

1365 засідання, 22 січня 2020 року

10 Правові питання

10.2 Консультативна рада європейських суддів (КРЄС)

с. Звіт про незалежність та неупередженість суддів у державах-членах Ради Європи (видання 2019 року)

Питання розглянуто Групою доповідачів з питань правового співробітництва на засіданні 16 січня 2020 року



CCJE-BU(2019)6

Страсбург, 4 грудня 2019 року

**БЮРО
КОНСУЛЬТАТИВНОЇ РАДИ
ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЄС-БЮ)**

**Звіт про незалежність та
неупередженість судової влади у
державо-членах Ради Європи
(видання 2019 року)**

**Підготовлено Бюро КРЄС за пропозицією
Генерального секретаря
Ради Європи**

ЗМІСТ

Список аббревіатур.....	3
I. Вступ: сфера дії, цілі та обмеження звіту	4
II Огляд відповідних Європейських стандартів.....	6
A. Функціональна незалежність: призначення та безпека перебування суддів на посаді	6
B. Організаційна незалежність: Ради правосуддя та управління судами	7
C. Неупередженість суддів, кодекси етики та професійної поведінки і дисциплінарні заходи	9
D. Економічна основа для належного функціонування судової системи	11
E. Судді та ЗМІ: публічні дискусії та критика суддів.....	12
III Загальні проблеми незалежності та неупередженості суддів.....	13
IV. Питання незалежності та неупередженості суддів у конкретних країнах	15
A. Функціональна незалежність: призначення та гарантії незмінюваності суддів	15
B. Організаційна незалежність: Ради правосуддя та управління судами	24
C. Неупередженість суддів, кодекси етики та професійної поведінки і дисциплінарні заходи	36
D. Економічна основа для належного функціонування судової системи	51
E. Судді та ЗМІ: публічні дискусії та критика суддів.....	53
V. Висновки	60

Список абрєвіатур

ЄААС	Європейська асоціація адміністративних суддів
РАЮАЄ	Ради адвокатур та юридичних асоціацій Європи
КРЕС	Консультативна рада європейських суддів Ради Європи
КРЕП	Консультативна рада європейських прокурорів Ради Європи
Суд ЄС	Суд Європейського Союзу
РЄ	Рада Європи
ЄАС	Європейська асоціація суддів
ЄКПЛ	Європейська конвенція з прав людини
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЄМРП	Європейська мережа рад правосуддя
ЄС	Європейський Союз
ГРЕКО	Група держав Ради Європи проти корупції
МАС	Міжнародна асоціація суддів
МАП	Міжнародна асоціація прокурорів
МЕДЕЛ	Асоціація «Європейські судді за демократію і свободу»
ПАРЄ	Парламентська асамблея Ради Європи
Rec(2010)12	Рекомендація Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки
Rec(2000)19	Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи щодо ролі державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя
Венеціанська комісія	Європейська комісія «За демократію через право»

I. Вступ: сфера дії, цілі та обмеження звіту

1. Звіт був розроблений Бюро КРЄС на виконання пропозиції Генерального Секретаря Ради Європи з метою «розробки методології та створення механізму регулярного внутрішнього оцінювання незалежності та неупередженості судових органів держав-членів Ради Європи»¹.
2. З ціллю виконання пропозиції Генерального Секретаря на 17-му пленарному засіданні КРЄС² було вирішено видавати такий звіт на регулярній основі. Перше видання такого звіту було представлено впродовж пленарного засідання КРЄС, що проходило 8-10 листопада 2017 р., згодом він був поданий до Комітету Міністрів Ради Європи та опублікований 7 лютого 2018 року³. Він охоплював різні проблеми незалежності та неупередженості судової влади держав-членів до 2017 р. включно. Таким чином, цей звіт охоплює період з листопада 2017 року по листопад 2019 року⁴.
3. У звіті міститься узагальнена інформація, надана членами та спостерігачами КРЄС, а також судовими органами та асоціаціями стосовно ймовірних порушень стандартів, які регулюють незалежність та неупередженість судової влади у державах-членах. Звіт включає в себе подані до КРЄС запити про надання законодавчої допомоги та коментарі, підготовлені у відповідь на них. Він також ґрунтується на інформації, що міститься в рішеннях Європейського суду з прав людини⁵, висновках Венеціанської комісії, доповідях Уповноваженого з прав людини та Парламентської асамблеї, а також документах інших відповідних органів Ради Європи⁶. Звіт також враховує документи Організації Об'єднаних Націй, міжнародних неурядових організацій, які займаються питаннями незалежності та неупередженості судової влади.
4. Бюро КРЄС хотіло б зосередитися на певних обмеженнях, що стосуються звіту. Зокрема, згідно з Регламентом КРЄС на 2018-2019 роки та відповідним рішенням пленарного засідання КРЄС у 2016 році⁷, звіт не містить рейтингів чи оцінок діяльності держав-членів, а також не представляє собою моніторинговий процес чи механізм.

¹ Див. Звіт Генерального секретаря РЄ за 2016 рік «Стан демократії, прав людини та верховенства права: безпековий виклик перед Європою», ст. 7 (запропоновано дії та рекомендації).

² Відбулося у Страсбурзі 8-10 листопада 2016 року.

³ Документи КРЄС-Бюро(2017)11.

⁴ Якщо проблема залишається актуальною, вона може з'являтися в наступних звітах. Цей звіт був представлений під час пленарного засідання КРЄС 6-8 листопада 2019 року.

⁵ Факти, розглянуті в деяких рішеннях ЄСПЛ, можуть мати місце далеко за рамками періоду, охопленого звітом. Однак висновки, зроблені в цих рішеннях, надають актуальне уявлення про позицію ЄСПЛ щодо незалежності та неупередженості суддів на основі фактів, розглянутих у відповідних справах.

⁶ У деяких обмежених випадках, прямо зазначених у звіті, джерелами інформації також є повідомлення ЗМІ.

⁷ Див. звіт 17 пленарного засідання КРЄС 8-10 листопада 2016 року (документи КРЄС(2016)5, пункт 5).

5. По-друге, звіт не претендує на статус всебічного та системного дослідження. Зважаючи на обмеженість часу та ресурсів, статистично характерні опитування або подібні заходи не могли бути проведені для підготовки звіту. Отже, викладені у звіті питання та виклики стосовно незалежності та неупередженості суддів не ґрунтуються на ретельному та вичерпному дослідженні.
6. По-третє, Бюро КРЄС наголошує, що воно не має можливості перевірити та підтвердити фактичну основу подій, про які повідомляється. Хоча Бюро доклало всіх зусиль, щоб згадати лише ту інформацію, яка є на його погляд достовірною і важливою. Таким чином, звіт не слід розуміти як збір фактів, встановлених на засадах повних і вичерпних доказів.
7. До того ж Бюро КРЄС хотіло б вказати на те, що метою звіту не є визначення осіб або установ, які можуть нести відповідальність за заявлені порушення, а перелік повідомлених проблем та інформації щодо конкретних держав-членів не має на меті критикувати їх. Скоріше, інформація викладена для того, щоб висвітлити загальну картину. Основна мета звіту — показати, де можна виявити проблеми щодо незалежності та неупередженості суддів і виклики для них, яким чином вони можуть виникати і яким може бути їхній вплив на систему правосуддя. Довіра громадськості до суддів може бути підірвана не лише у випадках реальних, існуючих та переконливо доведених порушень, але й тоді, коли є достатні підстави ставити під сумнів незалежність та неупередженість суддів.
8. У звіті часто наводяться цитати з висновків КРЄС щодо конкретних країн, ухвалених протягом звітного періоду. Це робиться не для того, щоб вказувати на конкретну державу-члена, а скоріше тому, що ці висновки дають КРЄС можливість нагадати про деякі фундаментальні принципи, які є актуальними і застосовними до всіх судових систем і повинні бути цікавими для читачів цього звіту.
9. Слід також зазначити, що якщо деякі країни з 47 держав-членів РЄ не згадуються в цьому звіті, що не повинно тлумачитися в позитивному чи негативному сенсі щодо незалежності та неупередженості судової влади в цих країнах; це означає лише те, що КРЄС не було надано відповідної інформації щодо цих країн за звітний період.
10. Згідно з пропозицією Генерального Секретаря зосередитися на судовій незалежності та неупередженості, категорії заявлених порушень можуть стосуватися:
 - a) функціональної незалежності: призначення та безпеки перебування суддів на посаді;
 - b) організаційної незалежності: Ради правосуддя та управління судами;
 - c) неупередженості суддів: етичний кодекс, професійна поведінка та дисциплінарні заходи;
 - d) економічної основи належного функціонування судової системи;
 - e) суддів та ЗМІ: публічна дискусія та критика суддів
11. Рада Європи створила виключну регуляторну основу для гарантій судової незалежності й неупередженості основних принципів верховенства права. Були прийняті численні документи, що передбачають завдання для досягнення фундаментальних цілей.
12. Бюро КРЄС підкреслює важливість вивчення заявлених правопорушень у контексті ЄКПЛ та судової практики ЄСПЛ. При цьому Бюро КРЄС наголошує, що право на справедливий суд захищається через незалежну та ефективну судову владу і належне виконання судових обов'язків.
13. Вивчаючи заявлені порушення, Бюро КРЄС взяло до уваги Європейську хартію «Про статус суддів» (1998) та Рекомендацію Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів:

незалежність, ефективність та обов'язки. Бюро КРЕС також спиралося на свої висновки та Велику Хартію Суддів, що втілює основоположні принципи суддівської професії (2010). До того ж Бюро КРЕС взяло до уваги Основні принципи незалежності судових органів ООН (1985 рік) та Звіт ЄМРП за 2014-2015 роки «Незалежність та підзвітність судової влади».

14. Бюро КРЕС звернуло особливу увагу на Резолюцію ПАРЄ 2017 року «Нові загрози верховенству права в державах-членах Ради Європи: окремі приклади», у якій Асамблея відзначає роль КРЕС у розробці правових документів у сфері незалежності та неупередженості судової влади — одного з основних компонентів права на справедливий суд, захищеного ЄКПЛ⁸.

II Огляд відповідних Європейських стандартів

A. Функціональна незалежність: призначення та безпека перебування суддів на посаді

15. Вищезазначені європейські та міжнародні документи підкреслюють, що кандидати на посаду судді повинні бути обрані відповідно до об'єктивних критеріїв на основі заслуг і те, що відбір повинен бути проведений незалежним органом. Якщо особа або орган поза судовою владою, такий як глава держави, має повноваження призначити суддів, пропозиція незалежного органу, як правило, має бути прийнята органом, що призначає.
16. Як зазначено в Rec(2010)12 «орган влади, який приймає рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади»⁹. Таким чином, це недопустимо, коли виконавча влада може втручатися у функціонування компетентних установ, насамперед у відбір суддів, їхнє підвищення чи переведення, накладення дисциплінарної відповідальності на суддів або їхнє звільнення. Наприклад, це може відбутися, коли повноваження вирішувати ці питання передані від Ради правосуддя до Міністерства юстиції. Інколи законодавство може прямо ставити під загрозу статус, незалежність та безпеку перебування на посаді суддів.
17. ЄСПЛ та КРЕС визнають важливість установ та процедур, що гарантують незалежне призначення суддів.¹⁰ КРЕС рекомендувала, щоб кожне рішення, яке стосується призначення, кар'єри та дисциплінарної відповідальності судді, регулювалося законом, ґрунтувалося на об'єктивних критеріях і ухвалювалося або незалежним органом, або підлягало гарантіям, наприклад, судовому контролю для забезпечення того, щоб воно не ухвалювалося інакше, ніж на основі таких критеріїв¹¹. Політичні міркування мають бути неприпустимими¹², незалежно від того приймаються вони в рамках рад судової, виконавчої чи законодавчої влади.

⁸ Див. Резолюція ПАРЄ 2188(2017) «Нові загрози верховенству права у державах-членах РЄ: окремі приклади», пункт 4

⁹ Див. Rec(2010)12, пункт 46.

¹⁰ Див. Висновок КРЕС № 1(2001) про стандарти, що стосуються незалежності судової влади та незмінюваності суддів п.п. 19-23; див. також звіт Венеціанської комісії про призначення суддів 2007 п.п. 9-17

¹¹ Див. Висновок КРЕС № 1(2001), пункт 37.

¹² Ibid., пункт 17.

18. У державах-членах існують різні процедури призначення суддів. Вони включають, наприклад, призначення суддів Радою правосуддя або іншим незалежним органом¹³, обрання парламентом¹⁴ та призначення виконавчою владою¹⁵. Для забезпечення незалежності суддів і прокурорів у державах-членах було запроваджено офіційні правила та створено Ради правосуддя. Однак, якими б бажаними не були такі зміни, лише формальні правила не гарантують, що рішення про призначення приймаються неупереджено, відповідно до об'єктивних критеріїв і без політичного контролю. Вплив виконавчої та законодавчої влади на рішення про призначення має бути обмежений для того, щоб запобігти призначенням з політичних мотивів. Обрання парламентом несе в собі ризик політизації суддів і прокурорів. Особливо, якщо такі вибори не є безстроковими, необхідно подбати про те, щоб під час переобрання судді не були покарані (або заохочені) за свої рішення.
19. Безпека перебування на посаді суддів та їхнє постійне призначення до досягнення встановленого законом віку виходу у відставку є наслідком незалежності¹⁶. Це означає, що перебування судді на посаді не може бути припинено інакше, ніж за станом здоров'я або в результаті дисциплінарного провадження. Однак, «існування винятків з принципу незмінюваності, особливо тих, що впливають з дисциплінарних санкцій, негайно призводить до розгляду питання про орган і метод, за допомогою якого і на якій підставі судді можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності»¹⁷ — див. про це нижче.

В. Організаційна незалежність: Ради правосуддя та управління судами

20. Ради правосуддя — це органи, метою яких є забезпечення незалежності судової влади та окремих суддів і сприяння, таким чином, ефективному функціонуванню судової системи. Їх запровадження було рекомендовано в Rec(2010)12 КРЄС та Венеціанською комісією¹⁸. Протягом останніх років багато європейських правових систем запровадили Ради правосуддя у своїх системах. У цьому звіті висвітлюються проблеми, починаючи від зовнішнього впливу на такі Ради і закінчуючи втручанням виконавчої влади в управління судами.

21. Незалежність суддів може бути порушена через послаблення повноважень Ради правосуддя, зменшення фінансових або інших засобів, що знаходяться в її розпорядженні, або зміни її складу. Такі Ради повинні мати значні повноваження для того, щоб бути ефективними гарантіями незалежності суддів. Одних лише консультативних функцій недостатньо. Держави-члени запровадили Ради правосуддя з різними повноваженнями та різним складом. Відповідно до стандартів КРЄС більшість членів Ради правосуддя повинні становити судді, обрані своїми колегами з усіх рівнів судової системи з дотриманням принципу плюралізму¹⁹. Вибори не повинні піддаватися зовнішньому впливу. Виконавча влада не повинна жодним

¹³ Наприклад, в Албанії, Хорватії, Франції, Португалії.

¹⁴ Наприклад, у Швейцарії.

¹⁵ Наприклад, в Австрії, Чехії, Латвії, Мальті.

¹⁶ Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 52 та пункт 57.

¹⁷ Ibid., пункт 59.

¹⁸ Див. Rec(2010)12, п.п. 26-29; висновки КРЄС №1 (2001) п. 45, № 10(2007); звіт Венеціанської комісії про незалежність судової системи ч. I: Незалежність суддів(пункт 32), прийнятий Венеціанською комісією на 82 пленарному засіданні(Венеція, 12-13 березня 2010 року), рекомендує створення таких рад.

¹⁹ Див. Висновок КРЄС № 10(2007), п. 18. Про мету та мінімальні вимоги до рад, див. Rec(2010)12, пункт 27.

чином впливати на вибори чи роботу Ради. Створення Ради правосуддя є корисним лише тоді, коли її члени можуть працювати незалежно від виконавчої влади і не є заполітизованими. Лише незалежна Рада правосуддя може забезпечити незалежність суддів, ухвалюючи рішення, які відповідають вимогам «незалежного та неупередженого суду» відповідно до статті 6 ЄКПЛ²⁰.

22. Голови судів можуть бути важливими представниками судової влади у відносинах з іншими гілками державної влади та громадськістю в цілому. Вони можуть діяти як керівники незалежних судів, а не як управлінці, що перебувають під впливом виконавчої влади. Однак КРЕС відзначає потенційну загрозу незалежності суддів, яка може виникнути через внутрішню судову ієрархію²¹. Голови судів повинні поважати той факт, що діючий суддя не є найманим працівником при виконанні своїх повноважень у суді, який він/вона очолює. Суддя є посадовою особою, яка займає державну посаду, служить закону і підкоряється лише йому. Аксиомою є те, що суддя, який вирішує справу, не може діяти за будь-яким наказом чи вказівкою третьої особи в межах або поза межами судової системи²², у тому числі голови суду. Голова суду не повинен мати повноважень вирішувати питання, що стосуються заробітної плати або житла судді, і ніколи не повинен виконувати свої обов'язки таким чином, щоб чинити тиск на суддю або впливати на нього/неї з метою ухвалення певного рішення у справі.

23. Держави-члени використовують різні моделі управління судовою владою. У звіті визначено певні виклики та проблеми у цій сфері. Незважаючи на те, що в багатьох державах-членах було запроваджено самоврядування судової влади або розширено його сферу, в деяких країнах Міністерства юстиції все ще мають певний вплив на управління судами²³. КРЕС надала рекомендації з цих питань, зокрема щодо безпеки для незалежності суддів, які виникають внаслідок прямого чи опосередкованого впливу виконавчої влади на здійснення судочинства²⁴. Слід уникати присутності посадових осіб виконавчої влади в організаційних органах судів і трибуналів. Така присутність може призвести до втручання в судову функцію, що таким чином ставить під загрозу незалежність суддів²⁵. КРЕС вважає, що, хоча перевірка з боку зовнішніх інспекторів може допомогти виявити недоліки в конкретній установі, такій як судова система, життєво важливо, щоб діяльність будь-яких інспекторів або подібних органів ніколи не втручалася в хід судових розслідувань і судових процесів²⁶. Особливо тривожним є той факт, що виконавча влада може отримати доступ до судових справ.

²⁰ Див., наприклад, ЄСПЛ Цанова проти Болгарії (Tsanova c. Bulgarie) (запит № 43800/12), 15.09.2015; Мітрінівські проти «Колишньої Югославської Республіки Македонія» (Mitrinovski v. "The former Yugoslav Republic of Macedonia") (запит № 6899/12), 30.07.2015, Олександр Волков проти України (Oleksandr Volkov v. Ukraine) (заява № 21722/11), 27.05.2013.

²¹ Див. Висновок КРЕС № 1(2001), пункт 66.

²² Ibid., пункт 64.

²³ Регламент управління судами низько оцінили в опитуванні щодо незалежності судової влади, проведеному в країнах-членах ЄС Європейською мережею рад правосуддя у 2014/2015 роках, звіт ЄМРП про незалежність та підзвітність суддів і прокурорів 2014-2015 років с. 6.

²⁴ Див. Висновок КРЕС № 18(2015), п.п. 48-49.

²⁵ Ibid., пункт 48.

²⁶ Ibid., пункт 49.

24. Правові та організаційні реформи, включаючи закриття місцевих судів, не обов'язково є проблематичними з точки зору незалежності суддів. Скоріше, у конституційних межах вони належать до повноважень законодавчої влади, яка повинна вживати заходів для адаптації правової системи до нових викликів, особливо до соціальних і демографічних змін. Однак, як зазначає КРЕС, слід уникати надто значних змін протягом короткого періоду часу, якщо це можливо, принаймні у сфері здійснення правосуддя. Закриття судів не повинно здійснюватися з політичних причин. У разі внесення змін до системи правосуддя необхідно подбати про те, щоб вони супроводжувалися належним фінансовим, технічним²⁷ і процедурним забезпеченням, а також достатніми людськими ресурсами²⁸. В іншому випадку існує ризик нестабільності належного здійснення правосуддя, а громадськість може сприйняти (помилково) будь-які недоліки в управлінні нової системи як провину судової влади²⁹.

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

25. Стаття 6 ЄКПЛ гарантує право на розгляд спорів не лише незалежним, але й безстороннім судом. Тому важливо, щоб судді демонстрували свою неупередженість при вирішенні справ і притягували уряд до відповідальності, якщо це необхідно в інтересах суспільства.

26. Судді, поки вони розглядають справу або від них можуть вимагати цього, не повинні свідомо робити будь-які зауваження, які могли б обґрунтовано припустити певний ступінь упередженого ставлення до вирішення спору або вплинути на справедливість судового розгляду. Вони повинні виявляти належну увагу до всіх осіб (наприклад, сторін, свідків, адвокатів) без будь-яких відмінностей, заснованих на незаконних підставах або несумісних з належним виконанням їхніх функцій. Вони також повинні демонструвати свою професійну компетентність при виконанні своїх обов'язків³⁰.

27. Судді також повинні виконувати свої функції з належною повагою до принципу рівного ставлення до сторін, уникаючи будь-якої упередженості та будь-якої дискримінації, підтримуючи баланс між сторонами та забезпечуючи кожному з них справедливий розгляд справи³¹.

28. Що стосується кодексів етики та професійної поведінки, то вони мають певні важливі переваги: по-перше, вони допомагають суддям вирішувати питання професійної етики, надаючи їм автономію у прийнятті рішень і гарантуючи їх незалежність від інших органів влади. По-друге, вони інформують громадськість про стандарти поведінки, яких вона має право очікувати від суддів. По-третє, вони сприяють забезпеченню впевненості громадськості в тому, що правосуддя здійснюється незалежно та неупереджено³².

29. КРЕС звертає увагу на те, що для забезпечення необхідного захисту незалежності суддів будь-яка заява про стандарти професійної поведінки повинна ґрунтуватися на двох фундаментальних принципах:

²⁷ Див. Висновок КРЕС № 7(2012), п.п. 39-44.

²⁸ Див. Висновок КРЕС № 11(2008); Висновок КРЕС № 7(2012), п.п. 36-38.

²⁹ Див. Висновок КРЕС № 18(2015), пункт 45.

³⁰ Див. Висновок КРЕС № 3(2002) про принципи і правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема етику, неналежну поведінку та неупередженість п. 23.

³¹ Ibid., пункт 24.

³² Ibid., пункт 44.

30. i) по-перше, вона повинна стосуватися основних принципів професійної поведінки. Слід визнати загальну неможливість складання повного переліку заздалегідь визначених видів діяльності, якими суддям заборонено займатися; викладені принципи повинні слугувати інструментами саморегулювання для суддів, тобто загальними правилами, якими вони повинні керуватися впродовж своєї діяльності. Крім того, незважаючи на те, що принципи поведінки взаємодіють між собою, вони повинні залишатися незалежними від дисциплінарних правил, що застосовуються до суддів, у тому сенсі, що недотримання одного з таких принципів саме по собі не повинно становити дисциплінарного проступку або цивільного чи кримінального злочину;

31. ii) по-друге, принципи професійної етики повинні розроблятися самими суддями. Це мають бути інструменти саморегулювання, створені самою судовою владою, що дасть змогу судовій владі набути законного статусу, діючи в рамках загальноприйнятих етичних стандартів. Необхідно організувати широкі консультації, які також можуть включати роз'яснення та тлумачення положень стандартів професійної поведінки³³.

32. Ефективність судової системи також вимагає від суддів високого рівня професійної обізнаності. Вони повинні забезпечувати підтримання високого рівня професійної компетентності шляхом проходження базової та подальшої підготовки, що надасть їм необхідну кваліфікацію³⁴.

33. Стандарти поведінки суддів є передумовою довіри для здійснення правосуддя³⁵. Довіра суспільства до судової влади та повага до неї є гарантіями ефективності судової системи³⁶. Тому судді повинні виконувати свої обов'язки без будь-якого кумівства, проявів упередженості чи необ'єктивності³⁷ та з належною повагою до принципу рівного ставлення до сторін³⁸. Судді не повинні приймати рішення, беручи до уваги будь-що, що виходить за межі застосування принципу верховенства права³⁹. Судді повинні пам'ятати і бути здатними виконувати свої зобов'язання за статтею 6(1) ЄКПЛ щодо ухвалення судового рішення протягом розумного строку⁴⁰. Судді повинні поводитися таким чином, щоб уникати конфлікту інтересів або зловживань владою⁴¹. Судді також повинні поводитися гідно у своєму приватному житті⁴².

³³ Ibid., пункт 48.

³⁴ Ibid., пункт 25.

³⁵ Ibid., пункт 8.

³⁶ Ibid., пункт 22.

³⁷ Ibid., пункт 23.

³⁸ Ibid., пункт 24.

³⁹ Ibid., пункт 23.

⁴⁰ Ibid., пункт 26.

⁴¹ Ibid., пункт 37.

⁴² Ibid., пункт 29.

34. Що стосується участі суддів у публічних дебатах політичного характеру, то необхідно забезпечити баланс між свободою думки і вираження поглядів суддів та вимогою нейтралітету. Тому суддям, навіть якщо їхнє членство в політичній партії або участь у публічних дебатах щодо основних проблем суспільства не можуть бути заборонені, необхідно принаймні утримуватися від будь-якої політичної діяльності, яка може скомпрометувати їхню незалежність або поставити під загрозу неупередженість⁴³.

D. Економічна основа для належного функціонування судової системи

35. Ефективність суддів та судової системи є необхідною умовою захисту прав кожної особи, дотримання вимог статті 6 ЄКПЛ, правової визначеності та суспільної довіри до верховенства права⁴⁴. Кожна держава повинна виділяти судам достатні ресурси, приміщення та обладнання, щоб вони могли функціонувати відповідно до стандартів, викладених у статті 6 ЄКПЛ, а судді могли працювати ефективно⁴⁵.

36. Недостатнє фінансування судової системи може знизити здатність судів вирішувати справи з необхідною якістю та в прийнятні строки. Скорочення правової допомоги може зробити доступ до правосуддя більш залежним від рівня доходів. Недостатнє фінансування та урізання бюджету можуть призвести до того, що судова система надмірно акцентуватиме увагу на «продуктивності»⁴⁶. Хоча суди повинні використовувати наявні ресурси максимально ефективно, якість правосуддя не можна розуміти як синонім простої «продуктивності» судової системи⁴⁷. Навантаження на суддів має дозволяти виконувати роботу не лише швидко, але й якісно. Крім того, держави-члени повинні вжити необхідних заходів для гарантії безпеки суддів та належних умов праці, що відображають важливість і гідність судової влади. Доступ до правосуддя та право на справедливий судовий розгляд не гарантується належним чином, якщо справа не може бути розглянута судом протягом прийняттого строку⁴⁸ або якщо доступ до правосуддя ускладнений надмірними витратами чи залежить від майнового стану⁴⁹.

37. Незалежність суддів також передбачає економічну складову, яка має бути передбачена законом. Негідні умови праці можуть знизити повагу до суддів з боку громадськості та підвищити ризик корупції. У Рекомендації Rec(2010)12 зазначено, що заробітна плата суддів повинна відповідати їхній професії та обов'язкам і бути достатньою для того, щоб зменшити вплив на їхні рішення та знизити корупційні тенденції. До того ж має бути гарантована виплата пенсії за вислугу років, яка повинна бути в розумному співвідношенні з рівнем їхньої заробітної плати під час роботи. Варто запровадити конкретні законодавчі положення захисту від скорочення заробітної плати, орієнтованої саме на суддів. Така ж пропозиція міститься у Висновку № 1 (2001) КРЄС та Європейській хартії про статус суддів.

⁴³ Ibid., п.п. 31-33.

⁴⁴ Див. Rec(2010)12, ст. 30.

⁴⁵ Ibid., ст. 33; див. також Висновок КРЄС № 2(2001).

⁴⁶ Висновок КРЄС № 17(2014), п. 35.

⁴⁷ Ibid.; див. також Висновок КРЄС № 6(2004), п. 42.

⁴⁸ Див. Висновок КРЄС № 2(2001) про фінансування судів та управління ними з огляду на ефективність судової влади та ст. 6 ЄКПЛ п. 3.

⁴⁹ Висновок КРЄС № 6(2004), п.п. 20-21.

38. Навіть під час економічної кризи або спаду, законодавча та виконавча влада повинні розуміти, що значне скорочення заробітної плати суддів становить потенційну загрозу незалежності суддів та належному здійсненню правосуддя, а також може поставити під загрозу (об'єктивно та суб'єктивно) роботу суддів. Такі заходи, за необхідності, завжди повинні бути обмежені в часі⁵⁰.

Е. Судді та ЗМІ: публічні дискусії та критика суддів

39. Якщо розглядати відносини суддів зі ЗМІ, то варто наголосити на тому, що «у той час як свобода преси⁵¹ є головним принципом, судовий процес має бути захищений від неправомірного зовнішнього впливу. Право громадськості на інформацію є основоположним принципом, що випливає зі статті 10 Європейської конвенції з прав людини. Він передбачає, що суддя відповідає на законні очікування громадян шляхом прийняття чітко вмотивованих рішень»⁵².

40. КРЄС відзначила загальну тенденцію до посилення уваги ЗМІ до судових питань, особливо у сфері кримінального права. Беручи до уваги зв'язки, які можуть бути встановлені між суддями та засобами масової інформації, існує небезпека, що журналісти можуть впливати на поведінку суддів. Відповідно, судді повинні проявляти обачність у відносинах з пресою і бути здатними зберігати свою незалежність та неупередженість, утримуючись від хоч якогось особистого використання будь-яких відносин з журналістами і будь-яких необґрунтованих коментарів щодо справ, які вони розглядають. Судді також повинні мати можливість вільно готувати резюме або комюніке з викладенням суті або роз'ясненням значення своїх судових рішень для громадськості. Крім того, для країн, де судді залучені до кримінальних розслідувань, бажано, щоб вони узгоджували необхідну обмеженість, пов'язану зі справами, які вони розглядають, з правом на інформацію⁵³.

41. КРЄС також проявляють пильність щодо ситуацій, коли ЗМІ можуть бути використані іншими суб'єктами (незалежно від того, чи це державні, чи приватні установи або особи) для здійснення тиску або впливу на суддів. Потужна або тривала критика певного судового рішення в засобах масової інформації може становити такий тиск. Зокрема, неприпустимим є використання ЗМІ іншими державними чи приватними структурами, зокрема політичними установами, для прямої критики рішення окремих суддів.

42. КРЄС детально прокоментувала важливість відносин між суддями та засобами масової інформації⁵⁴. Виконавча та законодавча влада не повинні коментувати рішення суддів таким чином, щоб це могло підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї⁵⁵.

43. Таким чином, з одного боку, існує чітка межа між свободою слова і законною критикою, яка може навіть мати позитивний ефект, і, з іншого боку, неповагою та неправомірним тиском на суддів⁵⁶. У деяких державах-

⁵⁰ Висновок КРЄС № 2(2001), п. 12.

⁵¹ Див. ЄСПЛ у справі Санді Таймс проти Сполученого Королівства (№ 1) (№ 6538/74, § 65,26 квітня 1979 року) постановив, що «загальні принципи, які випливають з його прецедентного права за ст. 10, рівнозначно застосовуються у сфері здійснення правосуддя», яке відповідає інтересам суспільства в цілому та вимагає співпраці з обізнаною громадськістю».

⁵² Див. Висновок КРЄС № 3(2002), п. 40.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Див. Висновок КРЄС № 7(2005) про справедливість і суспільство, п.п. 22-55.

⁵⁵ Див. Rec(2010)12, ст. 18.

членах політики висловлювали коментарі, які свідчили про недостатнє розуміння ролі незалежних суддів і прокурорів⁵⁷. ЄМРП дійшла висновку, що багато суддів у державах-членах ЄС не відчують поваги до їхньої незалежності⁵⁸. Неналежні коментарі викликають занепокоєння, бо вони впливають на суспільне сприйняття суддів і можуть підірвати необхідну довіру до них з боку громадськості. У деяких випадках такі коментарі, очевидно, відігравали роль у заохоченні жорстокої критики суддів⁵⁹. Така поведінка є посяганням на легітимність іншої державної влади і, таким чином, впливає на поділ влади, необхідний у демократичній державі⁶⁰. Виконавча та законодавча влада зобов'язані забезпечити весь необхідний та відповідний захист, якщо функціонування судів опиниться під загрозою через нападки або залякування⁶¹.

III Загальні проблеми незалежності та неупередженості суддів

44. Генеральний секретар Ради Європи у своїй Доповіді про стан демократії, прав людини та верховенства права за 2018 рік під назвою «Роль установ та загрози для них» зазначив, що судова влада є вразливою через умови, в яких вона працює. В останні роки дедалі більший популізм і спроби обмежити політичні свободи в деяких державах-членах призвели до того, що незалежність судової влади була поставлена під сумнів як всередині країни, так і на міжнародному рівні. Наприклад, були підготовлені законопроекти, що дозволяли здійснення політичного впливу на порядок призначення суддів або дисциплінарні процедури; вносилися політично мотивовані зміни до складу органів самоврядування суддів; а також були висунуті пропозиції щодо послаблення гарантій незмінюваності суддів або надання виконавчій владі права на власний розсуд замінювати голів судів⁶².

45. Крім того, спостерігалися спроби оскаржити верховенство ЄСПЛ і надати національним судам повноваження скасовувати рішення ЄСПЛ. Деякі держави-члени відмовлялися виконувати рішення ЄСПЛ з політичних причин. Якщо не протидіяти таким діям, ця практика підірве верховенство права, а разом з ним і європейську систему захисту прав людини⁶³.

46. Крім того, у Європі є проблеми в судових системах, що давно потребують вирішення. Корупція — одна з них. Там, де корупція вкорінюється в самій судовій системі, вона ускладнює доступ до правосуддя та справедливого судового розгляду. Більше того, судді повинні призначатися і просуватися по службі за

⁵⁶ Див. Висновок КРЄС № 18(2014), п. 52.

⁵⁷ Див. спільний звіт Бюро КРЄС/Бюро КРЄП про виклики для незалежності та неупередженості суддів у державах-членах Ради Європи від 2016 року, документ SG/Inf(2016)3rev, п. 27.

⁵⁸ Див. звіт ЄМРП про незалежність та неупередженість судової влади та прокуратури, показники діяльності за 2015 рік, звіт ЄМРП 2014-2015, с. 7.

⁵⁹ Див. спільний звіт Бюро КРЄС/Бюро КРЄП про виклики для незалежності та неупередженості суддів у державах-членах Ради Європи від 2016 року, документ SG/Inf(2016)3rev, п. 27.

⁶⁰ Див. Висновок КРЄС № 18(2015), п. 52.

⁶¹ Ibid.

⁶² Див. звіт Генерального секретаря Ради Європи про стан демократії, прав людини та верховенства права за 2018 рік «Роль інституцій. Загрози інституціям», глава 1, с. 11

⁶³ Див. звіт Генерального секретаря Ради Європи про стан демократії, прав людини та верховенства права за 2018 рік «Роль інституцій. Загрози інституціям», глава 1, с. 11

принципом прозорості, а також підлягати не політичним дисциплінарним заходам. Судові системи повинні ефективно боротися з корупцією в усьому суспільстві, і якщо власна репутація суддів заплямована⁶⁴, то вони не можуть займатися корупційними справами інших.

47. Судова влада має бути ефективною. Виконавча та законодавча влада не повинні надмірно впливати, але при цьому вони мають забезпечити належне фінансування. Судова влада повинна мати достатні повноваження для вирішення спорів, у тому числі у сферах, що стосуються прав людини. Результат роботи судової влади залежить від якості та авторитету її судової практики⁶⁵.

48. Комісар Ради Європи з прав людини підкреслила у своїй заяві від 3 вересня 2019 року, що «зараз ми спостерігаємо зростаючі і тривожні спроби виконавчої та законодавчої влади використовувати свої важелі для впливу на судову владу та надання їй вказівок, а також для підризу її незалежності»⁶⁶.

49. Міжнародна асоціація суддів провела перевірку 85 своїх членів по всьому світу щодо стану судової системи в цих країнах. Одне із запитань, на яке потрібно було відповісти, звучало наступним чином: «Ситуація з судовою владою у вашій країні покращилася, погіршилася чи залишилася незмінною протягом останніх 5 років?» Асоціації суддів п'яти європейських країн відповіли «покращилася», ще у 18 європейських країнах вказали «залишилася без змін», тоді як у інших 18 — ситуація «погіршилася». Бюджетні обмеження та надмірне навантаження, що супроводжується надмірним тиском з боку політиків, були названі основними проблемами, що викликають занепокоєння. Додатковими викликами були відсутність довіри та проблеми з внутрішньою судовою незалежністю⁶⁷.

50. Європейська асоціація суддів⁶⁸, одна з чотирьох регіональних груп Міжнародної асоціації суддів, підкреслила, що довіра до судової влади є найважливішим елементом, який гарантує ефективне впровадження верховенства права. Судді зобов'язані здійснювати належне та неупереджене правосуддя високої якості та в прийнятні строки. Довіра може бути дуже легко підірвана або навіть зруйнована надмірною критикою. ЄАС вкотре переконалася, що в деяких державах-членах Рекомендація Rec(2010)12 не виконується⁶⁹. ЄАС висловила особливе занепокоєння з приводу агресивних коментарів політиків або ЗМІ, які намагаються вплинути на рішення у справах.

51. Варто згадати конкретні приклади: ЄАС вказала на заголовок на першій сторінці британської табloidної газети після рішення Верховного суду Великої Британії у справі про Brexit, в якому трьох суддів Верховного суду, які прийняли рішення у цій справі, було названо «ворогами народу»; заява високопоставленого британського парламентаря про те, що «необрані судді» Верховного суду Великої Британії «втручаються» в роботу демократично обраного парламенту; посилення президента США на «так званого суддю»; пропозиція

⁶⁴ Див. звіт Генерального секретаря Ради Європи про стан демократії, прав людини та верховенства права за 2018 рік «Роль інституцій. Загрози інституціям», глава 1, с. 11

⁶⁵ Див. звіт Генерального секретаря Ради Європи про стан демократії, прав людини та верховенства права за 2018 рік «Роль інституцій. Загрози інституціям», глава 1, с. 11

⁶⁶ Див. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>

⁶⁷ Див. звіт ЄАС до КРЄС від 31 серпня 2017 року, розділ А(1).

⁶⁸ Спостерігач у КРЄС.

⁶⁹ Яка передбачає, що «коментуючи рішення суддів, органи виконавчої та законодавчої влади повинні уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або суспільну довіру до неї. Вони також повинні уникати дій, які можуть поставити під сумнів їхню готовність виконувати рішення суддів, за винятком заяви про намір подати апеляцію», п. 18.

міністра ірландського уряду на телебаченні про те, що високопоставлені судді не повинні брати участь у процесі призначення суддів, «тому що вони просто призначатимуть своїх друзів», а також припущення турецького уряду про те, що Верховний суд Греції «заохочує безкарність злочинців» і «надає притулок і захист заколотникам». Коментарі польського прем'єр-міністра, деяких польських міністрів і голови правлячої партії Польщі щодо суддів вийшли далеко за межі справедливої критики, повідомляє ЄАС.

IV. Питання незалежності та неупередженості суддів у конкретних країнах⁷⁰

A. Функціональна незалежність: призначення та гарантії незмінюваності суддів

52. Член КРЕС від **Андорри** зазначає, що судді призначаються Вищою радою правосуддя (ВРП) строком на шість років. Однак ВРП зобов'язана автоматично поновлювати мандат, за винятком випадків дисциплінарних порушень, виходу на пенсію або неієздатності. Ця поправка до закону, що вимагає автоматичного поновлення, означає, що цей аспект більше не становить проблеми для суддів.

53. Якщо говорити про **Австрію**, то 19 січня 2019 року КРЕС отримала лист від Європейської Асоціації Адміністративних Суддів стосовно правового регулювання посади голови (та заступника голови) Адміністративного суду Відня. У листі зазначалися конкретні проблеми в цьому контексті та містилося прохання до КРЕС надати висновок щодо відповідності європейським стандартам законодавства про голову (і заступника голови) Адміністративного суду Відня, у тому числі в частині відбору та призначення голови (і заступника голови).

54. ЄААС вважає, що такий відбір та призначення залишилися в межах юрисдикції управління федеральної землі Відня, без залучення комітету суддів Адміністративного суду Відня, як це передбачено для інших суддів цього суду.

55. Питання, пов'язані з обранням або призначенням суддів, у тому числі голів судів, детально висвітлені в різних документах органів Ради Європи, зокрема, самої КРЕС, Венеціанської комісії та ГРЕКО.

56. У своєму Висновку від 29 березня 2019 року Бюро КРЕС зазначило, що, хоча «порядок відбору, призначення або обрання голів судів у державах-членах є різним»⁷¹, ці процедури «повинні проходити тим самим шляхом, що й відбір та призначення суддів. Це має включати процес оцінювання кандидатів та органу, уповноваженого відбирати та/або призначати суддів, відповідно до стандартів, встановлених у Рекомендації СМ/Rec(2010)12 та попередніх висновках КРЕС»⁷².

57. КРЕС наголосила, що «для збереження незалежності судової влади важливо, щоб призначення і підвищення суддів були незалежними і здійснювалися не законодавчою чи виконавчою владою, а, бажано, Радою правосуддя»⁷³.

⁷⁰ Зверніть увагу, що вся інформація, на яку посилаються в цьому розділі, була подана до КРЕС у травні-серпні 2019 року.

⁷¹ Див. Висновок КРЕС № 19 (2016) про роль голів судів, п. 37.

⁷² Висновок КРЕС № 19 (2016) про роль голів судів, п. 38.

⁷³ Див. Висновок КРЕС № 10 (2007) про Раду правосуддя на варті суспільства, п. 48.

58. Стандарти КРЄС знайшли своє відображення у Рекомендації Rec(2010)12, яка передбачає, що «орган, який приймає рішення щодо відбору та кар'єри суддів, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади»⁷⁴.

59. Бюро КРЄС дійшло висновку⁷⁵, що відмінність у процесі відбору голови та віце-голови Адміністративного суду Відня порівняно з іншими суддями суперечить цим стандартам. Процедура відбору та призначення голови та заступника голови Адміністративного суду Відня має бути такою ж, як і для інших суддів цього суду.

60. Член КРЄС від **Болгарії** стверджує, що питання про тривалість мандатів голів верховних судів (Голови Верховного адміністративного суду та Голови Верховного касаційного суду) та прийняття спеціальних правил імпичменту щодо цих посад є предметом публічних дискусій протягом декількох років. Існують пропозиції щодо скорочення строку повноважень суддів та прийняття спеціальних правил дострокового припинення їхніх повноважень. Однак, досі не внесено жодних змін до нормативно-правової бази з цього приводу.

61. У заключному звіті Європейської комісії з питань прогресу в Болгарії в рамках Механізму співпраці та верифікації (МСВ) від 22 жовтня 2019 року підкреслено прогрес, досягнутий у виконанні раніше встановлених критеріїв, зокрема прогрес щодо рекомендації створити репутацію прозорих та заслужених призначень на високі судові посади, включно з майбутнім призначенням нового Голови Верховного адміністративного суду. У звіті МСВ підтверджено тимчасове закриття цього критерію і зазначено, що, «хоча не можна оминати той факт, що існують актуальні поточні питання, які потребують подальшої уваги з боку болгарської влади, рекомендації, надані в січні 2017 року, були задовільно виконані»⁷⁶.

62. Член КРЄС від **Кіпру** зазначає, що рейтингова таблиця правосуддя Європейського Союзу 2017 року показала, що незалежність судової влади на Кіпрі сприймається як відносно висока, однак, при цьому, потреба в подальших реформах призвела до більш поглибленого перегляду судової системи. У березні 2019 року Єврокомісія представила звіт про поточний процес реформ на Кіпрі на запит Кіпру до Єврокомісії відповідно до Регламенту (ЄС)2017/825 про заснування Програми підтримки структурних реформ (Регламент ППСР).

63. 21 лютого 2019 року Верховний суд скасував поточну процедуру добору суддів, щоб привести її у відповідність до об'єктивних критеріїв добору суддів відповідно до європейських стандартів.

64. У зв'язку з цим уряд готує дев'ять законопроектів, спрямованих на реформування судової системи. Реформи включають зміни щодо поділу Верховного суду на Верховний Конституційний Суд та Суд третьої інстанції, а також створення Апеляційного суду з необхідною кількістю суддів. Крім того, будуть внесені зміни до складу Вищої ради юстиції, до якої увійдуть судді окружних судів, адвокат і генеральний прокурор. Законопроекти також запроваджують критерії добору суддів та створення суддівської школи. Наразі триває дискусія щодо заходів та реформ, необхідних для усунення існуючих недоліків та затримок у системі. Верховний Суд виклав свою позицію щодо законопроектів і висловив глибоке занепокоєння різними

⁷⁴ Rec(2010)12, пункт 46.

⁷⁵ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/opinion-29-march-2019-austria-2019-final/168093c034>

⁷⁶ Заключний звіт Європейської Комісії щодо прогресу в Болгарії в рамках МСВ, опублікований 22 жовтня 2019 року, с. 4-7.

положеннями, які, на його думку, можуть призвести до зміни конституційного ладу та політизації судової системи.

65. Якщо говорити про **Грузію**, то колишній член Бюро КРЄС та Голова Верховного адміністративного суду Швеції, Матс Мелін, взяв участь у місії Венеціанської комісії до Грузії 1-2 квітня 2019 року та у підготовці термінового висновку Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного суду Грузії.

66. Запит на отримання термінового висновку був зроблений у зв'язку з неповним складом Верховного суду Грузії, який налічував 10 суддів (на початку липня 2019 року мав налічувати лише 8 суддів). Відповідно до нової Конституції, він має складатися з 28 суддів⁷⁷.

67. Процедура призначення суддів Верховного Суду виявилася складною після подання Вищою радою правосуддя списку з 10 кандидатів до парламенту в грудні 2018 року. Зрештою цей список був відкликаний через протиріччя та критику з боку громадськості, громадянського суспільства та членів Вищої ради правосуддя, які стверджували, що процедурі відбору бракувало чітких та об'єктивних критеріїв, а також прозорості. З огляду на це НУО стверджували, що процес призначення контролюється політичною мережею впливових суддів, які не мають найкращу репутацію через попередні рішення та часткові призначення. Це призвело до заклику до розробки законодавчих змін, які б передбачали чіткі та об'єктивні критерії і прозору процедуру⁷⁸.

68. 16 грудня 2018 року набула чинності нова Конституція, що змінило процедуру відбору та призначення суддів Верховного Суду. До конституційної реформи Верховний Суд складався не менше ніж з 16 суддів, а тепер, за новою Конституцією, як уже зазначалося, він має складатися щонайменше з 28 суддів. Той факт, що згідно з новим положенням Конституції у складі цього суду має бути щонайменше 28 суддів, пояснює терміновість відбору кандидатів на 20 вакантних посад суддів Верховного Суду⁷⁹.

69. До конституційної реформи судді Верховного суду обиралися більшістю голосів членів Парламенту за поданням Президента Грузії, а строк їхніх повноважень становив не менше 10 років. За новою Конституцією — хоча Венеціанська комісія рекомендувала, щоб судді Верховного Суду призначалися безпосередньо Вищою радою правосуддя (ВРП) без залучення Парламенту або призначалися Президентом за поданням ВРП, щоб краще гарантувати їхню незалежність — судді Верховного суду тепер призначаються ВРП і обираються безстроково (до виходу у відставку) більшістю від загального складу Парламенту⁸⁰.

70. Отже, Верховний Суд Грузії фактично матиме абсолютно новий склад з призначенням 18-20 нових суддів, які будуть призначені безстроково. Оскільки нова Конституція залишила остаточне рішення про призначення

⁷⁷ Спеціальний висновок Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного Суду Грузії, виданий відповідно до статті 14а Правил процедури Венеціанської комісії, 16 квітня 2019 року (CDL-PI(2019)002), пункт 2.

⁷⁸ Спеціальний висновок Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного Суду Грузії, виданий відповідно до статті 14а Правил процедури Венеціанської комісії, 16 квітня 2019 року (CDL-PI(2019)002), пункт 3.

⁷⁹ Спеціальний висновок Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного Суду Грузії, виданий відповідно до статті 14а Правил процедури Венеціанської комісії, 16 квітня 2019 року (CDL-PI(2019)002), п.п. 9-10.

⁸⁰ Спеціальний висновок Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного Суду Грузії, виданий відповідно до статті 14а Правил процедури Венеціанської комісії, 16 квітня 2019 року (CDL-PI(2019)002), пункт 11.

за парламентом, це означає, що нинішній парламентській більшості буде довірено призначення практично нового Верховного Суду, склад якого, можливо, залишиться незмінним протягом наступних 20-30 років⁸¹.

71. Венеціанська комісія підкреслила, що це «важлива і дуже нестандартна, якщо не екстраординарна ситуація [...] Це робить процедуру висування і призначення цих суддів у Грузії ще більш важливою і такою, що має розглядатися з великою обережністю»⁸².

72. Венеціанська комісія, відповідно, рекомендувала, що «за цих обставин слід розглянути можливість заміни встановленого терміну повноважень чинних суддів Верховного Суду на безстрокове призначення, при цьому Парламент повинен призначати лише ту кількість суддів Верховного Суду, яка є абсолютно необхідною для того, щоб зробити роботу Верховного Суду ефективнішою»⁸³. «Питання полягає в тому, скільки нових суддів буде потрібно для реалізації цієї мети, має вирішуватися після консультацій з Верховним Судом. Подальші призначення можуть бути здійснені парламентом, обраним на наступних загальних виборах. Такий механізм може як полегшити нинішнє навантаження на Верховний Суд, так і забезпечити йому суспільну довіру і повагу, на яку він заслуговує в довгостроковій перспективі»⁸⁴.

73. Венеціанська комісія надала подальші рекомендації щодо конкретних змін, які необхідно внести до законодавства. Стандарти КРЄС були враховані при розробці цих рекомендацій, зокрема, завдяки участі колишнього члена Бюро КРЄС у процесі їх підготовки.

74. Член КРЄС від **Мальти** зазначає, що в даний час дебати зосереджені на способі призначення членів судової влади. Призначення Голови Верховного Суду є виключною і абсолютною прерогативою прем'єр-міністра, який може призначити на цю посаду будь-якого юриста з 12-річним досвідом роботи. Призначення інших суддів також є правом прем'єр-міністра, але в цьому випадку кандидати перед призначенням мають пройти перевірку Комісією, яка складається з п'яти осіб: Голови Верховного Суду, Генерального прокурора, Омбудсмена, Генерального аудитора та Голови Палати адвокатів. Рішення Комісії не є обов'язковим для уряду, який може, незважаючи на негативний висновок, приступити до призначення обраного ним члена, просто зробивши заяву в парламенті, що він бажає продовжити процес. Поки що не було жодного випадку, коли така заява була зроблена.

75. Венеціанська комісія розкритикувала цю процедуру, оскільки вона перебуває майже повністю під контролем чинного уряду. Венеціанська комісія запропонувала, щоб призначення суддів контролювалося діючими членами судової влади після оголошення конкурсу на заміщення вакантних посад. Уряд визначав би потреби, а відбір кандидатів залишався б повністю під контролем діючих суддів. Уряд відповів, що змінить

⁸¹ Спеціальний висновок Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного Суду Грузії, виданий відповідно до статті 14а Правил процедури Венеціанської комісії, 16 квітня 2019 року (CDL-PI(2019)002), пункт 12.

⁸² Спеціальний висновок Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного Суду Грузії, виданий відповідно до статті 14а Правил процедури Венеціанської комісії, 16 квітня 2019 року (CDL-PI(2019)002), пункт 13.

⁸³ Спеціальний висновок Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного Суду Грузії, виданий відповідно до статті 14а Правил процедури Венеціанської комісії, 16 квітня 2019 року (CDL-PI(2019)002), пункт 64.

⁸⁴ Спеціальний висновок Венеціанської комісії щодо відбору та призначення суддів Верховного Суду Грузії, виданий відповідно до статті 14а Правил процедури Венеціанської комісії, 16 квітня 2019 року (CDL-PI(2019)002), пункт 65.

систему відповідно до пропозиції Венеціанської комісії, але не визначив часових рамок для цього. Повідомляється, що, незважаючи на цю обіцянку, уряд має намір здійснити деякі призначення суддів.

76. У **Республіці Молдова** новий законопроект про реформування Верховного суду та органів прокуратури був підготовлений і переданий Венеціанській комісії для надання висновку. До складу Місії Венеціанської комісії зі встановлення фактів увійшла віце-президент КРСС, суддя Верховного Суду Словенії Ніна Бететто. Венеціанську комісію попросили оцінити, зокрема, положення законопроекту про оцінювання суддів і відповідну комісію, а також положення про склад і функціонування Вищої ради магістратури.

77. Зокрема, законопроект передбачає механізм оцінювання в рамках процесу реорганізації Верховного суду (ВС). Реорганізація ВС передбачає зміну його ролі щодо розгляду справ у касаційній інстанції через спрямування її діяльності на забезпечення однакової судової практики та зменшення кількості випадків розгляду справ по суті. Реорганізація також передбачає скорочення кількості суддів з 33 до 17. Для того, щоб визначити, які судді залишаться у ВС, буде створена спеціальна Тимчасова комісія з позасудового оцінювання (Комісія), яка оцінюватиме суддів за трьома основними критеріями: доброчесність, професійна діяльність та особисті якості, необхідні для роботи на посаді судді. Суддям, які не пройдуть оцінювання, буде запропоновано обрати посаду в судах нижчих інстанцій з наявних вакансій. Якщо суддя відмовляється від переведення, він може подати заяву про звільнення. Якщо після оцінювання у Верховного Суду залишиться менше 17 суддів, Комісія оголосить відкритий конкурс на заміщення вакантних посад для всіх кандидатів, які мають 10-річний стаж роботи на посаді судді (вимога чинної Конституції).

78. У Республіці Молдова також був підготовлений новий законопроект Стратегії реформування системи правосуддя, в якому викладені заплановані реформи судової системи, у тому числі в сфері призначення/самоврядування/дисциплінарної відповідальності суддів. Передбачається, відповідно, внесення змін до Конституції та посилення незалежності суддів і діяльності Вищої ради магістратури, що призведе до кращого управління судовою владою, а також забезпечення судів достатньою кількістю суддів та працівників судових органів. Це планують зробити разом зі створенням заходів щодо посилення доброчесності та підзвітності у сфері правосуддя. Уряд звернувся до Ради Європи з проханням надати експертну оцінку проекту Стратегії.

79. 10 вересня 2019 року у **Північній Македонії** Судова рада звільнила Голову Верховного Суду за заявлене порушення вимог професійної поведінки. Звільнення відбулося в результаті тривалого дисциплінарного провадження. У листах до міжнародної спільноти, у тому числі до Ради Європи, Голова стверджував, що підстави, на яких було розпочато процедуру, більше не містяться в Законі «Про судоустрій» з нещодавніми змінами (Офіційний вісник 96/19) щодо загальних підстав для звільнення, а тому процедура проти нього повинна бути припинена. У скарзі також зазначалося, що відповідальність була встановлена за голосування в колегії, яке мало бути таємним, і порушувало принцип, згідно з яким суддя не повинен нести відповідальність за голосування або думку, висловлену у справі.

80. МЕДЕЛ та ЄААС стверджують, що в **Польщі** склалася дуже складна ситуація через велику кількість проблем, які постали перед судовою владою. Серед найбільш приголомшливих подій і загроз, що послаблюють незалежність судової влади, МЕДЕЛ визначає, зокрема, реформування Верховного Суду, зниження пенсійного віку, що є предметом поточної процедури з усунення порушень з боку Європейської

комісії⁸⁵, а також створення двох нових палат Верховного Суду: Палати у справах громадськості та Дисциплінарної палати, судді яких призначаються новою політично залежною Національною радою з питань судочинства. Ці та інші реформи польської судової системи були предметом численних заяв МЕДЕЛ⁸⁶.

81. МЕДЕЛ «закликає КРЄС чітко і ясно заявити у своєму звіті, що наразі над польською судовою системою нависає серйозна загроза опинитися під тотальним контролем виконавчої влади, що призведе до повної втрати незалежності»⁸⁷.

82. Додаткові труднощі, що стосуються становища суддів у Польщі, описані нижче, зокрема в розділах, які присвячені організаційній незалежності судової влади, дисциплінарним заходам проти суддів, а також публічному обговоренню та критиці суддів.

83. Якщо говорити про **Сербію**, то Асоціація суддів Сербії у своєму листі від 16 квітня 2018 року звернулася до КРЄС з проханням оцінити відповідність запропонованих змін до Конституції європейським стандартам, у тому числі щодо підстав для звільнення суддів. Таких підстав для звільнення було визначено три: 1) якщо суддю було засуджено за вчинення кримінального правопорушення, за яке передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не менше шести місяців, або за вчинення кримінального правопорушення, що робить його/її негідним посади судді; 2) якщо суддя некомпетентно виконує свої обов'язки; 3) якщо суддя вчинив тяжкий дисциплінарний проступок.

84. Бюро КРЄС дійшло висновку, що посилання на «некомпетентність» є занадто розпливчастим і потенційно небезпечним для суддівської незалежності. Наприклад, у справі, де суддю було звільнено за «порушення присяги», ЄСПЛ постановив, що «відсутність будь-яких керівних принципів і практики, що встановлюють послідовне і обмежувальне тлумачення правопорушення «порушення присяги», а також відсутність належних правових гарантій призвели до того, що відповідні положення національного законодавства виявилися непередбачуваними з точки зору їх наслідків»⁸⁸.

85. «Некомпетентність» як підстава для звільнення може бути навіть більш небезпечною, ніж «порушення присяги», оскільки її складніше оцінити, виміряти та кількісно визначити, і вона може стати засобом тиску, у тому числі політичного, на суддів. Таким чином, Бюро КРЄС рекомендувало вилучити «некомпетентність» як підставу для звільнення судді.

⁸⁵ Див. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_en.htm

⁸⁶ Див. <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/383-medel-communique-on-the-situation-of-the-constitutional-court-in-poland> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/473-medel-sofia-statement> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/467-medel-statement-on-the-eu-commission-s-decision-of-bringing-poland-to-the-ecj> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/457-solidarity-with-the-judges-of-the-polish-supreme-court> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/408-krakow-declaration> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/397-medel-statement-on-the-reform-of-the-supreme-court-in-poland-keep-the-rule-of-law-in-poland> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/367-medel-declaration-on-reforms-of-the-judiciary-in-poland>

⁸⁷ Внесок МЕДЕЛ до Звіту про незалежність та неупередженість судової влади в державах-членах Ради Європи (видання 2019 року), р. 3.

⁸⁸ Див. ЄСПЛ Олександр Волков проти України, Application № 21722/11, FINAL 27/05/2013, п. 185.

86. З приводу проблеми звільнення судді за вчинення серйозного дисциплінарного проступку, то Бюро КРЄС зазначило⁸⁹, що це положення, як і положення про кримінальний злочин як підставу для звільнення, вочевидь вимагає ухвалення дієвого і чіткого основного законодавства, яке б визначало конкретні проступки, що можуть призвести до звільнення, а також процедуру, якої слід дотримуватися в таких випадках. Основні елементи цієї процедури повинні бути включені до Конституції.

87. Венеціанська комісія також опублікувала Висновок⁹⁰ щодо цього проекту змін, в якому, зокрема, зазначалося, що «дисциплінарна відповідальність суддів і прокурорів не охоплюється проектом змін, але в ньому викладені дуже розпливчасті підстави для звільнення суддів і заступників прокурорів. Важливо, щоб у проекті змін було надано більше деталей щодо дисциплінарної відповідальності та звільнення. Слід уникати використання нечіткої термінології, такої як «некомпетентність» без подальшої конкретики, і тому її слід вилучити»⁹¹.

88. Після отримання висновку Венеціанської комісії сербська влада внесла низку позитивних змін до поправок, які були високо оцінені в Меморандумі Секретаріату Венеціанської комісії⁹². Зокрема, у ньому зазначалося, що новий текст, поданий на розгляд Венеціанської комісії, «містить більше деталей і конкретики щодо дисциплінарної відповідальності та звільнення як суддів, так і прокурорів. Зокрема, формулювання тепер звучить так: «Суддя також може бути звільнений через некомпетентність, якщо у значній кількості випадків він явно не відповідає критеріям задовільної роботи, встановленим законом та оціненим Вищою судовою радою»⁹³.

89. Поправки ще не прийняті; ймовірно, вони будуть винесені на голосування на конституційному референдумі в 2020 році.

90. Член КРЄС від **Словацької Республіки** відзначає, що, незважаючи на зміни у відборі нових суддів через процедуру колективного відбору, запроваджену у 2017 році, не відбувається постійного поповнення суддівського корпусу, в тому числі через майбутню природну зміну поколінь (через три роки приблизно 300 суддів досягнуть 65-річного віку — віку, коли суддя може бути відправлений на пенсію). Це може поставити під загрозу швидкість та якість роботи судової системи, оскільки складний процес добору нових суддів часто триває рік з моменту звільнення судді.

⁸⁹ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>

⁹⁰ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судову владу в Сербії, ухвалений Венеціанською комісією на 115 пленарному засіданні (Венеція, 22-23 червня 2018 року) (CDL-AD(2018)011).

⁹¹ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судову владу в Сербії, ухвалений Венеціанською комісією на 115 пленарному засіданні (Венеція, 22-23 червня 2018 року) (CDL-AD(2018)011), пункт 92(4).

⁹² Див. Меморандум Секретаріату Венеціанської комісії щодо відповідності проекту змін до конституційних положень про судоустрій, поданого Міністерством юстиції Сербії 12 жовтня 2018 року, з Висновком Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судоустрій (CDL-AD(2018)011), який Венеціанська комісія взяла до відома на своєму 116-му пленарному засіданні (Венеція, 19-20 жовтня 2018 року) (CDL-AD(2018)023).

⁹³ Див. Меморандум Секретаріату Венеціанської комісії щодо відповідності проекту змін до конституційних положень про судоустрій, поданого Міністерством юстиції Сербії 12 жовтня 2018 року, з Висновком Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судоустрій (CDL-AD(2018)011), який Венеціанська комісія взяла до відома на своєму 116 пленарному засіданні (Венеція, 19-20 жовтня 2018 року) (CDL-AD(2018)023), пункт 17.

91. При заповненні суддівських вакансій недостатньо використовується інститут судді-стажиста (традиційний до 2011 року), чия підготовка до роботи на посаді судді (під наглядом судді-тренера) зазвичай триває щонайменше 3 роки. З моменту його повторного введення у 2015 році було призначено лише 16 суддів-стажистів по всій Словаччині. Таким чином, систематична довгострокова підготовка до роботи на посаді судді практично відсутня, що, як видається, позначається на професіоналізмі нових суддів.

92. Спосіб припинення повноважень судді у зв'язку з досягненням 65-річного віку, коли за чинним законодавством (з урахуванням практики Конституційного Суду) фактично рішення про те, чи вноситиме Рада суддів подання про звільнення такого судді і коли саме, приймає Президент, а потім вирішує, чи відкликати суддю і коли саме, призводить до небажаного стану невизначеності щодо суддів, які досягли 65-річного віку.

93. Член КРЄС відносно **Швейцарії** заявляє, що цілком зрозуміло, що процедура призначення суддів у Швейцарії, які обираються парламентами (рідше — прямим всенародним голосуванням), а не призначаються незалежним органом або виконавчою владою — може викликати питання у державах-членах, які не знайомі зі швейцарською системою. Звичайно, така процедура передбачає більший вплив законодавчої влади на рішення про призначення, ніж в інших державах. Це означає ризики, описані в пункті 16 Звіту про незалежність та неупередженість суддів у державах-членах Ради Європи у 2017 році (далі - Звіт 2017 року). Водночас, як пояснюється у пунктах 85-87 Звіту 2017 року, ця процедура призначення має дуже давню традицію у Швейцарії, де вона сприймається як вираження демократії в судовій системі (Звіт 2017 року, пункт 86). Крім того, завдяки цій давній традиції парламенти розробили належний спосіб реалізації свого права обирати суддів, утримуючись від призначення (або відмови у призначенні, див. Звіт за 2017 рік, п. 84) з політичних мотивів - хоча винятки трапляються, особливо на рівні кантонів. Практика більше, ніж формальні правила, гарантує неупередженість рішень про призначення (див. з цього приводу Звіт за 2017 рік, п. 16). Крім того, слід зауважити, що вибори до парламенту часто готують експерти, які є або членами незалежних консультативних груп, або членами парламентських комісій. Останні існують для виборів федеральних суддів та суддів Верховного Суду з 2003 року: комісія, що складається з членів обох палат парламенту, які представляють політичні партії, що входять до парламенту, аналізує програми кандидатів, проводить слухання і, нарешті, пропонує одну кандидатуру для виборів.

94. ЄААС та МЕДЕЛ стверджують, що в **Туреччині** залишаються актуальними проблеми, про які вони повідомляли у 2017 році та які були висвітлені у звіті Бюро КРЄС за 2017 рік. ЄААС насамперед посилається на звіти та документи Платформи незалежного правосуддя в Туреччині, членом якої є ЄААС, в яких порушуються питання, пов'язані зі звільненням суддів з посад та переведенням їх до віддалених судів, а також з розслідуваннями та арештами суддів в рамках заходів надзвичайного стану, які були запроваджені після спроби «державного перевороту» в 2016 році⁹⁴ і з того часу скасовані.

95. Раніше ЄСПЛ у справі про звільнення судді на підставі законодавчого акту, прийнятого під час надзвичайного стану, встановив, що існує новий засіб правового захисту, передбачений Законодавчим актом № 6851, що дозволяє позивачці оскаржити своє звільнення у Верховному адміністративному суді⁹⁵. Рішення останнього можна було потім оскаржити в Конституційному суді. ЄСПЛ також зазначив, що його висновок жодним чином не впливає на можливий повторний розгляд питання про ефективність відповідного засобу

⁹⁴ Див. <http://www.aej.org/blog> ; https://www.aej.org/media/files/2019-01-23-22-Platform_Universal%20Declaration%20of%20Human%20Rights%20and%20its%20recognition%20in%20Turkey.pdf ; <http://www.aej.org/media/files/2017-07-20-74-Situation%20of%20Turkish%20Judiciary%20-%20Platform%20Report.pdf>

⁹⁵ Вищим адміністративним судом Туреччини є Державна рада Туреччини.

правового захисту, і, зокрема, на здатність національних судів розробити послідовну судову практику, сумісну з вимогами ЄКПЛ⁹⁶.

96. Член КРЕС від Туреччини повідомляє, посилаючись на інформацію, отриману Бюро з питань судових спорів Ради суддів і прокурорів (РСП), що всі звільнені судді подали позов до Державної ради (Верховного адміністративного суду), причому деякі з них подали кілька позовів з одного й того ж питання. За даними РСП станом на 1 вересня 2019 року, Державна рада завершила 9 слухань і прийняла рішення у цих справах. РСП ще не була офіційно повідомлена про рішення, але цілком імовірно, що це відбудеться найближчим часом. Відносно інших справ, то більшість з них ще не дійшли до стадії винесення остаточного рішення.

97. Якщо розглядати **Україну**, то після внесення змін до Конституції та законодавства у 2016 році до Верховного Суду було призначено новий склад суддів. Нові судді з різною спеціалізацією приступили до виконання своїх обов'язків після успішного завершення процедури, спрямованої на відбір кандидатів з необхідним рівнем професійної компетентності та доброчесності. Іншим важливим результатом конституційних змін стала реальна незалежність судової влади та її самоврядних структур від парламенту. Це стало одним із пунктів, які лежали в основі висновку ЄСПЛ про порушення у справі «Олександр Волков проти України»⁹⁷. Унаслідок зміни влади після президентських і парламентських виборів 2019 року були висунуті нові законодавчі пропозиції щодо судової влади та її структур, зокрема щодо кількості суддів Верховного Суду, структури, повноважень і членства органів суддівського самоврядування, а також правил, що регулюють дисциплінарне провадження щодо суддів.

98. Як повідомили ЗМІ 12 вересня 2019 року, «міжнародні експерти проектів Європейського Союзу, Канади та США розкритикували законопроект про зміни в органах суддівського врядування № 1008 і закликали Верховну Раду не ухвалювати документ без залучення до його обговорення спеціалістів»⁹⁸. Зміни стосуються таких нормативно-правових актів: ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», ЗУ «Про Вищу раду правосуддя» та ЗУ «Про очищення влади».

99. Бюро КРЕС вважає, що важливо спиратися на здобутки попередніх реформ в Україні, які отримали широке визнання в міжнародному співтоваристві. Бюро КРЕС сподівається, що Україна досягне подальшого прогресу і забезпечить відповідність судової системи, зокрема, процедури обрання на посаду судді будь-якого рівня, стандартам Ради Європи.

100. Бюро КРЕС у зв'язку з цим також зазначає, що деякі аспекти вищезгаданого законопроекту № 1008, особливо щодо пропозиції скорочення кількості суддів Верховного Суду та проходження діючими суддями нової процедури відбору з метою їх (повторного)призначення, переведення або звільнення, викликають серйозне занепокоєння з точки зору принципу незмінюваності та мають бути переглянуті.

⁹⁶ Див. ЄСПЛ Чатал проти Туреччини, application 2873/17, 10 березня 2017 року.

⁹⁷ ЄСПЛ Олександр Волков проти України (Application № 21722/11), 9 січня 2013 року.

⁹⁸ Див. <https://ukranews.com/news/653333-izmeneniya-sistemy-pravosudiya-po-zakonoproektu-1008-ne-mogut-byt-prinyaty-bez-otkrytoj-diskussii> ; <https://www.unian.net/politics/10682274-predstavitelstvo-es-i-posolstvo-kanady-v-ukraine-negativno-ocenili-zakonoproekt-1008.html>

101. Загалом, Бюро КРЄС вважає, що було б важливо, щоб усі реформи ґрунтувалися на стандартах Ради Європи, зокрема, на практиці ЄСПЛ, висновках КРЄС та Венеціанської комісії, а також на рекомендаціях ГРЕКО.

В. Організаційна незалежність: Ради правосуддя та управління судами

102. Член КРЄС від **Андорри** зазначає, що Вища рада правосуддя (ВРП) не має організаційних функцій. Такі функції належать виключно головам судів, які зазвичай є суддями тієї ж юрисдикції. Хоча це не викликає значного занепокоєння, при призначенні голів судів ВРП повинна консультиватися з членами суду. Результат консультацій не є обов'язковим до виконання. Деякі судді хотіли б мати більш вирішальну участь у цьому процесі.

103. КРЄС отримала, як уже зазначалося вище, лист щодо **Австрії** від ЄААС 19 січня 2019 року. Окрім вищезазначених питань, лист також стосувався повноважень та юрисдикції голови Адміністративного суду Відня, та відносин між головою та місцевою владою землі Відень відповідно до чинних європейських стандартів. Зокрема, ЄААС вказала на те, що, на її думку, повноваження президента є надто широкими, і зазначила, що вони не збалансовані механізмами забезпечення прозорості, залучення та інформування громадськості.

104. Як зазначає ЄААС, голова Адміністративного суду Відня підпорядковувався наказам уряду землі Відень у питаннях судочинства (як повідомлялося, до голови застосовувався розділ 20 віденського Закону про державну службу, де чітко регламентувалося, що службовці повинні виконувати накази).

105. Однак інформація, отримана від члена КРЄС щодо Австрії, свідчить про те, що стосовно видання розпоряджень виконавчої влади (місцева влада землі або її адміністрації) голові суду не існує чіткого законодавчого положення, яке б передбачало, що такі розпорядження є можливими і що голова суду повинен їх виконувати. Правове положення, яке цитувалося в запиті ЄААС (розділ 20 віденського Закону про державну службу), регулювало загальні обов'язки державних службовців по відношенню до своїх начальників. Питання полягало в тому, чи застосовується це положення до відносин між головою суду та місцевою владою землі, і якщо так, то за яких обставин.

106. Таким чином, Бюро КРЄС висловило занепокоєння з приводу нечіткості правового регулювання щодо можливості місцевої влади землі віддавати накази голові суду, зважаючи на складність цього питання та важливість захисту незалежності голови суду і впевненості населення у цій незалежності. Беручи до уваги широкі повноваження голови Адміністративного суду Відня, було б дуже проблематично, якби на здійснення цих повноважень якимось чином впливали накази місцевої влади землі.

107. Отже, Бюро КРЄС дійшло висновку⁹⁹, що ситуація щодо можливого підпорядкування голови Адміністративного суду Відня розпорядженням місцевої влади землі у питаннях судочинства є незрозумілою і має бути принаймні прояснена, а якщо вона існує, то скасована шляхом внесення змін до законодавства.

⁹⁹ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/opinion-29-march-2019-austria-2019-final/168093c034>

108. Член КРЕС від **Бельгії** зазначає, що метою ухваленого у 2014 році Закону про незалежне управління судовою системою було передати управління правосуддям таким новоствореним органам: Колегії судів і трибуналів, Колегії державних прокурорів та Виконавчому комітету Касаційного суду. Законодавець залишив на розсуд уряду визначення обсягу, стадій та способів передачі повноважень, що досі не зроблено через п'ять років після ухвалення закону. Таке делегування повноважень уряду викликає питання щодо дотримання принципу законності організації судової влади. Закон створює систему нагляду з боку Міністра юстиції та Міністра фінансів за виконанням актів вищезазначеними Колегіями. Одним з механізмів такого нагляду є договір про управління. Заявлена мета полягає у визначенні пріоритетів, спрямуванні виділених ресурсів відповідно до їх цілей і, відповідно, у наданні виконавчій владі можливості відігравати значну роль у формуванні судової політики. Закон передбачає, що два Урядових комісари беруть участь у засіданнях Колегій і мають право оскаржувати рішення колегій перед Міністром. Ця система в її нинішньому вигляді викликає занепокоєння щодо дотримання незалежності судової влади на організаційному рівні.

109. З 2014 року Міністерство юстиції перестало бути самостійним в питаннях підбору кадрів. З цієї причини судова влада прирівнюється до державної адміністрації: жоден суддя, помічник судді або секретар не може бути призначений, прийнятий на роботу або підвищений без згоди фінансової інспекції. Ця згода надається лише за наявності достатніх бюджетних коштів. Загальною основою для оцінки такого структурного розподілу є складна математична модель планування бюджету, яка не враховує ані штатну структуру, визначену законодавством, ані функціонально виправданий характер тієї чи іншої посади. У деяких країнах працівники повністю задіяні, тоді як в інших — лише на 80% або 90%, залежно від відповідної кваліфікації.

110. У цій галузі практика недобору кадрів на передбачені законом посади та обмеження фінансування призводить до недобросовісної конкуренції між різними судовими установами за отримання істотної частки з бюджету. Такий підхід також підриває функціонування судової влади і, відповідно, її здатність виконувати свою конституційну роль. Нестача суддівських кадрів та інших працівників призводить до затягування строків розгляду справ, особливо в апеляційній інстанції. Асоціації суддів вживають різних заходів для дотримання передбачених законом кадрових вимог.

111. МЕДЕЛ повідомляє, що в **Болгарії** суддівська палата Вищої ради правосуддя складається з 14 членів і включає голів Верховного касаційного суду та Верховного адміністративного суду, шість членів, обраних безпосередньо суддями, та шість членів, обраних парламентом. Наразі судді, обрані своїми колегами, складають лише 6 з 14 членів цього органу. МЕДЕЛ вказує на те, що це суперечить європейським стандартам.

112. Бюро КРЕС зауважує у зв'язку з цим, що дійсно, відповідно до Великої хартії суддів: «Рада повинна складатися або виключно з суддів, або зі значної більшості суддів, обраних їхніми колегами»¹⁰⁰. Водночас, Рекомендація Rec(2010)12 передбачає, що «не менше половини членів таких рад повинні становити судді, обрані їхніми колегами з усіх рівнів судової системи з дотриманням принципу плюралізму в судовій владі»¹⁰¹. Склад Вищої судової ради Болгарії не відповідає жодному з цих двох положень.

113. МЕДЕЛ також заявляє, що вибори членів суддівської палати парламентом, на їхню думку, несуть ризик політизації. Вони стверджують, що процес призначення членів за парламентською квотою не є прозорим. Ці члени під час дії мандату можуть продовжувати підтримувати зв'язки з політичними партіями, які їх висунули.

¹⁰⁰ Велика Хартія суддів КРЕС (основоположні принципи), пункт 13

¹⁰¹ Rec(2010)12, пункт 27.

МЕДЕЛ констатує, що суддівська палата Вищої ради правосуддя в цілому не відповідає очікуванням суддів і суспільства щодо забезпечення незалежності судової влади та окремих суддів. Вища рада правосуддя 23 жовтня 2018 року ухвалила Стандарти забезпечення незалежності суддів. Це позитивна подія. Вплив цього документу ще належить оцінити.

114. У заключному звіті Європейської комісії про прогрес у Болгарії в рамках Механізму співпраці та верифікації (МСВ), опублікованому 22 жовтня 2019 року, підкреслено прогрес, досягнутий у виконанні встановлених раніше контрольних показників, зокрема щодо наступних рекомендацій: 1) забезпечити прозорі вибори до майбутньої Вищої ради правосуддя з проведенням публічних слухань у Народних зборах до обрання членів за парламентською квотою та наданням громадянському суспільству можливості висловити свої зауваження щодо кандидатів; 2) для покращення практичного функціонування судової інспекції та подальших дій Вища рада правосуддя за висновками інспекції, зокрема щодо питань доброчесності, розглянути можливість звернення за зовнішньою допомогою, наприклад, до Служби підтримки структурних реформ та/або Ради Європи.

115. У звіті МСВ підтверджено тимчасове закриття цих контрольних показників і зазначено, що, «хоча не можна оминати той факт, що існують актуальні поточні питання, які потребують подальшої уваги з боку болгарської влади, рекомендації, надані в січні 2017 року, були задовільно виконані»¹⁰².

116. Член КРЄС від **Хорватії** зазначає, що Державна судова рада має обмежені повноваження щодо обрання, підвищення та звільнення суддів з посади, а також здійснення дисциплінарних проваджень проти суддів. Цей орган не має повноважень щодо управління судами, які здебільшого знаходяться під контролем Міністерства юстиції та голів судів.

117. Державна судова рада є незалежним органом, оскільки вона обирається, формується та виконує свої обов'язки. Однак вона не займає публічної позиції, коли йдеться про незалежність судової влади або окремих суддів, хоча в Конституції вона визначена як орган, покликаний захищати незалежність і безсторонність судової влади.

118. Член КРЄС від **Мальти** зазначає, що управління судами знаходиться під контролем державних службовців. Судова влада не має права голосу при призначенні, звільненні або заміні працівників, які перебувають під безпосереднім контролем Генерального директора, призначеного урядом. Іноді, коли йдеться про кадрові зміни, з представниками судової влади проводяться консультації, але останнє слово за Генеральним директором.

119. Беручи до уваги **Чорногорію**, варто наголосити на тому, що 1 червня 2018 року КРЄС отримала листа від Асоціації суддів щодо наявних проблем зі створенням Судової ради Чорногорії, а також з її складом. Проблема полягала в тому, що чотири члени Судової ради з числа відомих юристів мали бути обрані парламентом більшістю у дві третини голосів, а через бойкот роботи парламенту з боку опозиції ця більшість не була досягнута. Якщо нова Судова рада не буде створена до 2 липня 2018 року, існує ризик, що судова влада не зможе функціонувати.

¹⁰² Заключний звіт Європейської Комісії щодо прогресу в Болгарії в рамках МСВ, опублікований 22 жовтня 2019 року, с. 4-7.

120. Асоціація також зазначила, що до складу Судової ради входили Голова та дев'ять членів: Голова Верховного Суду, чотири судді, чотири видатні юристи та міністр, відповідальний за судові справи. Голова Судової ради обирався з числа членів Судової ради і мав «золотий голос» у разі рівної кількості голосів. Однак, після внесення змін до Конституції Чорногорії, а також до Закону «Про Судову раду та суддів» Голова не може бути обраний з числа суддів. На думку Асоціації суддів, це суттєво поставило під загрозу автономію та незалежність судової влади і відкрило двері для прямого політичного тиску на роботу судової влади, що було продемонстровано конкретною ситуацією з нездатністю Парламенту обрати членів Судової ради з числа відомих юристів.

121. Бюро КРЕС спиралося на Велику хартію суддів КРЕС (2010), а також на Висновок КРЕС № 10 (2007) про Раду суддів на варті суспільства, в якому зазначено, що такі ради можуть складатися або виключно з суддів, або мати змішаний склад — суддів та інших працівників¹⁰³. У разі змішаного складу (судді та інші), з метою запобігання будь-яким маніпуляціям або неправомірному тиску, значну більшість членів Ради повинні становити судді, обрані своїми колегами¹⁰⁴.

122. У разі змішаного складу, функціонування Ради правосуддя не повинно допускати жодних поступок парламентській більшості та тиску з боку виконавчої влади, а також бути вільним від будь-якого підпорядкування політичним партійним міркуванням, щоб вона могла захищати цінності та фундаментальні принципи правосуддя¹⁰⁵.

123. Бюро КРЕС дійшло висновку щодо Чорногорії, що, хоча вимога більшості у дві третини голосів у парламенті для обрання чотирьох членів Судової ради з числа відомих юристів сама по собі була прийнятною, оскільки передбачала кваліфіковану більшість, яка потребує значної підтримки опозиції. Загальний склад Судової ради не відповідав стандартам КРЕС, оскільки лише половина її членів були суддями, і, крім того, Голова Ради не міг бути суддею, що входить до її складу.

124. Як повідомлялося 21 червня 2019 року, влада не дослухалася до пропозицій КРЕС, і Парламент не зміг призначити чотирьох членів Судової ради з числа відомих юристів, оскільки депутати від опозиції не з'явилися на голосування, а необхідної більшості не вдалося досягти¹⁰⁶.

125. ЄААС доводила до відома КРЕС численні звіти та документи, що стосуються ситуації в **Польщі**, зокрема заяву ЄААС про ситуацію в польській судовій системі від 28 червня 2018 року¹⁰⁷, позиційний документ Виконавчої ради Європейської мережі рад правосуддя від 16 липня 2018 року, за яким слідує рішення Генеральної асамблеї ЄМРП від 17 вересня 2018 року про призупинення членства Польської національної ради суддів¹⁰⁸, а також численні резолюції та декларації, прийняті польськими суддівськими асоціаціями¹⁰⁹. Це також стосується документів, ухвалених ЄАС¹¹⁰ та МЕДЕЛ¹¹¹.

¹⁰³ Див. Висновок КРЕС № 10 (2007) про Раду правосуддя на варті суспільства, п. 16.

¹⁰⁴ Ibid., пункт 18.

¹⁰⁵ Ibid., пункт 19.

¹⁰⁶ Див. <https://www.mina.news/english/no-necessary-majority-for-election-of-judicial-council-members/>

¹⁰⁷ Див. <https://www.aeaj.org/media/files/2018-06-28-17-Scan2Mail.pdf>

¹⁰⁸ Див. <https://www.ency.eu/node/495>

126. МЕДЕЛ також вказує на труднощі, пов'язані з незалежністю судової влади в Польщі, звертаючи увагу, зокрема, на реформування Національної ради правосуддя та залежність цієї інституції від виконавчої влади¹¹².

127. Бюро КРЕС розглянуло ці питання у своєму звіті за 2017 рік, виходячи з ситуації, що склалася на той час. Висновки та заяви щодо ситуації в Польщі були ухвалені 7 квітня 2017 року, 17 липня 2017 року та 12 жовтня 2017 року. На пленарному засіданні КРЕС 10 листопада 2017 року було також прийнято Заяву щодо ситуації з незалежністю судової влади в Польщі. Ці документи відображають оцінку КРЕС щодо серйозності ситуації, у якій опинилися судді в Польщі внаслідок прийняття Закону «Про Верховний суд» у грудні 2017 року, Закону «Про Національну раду суддів», прийнятого також у грудні 2017 року, та Закону «Про організацію судів загальної юрисдикції», прийнятого в липні 2017 року.

128. Розробка цих законопроектів та їх ухвалення також зазнали різкої критики з боку Ради Європи, Європейського Союзу та низки міжнародних організацій, зокрема, Європейської мережі рад правосуддя¹¹³, Ради адвокатур та юридичних асоціацій Європи¹¹⁴, Європейської асоціації суддів, Європейської асоціації адміністративних суддів, а також Вищої ради правосуддя Італії¹¹⁵.

129. Серед останніх подій з боку Ради Європи — заява Комісара Ради Європи з прав людини від 3 вересня 2019 року, у якій вона зазначила: «У березні в Польщі я підняла питання про судову реформу в країні, що супроводжувалася публічно фінансованою кампанією з дискредитації суддів і негативними заявами чиновників, і дійшла висновку, що вона мала значний вплив на функціонування та незалежність судової системи країни, включаючи Конституційний суд і Раду правосуддя. Я також критикувала звільнення, заміщення та пониження в посаді сотень голів судів і прокурорів, використання дисциплінарних проваджень проти суддів і прокурорів, які висловлювали свої погляди, а також поєднання владних функцій Міністра юстиції та Генерального прокурора в руках діючого політика»¹¹⁶.

¹⁰⁹ На прикладі: <http://themis-sedziowie.eu/materials-in-english/resolution-of-assembly-of-representatives-of-judges-of-the-regional-court-in-lodz-11-june-2018/>

¹¹⁰ Див. https://www.aeaj.org/media/files/2018-11-17-47-EAJ%20resolution%20on%20Poland_MArrakech%202018.pdf

¹¹¹ Див. https://www.medelnet.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=408:krakow-declaration&catid=57:europa&Itemid=179

¹¹² Див. <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/460-medel-statement-on-the-suspension-of-the-polish-judiciary-council-by-the-encj> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/activities/an-independent-judiciary/507-medel-statement-on-the-new-infringement-procedure-against-poland> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/473-medel-sofia-statement> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/467-medel-statement-on-the-eu-commission-s-decision-of-bringing-poland-to-the-ecj> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/408-krakow-declaration> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/367-medel-declaration-on-reforms-of-the-judiciary-in-poland>

¹¹³ Див. заява Виконавчої ради Європейської мережі рад правосуддя від 17 липня 2017 року.

¹¹⁴ Президент Ради адвокатур та юридичних асоціацій Європи написав листа з цього приводу президенту Польщі 18 липня 2017 року.

¹¹⁵ Див. Резолюція, затверджена Вищою правосуддя Італії (Consiglio Superiore della Magistratura) 20 липня 2017 року.

¹¹⁶ Див. Заяву Комісара Ради Європи з прав людини від 3 вересня 2019 року під назвою «Незалежність суддів та судової влади під загрозою» на <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat>

130. Більше того, у своїй Доповіді за результатами візиту до Польщі в березні 2019 року, опублікованій 28 червня 2019 року, Комісар Ради Європи з прав людини, посилаючись на документи Бюро КРЄС щодо Польщі, зазначила, що «різні аспекти широкомасштабних судових реформ у Польщі викликали серйозну стурбованість, висловлену багатьма внутрішніми зацікавленими сторонами, а також міжнародними партнерами Польщі. Реформи, що проводилися в кілька етапів з кінця 2015 року і досі тривають, мали значний вплив на функціонування та незалежність практично всіх ключових структурних елементів польської системи правосуддя»¹¹⁷.

131. 24 травня 2018 року КРЄС отримала листа від Асоціації польських суддів «IUSTITIA» з проханням ще раз висловити свою позицію, зокрема, щодо процесу заміщення 149 голів та віце-голів польських судів, формування нової Національної ради правосуддя, припинення повноважень Першого голови та суддів Верховного Суду та нової моделі дисциплінарного провадження для суддів.

132. Бюро КРЄС поділяє глибоку стурбованість Асоціації «IUSTITIA» щодо Закону «Про організацію загальних судів», що надає Міністру юстиції, який одночасно є Генеральним прокурором, повноваження звільняти голів судів та призначати їх на посади, а також інші повноваження у сфері управління судами. Процес заміни 149 голів та заступників голів польських судів явно не відповідав стандартам Ради Європи щодо незалежності судової влади, і КРЄС вважає його серйозним відступом від принципів верховенства права та незалежності судової влади в Польщі.

133. Відносно формування нової Національної ради правосуддя Польщі, Бюро КРЄС погодилося з тим, що, виходячи з уже прийнятого переглянутого нового закону, це є серйозним кроком назад і суперечить чинним стандартам Ради Європи.

134. Відповідаючи на питання про припинення повноважень першого Голови та суддів Верховного Суду, Бюро КРЄС зазначило, що згідно з новим Законом «Про Верховний Суд», останній підпорядковується Міністру юстиції/Генеральному прокурору в питаннях організації роботи Суду та його кадрового забезпечення. Міністр юстиції/Генеральний прокурор також був наділений виключним правом висувати кандидатів на посади суддів Верховного Суду. Таким чином, Закон підривав принцип поділу державної влади, верховенство права та незалежність судової влади в Польщі.

135. Бюро КРЄС¹¹⁸ підтвердило, що нова парламентська більшість та уряд не повинні ставити під сумнів призначення або перебування на посаді суддів, які вже були призначені належним чином¹¹⁹. Будь-яка зміна віку обов'язкового виходу на пенсію суддів не повинна мати зворотної сили¹²⁰. Крім того, це положення суперечило гарантіям статті 6 ЄКПЛ, оскільки чинні судді Верховного Суду, як виявляється, не мали можливості оскаржити припинення їхніх повноважень у судовому органі¹²¹.

¹¹⁷ Див. Звіт Комісара Ради Європи з прав людини за результатами візиту до Польщі 11-15 березня 2019 року, опублікований 28 червня 2019 року (CommDH(2019)17), п. 59, <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-poland-from-11-to-15-march-2019-by-dunja-mijato/168094d848>

¹¹⁸ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/ccje-bu-2018-6rev-en-statement-poland-en/16808b5014>

¹¹⁹ Див. Висновок КРЄС № 18 (2015) про становище судової влади та її співвідношення з іншими гілками влади в сучасній демократії, п. 44.

¹²⁰ Універсальна хартія судді, ст. 8, затверджена Міжнародною асоціацією суддів 17 листопада 1999 року.

¹²¹ У зв'язку з цим Бюро КРЄС послалося на рішення Великої палати Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) від 23 червня 2016 року у справі «Бака проти Угорщини».

136. Якщо розглядати нову модель дисциплінарного провадження щодо суддів, то значна роль Міністра юстиції/Генерального прокурора, який мав повноваження призначати членів дисциплінарних судів, а також дисциплінарних офіцерів (обвинувачів), суперечила Рекомендації Rec(2010)12, а також численним рішенням ЄСПЛ, у яких чітко зазначалося, що судді в дисциплінарному провадженні повинні користуватися гарантіями статті 6 ЄКПЛ, включаючи розгляд справи неупередженим судом¹²².

137. ЄС також висловив серйозну стурбованість щодо цих трьох законів. У жовтні 2018 року віце-президент Суду ЄС наказав Польщі негайно призупинити дію положень Закону «Про Верховний суд», які знижують пенсійний вік для суддів Верховного суду до 65 років, що призвело б до звільнення майже третини суддів. Це стало наслідком позову, поданого Європейською Комісією до Суду ЄС, в якому стверджувалося, що Польща порушила законодавство ЄС щодо незалежності суддів, застосувавши новий закон до суддів, призначених до прийняття закону, і надавши президенту Польщі право на власний розсуд продовжувати термін перебування суддів на посаді. Віце-президент ЄС наказав Польщі зупинити застосування закону і поновити на посаді всіх суддів, раніше звільнених на підставі цього закону, як тимчасовий захід.

138. 17 грудня 2018 року Суд Європейського Союзу підтвердив ці тимчасові заходи. Того ж дня уряд офіційно поновив на посадах низку суддів Верховного Суду, які були змушені піти у дострокову відставку - близько третини від загальної кількості суддів Верховного Суду¹²³. Бюро КРЕС підкреслює, що цей захід, яким би важливим він не був, все ще дуже далекий від того, щоб вирішити численні проблеми, з якими наразі стикається судова система Польщі.

139. Своє рішення Суд ЄС ухвалив 24 червня 2019 року, констатувавши порушення права ЄС внаслідок зворотного зниження пенсійного віку та дискреційних повноважень президента Польщі щодо продовження мандату суддів після досягнення ними нового пенсійного віку. Суд ЄС стверджував, що зниження пенсійного віку для діючих суддів «не виправдане легітимною метою і підриває принцип незмінюваності суддів, який є важливим для їхньої незалежності»¹²⁴.

140. У березні 2018 року Європейська рада ініціювала санкційну процедуру¹²⁵, пов'язану з поправкою від 12 липня 2017 року до Закону «Про організацію судів загальної юрисдикції». Поправка передбачала різницю у пенсійному віці між чоловіками та жінками, які працюють суддями загальних судів, суддями Верховного Суду та прокурорами, що, на думку Європейської ради, суперечить праву ЄС щодо рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок. Водночас, всупереч законодавству ЄС, Мін'юсту було надано право вирішувати питання про продовження терміну перебування суддів на посаді, що суперечить законодавству ЄС. Слухання у цій справі відбулося 8 квітня 2019 року. Європейська рада стверджувала, що зміни до відповідного закону (12 квітня 2018 року) не вирішили всіх питань, порушених у заяві, і стверджувала, що Суд ЄС все ще повинен винести рішення у справі про порушення. 20 червня 2019 року Генеральний прокурор Суду ЄС дійшов висновку, що, знизивши вік виходу на пенсію суддів загальних судів та надавши Мін'юсту право на власний

¹²² Див. ЄСПЛ Олуїч проти Хорватії (application № 61260/08), 20 травня 2010; Харабін проти Словаччини (application № 58688/11), 20 листопада 2012.

¹²³ Див. <https://www.bbc.com/news/world-europe-46600425>

¹²⁴ Див. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190081en.pdf>

¹²⁵ Процедура порушення — це крок, закріплений у статті 7 Договору про Європейський Союз, який передбачає, що Європейська Рада може визначити, що існує явний ризик серйозного порушення державою-членом цінностей, зазначених у статті 2, і ухвалити рішення про наступні формальні кроки.

розсуд продовжувати термін перебування на посаді таких суддів, Польща порушила законодавство ЄС. Генеральний прокурор стверджував, що різний вік виходу на пенсію для чоловіків і жінок є порушенням права ЄС¹²⁶. Попереду – рішення Суду Європейського Союзу.

141. 3 квітня 2019 року ЄК ініціювала ще одну процедуру порушення, пов'язану з новою моделлю дисциплінарних розслідувань, процедур та санкцій проти суддів (у тому числі проти суддів, які зверталися за попередніми рішеннями до Суду Європейського Союзу). 27 червня 2019 року Генеральний прокурор опублікував свій висновок, в якому зазначив, що новостворена Дисциплінарна палата Верховного суду не відповідає вимогам незалежності суддів відповідно до права ЄС з огляду на роль законодавчої влади у виборі 15 суддів-членів Національної ради правосуддя та роль цього органу у відборі суддів, які можуть бути призначені президентом Польщі до складу Дисциплінарної палати¹²⁷.

142. Зокрема, у своєму висновку від 27 червня 2019 року Генеральний прокурор наполягав на тому, що «судові ради в принципі повинні складатися щонайменше з більшості суддів, обраних їхніми колегами, щоб запобігти маніпуляціям або неправомірному тиску»¹²⁸. Таким чином, Генеральний прокурор повністю повторив позицію КРЕС¹²⁹.

143. У цьому висновку Генеральний прокурор підкреслив, що призначення суддів, а також дисциплінарний режим є частиною гарантій незалежності суддів. Таким чином, вони повинні бути вільними від будь-якого впливу з боку законодавчої та виконавчої влади, а «мандати членів судових рад не повинні замінюватися одночасно або поновлюватися після парламентських виборів»¹³⁰. Він дійшов висновку, що «спосіб призначення членів Національної ради правосуддя виявляє недоліки, які можуть поставити під загрозу її незалежність від законодавчої та виконавчої влади»¹³¹.

144. Якщо говорити про **Румунію**, то 15 листопада 2018 року Асоціація «Форум суддів» звернулася до КРЕС з проханням висловити свою позицію щодо незалежності судової влади в Румунії. У запиті йшлося про боротьбу, яка триває з 2017 року за збереження незалежності суддів і прокурорів, а також про інші питання. У запиті вказувалося на проблеми, які привернули широку національну та міжнародну увагу, що стосуються боротьби з корупцією і, зокрема, звільнення в липні 2018 року Міністром юстиції Головного прокурора Національної антикорупційної дирекції¹³². МЕДЕЛ також поінформувало КРЕС про те, що воно з великою турбованістю спостерігало за переглядом цих трьох основних законів про судову владу в Румунії.

¹²⁶ Див. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190078en.pdf>

¹²⁷ Див. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190083en.pdf>

¹²⁸ Див. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190083en.pdf>

¹²⁹ Див. Велика Хартія суддів КРЕС (основоположні принципи) (2010), пункт 13

¹³⁰ Див. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190083en.pdf>

¹³¹ Див. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190083en.pdf>

¹³² Формально Головний прокурор Національної антикорупційної дирекції був звільнений Президентом Румунії, який спочатку заперечував проти звільнення і погодився на нього лише після рішення Конституційного суду Румунії, який підтримав рішення Міністра юстиції і зобов'язав Президента підписати звільнення.

145. Серед питань, які мають бути розглянуті КРЕС, Асоціація «Румунський форум суддів» вказала на поправки до таких законів: 1) «Про Вищу раду магістратури», який набув чинності в жовтні 2018 року; 2) «Про Статут суддів і прокурорів», який набув чинності в жовтні 2018 року; 3) «Про організацію судової влади», який набув чинності в липні 2018 року.

146. У запиті Асоціації «Румунський форум суддів» було описано, як ці поправки були розроблені та запропоновані, на їхню думку, без будь-якого змістовного діалогу, залучення суддівського корпусу та прокуратури. У запиті також містилося посилання на Висновок Венеціанської комісії щодо вищезгаданих поправок, який підтвердив, що «законодавчий процес відбувався в умовах напруженої політичної ситуації, на яку значною мірою вплинули результати боротьби країни з корупцією»¹³³, і що «ці умови посилюють ризики політичного втручання в роботу суддів і прокурорів, що робить будь-яку законодавчу ініціативу надзвичайно вразливою»¹³⁴.

147. У своїй оцінці Бюро КРЕС взяло до уваги вищезгаданий Висновок Венеціанської комісії, а також Звіт про прогрес, опублікований Європейською комісією 13 листопада 2018 року в рамках Механізму співпраці та верифікації (МСВ), в якому, серед іншого, міститься заклик до Румунії негайно призупинити імплементацію вищезгаданих поправок та переглянути їх з повним урахуванням рекомендацій у рамках МСВ та рекомендацій Венеціанської комісії¹³⁵.

148. Бюро КРЕС зазначило, що стосовно відкликання члена ВРМ, то відповідно до змін до Закону «Про Вищу раду магістратури», це можливо в будь-який час, якщо він/вона більше не відповідає встановленим законом вимогам для обрання членом ВРМ; до нього/неї застосовано одне з передбачених законом дисциплінарних стягнень; більшість суддів, які він/вона представляє, висловили йому/їй недовіру.

149. Крім того, вотум недовіри може бути прийнятий на підставі заяви, підписаної більшістю суддів цих судів. Це означало б, що рішення про відкликання могло бути прийняте без проведення засідання і без надання можливості відповідному члену ВРМ виступити перед суддями та захистити свою позицію¹³⁶.

150. Отже, Бюро КРЕС погодилося з Венеціанською комісією в тому, що стосовно першої підстави для відкликання не зрозуміло, що саме мається на увазі¹³⁷, і що «можливість відкликання члена ВРМ за застосування до нього одного з дисциплінарних стягнень, передбачених законом для суддів і прокурорів, також викликає сумніви, оскільки дозволяє звільнити особу навіть за найменші дисциплінарні проступки»¹³⁸.

¹³³ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, п. 13.

¹³⁴ Ibid., пункт 17.

¹³⁵ Див. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_en.htm .

¹³⁶ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, п. 145.

¹³⁷ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону №303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, пункт 141.

¹³⁸ Ibid., пункт 142.

151. Бюро КРЄС також повністю підтримало те, на чому наголосила Венеціанська комісія щодо третьої і найбільш проблематичної підстави, яка дозволяє відкликання обраних членів ВРМ шляхом висловлення недовіри, тобто голосуванням на загальних зборах судів.

152. Важливо також зазначити, що у вже згаданому Звіті Європейської Комісії про прогрес Румунії в рамках Механізму співпраці та верифікації (МСВ) підкреслювалося, що ключовими проблемними положеннями були, зокрема, розширені підстави для відкликання членів ВРМ¹³⁹.

153. Відтак, Бюро КРЄС рекомендувало переглянути підстави для відкликання членів ВРМ і, зокрема, виключити можливість відкликання обраних членів ВРМ шляхом висловлення недовіри загальними зборами судів, у тому числі шляхом подання клопотання¹⁴⁰.

154. Бюро КРЄС також зазначило, що відповідно до змін до Закону про ВРМ, прийняття рішень з питань, що мають особливе значення для двох професій — суддів і прокурорів, — було передано від Пленуму ВРМ до двох секцій ВРМ (для суддів і для прокурорів відповідно). Хоча ця структурна зміна, спрямована на чітке розмежування кар'єри суддів і прокурорів, сама по собі не суперечить європейським стандартам, вона мала певні наслідки для деяких членів ВРМ.

155. Тому Бюро КРЄС дійшло висновку¹⁴¹, що виключення членів ВРМ, які є представниками громадянського суспільства, з усіх засідань секцій ВРМ — органів, на які покладено прийняття рішень згідно зі змінами, суперечить європейським стандартам. Відповідно, Бюро КРЄС рекомендувало визнати недоцільною таку обмежену роль представників громадянського суспільства в роботі Вищої ради магістратури і переглянути її.

156. У заключному звіті Європейської Комісії щодо прогресу Румунії в рамках МСВ, опублікованому 22 жовтня 2019 року, вказано на відсутність прогресу щодо встановлених раніше контрольних показників, зокрема, щодо наступних рекомендацій: 1) негайно призупинити імплементацію законів про правосуддя (у тому числі трьох вищезгаданих законів) та наступних надзвичайних указів; 2) переглянути закони про правосуддя з повним урахуванням рекомендацій, наданих Венеціанською комісією та ГРЕКО в рамках МСВ. У Звіті МСВ зазначалося, що «ці рекомендації не були виконані румунською владою, яка також стверджувала, що закони про правосуддя мають правові наслідки, які неможливо зупинити»¹⁴².

157. З приводу **Сербії**, як зазначалося вище, Асоціація суддів Сербії у своєму листі від 16 квітня 2018 року звернулася до КРЄС з проханням оцінити відповідність запропонованих змін до Конституції європейським стандартам. Занепокоєння Асоціації також викликала процедура обрання членів Вищої суддівської ради (ВСР), а також її склад та розпуск.

¹³⁹ Див. Звіт Комісії Європейському Парламенту та Раді про прогрес у Румунії в рамках Механізму співпраці та верифікації (Страсбург, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), розділ 3.1 (Перший критерій: незалежність судової влади та судова реформа. Законодавство про правосуддя та правові гарантії незалежності суддів), ст. 3.

¹⁴⁰ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, п. 165.

¹⁴¹ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>

¹⁴² Див. заключний звіт Європейської Комісії щодо прогресу в Румунії в рамках МСВ, опублікований 22 жовтня 2019 року, с. 4-7.

158. Згідно з проектом змін, для обрання членів ВСР необхідна кваліфікована більшість (три п'ятих) від складу парламенту. Якщо всі члени ВСР не будуть обрані в такий спосіб, решта членів мають бути обрані протягом наступних десяти днів більшістю у п'ять дев'ятих голосів. У відповідь Бюро КРЄС рекомендувало підтримати вимогу про кваліфіковану більшість у три п'ятих і на другому можливому етапі виборчого процесу.

159. Проект змін також передбачав можливість звільнення членів ВСР кваліфікованою більшістю голосів парламенту. Причини такого звільнення, однак, не були визначені, а лише передбачалося, що повноваження члена ВСР припиняються з підстав, передбачених Конституцією та законом. Бюро КРЄС підкреслило, що відсутність згадки про підстави для звільнення і, тим більше, відкриття можливості для цього через просте законодавче закріплення, залишає свободу дій для свавілля та політично вмотивованих ініціатив щодо звільнення членів ВСР.

160. Проектом змін також змінено склад ВСР, порядок її роботи та прийняття рішень. Вони призведуть до скорочення кількості суддів-членів ВСР до п'яти. ВСР матиме десять замість одинадцяти членів і формуватиметься з двох рівних за чисельністю груп — п'яти суддів, які обиратимуться їхніми колегами, та п'яти «видатних юристів», які обиратимуться Парламентом.

161. На думку Бюро КРЄС, рівна кількість членів була б явно недоречною для такого органу, який неминуче мав би труднощі з прийняттям рішень у разі розбіжностей у думках. Голова ВСР не може бути обраний з-поміж суддів-членів ВСР, і здавалося, що він/вона не матиме вирішального голосу в разі розбіжності думок у ВСР. Це було добре, оскільки це означало, що особи, які не є суддями ВСР, не матимуть де-факто більшості.

162. З іншого боку, орган такого типу, очевидно, матиме проблеми (в тому числі вразливі та серйозні), коли думки його членів розділяться порівну. Тому, на думку Бюро КРЄС¹⁴³, склад ВСР має бути непарним, наприклад, шість суддів і п'ять не-суддів.

163. Як уже згадувалося, Венеціанська комісія опублікувала Висновок щодо цього проекту змін¹⁴⁴. У Висновку було піддано критиці, зокрема, процедуру обрання, формування складу та розпуску ВСР¹⁴⁵.

164. Після отримання висновку Венеціанської комісії влада Сербії внесла низку позитивних змін до поправок, які були високо оцінені в Меморандумі Секретаріату Венеціанської комісії¹⁴⁶. У ньому, зокрема, зазначалося,

¹⁴³ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>

¹⁴⁴ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судову владу в Сербії, ухвалений Венеціанською комісією на 115 пленарному засіданні (Венеція, 22-23 червня 2018 року) (CDL-AD(2018)011).

¹⁴⁵ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судову владу в Сербії, ухвалений Венеціанською комісією на 115 пленарному засіданні (Венеція, 22-23 червня 2018 року) (CDL-AD(2018)011), п.п. 92(1), 92(2), 92(3).

¹⁴⁶ Див. Меморандум Секретаріату Венеціанської комісії щодо відповідності проекту змін до конституційних положень про судоустрій, поданого Міністерством юстиції Сербії 12 жовтня 2018 року, з Висновком Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судоустрій (CDL-AD(2018)011), який Венеціанська комісія взяла до відома на своєму 116 пленарному засіданні (Венеція, 19-20 жовтня 2018 року) (CDL-AD(2018)023).

що новий текст, поданий до Венеціанської комісії, відповідає попереднім рекомендаціям щодо складу ВСП та ролі парламенту, а також щодо розпуску ВСП¹⁴⁷.

165. Поправки ще не прийняті; очікується, що вони будуть винесені на голосування на конституційному референдумі в 2020 році.

166. Член КРЄС від **Словацької Республіки** зазначає, що Судова рада складається з 18 членів, з яких 9 суддів обираються суддями і 9 членів не-суддів обираються або призначаються Парламентом, Президентом та Урядом. Таким чином, у Судовій раді судді, обрані своїми колегами, не мають суттєвої більшості, як це рекомендовано стандартами КРЄС.

167. ЄААС та МЕДЕЛ заявляють, як і в 2017 році, і як це відображено у Звіті Бюро КРЄС за 2017 рік, що в **Туреччині** Рада суддів та прокурорів (РСП) залишається під політичним впливом. МЕДЕЛ також посилається на доповідь Управління Верховного комісара ООН з прав людини¹⁴⁸ про вплив надзвичайного стану на права людини в Туреччині, в якій згадується Рада суддів і прокурорів і зазначається, що «через ключову роль Ради у здійсненні нагляду за призначенням, просуванням по службі та звільненням суддів і прокурорів, контроль Президента над нею фактично поширюється на всю судову гілку влади. Комітет Організації Об'єднаних Націй з прав людини зазначив, що ситуація, коли виконавча влада може контролювати або керувати судовою владою, несумісна з поняттям незалежного суду»¹⁴⁹.

168. Аналогічні зауваження, висловлені Комісаром Ради Європи з прав людини та Венеціанською комісією щодо РСП, були відображені у Звіті Бюро КРЄС за 2017 рік¹⁵⁰. Венеціанська комісія у своєму Висновку щодо проекту змін до Конституції, схвалених на референдумі та чинних на сьогодні, зазначила, що «вважає, що запропонований склад РСП є надзвичайно проблематичним. Майже половина її членів (4+2=6 з 13) призначатиметься Президентом. У зв'язку з цим, важливо ще раз підкреслити, що Президент більше не буде нейтральний, а буде залучений до партійної політики: його вибір членів РСП не повинен буде залишатися політично нейтральним»¹⁵¹.

¹⁴⁷ Див Меморандум Секретаріату Венеціанської комісії щодо відповідності проекту змін до конституційних положень про судоустрій, поданого Міністерством юстиції Сербії 12 жовтня 2018 року, з Висновком Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судоустрій (CDL-AD(2018)011), який Венеціанська комісія взяла до відома на своєму 116-му пленарному засіданні (Венеція, 19-20 жовтня 2018 року) (CDL-AD(2018)023), п.п. 8-11 і 14-15.

¹⁴⁸ Див. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/2018-03-19_Second_OHCHR_Turkey_Report.pdf

¹⁴⁹ Див. пункт 34 доповіді Управління Верховного комісара ООН з прав людини про вплив надзвичайного стану на права людини в Туреччині, включно з оновленою інформацією щодо південного сходу країни.

¹⁵⁰ Див. заява Комісара Ради Європи з прав людини від 7 червня 2017 року 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_p_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

¹⁵¹ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо поправок до Конституції Туреччини, ухвалених Великими національними зборами 21 січня 2017 року і винесених на національний референдум 16 квітня 2017 року, ухвалений Венеціанською комісією на 110 пленарному засіданні (Венеція, 10-11 березня 2017 року), пункт 119.

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

169. Якщо говорити про **Вірменію**, то після так званої «оксамитової революції» у квітні-травні 2018 року, новий уряд прийшов до влади в січні 2019 року після перемоги на позачергових парламентських виборах з величезним відривом від конкурентів.

170. Новий уряд оголосив про намір провести комплексну реформу судової системи, спрямовану, зокрема, на зміцнення довіри громадськості до судової влади, викорінення корупції та конфлікту інтересів.

171. 10 вересня 2019 року Міністерство юстиції розпочало ряд громадських обговорень проекту нової Стратегії судово-правової реформи, у якій уряд окреслив свої пріоритети для судової влади на 2019-2023 роки¹⁵². Стратегія передбачає ініціативи, зокрема, щодо забезпечення незалежності та неупередженості суддів, підвищення рівня підзвітності судової влади суспільству, звільнення судової системи від корупції, підвищення ефективності діяльності судів та створення платформи електронного правосуддя¹⁵³.

172. 27 вересня 2019 року на офіційній сторінці Вищої ради правосуддя у Facebook¹⁵⁴, а також у ЗМІ¹⁵⁵ з'явилася повідомлення про те, що група осіб переслідувала суддю суду загальної юрисдикції в Єревані, чинила на неї психологічний тиск, ображала та принижувала її гідність. Суддя негайно повідомила про те, що сталося Вищу раду правосуддя та звернулася до поліції. Вища рада правосуддя засудила будь-які переслідування і тиск на суддю, які можуть підірвати її незалежність і професійну діяльність.

173. Бюро КРЕС відзначило, що роль Вищої ради правосуддя полягає в тому, щоб забезпечити ефективний захист будь-якого судді, який зазнає зовнішнього тиску і залякувань.

174. Член КРЕС від **Бельгії** зазначає, що закон, прийнятий у березні 2019 року, який набуде чинності 1 січня 2020 року, передбачає, що загальні принципи, які стосуються етики діючих, запасних і непрофесійних суддів, будуть встановлені Вищою радою правосуддя після консультацій з Судовою консультативною радою. Обов'язки на посаді судді слід трактувати, зокрема, у контексті цих загальних принципів етики. Ці законодавчі зміни є продовженням «Посібника для суддів: принципи, цінності та якості» (Посібник з етики), опублікованого у 2012 році.

175. Листом від 5 жовтня 2017 року Асоціація суддів **Болгарії** звернулася до КРЕС з проханням надати висновок щодо певних змін, внесених 11 серпня 2017 року до статті 230 (1) Закону «Про судоустрій Болгарії», які стосуються:

¹⁵² Див. <https://news.am/eng/news/532735.html>

¹⁵³ Див. https://www.e-draft.am/en/projects/1900/justification#_Toc17716617

¹⁵⁴ Див. <https://www.facebook.com/%D4%B2%D5%A1%D6%80%D5%B1%D6%80%D5%A1%D5%A3%D5%B8%D6%82%D5%B5%D5%B6-%D5%A4%D5%A1%D5%BF%D5%A1%D5%AF%D5%A1%D5%B6-%D5%AD%D5%B8%D6%80%D5%B0%D5%B8%D6%82%D6%80%D5%A4-The-Supreme-Judicial-Council-of-RA-439137872934527/>

¹⁵⁵ Див. <https://armtimes.com/hy/article/170421> ; <https://infocom.am/?p=14360&l=am>

- положення, що вимагає від суддів і прокурорів декларувати своє членство в професійних організаціях;
- положення про відсторонення суддів і прокурорів від посади після публічного висунення проти них кримінального обвинувачення у вчиненні умисного злочину.

176. Асоціація суддів Болгарії вважає, що поправки обмежують свободу об'єднання суддів і негативно впливають на суддівську незалежність. Крім того, на думку Асоціації суддів Болгарії, положення про відсторонення суддів після публічного висунення проти них кримінального обвинувачення відкриває широкі можливості для свавільного і несанкціонованого втручання з боку органів прокуратури з метою усунення суддів від виконання своїх обов'язків, у тому числі суддів у кримінальних справах, стороною в яких виступає той самий орган прокуратури. Судді, які були відсторонені від посади, не матимуть жодних засобів судового захисту.

177. Асоціація суддів Болгарії зазначила, що поправки були прийняті поспіхом, без будь-якого публічного обговорення, навіть з болгарськими суддями. Законопроект був поданий до парламенту 4 липня 2017 року і прийнятий у першому читанні 27 липня 2017 року.

178. Бюро КРЄС нагадало, що Комітет міністрів Ради Європи визнав важливу роль асоціацій суддів у забезпеченні незалежності суддів та верховенства права, а також у захисті інтересів суддів. У зв'язку з цим судді повинні мати право вільно створювати професійні організації та вступати до них¹⁵⁶.

179. КРЄС підкреслила роль асоціацій суддів у демократії, заснованій на верховенстві права, а також те, що судді мають право бути членами національних або міжнародних асоціацій суддів, на які покладено захист місії судової влади в суспільстві¹⁵⁷. Право суддів вільно створювати асоціації та вступати до них також було схвалено Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй як один з основоположних принципів¹⁵⁸.

180. Бюро КРЄС закликала болгарську владу ініціювати процес скасування положення, що вимагає від болгарських суддів декларувати своє членство в професійних організаціях.

181. Говорячи про положення, що передбачає відсторонення суддів від посади після публічного висунення проти них кримінального обвинувачення, Бюро КРЄС підкреслило, що судді повинні нести кримінальну відповідальність згідно із загальним правом за злочини, вчинені поза межами їхніх суддівських повноважень. Однак кримінальна відповідальність не повинна накладатися на суддів за ненавмисні помилки при виконанні ними своїх функцій.

182. Бюро КРЄС, закликаючи болгарську владу ініціювати процес скасування цього положення, дійшло висновку¹⁵⁹, що тимчасове відсторонення або звільнення суддів з посади не повинно автоматично бути дисциплінарною мірою, яка зазвичай застосовується до суддів, підозрюваних у вчиненні злочинних дій, навіть якщо йдеться про умисні або навмисні злочини. Кожна справа має розглядатися індивідуально, незалежним

¹⁵⁶ Див. Rec(2010)12, п. 25, та Пояснювального меморандуму до Рекомендації, пункт 33.

¹⁵⁷ Див. Велика Хартія суддів КРЄС (основоположні принципи), пункт 12.

¹⁵⁸ Див. Основні принципи незалежності судових органів, прийняті сьомим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з попередження злочинності та поводження з правопорушниками, що відбувся в Мілані 26 серпня - 6 вересня 1985 року, та схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї 40/32 від 29 листопада 1985 року та 40/146 від 13 грудня 1985 року, п. 8-9.

¹⁵⁹ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/opinion-of-the-ccje-bureau-following-the-request-of-the-bulgarian-judg/16807630af>

органом, з дотриманням усіх вимог справедливого судового розгляду, включаючи право на апеляцію, презумпцію невинуватості та вимогу пропорційності відповідальності.

183. Член КРЄС від Болгарії надав оновлену інформацію про ситуацію у 2019 році. Щодо свободи асоціацій суддів не відбулося жодних подальших змін. Що стосується тимчасового відсторонення або звільнення суддів від посади, то рішенням Конституційного суду від 21 лютого 2019 року, ухваленим за запитом Верховного касаційного суду, положення, що передбачало автоматичне відсторонення та звільнення суддів, було визнано таким, що суперечить Конституції, і воно більше не застосовується. Такий крок слід вітати.

184. МЕДЕЛ також звернула увагу на вищезазначені проблеми, зазначивши, що вимога реєструвати членство навіть в асоціаціях суддів матиме стримуючий вплив на суддів, перешкоджаючи здійсненню їхнього права на свободу об'єднань.

185. МЕДЕЛ посилається на принцип, прийнятий КРЄС¹⁶⁰, згідно з яким правила етичної поведінки повинні залишатися незалежними від дисциплінарних правил, що застосовуються до суддів, у тому сенсі, що недотримання одного з таких принципів саме по собі не повинно становити дисциплінарного порушення.

186. МЕДЕЛ також зазначає, що з 1 січня 2018 року по 8 квітня 2019 року до Закону «Про судоустрій Болгарії» було внесено шість поправок, які були прийняті поспіхом, без будь-якого громадського та професійного обговорення.

187. У вищезгаданому заключному звіті Європейської комісії щодо прогресу в Болгарії в рамках Механізму співпраці та верифікації, опублікованому 22 жовтня 2019 року, відзначено «зобов'язання болгарської влади ухвалити законодавство про скасування положень Закону «Про судоустрій», які вимагають автоматичного відсторонення суддів від виконання своїх обов'язків у разі порушення проти них кримінальної справи та повідомлення про членство в професійних асоціаціях. Уряд Болгарії вже подав відповідну законодавчу пропозицію до Народних зборів»¹⁶¹.

188. Член КРЄС від **Хорватії** зазначає, що судді мають кодекс етики, а незалежні органи суддів застосовують його. Дисциплінарні правопорушення та заходи передбачені законом, і судді в більшості випадків користуються всіма гарантіями статті 6 ЄКПЛ. Однак у деяких конкретних випадках виникає проблема щодо тривалості дисциплінарного провадження, яке може тривати кілька років. Це ставить під загрозу авторитет Державної ради правосуддя в очах громадськості, а також серед суддів.

189. Це ж стосується і кримінальних проваджень проти суддів (яких, на щастя, небагато), де тривалість розгляду перевищує всі розумні строки. Це створює атмосферу недовіри до судової влади та формує хибне уявлення про кумівство у судовій системі.

190. Відносно **Угорщини**, 14 грудня 2018 року Human Rights Watch повідомила, що правляча партія проштовхнула через парламент закон, який становить нову загрозу для незалежності судової системи

¹⁶⁰ Див. Висновок КРЄС № 3(2002) про принципи і правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема етику, неналежну поведінку та неупередженість пункту 60

¹⁶¹ Заключний звіт Європейської Комісії щодо прогресу в Болгарії в рамках МСВ, опублікований 22 жовтня 2019 року, пункт 14.

країни¹⁶². Закон передбачає створення до січня 2020 року окремої системи адміністративних судів, яка розглядатиме справи, що безпосередньо зачіпають основні права людини.

191. Human Rights Watch підкреслила, що, хоча адміністративні суди існують в різних країнах, проблема в Угорщині полягає в тому, що вони будуть піддаватися ризику значного політичного втручання з боку виконавчої влади. Згідно з новим законом, Міністр юстиції матиме ширші повноваження, включаючи призначення, просування по службі та притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, у тому числі голів судів, а також прийматиме рішення щодо бюджетів судів без будь-якого ефективного судового нагляду. «Той факт, що політик, який є частиною виконавчої влади, обиратиме всіх суддів у судовій системі, відповідальній за притягнення до відповідальності адміністрації та виконавчої влади, є порушенням принципу поділу влади та верховенства права», — наполягала Human Rights Watch¹⁶³. Вона також зазначила, що «уряд поспішив провести закон через парламент, не чекаючи висновку Венеціанської комісії»¹⁶⁴.

192. Висновок Венеціанської комісії був опублікований у березні 2019 року, і в ньому наголошується на широких повноваженнях, закріплених законом за Міністром юстиції щодо призначення та службового зростання суддів, переведення на вищі посади, підвищення заробітної плати тощо¹⁶⁵.

193. Крім того, Міністру юстиції було відведено центральну роль з відповідними повноваженнями у створенні та формуванні нової системи адміністративних судів протягом перехідного періоду, відборі майбутніх суддів та перших голів судів. Ці повноваження мають бути обмежені процедурами перегляду. Широкі повноваження, надані Законом Голові майбутнього Вищого адміністративного суду, а також майбутнім головам судів, також викликали питання¹⁶⁶.

194. Венеціанська комісія запропонувала угорській владі переглянути законодавство і надала низку рекомендацій, зокрема, щодо процедур добору суддів, повноважень Міністра юстиції, ролі Національної адміністративної судової ради (НАРС), доступності засобів судового захисту, кадрової ради НАРС, процедури призначення голів судів та критеріїв відбору кандидатів на посаду голови Вищого адміністративного суду¹⁶⁷.

¹⁶² Див. <https://www.hrw.org/news/2018/12/14/hungarys-latest-assault-judiciary> для всіх наступних цитат також див. це посилання.

¹⁶³ Див. <https://www.hrw.org/news/2018/12/14/hungarys-latest-assault-judiciary> для всіх наступних цитат також див. це посилання.

¹⁶⁴ Див. <https://www.hrw.org/news/2018/12/14/hungarys-latest-assault-judiciary> для всіх наступних цитат також див. це посилання.

¹⁶⁵ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо Закону «Про адміністративні суди» та Закону «Про набрання чинності Законом «Про адміністративні суди» та деякими перехідними положеннями», ухвалений Венеціанською комісією на 118 пленарному засіданні (Венеція, 15-16 березня 2019 року) CDL-AD(2019)004, п. 114.

¹⁶⁶ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо Закону «Про адміністративні суди» та Закону «Про набрання чинності Законом «Про адміністративні суди» та деякими перехідними положеннями», ухвалений Венеціанською комісією на 118 пленарному засіданні (Венеція, 15-16 березня 2019 року) CDL-AD(2019)004, п. 115-116.

¹⁶⁷ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо Закону «Про адміністративні суди» та Закону «Про набрання чинності Законом «Про адміністративні суди» та деякими перехідними положеннями», ухвалений Венеціанською комісією на 118 пленарному засіданні (Венеція, 15-16 березня 2019 року) CDL-AD(2019)004, п. 118.

195. 30 травня 2019 року з'явилося повідомлення з посиланням на голову адміністрації прем'єр-міністра, що Угорщина на невизначений термін призупиняє запуск нової системи адміністративних судів, щоб «забезпечити вирішення спорів щодо незалежності суддів»¹⁶⁸.

196. 9 липня 2019 року Amnesty International та Угорський Гельсінський комітет висловили занепокоєння тим, що вони вважають глибокою кризою щодо незалежності та неупередженості судової влади в Угорщині¹⁶⁹. На додаток до вищезазначених проблем, пов'язаних зі створенням системи адміністративних судів, які значною мірою контролюються виконавчою владою, Amnesty International та Угорський Гельсінський комітет вказали на зростаючі спроби угорської влади здійснювати політичний контроль над незалежними установами, зокрема судами загальної юрисдикції.

197. Комісар Ради Європи з прав людини підкреслила у своїй заяві від 3 вересня 2019 року, що у своїй доповіді щодо Угорщини після візиту в лютому 2019 року вона висловила занепокоєння щодо впливу низки законодавчих заходів на повноваження та незалежність судової влади та наголосила на необхідності дотримання системи стримувань і противаг в управлінні судовою системою, застерігаючи від ризику її політизації. Її ключовою рекомендацією було посилення колективного суддівського самоврядування¹⁷⁰.

198. Член КРЄС від **Мальти** зазначає, що судді зобов'язані дотримуватися Кодексу етики. Про порушення Кодексу можна повідомити Дисциплінарний комітет. Цей комітет складається з двох суддів і двох магістратів, які обираються їхніми колегами. Звіти до Комітету можуть бути передані лише Міністром юстиції або Головою Верховного Суду. Якщо громадськість має будь-які скарги, вона повинна написати комусь із зазначених осіб, і вони прийматимуть рішення, чи передавати справу на розгляд Комітету. Комітет має різні повноваження — від попередження до накладення штрафу або короточасного відсторонення від виконання обов'язків. Він не може звільнити жодного представника судової влади; якщо він вважає, що поведінка судді цього вимагає, він може передати справу на розгляд Комісії з питань здійснення правосуддя, більш уповноваженого органу, який очолює Президент Республіки. Навіть ця Комісія не може сама звільнити суддю, вона може лише рекомендувати таку дію і передати питання до парламенту, який може звільнити суддю лише більшістю у дві третини голосів.

199. Відносно **Польщі** ЄААС посилається на звіт Гельсінського комітету з питань дисциплінарних проваджень щодо суддів та прокурорів від лютого 2019 року¹⁷¹, а також на відкритий лист Польської асоціації суддів «IUSTITIA» від 13 лютого 2019 року¹⁷² для отримання більш детальної інформації щодо випадків порушень дисциплінарних проваджень, причини яких не ґрунтуються на серйозних та явних проступках. ЄААС підкреслює, що через стримуючий вплив на інших членів суддівського корпусу, які не залучені до цих

¹⁶⁸ Див. <https://www.euronews.com/2019/05/30/hungary-to-suspend-launch-of-administrative-courts-pm-aide>

¹⁶⁹ Спільний звіт Amnesty International та Угорського Гельсінського комітету від 9 липня 2019 року «Конституційна криза в угорській судовій системі».

¹⁷⁰ Див. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>

¹⁷¹ Див. <https://www.aeaj.org/media/files/2019-02-20-99-disciplinary%20proceedings%20against%20judges%20and%20prosecutors.pdf>

¹⁷² Див. <https://www.aeaj.org/media/files/2019-02-20-32-Letter.pdf>

конкретних дисциплінарних проваджень, це становить неправомірний тиск на судову владу та порушує Рекомендацію Rec(2010)12¹⁷³.

200. МЕДЕЛ також відзначає, що ситуація, на її думку, є дуже складною¹⁷⁴, і, як особливо вражаючі події та загрози, що послаблюють незалежність суддів, вказує на новий закон про дисциплінарну процедуру, який є предметом поточної санкційної процедури з боку Європейської комісії¹⁷⁵.

201. Як зазначалося, КРЄС звернулася до румунської Асоціації «Форум суддів» з проханням висловити свою позицію щодо незалежності судової влади в Румунії, у тому числі щодо змін до законів «Про статус суддів і прокурорів», який набув чинності в жовтні 2018 року, та «Про судоустрій», який набув чинності в липні 2018 року. Питання, які КРЄС було запропоновано розглянути, стосувалися, зокрема, матеріальної відповідальності суддів та створення окремої структури прокуратури для розслідування злочинів, скоєних суддями.

202. Розглядаючи це питання, Бюро КРЄС взяло до уваги Висновок Венеціанської комісії, у якому критикуються поправки¹⁷⁶, а також Звіт про прогрес, опублікований Європейською комісією від 13 листопада 2018 року в рамках Механізму співробітництва та верифікації (МСВ), у якому, серед іншого, міститься заклик до Румунії негайно призупинити імплементацію вищезазначених поправок і переглянути їх, повністю беручи до уваги рекомендації в рамках МСВ, а також рекомендації, надані Венеціанською комісією¹⁷⁷.

203. Зміни до Закону «Про статус суддів і прокурорів» передбачали, що позов про стягнення, поданий державою проти судді, який допустив судову помилку недобросовісно або внаслідок грубої недбалості, більше не є дискреційним. Такий позов став обов'язковим, і більше того, саме виконавчому органу — Міністерству фінансів — було доручено розпочати процедуру, звернувшись до Судової інспекції¹⁷⁸ з проханням надати звіт. Такий звіт мав консультативний характер, і Міністерство могло покладатися на нього, а також на власну оцінку. Нова процедура застосовуватиметься як до діючих суддів, так і до тих, хто вже не перебуває на посаді.

¹⁷³ Зокрема п. 22 Rec (2010)12.

¹⁷⁴ Див. <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/496-medel-letter-to-frans-timmermans-about-the-disciplinary-proceedings-against-judges-in-poland> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/activities/an-independent-judiciary/507-medel-statement-on-the-new-infringement-procedure-against-poland> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/473-medel-sofia-statement> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/467-medel-statement-on-the-eu-commission-s-decision-of-bringing-poland-to-the-ecj> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/408-krakow-declaration> ; <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/367-medel-declaration-on-reforms-of-the-judiciary-in-poland>

¹⁷⁵ Див. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm

¹⁷⁶ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017.

¹⁷⁷ Див. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_en.htm

¹⁷⁸ У Румунії також висувалися пропозиції передати підрозділ судової інспекції до Міністерства юстиції (див. Reuters/International від 19 жовтня 2017 року). Підрозділ судової інспекції був частиною Вищої ради магістратури(ВРМ), яка відповідала за накладення санкцій за порушення професійної етики та дисциплінарні правопорушення суддів, тоді як розслідування таких справ здійснювалося підрозділом судової інспекції. Таким чином, запропоновані зміни викликали занепокоєння щодо їх наслідків для повної незалежності судової влади в Румунії та її ефективного самоврядування.

204. Згідно зі змінами існував також ризик виникнення двох паралельних процедур за недобросовісні або грубі недбалі дії — позов про стягнення та дисциплінарна процедура — з різними можливими результатами; збільшилася роль Судової інспекції в процесі стягнення та розширилися повноваження Головного інспектора.

205. У своїй оцінці Бюро КРЄС підкреслило, що судді не повинні працювати під страхом фінансового стягнення, яке може, хоча й несвідомо, впливати на його/її рішення¹⁷⁹.

206. КРЄС раніше встановила, що «як загальний принцип, судді особисто повинні користуватися абсолютною свободою від відповідальності за позовами, висунутими безпосередньо проти них у зв'язку з добросовісним виконанням ними своїх функцій. Судові помилки, чи то щодо юрисдикції або процедури, у встановленні або застосуванні закону або в оцінці доказів, повинні розглядатися в апеляційному порядку»¹⁸⁰.

207. Отже, лише недобросовісність має тягти за собою відповідальність суддів за будь-які судові помилки. Що стосується недбалості, КРЄС зазначила, що «застосування таких понять, як груба або неприпустима недбалість, часто викликає проблеми... недоцільно притягати суддю до будь-якої особистої відповідальності у зв'язку з виконанням ним судових функцій, навіть шляхом відшкодування збитків державі, за винятком випадків умисного невиконання судових рішень»¹⁸¹.

208. Бюро КРЄС зазначило, що у вищезгаданому Звіті Європейської Комісії про прогрес Румунії в рамках КРЄС було підкреслено, що до ключових проблемних положень належать, зокрема, нові положення про матеріальну відповідальність суддів за свої рішення¹⁸².

209. Таким чином, Бюро КРЄС погодилося з Венеціанською комісією, що «вирішальна роль Міністерства фінансів, яке є органом поза межами судової системи і не може бути найбільш підходящим органом для оцінки наявності та причин судової помилки, є сумнівною»¹⁸³. Бюро КРЄС рекомендувало повністю переглянути цю позицію. Такі скарги, якщо такі є, повинні розглядатися виключно незалежним судом, який забезпечує всі гарантії статті 6 ЄКПЛ.

210. Бюро КРЄС також зазначило, що нова процедура притягнення до відповідальності викликає особливе занепокоєння, якщо розглядати її в контексті інших поправок, які передбачають створення нового органу для розслідування кримінальних злочинів суддів та обмеження їхньої свободи слова. У цьому контексті існує високий ризик тиску на суддів, що підриває їхню незалежність¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Див. Висновок КРЄС № 3(2002) про принципи і правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема етику, неналежну поведінку та неупередженість, п. 53 та п. 55.

¹⁸⁰ Ibid., п. 55; див. також Велика Хартія суддів КРЄС (основоположні принципи), п. 21.

¹⁸¹ Див. Висновок КРЄС № 3(2002) про принципи і правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема етику, неналежну поведінку та неупередженість п. 57; див. також Велика Хартія суддів КРЄС (основоположні принципи), п. 22.

¹⁸² Див. Звіт Комісії Європейському Парламенту та Раді про прогрес у Румунії в рамках Механізму співпраці та верифікації (Страсбург, 13.11.2018 SOM(2018) 851 final), розділ 3.1 (Перший критерій: незалежність судової влади та судова реформа. Законодавство про правосуддя та правові гарантії незалежності суддів), с. 3.

¹⁸³ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, п.117.

¹⁸⁴ Ibid., пункт 121.

211. Зміни до Закону «Про судоустрій» передбачали створення у складі Прокуратури при Вищому касаційному суді України підрозділ з розслідування кримінальних правопорушень у сфері судочинства, який би мав виключну компетенцію розслідувати кримінальні правопорушення у сфері судочинства. Цей підрозділ мав би виключну компетенцію щодо кримінального переслідування кримінальних правопорушень, вчинених суддями та прокурорами, у тому числі членами Вищої ради магістратури (ВРМ), навіть якщо під слідством перебувають інші особи, окрім суддів та прокурорів.

212. У зв'язку з цим Бюро КРЕС підкреслило, що йому важко знайти покликання на подібну практику в державах-членах, а тим більше на стандарти в цьому відношенні, розроблені в міжнародних або регіональних документах. КРЕС, серед іншого, чітко висловилося щодо питань спеціалізації суддів, яка «може допомогти суддям, неодноразово розглядаючи подібні справи, краще зрозуміти реалії, пов'язані з переданими їм справами, будь то на технічному, соціальному чи економічному рівнях, і, отже, знайти рішення, які краще відповідають цим реаліям»¹⁸⁵.

213. Бюро КРЕС висловило сумнів, що спеціалізація допоможе у розгляді справ не з певними серйозними видами злочинів, а з особами подібної професії, тобто суддями, які, за всіма ознаками, не були схильні до вчинення подібних злочинів.

214. Спеціалізація прокурорів по відношенню до представників специфічної професії — суддів у випадку Румунії — одразу ж викликала низку запитань щодо обґрунтування такого дискримінаційного підходу, його ефективності та додаткової цінності. Це також викликало занепокоєння щодо репутації судової влади, оскільки такий крок може бути розтлумачений суспільством як доказ схильності всієї професійної групи до вчинення певного виду злочинів, наприклад, корупції. Таким чином, це було б не тільки принизливим для цієї професійної групи, але й завдало б, можливо, серйозної шкоди довірі громадськості до судової влади.

215. Крім того, в контексті існування в Румунії Національного антикорупційного директорату (НАД), який відповідає за конкретний злочин корупції, вчинений будь-якою особою, а не лише певною професійною групою, такий крок, як створення окремого підрозділу для розслідування кримінальних правопорушень суддів, видається ще більш сумнівним.

216. Бюро КРЕС також взяло до уваги зауваження Венеціанської комісії про те, що «на думку багатьох представників Венеціанської комісії, не існує розумного та об'єктивного обґрунтування необхідності створення окремої структури для розслідування злочинів, скоєних у судовій системі, оскільки, незважаючи на окремі випадки, здається, що серед румунських суддів не спостерігається значного прояву злочинності»¹⁸⁶. Отже, створення цієї нової структури викликало питання щодо її обґрунтування, впливу на незалежність суддів і прокурорів та довіру громадськості до системи кримінального правосуддя, можливих протиріч компетенції з НАД та іншими органами, а також можливого переспрямування резонансних справ про корупцію, що перебувають на розгляді в НАД. Зокрема, останній був названий одним із найсерйозніших ризиків, оскільки разом із суддями та прокурорами, які перебувають під слідством, зі спеціалізованої юрисдикції НАД будуть виведені й інші особи, щодо яких ведеться розслідування у справах про корупцію¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Див. Висновок КРЕС № 15 (2012) про спеціалізацію суддів, п. 11.

¹⁸⁶ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, п. 84.

¹⁸⁷ Ibid., п. 83; див. також GRECO, Greco-AdHocRep(2018)2, пункт 34.

217. Бюро КРЄС рекомендувало¹⁸⁸ відмовитися від створення окремої структури прокуратури для розслідування злочинів, вчинених суддями та прокурорами.

218. Комісар Ради Європи з прав людини підкреслила у своїй заяві від 3 вересня 2019 року, що у своїй доповіді щодо Румунії, опублікованій у лютому 2019 року, вона розглядала, серед іншого, поспішно заплановану реформу судової системи. Крім того, Комісар наголосила на важливості збереження незалежності судової влади та закликала владу виконати рекомендації Венеціанської комісії та ГРЕКО. Зокрема, вона звернула увагу, серед кількох питань, що викликають занепокоєння, на створення нового підрозділу в Генеральній прокуратурі Румунії для розслідування злочинів, скоєних у судовій системі, а також на обмеження свободи вираження поглядів суддями¹⁸⁹.

219. МЕДЕЛ також висловив занепокоєння щодо змін до Закону «Про статус суддів і прокурорів», зазначивши, серед іншого, що груба недбалість ніколи не повинна бути підставою для відповідальності за суддівські помилки.

220. Як уже згадувалося, у заключному звіті Європейської комісії щодо прогресу в Румунії в рамках МСВ, опублікованому 22 жовтня 2019 року, підкреслено, що рекомендації щодо негайного призупинення виконання законів про правосуддя та їх перегляду відповідно до рекомендацій МСВ, наданих Венеціанською комісією та ГРЕКО, «не були виконані румунською владою»¹⁹⁰.

221. Велика палата ЄСПЛ ухвалила рішення щодо **російської федерації**, в якому встановила, що опозиційний активіст був підданий арештам, затриманням і засудженням за адміністративні правопорушення з політичних мотивів¹⁹¹. ЄСПЛ дійшов такого висновку, дослідивши, поряд з іншими аспектами, чи переслідували арешти, затримання та засудження заявника за адміністративні правопорушення законні цілі запобігання заворушенням або злочинам та захисту прав і свобод інших осіб, як це стверджував уряд російської федерації.

222. У рамках цієї справи ЄСПЛ проаналізував сім випадків адміністративних арештів і затримань заявника після участі в мирних демонстраціях. ЄСПЛ підкреслив, що «всі ці події були мирними зібраннями, які майже не спричинили жодних заворушень»¹⁹² і що він «раніше встановив, що російська система сповіщення передбачала надзвичайно довгий, порівняно з іншими державами, десятиденний період [...] Він також зазначив, що, засуджуючи учасників публічного заходу, проведеного без попереднього повідомлення, національні суди обмежували свою оцінку встановленням того, що вони брали участь у зібранні, про яке не було повідомлено у встановлений законом строк»¹⁹³.

¹⁸⁸ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>

¹⁸⁹ Див. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>

¹⁹⁰ Див. заключний звіт Європейської Комісії щодо прогресу в Румунії в рамках МСВ, опублікований 22 жовтня 2019 року, с. 4-7.

¹⁹¹ Див. ЄСПЛ Навальний проти росії, applications nos. 29580/12 and 4 others, 15 листопада 2018 року.

¹⁹² Див. ЄСПЛ Навальний проти росії, applications nos. 29580/12 and 4 others, 15 листопада 2018, п.127.

¹⁹³ Див. ЄСПЛ Навальний проти росії, applications nos. 29580/12 and 4 others, 15 листопада 2018, п. 140.

223. ЄСПЛ зазначив, що роль національних судів, встановлена у цій справі, викликає стурбованість¹⁹⁴. Бюро КРЄС також вважає, що це так.

224. Як заявив Комісар Ради Європи з прав людини 25 лютого 2016 р., до якого приєдналися також два колишні Комісари Ради Європи з прав людини, «доки судова система російської федерації не стане більш незалежною, залишаються сумніви щодо її ефективності»¹⁹⁵. У заяві висловлюється «занепокоєння щодо здатності росії завершити перехід до доступної, ефективної, прозорої та надійної системи правосуддя» і визначаються ключові проблеми, серед яких «недостатня незалежність судової системи та перевищення прокурорських повноважень»¹⁹⁶.

225. У Заяві підкреслюється, що «чинні процедури та критерії призначення, звільнення та покарання суддів все ще не забезпечують достатніх гарантій об'єктивного та справедливого судочинства, а судді залишаються вразливими до тиску з боку потужних політичних та економічних інтересів»¹⁹⁷. Це твердження залишається актуальним у світлі висновків ЄСПЛ у вищезгаданій справі.

226. У Заяві рекомендовано «внести зміни до законодавства та практики з метою забезпечення того, щоб судді стали більш захищеними від тиску з боку судової влади або зовнішніх суб'єктів. Удосконалення процедур і критеріїв призначення, притягнення до відповідальності та звільнення суддів, а також реформування системи призначення голів судів та їхніх повноважень стануть важливими кроками в цьому напрямку»¹⁹⁸.

227. Раніше у Звіті Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів та адвокатів за результатами її останньої місії до російської федерації висловлювалася стурбованість «численними повідомленнями про спроби як державних органів, так і приватних суб'єктів здійснювати контроль над судовою системою [...]. Хоча їй іноді говорили, що «правосуддя по телефону» більше не відбувається, багато представників зазначали, що

¹⁹⁴ ЄСПЛ зазначив, що «не менш важливими для загального контексту є його висновки щодо послідовності подій, які розгорталися у двох кримінальних провадженнях, що велися проти заявника паралельно. В одній справі Суд встановив, що національні суди «не розглянули» і «посилили ... занепокоєння тим, що справжньою причиною кримінального переслідування і засудження заявника були політичні мотиви» (див. згадане вище рішення у справі *Navalnyy and Ofitserov*, §§ 116-19). В іншій справі Суд постановив, що кримінальний вирок заявнику був «свавільним і явно необґрунтованим», що закон був «широко і непередбачувано розтлумачений» і застосований свавільно, що призвело до порушення провадження «настільки фундаментальним чином, що це зробило інші кримінально-процесуальні гарантії неважливими» (див. *Navalnyy v. russia*, no. 101/15, §§ 83-84, 17 October 2017), див. ЄСПЛ *Navalnyy v. russia*, applications nos. 29580/12 and 4 others, 15 November 2018, п. 171.

¹⁹⁵ Див. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain>

¹⁹⁶ Див. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain>

¹⁹⁷ Див. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain>

¹⁹⁸ Див. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain>

втручання в судову систему з боку виконавчої влади або інших впливових зацікавлених сторін все ще вкоренилося в системі»¹⁹⁹.

228. Бюро КРЄС сподівається, що вищезгадане рішення Великої палати ЄСПЛ буде повністю виконано владою російської федерації, а також будуть вжиті індивідуальні та загальні заходи для уникнення будь-яких подібних випадків. Так само воно сподівається, що вищезгадані висновки Комісара Ради Європи з прав людини, а також Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів та адвокатів будуть ретельно розглянуті і їхні рекомендації щодо покращення незалежності та неупередженості суддів будуть прийняті до уваги.

229. Якщо говорити про **Сербію**, то Асоціація суддів Сербії у своєму вищезгаданому листі від 16 квітня 2018 року звернулася до КРЄС з проханням оцінити сумісність запропонованих змін до Конституції з європейськими стандартами. Серед питань, що викликали занепокоєння Асоціації, також була методологія забезпечення однакового застосування законів судами — питання, яке, згідно з проектом змін, має бути врегульоване на законодавчому рівні.

230. Бюро КРЄС зазначило, що це, як видається, означає, що положення містить обмеження функціональної незалежності суддів у питаннях тлумачення закону — свободи суддівської думки, що суперечило б Висновку КРЄС № 20 (2017)²⁰⁰.

231. Бюро КРЄС також зазначило, що, хоча суди можуть виносити різні рішення у, здавалося б, ідентичних фактичних і правових ситуаціях, це не обов'язково означає, що закон був порушений. ЄСПЛ також мав нагоду розглянути це питання, зокрема у справі проти Сербії, в якій він зазначив, що «можливість прийняття суперечливих судових рішень є невід'ємною рисою будь-якої судової системи, яка спирається на суди першої та апеляційної інстанцій, наділених повноваженнями в межах своєї територіальної юрисдикції. Такі розбіжності можуть виникати і в межах одного суду. Це саме по собі не може вважатися таким, що суперечить Конвенції... Критерії, якими керується Суд при оцінці, полягають у встановленні того, чи існують «серйозні та тривалі розбіжності» у практиці національних судів, чи передбачає національне законодавство механізм подолання цих розбіжностей, чи застосовувався цей механізм і, якщо так, то з якими результатами»²⁰¹.

232. Бюро КРЄС погодилося, що відсутність послідовності в судовій практиці може негативно вплинути на правову систему. Однак, водночас, воно встановило, що вимоги правової визначеності та захисту суспільної довіри не означають, що розвиток прецедентного права сам по собі суперечить належному відправленню правосуддя. Слід мати на увазі, що нездатність забезпечити динамічний та оціночний підхід може стати на заваді реформам або вдосконаленню.

¹⁹⁹ Див. Звіт Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів та адвокатів про місію до російської федерації, 30 квітня 2014 року (A/HRC/26/32/Add.1), п. 15, <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/RUIndex.aspx>

²⁰⁰ Див. Висновок КРЄС № 20(2017) щодо ролі судів у однаковому застосуванні законів, Глава VIII(Основні висновки та рекомендації), п. А: «Незалежно від того, чи вважаються прецеденти джерелом права, чи ні, чи є вони обов'язковими, чи ні, посилання на попередні рішення є потужним інструментом для суддів як у країнах загального, так і в країнах континентального права», див. також п. D: «Потреба у однаковому застосуванні закону не повинна призводити до негнучкості та надмірного стримування належного розвитку права, а також не повинна ставити під загрозу принцип незалежності судової влади».

²⁰¹ Див. ЄСПЛ Вучкович та інші проти Сербії (*Vučković and others v. Serbia*), а також рішення Великої палати від 28.08.2012, п. 54; а також рішення Великої палати у цій же справі від 25.03.2014, в п. 89 якого визнається остаточність рішення про відхилення скарги через суперечливу судову практику.

233. У Рекомендації Rec(2010)12 зазначено, що «суди вищих інстанцій не повинні давати суддям вказівки щодо того, як вони повинні вирішувати окремі справи, за винятком попередніх рішень або рішень про засоби правового захисту відповідно до закону»²⁰².

234. КРЄС раніше зазначала, що хоча правові тлумачення, погляди, думки та заяви про тлумачення, що мають обов'язкову силу можуть мати позитивний вплив на узгодженість судової практики та правову визначеність, вони викликають занепокоєння з точки зору належної ролі правосуддя в рамках поділу влади²⁰³. У системі цивільного права суди нижчих інстанцій можуть відступати від усталеної судової практики судів вищих інстанцій за умови, що вони викладуть свої аргументи на користь цього. КРЄС дійшла висновку²⁰⁴, що суддя, який діє добросовісно, свідомо відступає від усталеної судової практики і наводить причини для цього, не повинен бути позбавлений можливості ініціювати зміну судової практики²⁰⁵, і не рекомендувала включати цей пункт до Конституції.

235. Як зазначалося вище, Венеціанська комісія опублікувала висновок щодо проекту поправок, в якому також рекомендувала вилучити або, принаймні, суттєво переформулювати цей конкретний пункт²⁰⁶.

236. Після отримання Висновку Венеціанської комісії сербська влада внесла низку позитивних змін до поправок, які були високо оцінені в Меморандумі Секретаріату Венеціанської комісії²⁰⁷. У ньому, зокрема, зазначалося, що новий текст, поданий до Венеціанської комісії, відповідає попереднім рекомендаціям щодо цього пункту, оскільки в ньому зазначено, що «суддя є незалежним і виносить рішення відповідно до Конституції, ратифікованих міжнародних договорів, законів та інших загальних актів, беручи до уваги судову практику»; а в поправці про Верховний суд Сербії зазначено, що «Верховний суд Сербії забезпечує однакове застосування закону судами за допомогою своєї судової практики»²⁰⁸.

237. Ці поправки ще не були прийняті. Очікується, що вони будуть винесені на голосування на конституційному референдумі у 2020 році.

²⁰² Див. Rec2010(12), Розділ III - Внутрішня незалежність, п.п. 22-23.

²⁰³ Див. Висновок КРЄС № 20(2017) щодо ролі судів у однаковому застосуванні законів, п. 28

²⁰⁴ Див. повний текст Висновку Бюро КРЄС <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>

²⁰⁵ Див. Висновок КРЄС №. 20(2017) щодо ролі судів у однаковому застосуванні законів, п. 39.

²⁰⁶ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судову владу в Сербії, ухвалений Венеціанською комісією на 115 пленарному засіданні (Венеція, 22-23 червня 2018 року) (CDL-AD(2018)011), п. 92(5).

²⁰⁷ Див. Меморандум Секретаріату Венеціанської комісії щодо відповідності проекту змін до конституційних положень про судоустрій, поданого Міністерством юстиції Сербії 12 жовтня 2018 року, з Висновком Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судоустрій (CDL-AD(2018)011), який Венеціанська комісія взяла до відома на своєму 116-му пленарному засіданні (Венеція, 19-20 жовтня 2018 року) (CDL-AD(2018)023).

²⁰⁸ Див. Меморандум Секретаріату Венеціанської комісії щодо відповідності проекту змін до конституційних положень про судоустрій, поданого Міністерством юстиції Сербії 12 жовтня 2018 року, з Висновком Венеціанської комісії щодо проекту змін до конституційних положень про судоустрій (CDL-AD(2018)011), який Венеціанська комісія взяла до відома на своєму 116-му пленарному засіданні (Венеція, 19-20 жовтня 2018 року) (CDL-AD(2018)023), п. 19.

238. Член КРЄС щодо **Словацької Республіки** зазначає, що певне занепокоєння викликає те, що виконавча влада в особі Міністра юстиції ініціює дисциплінарні стягнення за затримки, навіть у випадках так званих обґрунтованих затримок, спричинених недоліками в умовах роботи судової системи (наприклад, недостатнім кадровим та матеріальним забезпеченням судів), вирішення яких є виключною компетенцією законодавчої та виконавчої влади.

239. Інше питання стосується порядку формування дисциплінарної ради, якому, очевидно, перешкоджає база даних членів дисциплінарних рад, обраних парламентом, яка не оновлюється на регулярній основі, що призводить до певних збоїв.

240. Член КРЄС від **Туреччини** зазначає, що через велику кількість справ і матеріалів завантаженість негативно впливає на суддів в нинішній системі. Для вирішення цієї проблеми було вжито низку заходів: створення апеляційних судів та розширення їхньої компетенції, набір нових суддів, відновлення роботи Турецької академії юстиції з метою покращення підготовки кандидатів на посаду судді та підвищення кваліфікації, вдосконалення альтернативних методів вирішення спорів, особливо медіації та примирення, розширення повноважень Компенсаційної комісії з прав людини, започаткування Департаменту з прав людини в Міністерстві юстиції, а також створення Слідчої комісії з питань надзвичайного стану.

241. Член КРЄС також повідомляє, що для запобігання несвоєчасному завершенню розгляду справ було запроваджено правила, спрямовані на забезпечення неупередженості та незалежності суддів і збереження їхнього авторитету, захист презумпції невинуватості в судочинстві, забезпечення довіри до судової влади та створення більш справедливої системи просування суддів по службі. У цьому контексті термін «неупередженість» було додано до принципу «незалежності суддів» у Конституції, а надзвичайний стан було скасовано 18 липня 2018 року.

242. У зв'язку з цим Бюро КРЄС звертає увагу на зауваження Венеціанської комісії щодо конституційних змін у Туреччині, що «у статті 9 до незалежності як основної ознаки судової влади буде додано неупередженість. Неупередженість вже мається на увазі під незалежністю; більше того, гарантія неупередженості є основним аспектом незалежності. У конституціях неупередженість, як правило, не згадується прямо нарівні з незалежністю. Розмежування між незалежністю та неупередженістю не повинно призводити до використання останньої як виправдання для обмеження незалежності»²⁰⁹.

243. Член КРЄС щодо Туреччини також повідомляє, що для судової влади було започатковано нову практику щодо кінцевих часових строків. Практика таких строків — це система управління справами, яка передбачає певний період часу для судового розгляду, спрямована на ухвалення рішень з метою прискорення завершення судових процесів, таким чином фактично скорочуючи їх. У цьому контексті рішенням від 20 лютого 2019 року Рада суддів і прокурорів встановила, що кінцеві часові строки судового розгляду також враховуватимуться під час оцінювання роботи суддів.

244. Декларація суддівської етики була прийнята на засіданні Генеральної асамблеї Ради суддів і прокурорів 6 березня 2019 року, поширена в засобах масової інформації та доведена до відома всіх діючих суддів і прокурорів. Вона ґрунтується на фундаментальних принципах поваги до прав людини, незалежності,

²⁰⁹ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо поправок до Конституції Туреччини, ухвалених Великими національними зборами 21 січня 2017 року і винесених на національний референдум 16 квітня 2017 року, ухвалений Венеціанською комісією на 110 пленарному засіданні (Венеція, 10-11 березня 2017 року), пункт 110.

неупередженості та добросовісності. Дотримання етичних принципів є одним з основних критеріїв призначення та просування по службі суддів і прокурорів.

245. За повідомленнями ЗМІ в **Україні**, 15 травня 2019 року Окружний адміністративний суд міста Києва відсторонив Голову Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) від виконання обов'язків. Суд заборонив голові здійснювати свої повноваження, в тому числі пов'язані з кваліфікаційним оцінюванням усіх суддів, і зобов'язав іншого члена ВККС, який виконує обов'язки голови, представити нового члена комісії. Раніше 34 судді Окружного адміністративного суду міста Києва, включаючи голову суду, не з'явилися на обов'язкове кваліфікаційне оцінювання²¹⁰.

246. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва суперечило попередньому рішенням Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25 квітня 2019 року, в якому питання строку повноважень трьох членів ВККС, у тому числі Голови ВККС, тлумачилося як таке, що ці члени ВККС мають чинний строк повноважень як члени ВККС²¹¹.

247. ЗМІ також повідомили, що 20-21 травня 2019 року окремі особи заблокували вхід окремих членів ВККС до будівлі Комісії²¹².

248. Після цих подій Голова Ради суддів висловив занепокоєння щодо численних судових позовів, ініційованих проти членів ВККС, а також чітко скоординованими онлайн-атаками на членів Комісії²¹³.

249. У червні 2019 року було опубліковано Спільну заяву голів ВККС, Верховного Суду, Вищої ради правосуддя, Ради суддів, Державної судової адміністрації та ректора Національної школи суддів²¹⁴. Автори звернули увагу на проблеми щодо спроможності судів забезпечувати неупереджене та справедливе судочинство в розумні строки внаслідок звільнення понад 2586 суддів за результатами загального кваліфікаційного оцінювання всіх суддів України.

²¹⁰ Див. <https://interfax.com.ua/news/general/588282.html> ; <https://gordonua.com/news/politics/v-vysshey-kvalifikacionnoy-komissii-sudey-ukrainy-segodnya-soobshchili-o-blokirovanii-raboty-neizvestnymi-976945.html>; <https://ru.tsn.ua/ukrayina/v-vysshey-komissii-sudey-zayavili-o-sryve-raboty-sportivnye-yunoshi-zablokirovali-vhod-v-zdanie-1348095.html> ;

²¹¹ Див. <https://vkksu.gov.ua/ua/news/zaiawa-pries-sluzbi-wishtchoi-kwalifikacijnoi-komisii-sudidiw-ukraini-shtchodo-uchwal-okruznogoadministrativnogo-sudu-mista-kiewa/>

²¹² Див. <https://interfax.com.ua/news/general/588282.html> ; <https://gordonua.com/news/politics/v-vysshey-kvalifikacionnoy-komissii-sudey-ukrainy-segodnya-soobshchili-o-blokirovanii-raboty-neizvestnymi-976945.html>; <https://ru.tsn.ua/ukrayina/v-vysshey-komissii-sudey-zayavili-o-sryve-raboty-sportivnye-yunoshi-zablokirovali-vhod-v-zdanie-1348095.html> ;

²¹³ Див. <https://vkksu.gov.ua/en/news/the-sessions-of-the-high-qualification-commission-of-judges-of-ukraine-in-panels-are-carried-out-in-regular-mode/>

²¹⁴ Див. <https://vkksu.gov.ua/en/news/joint-statement-of-chairmen-of-supreme-court-high-council-of-justice-high-qualification-commission-of-judges-of-ukraine-council-of-judges-of-ukraine-state-judicial-administration-of-ukraine-rector-of-national-school-of-judges-of-ukraine-on-situation-in-ju/> Вони відзначили, що зміни до Конституції України від 2 червня 2016 року стосовно правосуддя та нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» також від 2 червня 2016 року передбачили низку позитивних змін, зокрема, посилення незалежності судової влади; усунення політичного впливу на кваліфікаційні та дисциплінарні процедури стосовно суддів; посилення ролі судового врядування та самоуправління – Вищої ради правосуддя, ВККС, Ради суддів; сприяння участі юристів поза межами судової системи у конкурсних процедурах призначення до Верховного Суду; створення вищих спеціалізованих та апеляційних суддів, а також встановлення на законодавчому рівні фінансових гарантій для суддів.

У червні 2019 року 14 судів не здійснювали правосуддя через відсутність суддів; у 154 судах кількість суддів становила менше 60% від необхідної кількості. Це негативно вплинуло на ефективну реалізацію права на доступ до правосуддя. Значна різниця в оплаті праці суддів, які ще не пройшли кваліфікаційне оцінювання, зокрема з незалежних від них причин, також була проблемою.

250. Член КРЄС від України також наголошує на проблемі нестачі суддів через вихід значної їх кількості на пенсію, що негативно впливає на судову систему.

251. Член КРЄС від України також вказує на спроби тиску на суддів з боку правоохоронних органів, адвокатів та активістів різних громадських організацій. Такі спроби призвели до того, що судді звертаються до Вищої ради правосуддя із заявами про втручання в їхню діяльність.

252. Стосовно вищезгаданого законопроекту № 1008, про внесення змін до законів «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» (ВРП) та «Про очищення влади», Бюро КРЄС хотіло б вкотре наголосити, що важливо спиратися на досягнення, які стали результатом попередніх реформ в Україні та отримали широке визнання в міжнародній спільноті.

253. Бюро КРЄС також зазначає, що деякі аспекти цього законопроекту, особливо щодо певних змін у правилах дисциплінарного провадження щодо суддів, таких як скорочення строків та прийняття анонімних скарг на суддів без супровідної системи фільтрації; а також застосування люстраційних заходів до окремих посадових осіб ВККС та Державної судової адміністрації України, викликають обґрунтоване занепокоєння і мають бути переглянуті.

254. У **Великій Британії** Верховний суд одногосно задовольнив апеляцію районного судді на рішення Апеляційного суду про те, що вона не підпадає під категорію «працівника» відповідно до Закону про трудові права 1996 року («Закон 1996 року»), а отже, не може користуватися передбаченим ним захистом від інформаторів. Ухвалюючи своє рішення, Верховний Суд постановив, що ненадання суддям захисту від інформаторів становило порушення права позивачки, передбаченого статтею 14 ЄКПЛ, не зазнавати дискримінації при здійсненні нею прав, передбачених ЄКПЛ (у цьому випадку — права на свободу вираження поглядів, передбаченого статтею 10 ЄКПЛ).

255. Позивачка скаржилася на значні реформи, спрямовані на скорочення витрат у суді, включно з відсутністю безпечних та належних приміщень для судових засідань, значне збільшення її робочого навантаження та інші адміністративні недоліки. Її початкові скарги до керівництва суду та суддів переросли в офіційну скаргу, і вона стверджувала, що ці скарги були «захищеним розкриттям інформації» відповідно до Закону 1996 року, а тому вона не повинна зазнавати жодної шкоди, подаючи їх. Позивачка стверджувала, що насправді вона зазнала значної шкоди: розслідування її скарги відбувалося з невиправданою затримкою, її ігнорували, вона піддавалася серйозним залякуванням і підриву репутації через подачу скарг.

256. Верховний Суд встановив, що факти цієї справи явно порушили права заявниці за статтею 10 ЄКПЛ. Позивачці також явно було відмовлено в захисті від будь-якої шкоди, як і в праві, яким користуються інші працівники, що розкривають інформацію, яка охороняється Законом 1996 року. Верховний Суд також встановив, що не було надано жодних законних підстав для того, щоб пояснити, чому в цьому контексті до суддів ставилися інакше, ніж до інших працівників, і дійшов висновку, що, таким чином, виключення суддів із системи захисту інформаторів порушує їхні права, передбачені статтею 14 у поєднанні зі статтею 10 ЄКПЛ²¹⁵.

²¹⁵ Див. <https://ukhumanrightsblog.com/2019/10/18/whistleblowing-judges-protected-by-human-rights/>

D. Економічна основа для належного функціонування судової системи

257. Член КРЄС від **Андорри** зазначає, що заробітна плата суддів є задовільною, але про нестачу персоналу та матеріальних ресурсів повідомляється на всіх судових засіданнях. Незважаючи на те, що триває процес цифровізації матеріалів справ і судових процесів, а також спорудження нової будівлі, нестача матеріальних ресурсів нині залишається проблемою у здійсненні правосуддя.

258. Член КРЄС від **Азербайджану** зазначає, що протягом останнього періоду тривала судова реформа та покращився соціальний захист суддів. З метою посилення соціального захисту суддів з 1 вересня 2019 року було значно підвищено їхнє фінансове забезпечення (з мінімальної заробітної плати від 70% до 250% залежно від судової інстанції). Задля покращення спеціалізації судів було внесено деякі зміни до судової системи. З 1 січня 2020 року в країні діятимуть окремі адміністративні та комерційні суди, які замінять адміністративно-господарські суди, що розглядали як адміністративні, так і господарські (комерційні) спори. З метою забезпечення єдиної судової практики в судах — стабільності підходів до вирішення правових питань та визначеності правової позиції щодо застосування нормативно-правових актів — створено відповідні структурні підрозділи (сектори) в апараті Верховного Суду та розроблено законопроекти, спрямовані на врегулювання таких питань. Задля гуманізації кримінальної політики та декриміналізації злочинів до законодавчого органу подано законопроекти, які зачіпають багато правових норм. Слід зазначити, що триває послідовна робота з цифровізації судової системи, електронного виконання судових рішень, використання автоматизованих електронних систем та різних елементів штучного інтелекту.

259. Член КРЄС від **Бельгії** зазначає, що подекуди судові будівлі перебувають у поганому стані і становлять загрозу для здоров'я та безпеки як тих, хто там працює, так і тих, хто повинен там з'явитися. В інших місцях були зроблені або заплановані зусилля з реконструкції або спорудження будівель. Було досягнуто прогресу в покращенні деяких приміщень судів, наприклад, у Брюсселі.

260. МЕДЕЛ повідомляє, що в **Болгарії** парламент прийняв незалежний бюджет болгарської судової системи на 2019 рік, прийнявши проект, запропонований Міністерством фінансів. Бюджет, запропонований Вищою судовою радою, підлягав скороченню фінансових коштів приблизно на 13 %.

261. Член КРЄС щодо **Хорватії** зазначає, що суди не мають фінансової самостійності і всі витрати, наприклад, на утримання персоналу, повинні затверджуватися через Міністерство юстиції. Зазвичай суди не отримують достатніх коштів для своєї діяльності, особливо в тому, що стосується навчання та необхідної документації, хоча ситуація є набагато кращою, ніж у попередні роки.

262. Заробітна плата суддів загальної юрисдикції першої інстанції була підвищена на 20%. Однак, заробітна плата суддів все ще не зовсім рівномірно розподілена між різними судовими інстанціями, а також в межах однієї судової інстанції. Це призводить до певного невдоволення серед суддів.

263. Окремою проблемою є низька заробітна плата працівників апарату суду та помічників суддів (радників суддів), які є дуже важливими для належного функціонування судів. Судова система стикається з проблемою, що найдосвідченіші помічники суддів залишають суди заради більш високооплачуваної та перспективної кар'єри в органах місцевого самоврядування або фінансовому секторі.

264. Член КРЄС щодо **Кіпру** зазначає, що відповідно до Конституції, умови служби суддів не повинні змінюватися на шкоду суддям. У нещодавній справі повний склад Верховного суду наголосив на необхідності захисту незалежності судової влади. Справа стосувалася відрахувань із заробітної плати суддів відповідно до прийнятого закону. Верховний Суд постановив, що цей закон становив неприпустиму несприятливу зміну заробітної плати суддів, що суперечить положенням Конституції, і тому він був визнаний неконституційним²¹⁶.

265. ЄААС стверджує, що в **Греції** бюджет судової системи залишається дуже малим відсотком від загального державного бюджету, і ця ситуація не покращилася. Люди, які працюють у національній судовій системі, пристосовуються до умов обмеженого фінансування (менша кількість державних службовців, які забезпечують функціонування судової системи, нестача офісного приладдя, комп'ютерів та іншого обладнання, обмежений доступ до юридичних онлайн-бібліотек). На думку ЄААС, постійне низьке фінансування судової влади, ймовірно, не впливає серйозно на конституційну роль суддів, але створює умови, які погіршують правосуддя. Повідомляється про численні випадки поганих і неналежних умов у будівлях, де працюють адміністративні суди.

266. Хоча заробітна плата суддів є високою порівняно з середньою заробітною платою в Греції, пенсія суддів у відставці є проблемою після неодноразового її скорочення. Як наслідок, їхній дохід зменшиться більш ніж наполовину порівняно із заробітною платою, яку вони отримували, перебуваючи на посаді.

267. Член КРЄС від **Угорщини** зазначає, що основною проблемою, яка визнається і урядом, є те, що, хоча якість роботи угорських суддів є однією з найкращих у Європі, вони належать до найнижчої категорії в регіоні за рівнем заробітної плати, і їхній дохід суттєво не покращився, незважаючи на триразове підвищення заробітної плати на 5 % протягом останніх двох років. Існує консенсус щодо того, що значне підвищення заробітної плати в судовій системі є неминучим і вкрай нагальним завданням, виконання якого не можна відкладати на роки. Слід також зазначити, що заробітна плата прокурорів була підвищена з 1 вересня 2018 року, тоді як зарплата суддів на той час не була підвищена, що призвело до конфлікту між представниками двох професій.

268. У 2018 році акцент було поставлено на комплексну реформу системи оплати праці суддів з метою врахування тривалості перебування на посаді, високої відповідальності суддівської роботи (навіть у випадку молодших суддів) та пропорційного розмежування заробітної плати, пов'язаної з різними рівнями системи правосуддя.

269. Крім того, відправлення правосуддя сьогодні неможливо уявити без використання ІТ-обладнання та програм. Однак їх використання створює певні ризики для експлуатаційної безпеки та захисту даних. Незважаючи на значні інвестиції в інфраструктуру в останні роки, все ще існує проблема розробки оптимального рівня ІТ-безпеки.

270. ЄААС зазначає, що в **Литві** після скорочення заробітної плати державних службовців, у тому числі суддів, через економічну кризу, з 1 січня 2019 року було підвищено заробітну плату суддів судів загальної юрисдикції першої інстанції. Однак, оскільки ситуація для всіх інших суддів залишається незмінною,

²¹⁶ На Кіпрі Верховний суд також виконує функції конституційного суду

видається, що заробітна плата суддів у Литві не відповідає їхній професії та обов'язкам, і, як наслідок, вони можуть бути недостатньо захищеними з точки зору їхньої незалежності та вразливості до зовнішнього тиску.

271. Член КРЕС від **Мальти** зазначає, що заробітна плата членів суддівського корпусу визначається урядом і виплачується з Єдиного фонду. Зарплата може бути зменшена лише більшістю у дві третини голосів у парламенті, але її збільшення залежить від волі уряду. Нещодавно заробітна плата була підвищена в результаті угоди, досягнутої з суддівським корпусом.

272. МЕДЕЛ стверджує, що в **Румунії** бюджетом судів першої інстанції, трибуналів та апеляційних судів управляє Міністерство юстиції. Це розглядається МЕДЕЛ як фактор, який може вплинути на незалежність суддів, які працюють у цих судах.

273. Член КРЕС від **Словацької Республіки** зазначає, що, незважаючи на зміну конституційних положень з 1 вересня 2014 року і той факт, що до компетенції Судової ради входить надання коментарів до проекту бюджету судів при складанні державного бюджету та подання до парламенту висновку, який ґрунтується на фактичних недоліках, ні уряд, ні парламент не беруть до уваги цей висновок. Саме фінансовий підрозділ Міністерства юстиції в державному бюджеті визначає кількість суддів та адміністративних працівників для районних та обласних судів. Судова влада фактично не займається фінансовим забезпеченням персоналу, матеріально-технічними умовами для належного здійснення правосуддя, а тому важко говорити про її фінансову незалежність.

274. Тривала недооцінка важливості суддівського персоналу призводить до труднощів у досягненні та підтримці якості в судовій системі. Недостатнє технічне оснащення та матеріальне забезпечення, які не відповідають рівню електронного правосуддя, запровадженого законом, уповільнюють та ускладнюють практичне здійснення правосуддя.

275. Член КРЕС від **України** наголошує, що в цілому в частині фінансового забезпечення судової влади рівень прийняття бюджетних запитів Державною судовою адміністрацією України поступово підвищується, але обсяг фінансових ресурсів для судової влади все ще не є достатнім.

Е. Судді та ЗМІ: публічні дискусії та критика суддів

276. Член КРЕС від **Андорри** зазначає, що це є найбільш тривожним моментом для судової влади з точки зору незалежності суддів. Тиск в засобах масової інформації, в тому числі особистий, особливо через інтернет-газети або блоги, є постійним, і судова адміністрація не має засобів протистояти йому. Така ситуація стала неприйнятною у великих справах про економічні злочини, оскільки висвітлення судових процесів у ЗМІ є дуже поширеним явищем. Вища рада правосуддя досі не має прес-служби або іншого механізму, який би дозволяв брати участь у публічних дискусіях щодо судової влади, хоча це давно назріла потреба.

277. Член КРЕС щодо **Азербайджану** вказує на те, що все ще існують проблеми, пов'язані з відсутністю належного діалогу між судовою владою та засобами масової інформації. Ці проблеми в кінцевому підсумку призводять до втрати довіри до судової влади з боку суспільства. Деякі питання, що становлять інтерес з точки зору предмета судового розгляду, виносяться на публічне обговорення засобами масової інформації у непрофесійний спосіб. Необґрунтована різка та наполеглива критика на адресу суддів чинить на них тиск, що, в свою чергу, створює ризик негативного впливу на правосуддя. Іноді сторони намагаються вплинути на рішення суддів, які розглядають справу, розгортаючи кампанію в ЗМІ. Були випадки, коли публікувалася неперевірена інформація про конкретних суддів. Також можна зустріти публікації, що порушують право на презумпцію невинуватості у справах, де триває судовий спір.

278. Як зазначалося, член КРЕС від **Болгарії** стверджує, що питання щодо строку перебування на посаді голів Верховного адміністративного суду та Верховного касаційного суду вже кілька років є предметом публічного обговорення. Міністерство юстиції створило робочу групу, завданням якої є розробка змін до Закону «Про судоустрій» та Кримінально-процесуального кодексу. Метою є посилення контролю та запровадження механізму розслідування щодо цих посадових осіб. Під час засідання робочої групи, яке транслювалося в прямому ефірі, Міністр юстиції оголосив проект змін. Вони стосуються органу, уповноваженого ініціювати процедуру імпідменту, строків та умов прийняття рішення у такому провадженні, тимчасового відсторонення від посади, компетентного органу, який проводитиме розслідування, судового контролю за зупиненням та припиненням провадження, компетентних судів тощо, і наразі є предметом громадського обговорення.

279. МЕДЕЛ стверджує, що Голова болгарського Верховного касаційного суду в публічних виступах висловлював серйозні побоювання щодо незалежності суддів і верховенства права в Болгарії. В результаті він був оголошений «ворогом статус-кво» і піддавався постійному тиску з боку Вищої судової ради, а також допитам з метою обґрунтування своїх звинувачень і розслідуванню Антикорупційною комісією. Він також піддавався образам і клепам у засобах масової інформації. Ці дії, схоже, мають на меті підготувати ґрунт для його дострокового усунення з посади. На думку МЕДЕЛ, ця кампанія проти Голови Верховного Касаційного Суду проводиться з чітким усвідомленням того, що вона може мати попереджувальний і погрозливий вплив на інших суддів.

280. МЕДЕЛ також зазначає, що високопоставлені представники виконавчої та законодавчої влади продовжують публічно коментувати рішення суддів у спосіб, який підриває незалежність судової влади та довіру до неї з боку суспільства. Трапляються випадки переслідування суддів у їхньому приватному житті з боку журналістів та заклики до фізичного насильства. Асоціація суддів Болгарії та окремі судді, які відкрито виступають за незалежність судової влади та критикують недоліки системи, стали об'єктами таких кампаній. Активне членство в Асоціації суддів Болгарії саме по собі може зашкодити кар'єрному потенціалу судді.

281. Член КРЕС від **Хорватії** зазначає, що позиція судової влади в ЗМІ є найбільш серйозною проблемою на даний момент. За дуже рідкісними винятками, ЗМІ зображують роботу суддів у негативному плані, часто стаючи на чийсь бік у справах, що перебувають на розгляді, і пропонуючи, яким має бути результат справи. ЗМІ не бажають публікувати інформацію, надану судами, і приділяють увагу лише одній стороні у справі, тоді як реакція іншої сторони не береться до уваги, або інформація приховується від громадськості. Це створює тривожно високий рівень недовіри до судової системи з боку суспільства та громадян, які звертаються до суду. Така недовіра дуже часто підтримується та підсилюється опитуваннями громадської думки, в тому числі й тими, що проводяться Євробарометром.

282. Останнім часом ця тенденція недовіри до судової влади зростає, і її спричиняють засоби масової інформації та політики, які часто використовують неправдиві та легковажні коментарі ЗМІ щодо окремих судових рішень, які ще не стали обов'язковими для виконання, як засіб критики судової влади в цілому. Політики також не вагаються висловлювати свої думки щодо бажаного результату судового розгляду. Критика доходить до пропаганди люстрації всіх суддів, дострокового виходу на пенсію суддів, які вперше були призначені на посаду ще до того, як Хорватія стала незалежною державою, хоча двадцять років тому всі судді пройшли процедуру перепризначення через суддівські ради. Публічні заклики до оскарження рішень судів також стають все більш поширеним явищем у суспільному житті. Такі дії призводять до зростання насильства та ворожого ставлення до суддів.

283. Член КРЄС від **Угорщини** зазначає, що одним із пріоритетних завдань судів з точки зору комунікації у 2018 році було інформування громадян про законодавчі зміни, пов'язані з набуттям чинності новими Цивільним процесуальним кодексом, Кодексом адміністративного судочинства та Кримінальним процесуальним кодексом.

284. Останні кілька місяців свідчать про те, що перебудова угорської системи правосуддя та внесення змін до Основного закону Угорщини з метою підготовки до поділу у 2020 році судової системи на загальну та адміністративну гілки, а також ухвалення низки пов'язаних з цим законодавчих актів ще не завершені. У зв'язку з вищезазначеними організаційними змінами судова влада потребує стратегічно організованої комунікаційної політики.

285. Підготовка судів до комунікаційних ситуацій, які негативно впливають на судову владу в цілому, та реагування на них потребують вдосконалення, оскільки необґрунтовані медіа-атаки становлять реальний ризик для довіри суспільства до системи правосуддя.

286. Член КРЄС від **Мальти** зазначає, що відносини зі ЗМІ часто бувають напруженими. Судова влада зайняла позицію не вступати в суперечки зі ЗМІ та не відповідати на негативну критику. Захищати судову владу повинен відповідний міністр, але частіше за все ЗМІ нічого не отримують у відповідь, хоча заяви на підтримку судової влади іноді робляться відповідним міністром.

287. Нинішні дебати в пресі зосереджені на неминучому призначенні нових членів судової влади, причому деякі ЗМІ припускають, що доки уряд не матиме більшості «своїх» членів на посадах суддів і магістратів, він не буде дотримуватися стандартів Венеціанської комісії. Хоча члени судової влади завжди обиралися тодішнім урядом, переважно, за деякими винятками, з юристів, які, як вважалося, мали ті ж політичні погляди, що й партія, яка перебувала при владі, після призначення такі члени, як правило, завжди відзначалися доброчесністю і діяли з належною неупередженістю і незалежністю. Однак, деякі ЗМІ вважають, що репутація також має важливе значення, і вона полягає в тому, що уряд призначає членів судової влади, політичні погляди яких схожі з його власними. Місцева впливова група подала офіційний протест до суду проти запланованих призначень шести нових членів.

288. Венеціанська комісія опублікувала висновок, в якому вказала на слабкі місця в мальтійській судовій системі, а також рекомендації щодо того, як вирішити різні аспекти системи, в тому числі щодо способу

призначення членів судової влади²¹⁷. Уряд заявив, що з часом він належним чином розгляне ці пропозиції, але не встановив часових рамок для таких дій.

289. ЄААС стверджує, що в **Польщі** не лише засоби масової інформації, а й окремі представники виконавчої влади висловлюють публічну критику в бік судової влади у спосіб, який підриває незалежність судової влади та довіру до неї з боку громадськості. В інтерв'ю з прем'єр-міністром 13 грудня 2017 року²¹⁸ він назвав процедуру призначення нових суддів судовою радою, в якій домінують судді, системою, яка призведе до кумівства та корупції. Він зазначив, що група суддів подала позови проти уряду в суди один одного, стверджуючи, що їхні трудові угоди були порушені. Це мало стати прикладом такого роду «кумівства і корупції», спричиненої судовою радою, більшість членів якої є суддями.

290. Прем'єр-міністр також представив реформи, спрямовані на припинення довільного розподілу справ, оскільки це дозволяло суддям займатися «купівлею справ», що було рішуче спростовано Національною радою суддів Польщі у її заяві від 20 грудня 2017 року²¹⁹.

291. Крім того, прем'єр-міністр заявив, що «правосуддя занадто часто було недоступним для тих, хто не має політичних зв'язків і великих банківських рахунків», а також, що вони «мають намір покласти край спотвореним заохоченням, які дозволяють деяким суддям отримувати значні доходи за невелику роботу».

292. ЄААС підкреслила, що ці звинувачення не ґрунтуються на фактах і не є належним чином аргументованими, посилаючись на інформацію, викладену нею самою у своєму звіті від 21 серпня 2017 року до КРЄС²²⁰, а також на заяви Національної ради правосуддя від 20 грудня 2017 року та Асоціації суддів «IUSTITIA»²²¹.

293. Під час круглого столу, організованого Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ у Варшаві 4 вересня 2019 року щодо ситуації в судовій системі Польщі, учасники, серед яких були національні судді та експерти, а також міжнародні експерти, наголосили на нинішній кампанії розпалювання ненависті, що проводиться в Польщі, часто з використанням інформації про приватне життя суддів, спотвореної та представленої громадськості в найбільш негативному світлі. Всі учасники підкреслили, що така політика серйозно підриває довіру громадськості до відправлення правосуддя і загрожує самим основам верховенства права.

²¹⁷ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо конституційних механізмів та поділу влади, а також незалежності судової влади та правоохоронних органів на Мальті, ухвалений Венеціанською комісією на 117 пленарному засіданні (Венеція, 14-15 грудня 2018 року) (CDL-AD(2018)028).

²¹⁸ Див. <http://www.washingtonexaminer.com/prime-minister-mateusz-morawiecki-why-my-government-is-reforming-polands-judiciary/article/2643279>

²¹⁹ Див. <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,12/5164,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-20-grudnia-2017-r-w-zwiazku-z-wypowiedziami-prezesa-rady-ministrow-na-temat-sadownictwa>

²²⁰ Див. <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,12/5164,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-20-grudnia-2017-r-w-zwiazku-z-wypowiedziami-prezesa-rady-ministrow-na-temat-sadownictwa>

²²¹ Див. <http://www.iustitia.pl/1990-statmm>

294. У цьому випадку Бюро КРЄС також посилається на свою Заяву від 27 березня 2018 року, в якій «із занепокоєнням відзначило, що пані суддя Високого суду Ірландії Айлін Доннеллі стала об'єктом постійних образливих нападок з боку деяких польських ЗМІ після рішення, прийнятого нею в рамках справи про європейський ордер на арешт, про передачу певних питань до Суду Європейського Союзу. Це рішення було прийнято на тлі питань, які були підняті в ході слухань, що відбулися в її присутності, у зв'язку з нещодавніми змінами, що торкнулися польської судової системи»²²².

295. Бюро КРЄС нагадує, що не може бути ніякого виправдання персональним нападкам на суддів, які приймали рішення.

296. МЕДЕЛ стверджує, що в **Румунії** судді стають мішенню для нападок з боку політиків та засобів масової інформації за свої рішення. Вища рада магістратури не має ефективної процедури для захисту суддів і судової системи від таких нападок. Суддям важко з'являтися в ЗМІ для захисту своїх рішень, а реакція Вищої ради магістратури, як правило, затримується через процедурні питання і тому не є ефективною.

297. Як зазначалося, Асоціація «Румунський форум суддів» звернулася до КРЄС з проханням висловити свою думку, зокрема, щодо свободи вираження поглядів суддів, неодноразових і безпрецедентних нападів на суддів, скерованих політиками, та права суддів виступати проти будь-якої політики або дій, що впливають на їхню незалежність.

298. Розглядаючи це питання, Бюро КРЄС взяло до уваги Висновок Венеціанської комісії, в якому критикуються поправки²²³, а також Звіт про прогрес, опублікований Європейською комісією 13 листопада 2018 року в рамках Механізму співпраці та верифікації(МСВ), в якому, серед іншого, міститься заклик до Румунії негайно призупинити імплементацію вищезазначених поправок і переглянути їх, повністю беручи до уваги рекомендації, надані в рамках МСВ, а також рекомендації Венеціанської комісії²²⁴.

299. Зміни до Закону «Про статус суддів і прокурорів» зобов'язали суддів і прокурорів при виконанні своїх обов'язків утримуватися від наклепницьких заяв або висловлювань у будь-який спосіб щодо інших органів державної влади — законодавчої та виконавчої.

300. Слід зазначити, що поняття наклепу не було чітко визначено в Румунії, а вищезгадане зобов'язання стосувалося конкретно інших державних повноважень²²⁵. Обґрунтування конкретного застереження «при виконанні своїх обов'язків» і те, як воно буде застосовуватися, було незрозумілим. Крім того, закон повинен захищати від наклепу всіх фізичних та юридичних осіб, а не лише органи законодавчої та виконавчої влади. Вибірковий підхід нового положення в цих двох ключових аспектах був дуже сумнівним.

²²² Див. <https://rm.coe.int/statemenet-of-the-bureau-of-the-ccje-attacks-polish-media-agains-judge/16807a5640>

²²³ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017.

²²⁴ Див. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_en.htm

²²⁵ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, пункт 130.

301. Бюро КРЄС нагадало, що ЄСПЛ визнав, що в демократичному суспільстві фундаментальне значення має те, щоб суди викликали довіру з боку громадськості²²⁶, і тому судді повинні бути захищені від згубних нападів, які не мають під собою жодного фактичного підґрунтя. Крім того, оскільки судді зобов'язані зберігати таємницю, вони не можуть публічно реагувати на різні нападки, як це можуть робити, наприклад, політики²²⁷. Судді повинні виражати себе, перш за все, через свої рішення; розсудливість і вибір слів є важливими, коли судді роблять заяви для ЗМІ щодо справ, які перебувають на розгляді або вже вирішені відповідно до закону²²⁸.

302. На думку КРЄС, «існує чітка межа між свободою вираження поглядів і законною критикою, з одного боку, і неповагою та неправомірним тиском на судову владу, з іншого. Політики не повинні використовувати примітивні або надумані заяви для критики судової влади під час політичних кампаній лише заради гучних заяв або для того, щоб відвернути увагу від власних недоліків. Не слід також особисто нападати на окремих суддів. Політики ніколи не повинні заохочувати порушення судових рішень, не кажучи вже про насильство щодо суддів, як це має місце в деяких державах-членах»²²⁹.

303. Судді, зі свого боку, мають таке ж право на свободу вираження поглядів відповідно до ЄКПЛ, як і всі інші, і вони, «як і всі інші громадяни, мають право брати участь у публічних дискусіях за умови, що це не суперечить дотриманню їхньої незалежності або неупередженості. Судова влада ніколи не повинна заохочувати непокору та неповагу до виконавчої та законодавчої влади»²³⁰.

304. Бюро КРЄС підкреслило, що судді можуть підлягати певним обмеженням, однак це має стосуватися їхньої позасудової поведінки. Встановлення обмежень для суддів у виконанні ними своїх обов'язків, як це було зроблено змінами до Закону «Про статус суддів і прокурорів», може призвести до довільного та неправомірного тлумачення, а також містить ризик перешкоджання суддям у виконанні ними своїх обов'язків.

305. Венеціанська комісія також зазначила, що обґрунтування такого нового положення в румунському законодавстві є сумнівним, оскільки існує ризик того, що воно може перешкодити суддям критикувати інші органи державної влади при розгляді справ за участю держави і може бути використано як інструмент політичного тиску²³¹.

306. Бюро КРЄС також зазначило, що у вищезгаданому Звіті Європейської Комісії про прогрес Румунії в рамках МСВ підкреслено, що ключовими проблемними положеннями є, зокрема, обмеження свободи вираження поглядів суддями²³².

²²⁶ ЄСПЛ, Олуїч проти Хорватії, 2009.

²²⁷ ЄСПЛ Де Хаес і Гійзельс проти Бельгії, 1997

²²⁸ ЄСПЛ Дактарас проти Литви, 2000; Олуїч проти Хорватії, 2009

²²⁹ Див. Висновок КРЄС № 18 (2015) про становище судової влади та її співвідношення з іншими гілками влади в сучасній демократії, пункт 52.

²³⁰ Ibid., пункт 42.

²³¹ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, пункт 124.

²³² Див. Звіт Комісії Європейському Парламенту та Раді про прогрес у Румунії в рамках Механізму співпраці та верифікації (Страсбург, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), розділ 3.1 (Перший критерій: незалежність судової влади та судова реформа. Законодавство про правосуддя та правові гарантії незалежності суддів), с. 3.

307. Бюро КРЕС дійшло висновку, що новий обов'язок, покладений на румунських суддів, який обмежує їхню свободу вираження поглядів, не є необхідним, викликає багато запитань, може бути предметом довільного та неправомірного тлумачення, що ставить під загрозу незалежність суддів, і рекомендувало його вилучити.

308. Асоціація «Румунський форум суддів» також звернулася до КРЕС з проханням висловити свою позицію щодо повідомлень про неодноразові та безпрецедентні напади на суддів, спрямовані політиками в Румунії.

309. Венеціанська комісія зазначила, що «раніше повідомлялося про тиск і залякування суддів і прокурорів, у тому числі з боку деяких високопоставлених політиків і через кампанії в засобах масової інформації»²³³.

310. Бюро КРЕС відзначило, що у вищезгаданому Звіті Європейської Комісії про прогрес Румунії в рамках КРЕС зазначено, що «судді та прокурори продовжують стикатися з особистими нападками в засобах масової інформації, а механізми відшкодування збитків є недостатніми»²³⁴.

311. Бюро КРЕС підкреслило²³⁵, що виконавча і законодавча влада повинні не тільки суворо утримуватися від нападів, залякувань, неповаги, тиску, примітивних і надуманих заяв, спрямованих проти суддів, але й «зобов'язані надавати весь необхідний і адекватний захист у випадках, коли функції судів опиняються під загрозою внаслідок нападів або залякувань, спрямованих на представників судової влади»²³⁶.

312. Як уже згадувалося, у заключному звіті Європейської комісії щодо прогресу в Румунії в рамках МСВ, опублікованому 22 жовтня 2019 року, підкреслено, що рекомендації щодо негайного призупинення виконання законів про правосуддя та їх перегляду відповідно до рекомендацій МСВ, наданих Венеціанською комісією та ГРЕКО, «не були виконані румунською владою»²³⁷.

313. Відносно **Сербії** МЕДЕЛ заявила, що «останні кілька місяців відзначилися частими порушеннями кримінальних і дисциплінарних справ, а також численними нападками в ЗМІ на суддів і прокурорів. Ці судді та прокурори або вільно висловлювалися щодо повсякденних питань і проблем, пов'язаних із судовою системою та прокуратурою, або висловлювали критичний і конструктивний погляд на запропоновані поправки до Конституції»²³⁸.

²³³ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо внесення змін до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про судоустрій» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду магістратури в Румунії», CDL-AD(2018)017, п. 15 та п. 157.

²³⁴ Див. Звіт Комісії Європейському Парламенту та Раді про прогрес у Румунії в рамках Механізму співпраці та верифікації (Страсбург, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), розділ 2(Загальна ситуація), ст. 2.

²³⁵ Див. повний текст Висновку Бюро КРЕС <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>

²³⁶ Див. Висновок КРЕС № 18 (2015) про становище судової влади та її співвідношення з іншими гілками влади в сучасній демократії, п. 52.

²³⁷ Див. заключний звіт Європейської Комісії щодо прогресу в Румунії в рамках МСВ, опублікований 22 жовтня 2019 року, с. 4-7.

²³⁸ Див. «Заява МЕДЕЛ щодо останніх подій у судовій системі Сербія від 13 вересня 2019 року» <https://medelnet.eu/index.php/news/europe/545-medel-statement-on-the-recent-developments-in-the-judiciary-of-the-republic-of-serbia>

314. Член КРЕС щодо **Словацької Республіки** зазначив, що викликає занепокоєння те, що політики поширюють серед громадськості через засоби масової інформації думку про те, що суди несуть виключну відповідальність за низький рівень виконання законів, не інформуючи про існування конкретних складних умов для судової влади (таких як складні процесуальні кодекси, часті зміни в законодавстві, нестача суддів і кваліфікованого професійного персоналу, велика кількість справ у судах, проблеми з технічним оснащенням), які також, безсумнівно, впливають на належне здійснення правосуддя. Покращення цих умов знаходиться в руках законодавчої та виконавчої влади.

315. Серйозне занепокоєння викликають неодноразові заяви деяких політиків у парламенті або в засобах масової інформації, включаючи соціальні мережі, які виходять за межі обґрунтованої та допустимої критики, без жодних доказів, і ставлять під сумнів компетентність суддів виконувати свої обов'язки, тим самим підриваючи авторитет судової влади, а також незалежність і неупередженість суддів. Це серйозно підриває довіру суспільства до системи правосуддя.

316. Член КРЕС від **Швейцарії** зазначає, що якість публікацій у ЗМІ за останні роки знизилася. Схоже, що судові справи стають все більш цікавими з соціальної точки зору, а не з юридичної. Це може призвести до того, що судові репортажі все більше набувають видовищного характеру і, водночас, можуть здійснювати надмірний зовнішній вплив на судову владу.

317. Член КРЕС від **України** зазначає, що питання впливу ЗМІ на суди та окремих суддів має критичний характер. Зокрема, правоохоронні органи не забезпечують належного реагування.

318. Продовжують спостерігатися випадки, коли активісти або громадські організації виступають за звільнення окремих суддів або керівників юрисдикцій, а також поширюють у засобах масової інформації необґрунтовану та безпідставну критику щодо непрофесіоналізму та заплямованої репутації суддів. Недовіра суспільства, викликана такими нападками, впливає на роботу суддів і є формою психологічного тиску на суддів.

319. У **Великій Британії** троє суддів Високого суду зазнали сильної особистої критики у пресі²³⁹ через те, що постановили, що парламенту має бути надано право голосу до того, як країна застосує статтю 50 Лісабонського договору для запуску процесу Brexit. Більше того, один із міністрів назвав це рішення в ЗМІ «неприйнятним»²⁴⁰

V. Висновки

320. Зі звітів та запитів, які надійшли до КРЕС протягом звітного періоду, очевидно, що, як і в попередній доповіді Бюро КРЕС у 2017 році, спостерігається постійна стурбованість щодо належної реалізації відповідних стандартів Ради Європи в низці держав-членів. Зафіксований розвиток подій може поставити під загрозу незалежність судової влади. На додаток до впливу на фактичну, ефективну незалежність судової влади, ці події створюють ризик щодо сприйняття незалежності, що безпосередньо впливає на суспільну довіру та повагу до судової влади та здійснення правосуддя.

²³⁹ "Enemies of the people", Daily Mail, 3 листопада 2016 року.

²⁴⁰ BBC Question Time, 3 листопада 2016 року.

321. Як свідчить ця доповідь, у деяких випадках і в деяких країнах проблеми є дуже серйозними, а певні події становлять загрозу самій основі верховенства права. Бюро КРЄС глибоко стурбоване станом окремих суддів, які постраждали від дій виконавчої або законодавчої влади. Бюро КРЄС зобов'язується і надалі уважно стежити за становищем суддів і судових органів у державах-членах і надавати свої поради та експертизу там, де це буде потрібно. КРЄС продовжуватиме розглядати ймовірні порушення незалежності та неупередженості суддів у повній відповідності до своїх повноважень.

322. При цьому КРЄС спирається на стандарти, згадані в пункті 13 вище, беручи до уваги також План дій Ради Європи щодо зміцнення незалежності та неупередженості суддів²⁴¹, підготовку якого КРЄС підтримала і в якому викладено ключові принципи та кроки, яких слід дотримуватися для гарантії та зміцнення незалежності та неупередженості суддів.

323. Рада Європи стала ініціатором створення дуже детального і всеохоплюючого зводу стандартів щодо організації судових систем і здійснення правосуддя, включаючи основоположний принцип незалежності суддів і його застосування на практиці. Таким чином, держави-члени мають численні рекомендації, на які вони можуть спиратися при розробці політики та законодавства, а також при складанні своїх програм реформ. У зв'язку з цим Бюро КРЄС може лише повторити зроблену раніше заяву про те, що «вирішальне значення має не досконалість принципів і тим більше не гармонізація інститутів, а повна реалізація вже розроблених принципів»²⁴².

324. Бюро КРЄС закликає компетентні органи держав-членів взяти до уваги цей звіт і дотримуватися відповідних стандартів Ради Європи. КРЄС схвалює пропозицію представити цей звіт і привернути увагу Комітету міністрів до цих питань та інформації, наданої членами КРЄС та іншими сторонами. Воно також звертає увагу на висновки та заяви Бюро КРЄС, зроблені в контексті конкретних ситуацій, що впливають на судові системи держав-членів. Ці документи ще раз підкреслюють важливість роботи Ради Європи, спрямованої на поліпшення дотримання принципу верховенства права в усій Європі.

325. Бюро КРЄС запрошує своїх членів, спостерігачів, відповідні національні органи влади, судові органи та асоціації суддів надавати інформацію та коментарі щодо подальших змін, пов'язаних з питаннями, описаними у цьому звіті²⁴³.

²⁴¹ Прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи у 2016 році, document CM(2016)36 final.

²⁴² Див. Висновок КРЄС № 1 (2001) про стандарти, що стосуються незалежності судової влади та незмінюваності суддів, пункт 6.

²⁴³ Тут наводиться інформація та коментарі щодо подальших змін, які відбулися після звітнього періоду