не звільняють за списками прізвищ, що додаються до декретів-законів. Рішення про звільнення прийнято на пленарному засіданні РСП. Мета полягала в тому, щоб уникнути застосування актів законодавчих та виконавчих органів над членами судової влади та дозволити застосовувати національні засоби правового захисту. Крім того, звільненим суддям і прокурорам було надано можливість подати заяву щодо повторного розгляду на рішення пленарного засідання та реалізувати своє право на захист у зв'язку з позовами проти них із наданням низки клопотань та доказів. З цією метою в структурі РСП були створені комітети, які ретельно розглядали скарги, які подавали відповідні особи у своїх клопотаннях (ті, чий заяву на повторний розгляд було схвалено, повертаються до свого попереднього місця роботи чи інших місць).

Під час процедур усунення з посад/звільнення враховувався принцип індивідуальності за вчинення злочину. У цьому контексті приймалися незалежні рішення щодо подружжя, які займали посади судді або прокурора. Є сім пар, у яких одна особа з подружжя залишалась на посаді, тоді як іншу звільняли.

2. Щодо пунктів 89 та 90 звіту Бюро КРЕС

Після невдалої спроби державного перевороту FETÖ 15 липня 2016 року деякі міжнародні організації офіційно просили надати інформацію про останні події в Туреччині, тоді як інші поспішно висловлювали свої упереджені думки без будь-яких доказів чи правових підстав. Дуже розчаровує те, що ці упереджені та необґрунтовані зауваження було зроблено під прикриттям міжнародних принципів права. Ми очікували, що міжнародні організації, членами яких переважно є судді та прокурори, базуватимуться на своїх рішеннях і висновках щодо цінностей принципу неупередженості та об'єктивності.

Ми неодноразово інформували громадськість та міжнародні організації, що протягом останніх двох років Головна прокуратура Анкари та РСП розслідують спроби FETÖ проникнути в турецьку судову систему. Крім того, кривава спроба державного перевороту, яка сталась 15 липня 2016 року, однозначно показала, що FETÖ є збройною терористичною організацією.

Більшість звільнених суддів та прокурорів вже визнали, що вони є членами FETÖ, що вони брали участь у спробах організації проникнення в судову систему та здійснювали свої судові повноваження відповідно до волі та розпоряджень FETÖ. Незважаючи на всі ці докази, деякі міжнародні організації стверджували, що ці люди були невинними та стали жертвами чистки. Такі упереджені та необґрунтовані висновки змушують нас висловити свій сумнів у неупередженості таких організацій.

Поточні розслідування спрямовані виключно на виявлення членів FETÖ, які проникли в судову систему. Оскільки розслідування й далі тривають, ситуація ще більш ускладнюється. Кожного дня ми дізнаємося про те, як чимало громадян стали жертвами неправдивої та заплутаної інформації від суддів та прокурорів, які пропонували свої послуги FETÖ. Інформацію щодо збитків, заподіяних FETÖ турецькій судовій системі, неодноразово надавали усім міжнародним організаціям. Невдала спроба державного перевороту, яка сталася 15 липня 2016 року, чітко та беззаперечно показала, що серйозна загроза, яку становить ця терористична організація, не

обмежувалася турецькою судовою системою, а була скерована на всю Турецьку Республіку. З огляду на те, що звільнені судді та прокурори вже визнали, що їхні судові рішення не містили свого власного незалежного судження, а скоріше виконували накази своїх кураторів з FETÖ, немає жодних підстав на міжнародному рівні, які б виправдовували залишення на посадах цих суддів та прокурорів.

Ми були розчаровані та спантеличені тим, як міжнародні організації з правових питань підтримують терористичну організацію, що намагалася здійснити державний переворот, щоб знищити демократію, і жорстоко вбивала кожного, хто стояв на її шляху, у тому числі ні в чому не винних цивільних осіб. Зрозуміло, що такі зауваження викликають подив, з огляду на основні наміри цих організацій. Якщо спроба перевороту була б успішною, чи висловлювали б ці організації своє занепокоєння з приводу дотримання демократичних принципів та прав людини так само активно, як вони це роблять зараз, чи мовчали б? Якби схожа спроба насильницького перевороту відбулася в їхній країні, чи не боролися б вони з терористами так, як зараз це роблять турецькі установи? Безумовно, що так. Але тоді чому ці організації демонструють таку лицемірну позицію, яка, вочевидь, межує з підтримкою спроби перевороту?

Судді та прокурори, які входили до складу FETÖ, представляли волю терористичної організації, а не виконували свою волю та не дотримувалися Конституції та закону. Зайве говорити про те, що такі дії можуть знищити незалежність і неупередженість суддів та, як наслідок, верховенство права. Критика РСП за свої рішення проти членів FETÖ суперечить міжнародним принципам права та самим цінностям, яких вимагає Європейський Союз. Жодна демократична країна не дозволить особам, які перебувають під ієрархією такої організації, продовжувати роботу на посадах суддів або прокурорів.

3. Щодо пунктів 91 та 92 Звіту Бюро КРЄС

Заява ЄАС щодо позбавлення суддів та прокурорів, які перебувають під арештом, прав, гарантованих статтями 5 та 6 ЄКПЛ, є абсолютно необґрунтованою. Аналогічним чином, заяви АЄАС щодо звільнень також не мають жодних підстав. РСП вкотре заявила міжнародній спільноті, що готова надати всю інформацію про свої процеси та рішення. На жаль, ані ЄАС, ані АЄАС ніколи не були зацікавлені отримати від нас інформацію через офіційні канали зв'язку.

Прокурори отримали практичні та серйозні докази, які доводять узгодженість та зв'язок практично всіх суддів та прокурорів, які були звільнені з посад. Доказами цього є використання програмного забезпечення під назвою ByLock, свідчення тих, хто визнав свою вину, грошова допомога, яку надавали ці люди для підтримки такої терористичної організації, використання своїх суддівських повноважень на користь організації та дії, які вони вчиняли за інструкціями, отриманими від такої організації. На підставі зазначених вище доказів щодо таких осіб публічно висунуто обвинувачення, а в різних судах розпочалися судові процеси. Більшість підозрюваних було заслухано в судах, деякі з них засуджені за те, що вони є членами терористичної організації. Судовий процес ще не завершено, і поки він триває, від кожного очікують проявів поваги. Усупереч дезінформації щодо обставин заарештованих суддів та прокурорів, такі особи не залишаються ізольованими у в'язницях. В'язниці Туреччини, які відкриті для огляду та контролю як національних, так і міжнародних органів, мають кращі умови

утримання, ніж в'язниці більшості інших країн. Особи, заарештовані або засуджені за членство в FETÖ, не підлягають іншому режиму тюремного ув'язнення, аніж решта заарештованих та засуджених.

4. Щодо пунктів 93 та 94 Звіту Бюро КРЄС

Ми глибоко стурбовані тим, що ані АЄАС, ані ЄАС не бажають робити своєї оцінки на підставі об'єктивної інформації, яку вони можуть отримати від наших офіційних органів влади. Натомість вони формують своє бачення на основі інформації, яку отримують із невідомих та ненадійних джерел.

В умовах надзвичайного положення в державі та застосування Декрету-закону № 667, інформація і документи, що вказують на зв'язки задіяних осіб із терористичною організацією FETÖ/PDY, були зібрані в окрему справу, яка схожа на справу щодо дисциплінарних порушень. Ці окремі справи дозволили провести провадження щодо кожної окремої особи на підставі конкретних доказів.

Незважаючи на те, що рішення про звільнення були обґрунтовані у вироку, де вміщено всі матеріали, обставини кожного звільненого судді або прокурора було індивідуально оцінено під час процесу дослідження та вирішення справи. Підготовку інформації та документів, що стосувалися кожної із задіяних осіб, їхніх конкретних зв'язків із терористичною організацією FETÖ/PDY та їхніх дій, вели щодо кожного окремо. Тобто кожне рішення про звільнення оцінювали окремо щодо кожної особи.

З огляду на вимоги до професії судді, будь-який зв'язок судді або прокурора з терористичною організацією FETÖ/PDY, яка діяла за суворою ієрархічною сферою, був би достатнім фактом порушення, що призвів би до звільнення з посади. Утім, слідство не просто зупинилося на доведенні зв'язків фізичних осіб із FETÖ/PDY, але і виявляло, документувало, ретельно розглядало та оцінювало дії кожної фізичної особи окремо. Знову ж таки загальний вердикт не містив інформації про конкретні дії кожної особи та її відносини з FETÖ/PDY, але це не означає, що таких обставин не враховували. Нарешті, будь ласка, зверніть увагу, що цей надзвичайно ретельний слідчий процес жодним чином не суперечив ані судовій практиці ЄСПЛ, ані будь-якому національному адміністративному законодавству.

5. Щодо пункту 95 Звіту Бюро КРЄС

АЄАС ігнорує той факт, що судді та прокурори в Туреччині підлягають ротації, і відповідно до законодавства Туреччини вони не мають географічно закріплених гарантій, та заявляє, що ротація суддів і прокурорів є довільним застосуванням закону. За свої 29 років професійної кар'єри Мустафа Карадаг працював в провінції Анкара близько сімнадцяти років. Він працював у східному регіоні Туреччини лише два роки, куди його перевели за принципом рівності.

6. Щодо пункту 96 Звіту Бюро КРЄС

Судді та прокурори в Туреччині вважають, що звільнення їхніх колег, які мали зв'язки з FETÖ/PDY, є важливим кроком на шляху до незалежного і неупередженого судочинства. Вони добре знають, що завжди послугуватимуться конституційними гарантіями за умови, що виконуватимуть свої професійні обов'язки з максимальним дотриманням верховенства права та відповідно до своїх особистих переконань.

Те, що АЕАС ігнорує цей факт, є ще одним прикладом, який чітко вказує на те, що їхні висновки не ґрунтуються на об'єктивній інформації.

7. Щодо пункту 97 Звіту Бюро КРЕС

Зрозуміло, що є судові засоби захисту на рішення щодо звільнення, і всі державні посадові особи, у т.ч. судді та прокурори, можуть звертатися до незалежних судів, подавати свої заяви та надавати свої аргументи в судових процесах. Так, наприклад, ЄСПЛ встановив, що близько 25 000 заяв є неприйнятними через те, що національні засоби правового захисту не вичерпано. Провадження все ще тривають.

8. Щодо пунктів 192 та 193 Звіту Бюро КРЕС

Ми вважаємо, що позиція ЄМРП, яка проігнорувала наші пояснення, що ґрунтуються на інформації та документах, наявних у нашому розпорядженні, і яка дійшла висновку щодо браку обґрунтування в рішенні, є не лише незаконною, а й політичною.

З іншого боку, ми абсолютно не погоджуємося з заявою КРЕС про те, що членство в РСП та процедура обрання її членів суперечать стандартам КРЕС. Зміна судової системи є результатом внесення змін до конституції. Ці поправки було внесено цілком демократично: Громадяни Туреччини висловили свою волю на конституційному референдумі 16 квітня 2017 року. Зверніть увагу, що положення, які лежать в основі формування судових установ у Європі, не є однорідними, вони залежать від країни з урахуванням її обставин. Ми також хотіли б підкреслити, що до нового складу РСП входять 9 (із 13 членів сукупно) суддів та прокурорів. Відсоток суддів та прокурорів у нинішній раді більший, ніж у багатьох європейських країнах. Занепокоєння щодо незалежності та неупередженості РСП є плодом упереджених суджень.

9. Щодо пункту 247 Звіту Бюро КРЕС

На пленарному засіданні РСП підготовлено, оформлено та обговорено Кодекс етики.

Кодекс етики судової влади в Туреччині стане еталонним документом передусім для суддів та прокурорів Туреччини. Кодекси, підготовлені завдяки неоціненним зусиллям всіх сторін, але особливо завдяки нашим суддям, прокурорам та інспекторам, незабаром стануть невід'ємною частиною нашого законодавства. Далі планується підготовка буклетів, де буде пояснено та показано ситуації, передбачені цими кодексами. Загалом такі документи стануть основним посібником етичної та професійної поведінки суддів та прокурорів.

Немає абсолютно ніяких підстав для Європейського Союзу, який продовжує висувати невинуватені та необґрунтовані аргументи щодо незалежної та неупередженої судової влади в Туреччині, ігнорувати вищезгадані зусилля та припиняти підтримку Проекту щодо зміцнення судової етики в Туреччині.

Україна

Зміни до Звіту про незалежність та неупередженість суддів у державах-членах Ради Європи у 2017 році

Україна пропонує наступні зміни до Звіту про незалежність та неупередженість суддів у державах-членах Ради Європи за 2017 рік.

Пункт 99 повинен мати таку редакцію:

99. Стосовно **України** член КРЕС зазначає, що судова реформа, яка суттєво змінила структуру судової системи в Україні та процедури, що регулюють призначення, звільнення та відповідальність суддів, призвела до хвилі відставок суддів першої інстанції та апеляційних судів. Цей перехідний період реформ спричинив низку проблем, пов'язаних з функціонуванням судової системи. Загальний брак суддів у судах, на яких найбільше позначилися реформи, становить майже **25 %**. Також брак суддів негативно вплинув на всю судову систему, оскільки завантаження справами в судах стало настільки обтяжливим, що перешкоджає належному розгляду всіх справ. Така ситуація призводить до надмірної тривалості проваджень у судах.

Пункт 100 треба викласти в наступній редакції:

100. На сьогоднішній день процес вирішення давньої проблеми призначення на невизначений термін суддів, чий п'ятирічний термін повноважень спливає, залишається не виправдано повільним. У зв'язку з цим довготермінова процедура первинного призначення суддів є ще однією проблемою організації судоустрою, оскільки чинні правила призначення суддів вимагають щонайменше один рік підготовки нового судді.