



CCJE(2015)4

м. Лондон, 16 жовтня 2015 року

## **КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЕС)**

### **ВИСНОВОК № 18 (2015)**

**“Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії”**

#### **I. Вступ. Причина ухвалення Висновку та сфера його застосування**

1. За останні десятиліття відносини між трьома гілками державної влади (законодавчою, виконавчою та судовою) змінилися. Виконавча й законодавча гілки влади стали більш взаємозалежними. Повноваження законодавчої влади щодо притягнення виконавчої влади до відповідальності було ослаблено<sup>1</sup>. Разом з тим роль судової влади зазнала змін. Суттєво зросла кількість справ, що надходять до судів, а також законодавчих актів, які вони повинні застосовувати. Зокрема, з розвитком виконавчої влади її дії все частіше стають предметом оскарження в судовому порядку, а це, в свою чергу, призводить до того, що ступінь участі судової влади в перевірці виконавчої влади піддається сумніву. Почастішали випадки оскарження законодавчих повноважень та актів у судах. У результаті цього судовій владі все частіше доводилось оцінювати дії двох інших гілок влади, а деколи й обмежувати їх<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див. Гардбаум “Поділ влади та розвиток судового нагляду в сталих демократичних державах (або чому модель переваги законодавчої влади була виведена з ужитку?)”, Американський журнал порівняльного права (2014 р.).

<sup>2</sup> Науковці відзначили “глобальне розширення судової влади”: див. Тейт і Валліндер (ред.) “Глобальне розширення судової влади”, видавництво Нью-Йоркського університету, 1997 р.

Сьогодні для сторін у судовій справі й для суспільства в цілому судовий процес є свого роду альтернативною демократичною ареною, на якій відбувається обмін думками між представниками суспільства та державної влади, а також обговорюються питання загального значення. Суди ухвалюють рішення щодо надзвичайно важливих питань у сфері економіки та політики. Міжнародні установи, особливо Рада Європи та Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), Європейський Союз та Суд Європейського Союзу (Суд ЄС), мали значний вплив у державах-членах, а насамперед у питанні посилення незалежності судової влади та її ролі в захисті прав людини. Більше того, застосування європейських та міжнародних норм і стандартів, а також виконання рішень ЄСПЛ та Суду ЄС спричинили нові складнощі для судової влади держав-членів, а інколи їх застосування оскаржували політики й експерти.

2. Незважаючи на те, що загалом принцип “поділу влади” прийняли всі держави-члени, упродовж останніх років мали місце конфліктні та напружені ситуації, що викликає занепокоєння. Такі думки були сформульовані у звітах Генерального секретаря Ради Європи за 2014 і 2015 роки,<sup>3</sup> а також у ситуаційних звітах КРЄС за 2013 і 2015 роки. Наприклад, у деяких країнах нова політична більшість поставила під сумнів положення суддів, які вже перебувають на посадах<sup>4</sup>. У 2015 році Генеральний секретар Ради Європи відзначив недоліки у виконанні судових рішень<sup>5</sup>. У деяких державах-членах виконавча влада має значний вплив на адміністрування судової влади, ставлячи таким чином під питання інституційну незалежність судової влади та незалежність одноосібних суддів<sup>6</sup>. Економічні кризи та хронічне недостатнє фінансування судової системи в деяких державах-членах піднімають питання бюджетної відповідальності законодавчої влади перед судовою владою<sup>7</sup>. Відсутність законодавства чи (навіпаки) законодавство, що швидко змінюється, можуть суперечити принципу правової визначеності<sup>8</sup>. Також мали місце словесні випадки на адресу судової влади з боку представників виконавчої та законодавчої гілок влади. У 2014 та 2015 роках Генеральний секретар Ради Європи зауважував, що політики та інші особи, які впродовж останніх років публічно критикували судові рішення, підривали цим самим довіру громадськості до судової влади в різних країнах<sup>9</sup>. Політики та ЗМІ висували припущення, що судова влада недостатньо “підзвітна” суспільству. Відповідаючи на запитальник,

<sup>3</sup> Див., відповідно, звіти Генерального секретаря Ради Європи про “Демократичну державу, права людини і верховенство права в Європі” за 2014 і 2015 роки (далі, відповідно, – Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2014 р.) і Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.).

<sup>4</sup> Див. Звіт КРЄС про стан судової системи та суддів у державах-членах Ради Європи (2013 р.), пункти 13–18.

<sup>5</sup> Див. Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.), пункти 14, 17 і 27.

<sup>6</sup> Див. Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.), пункти 20–21.

<sup>7</sup> Див. щодо правової допомоги: Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.), пункти 22–23.

<sup>8</sup> Див. Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.), пункт 19.

<sup>9</sup> Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2014 р.), пункт 22; Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.), пункт 27.

надісланий у рамках підготовки цього Висновку, держави-члени повідомили про такі коментарі, зокрема, про заяви, що ставлять під сумнів “легітимність” судової влади. Звісно, усі ці коментарі та дії слід розглядати з урахуванням того, що сьогодні в більшості європейських країн традиційні джерела влади не сприймаються з такою ж готовністю, як раніше. Рівень “поваги” до державних органів знизився. Так само сьогодні часто говорять про те, що застосування основних демократичних принципів потребує існування більшої необхідності у відкритості та прозорості діяльності державних органів. Усе це означає, що всі особи, залучені до надання публічних послуг, мають бути все більш “відповідальними” за те, як вони виконують свою роботу.

3. Тому відповідно до регламенту, наданого Комітетом міністрів, Консультативна рада європейських суддів (КРЄС) вирішила розглянути питання легітимності й підзвітності судової влади та належних відносин між трьома гілками влади в сучасній демократичній державі, а також їх обов’язків стосовно одна одної та суспільства в цілому у XXI столітті.
4. У цьому Висновку розглядаються такі питання:
  - (i) Якими мають бути відносини між судовою владою держави та законодавчою й виконавчою гілками влади?
  - (ii) На основі чого судова влада визначає своє право діяти в демократичному суспільстві? Як проявляється “легітимність” судової влади?
  - (iii) До якої міри та яким чином судова влада має бути підзвітною суспільству, якому служить, й іншим гілкам державної влади?
  - (iv) Яким чином три гілки державної влади можуть здійснювати свої повноваження для досягнення й збереження належної рівноваги між собою, а також діяти в інтересах суспільства, якому всі вони служать?

У цьому Висновку не розглядаються основні принципи незалежності судової влади, оскільки це питання порушувалося у Висновку КРЄС № 1 (2001). Відносини суддів зі ЗМІ обговорювалися в частині “С” Висновку № 7 (2005), а тому це питання також не буде детально розглядатися в цьому Висновку.

5. Цей Висновок був підготовлений на основі попередніх висновків КРЄС, Великої хартії суддів, прийнятої КРЄС у 2010 році, та відповідних документів Ради Європи, зокрема: Європейської хартії про статус суддів 1998 року та Рекомендації СМ/Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради

Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (далі – Рекомендація CM/Rec(2010)12). У ньому також ураховано: Київські рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії – Адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів (далі – Київські рекомендації); Звіт Європейської мережі судових рад (ЄМСР) за 2013–2014 роки щодо незалежності та відповідальності судової влади (далі – Звіт ЄМСР за 2013–2014 роки); доповіді Венеціанської комісії щодо верховенства права (березень 2011 року), щодо незалежності судової системи – Частина I: незалежність суддів (березень 2010 року), а також доповідь цієї ж комісії № 403/2006 щодо призначення суддів, прийняту на її 70-му пленарному засіданні 16–17 березня 2007 року (далі – Висновок Венеціанської комісії щодо призначення суддів 2007 року); Бангалорські принципи поведінки суддів 2002 року; звіти Генерального секретаря Ради Європи за 2014 і 2015 роки; Кодекс мінімальних стандартів суддівської незалежності Нью-Делі (Стандарти Нью-Делі 1982 року). У цьому Висновку враховані відповіді держав-членів на питання запитальника щодо незалежності судової влади та її відносин з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії, а також попередній звіт, складений Енн Сандерс, науковим експертом з Німеччини, призначеним Радою Європи. Крім того, у Висновку було враховано думки, висловлені під час семінару, який відбувся в місті Страсбурзі 19 березня 2015 року<sup>10</sup>. У документі також використано надбання семінару, організованого Асоціацією суддів Норвегії, що відбувся в місті Бергені 4 червня 2015 року<sup>11</sup>.

## **II. Конституційна система сучасної демократичної держави: положення судової влади**

6. Загальноприйнятим є те, що сучасна демократична держава повинна бути заснована на принципі поділу влади<sup>12</sup>. Судова влада – одна з трьох основних, але рівних стовпів сучасної демократичної держави<sup>13</sup>. Усі три гілки влади надають публічні послуги й повинні відповідати одна перед одною за свої дії. У демократичній державі, заснованій на принципі верховенства права, жодна з гілок державної влади не може діяти у власних інтересах; вони діють у інтересах народу в цілому. У демократичній правовій державі (фр. “Etat de droit”, нім. “Rechtsstaat”)

<sup>10</sup> Окрім членів Робочої групи КРЕС, у семінарі взяв участь Роберт Хезелл, професор Факультету конституційного права Університетського коледжу Лондона, Сполучене Королівство, Ендрю Джемкчевскі, Голова Комітету з правових питань та прав людини Парламентської асамблеї Ради Європи, Анна Марія Тельвіс і Анна Спек, члени Асоціації з прав людини, і Зія Таньяр із Секретаріату Венеціанської комісії Ради Європи.

<sup>11</sup> Доповіді виголосили Йом Ойрехаген Санде, професор Університету Бергена, Ганна Софі Гвев, Голова Апеляційного суду Гулатінга, колишній суддя ЄСПЛ, та Інґ'єрд Тюн, Голова Норвезької Асоціації суддів.

<sup>12</sup> Див. Висновок КРЕС № 3(2002), пункт 16.

<sup>13</sup> Див. Висновок КРЕС № 1(2001), пункт 11; див. також Велику хартію суддів КРЕС (2010), пункт 1.

усі три гілки влади повинні діяти на основі закону та в рамках передбачених ним обмежень. Відповіді держав-членів на питання запитальника показують, що всі вони визнають ці основоположні принципи.

7. У демократичному суспільстві на законодавчий орган покладено обов'язок створювати правову систему, за якою живе суспільство. Виконавча влада відповідає за управління суспільством (у тому сенсі, що ці функції мають виконувати державні службовці) відповідно до правової системи, визначеної законодавчим органом. Функція судової влади полягає в розгляді спорів між членами суспільства й державою, а також між самими членами суспільства. Часто до судової влади звертаються для вирішення спору між двома чи навіть трьома гілками державної влади<sup>14</sup>. Усе це повинно відбуватися з дотриманням принципу верховенства права. Незалежна та ефективна судова система – наріжний камінь верховенства права<sup>15</sup>. Мета будь-якої незалежної й ефективної системи судочинства повинна полягати в забезпеченні справедливого й неупередженого вирішення правових спорів із дотриманням прав та свобод усіх, хто прагне досягти справедливості. Щоб досягти цієї мети, у кожному окремому випадку суд повинен законним шляхом виявляти належні факти, застосовувати закон і забезпечувати ефективні засоби правового захисту. У кримінальних справах судова система має неупереджено й незалежно вирішувати, які дії заслуговують на покарання та в який спосіб<sup>16</sup>. У сучасних демократичних державах незалежна судова влада гарантує, щоб уряд ніс відповідальність за свої дії, які можуть бути предметом судового розгляду, а також відповідає за правильне застосування законів, прийнятих належним чином. Більшою чи меншою мірою (залежно від особливостей конституційних механізмів, що діють у державі) судова влада також забезпечує відповідність законів будь-яким релевантним положенням конституції чи вищого законодавства, такого як право Європейського Союзу<sup>17</sup>.
8. Історія, культура та правові традиції держав-членів Ради Європи, що значно різняться між собою, призвели до формування різних “моделей” конституційного ладу, які в багатьох випадках постійно розвиваються. Глобалізація й збільшення впливу міжнародних і європейських організацій вимагають зміни конституційного ладу окремих держав-членів. Зокрема, рішення ЄСПЛ зробили значний внесок у забезпечення незалежності судової системи та вплинули на конституції держав-членів. Проте цей вплив також призвів до конфліктів у відносинах між трьома

<sup>14</sup> КРЄС визнає, що цю останню функцію іноді виконує Конституційний суд і що в деяких системах конституційні суди не обов'язково є частиною судової системи.

<sup>15</sup> Див. Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2014 р.), пункт 22.

<sup>16</sup> Див. також стосовно функцій судової системи: Гаралон, Пердріолле і Бемабе, коротке резюме доповіді на тему “Розсудливість і влада: посада судді в XXI столітті” (2013 р.).

<sup>17</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 11.

гілками державної влади, а особливо – між судовою й двома іншими гілками.

9. У принципі три гілки державної влади демократичної держави повинні доповнювати одна одну; жодна з них не повинна бути “вищою” або домінувати над іншими<sup>18</sup>. Урешті-решт, у демократичній державі саме воля народу, виражена за допомогою належного демократичного процесу (народний суверенітет), має верховенство. Також було би помилкою уявляти, що будь-яка з трьох гілок влади коли-небудь зможе діяти в повній ізоляції від інших. Ці три гілки влади покладаються одна на одну для надання повного спектру соціальних послуг, необхідних у демократичному суспільстві. Так, у той час як законодавча влада формує законодавчу базу, судова влада тлумачить і застосовує її як основу для своїх рішень, а виконавча влада часто відповідає за виконання цих рішень в інтересах суспільства<sup>19</sup>. Таким чином, ці три гілки влади функціонують в умовах взаємозалежності або конвергенції й дивергенції. Відповідно, повного “поділу влади” не може бути<sup>20</sup>. Навпаки, у здоровій демократичній державі три гілки влади функціонують на основі системи стримувань і противаг, а тому кожна з них відповідає перед іншими в інтересах суспільства в цілому. Тому потрібно визнати, що певний рівень напруженості між гілками влади в демократичній державі є неминучим. Якщо існує така “творча напруженість”, вона показує, що кожна гілка влади забезпечує необхідну перевірку дій інших гілок і, таким чином, сприяє підтриманню належної рівноваги. Якби між цими трьома гілками влади не було такої напруженості, виникла б підозра, що одна чи дві гілки влади перестали стежити за відповідальністю інших гілок у інтересах суспільства, а тому одна чи дві гілки влади отримали перевагу над іншими. Отже, факт напруженості між судовою владою та двома іншими гілками державної влади не слід обов’язково розцінювати як загрозу для судової влади чи її незалежності, а скоріше як ознаку того, що судова влада виконує свій конституційний обов’язок щодо стримування інших гілок у інтересах суспільства в цілому.

### **III. Незалежність судової влади та поділ влади**

10. Судова влада повинна бути незалежною для виконання своєї ролі стосовно інших гілок державної влади, суспільства в цілому і сторін у

<sup>18</sup> У збірці “Федераліст” Александр Гамільтон описав судову владу як найменш небезпечну з трьох гілок влади, бо вона не має “жодного впливу ні на меч, ні на гаманець... Можна з упевненістю сказати, що вона не має ні СИЛИ, ні ВОЛІ, а тільки судові рішення; вона в кінцевому рахунку повинна залежати від допомоги виконавчої гілки влади, навіть у питанні ефективності її рішень”. Можливо, точка зору Гамільтона й не відображає дійсний стан судової влади стосовно виконавчої та законодавчої гілок влади в Європі XXI століття.

<sup>19</sup> Див. Висновок КРЕС № 13(2010) щодо ролі суддів у виконанні судових рішень.

<sup>20</sup> Див. Аарон Барак “Суддя в демократичній державі” (Прінстон Прес, 2008 рік), Розділ 2.

судовому процесі<sup>21</sup>. Незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм і надається їм не для захисту власних інтересів, а в інтересах принципу верховенства права й усіх, хто прагне та очікує справедливості. Незалежність судової влади – засіб забезпечення неупередженості суддів. Тому вона є передумовою гарантії того, що всі громадяни (та інші гілки влади) будуть рівними перед судом<sup>22</sup>. Незалежність судової влади є невід’ємним елементом її обов’язку неупереджено вирішувати спори<sup>23</sup>. Тільки незалежна судова влада може ефективно реалізувати права всіх членів суспільства, особливо представників уразливих та непопулярних прошарків населення<sup>24</sup>. Таким чином, незалежність – це фундаментальна вимога, яка дозволяє судовій владі охороняти демократію й права людини<sup>25</sup>.

11. Принцип поділу влади сам по собі є гарантією незалежності судової влади<sup>26</sup>. Проте, незважаючи на незалежність судової влади, про важливість якої часто говориться, необхідно зазначити, що ніхто, у тому числі й судова влада, не може бути повністю незалежним від будь-якого впливу, зокрема, соціальних і культурних факторів, що існують у суспільстві, у якому він здійснює свою діяльність. Урешті-решт, “один у полі не воїн”<sup>27</sup>. Жодна судова система, як і будь-яка інша гілка влади в демократичній державі, не є абсолютно незалежною. Судова влада покладається на інші гілки влади в питанні забезпечення ресурсами та засобами, особливо на законодавчу владу, яка надає фінансування й формує законодавство, яке судова влада має тлумачити та застосовувати. Хоча завдання вирішувати справи відповідно до закону покладається на судову владу, громадськість доручає виконавчій владі виконувати судові рішення. Недоліки у виконанні судових рішень підривають авторитет судової влади й піддають сумніву поділ влади<sup>28</sup>. Хоча три гілки влади поділяють між собою відповідальність за забезпечення належного поділу влади, ані цей принцип, ані незалежність судової влади не повинні перешкоджати діалогу між ними. Навпаки, існує обов’язкова потреба в

<sup>21</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункти 11 і 12.

<sup>22</sup> Див. Висновок КРЄС № 3(2002), пункт 9.

<sup>23</sup> Наприклад, усі судді Англії та Уельсу під час свого призначення повинні присягнути, що виноситимуть рішення у справах “відповідно до закону та звичаїв Королівства, без страху чи користі, прихильності чи злого умислу”.

<sup>24</sup> Див., наприклад, рішення ЄСПЛ у таких справах: “*Оршуш проти Хорватії*” від 16.03.2010 – 15766/03, п. 147; “*Сейдїч і Фінці проти Боснії і Герцеговини*” від 22.12.2009 – 27996/06 і 34836/06, пункт 43; “*Муньос Діас проти Іспанії*” від 08.12.2009 – 49151/07, пункт 61; “*Д.Х. та інші проти України*” від 23.11.2007 – 57325/00, пункт 176; “*Гожелік проти Польщі*” від 17.2.2004 – 44158/98, пункти 89–90; “*Церква Бессарабської митрополії та інші проти Молдови*” від 13.12.2001 – 45701/99, пункт 116, “*Сідіропулос та інші проти Греції*” від 10.07.1998 – 26695/95, пункт 41; щодо захисту меншин судами, див.: Т. Сандалов “Судовий захист меншин”, Мічиганський огляд судової практики (1977 р.); Роберт М. Ковер “Походження активності судів у захисті меншин”, бібліотека Школи права Єльського університету (1982 р.).

<sup>25</sup> Рішення ЄСПЛ у справі “*Волков проти України*” від 09.01.2013 - 21722/11, пункт 199.

<sup>26</sup> Див. також Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2014 р.), пункт 22.

<sup>27</sup> Англійський поет Джон Донн у вірші “Медитації XVII”.

<sup>28</sup> Див. Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.), пункти 14, 17 і 27; див. також Висновок КРЄС № 13(2010) щодо ролі суддів у виконанні судових рішень.

шанобливому діалозі між усіма гілками влади, що передбачає і необхідний поділ, і необхідну взаємозалежність між ними. Однак все ще життєво важливо, щоб судова влада не мала неналежних зв'язків з іншими гілками влади й не зазнавала неправомірного впливу з їх боку<sup>29</sup>.

#### **IV. Легітимність судової влади та її елементів**

##### **A. Важливість легітимності**

12. Усі три гілки влади володіють значними повноваженнями. Законодавча влада розробляє закони й формує бюджет держави. Виконавча влада здійснює свої повноваження навіть з використанням фізичної сили (у рамках закону) для дотримання та виконання законів держави. Судова влада не лише вирішує питання, що мають фундаментальне значення для окремих громадян і суспільства в цілому, але й впливає своїми рішеннями та ухвалами навіть на звичайні справи окремих людей, які шукають допомоги в судах. Для цього судді наділені компетенцією та дуже широкими повноваженнями. Така компетенція й повноваження здійснюються в інтересах суспільства в цілому. Як наслідок, суспільство та інші гілки державної влади мають право очікувати, що всі, хто володіє такими компетенцією та повноваженнями (а саме судді – індивідуально й колективно), мають законні підстави здійснювати їх у інтересах суспільства в цілому. У всіх сучасних демократичних державах принаймні один орган законодавчої влади обирають безпосередньо громадяни держави. Переконливим вбачається аргумент, що органи законодавчої й виконавчої влади, які формуються (безпосередньо чи опосередковано) з обраних представників, повинні бути “демократично легітимними”. Абсолютно доречно запитати: звідки судова влада отримує свою “легітимність”?

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

###### **(1) Судова влада в цілому**

13. Судова влада є складовою частиною конституційної системи демократичних держав, які дотримуються принципу верховенства права. Тому, по суті, якщо конституційний лад такої держави є легітимним, то засади судової влади, яка входить до нього, є такою ж легітимною й необхідною частиною демократичної держави, як і дві інші гілки влади<sup>30</sup>. Усі держави-члени мають певну форму конституції, яка різними способами (наприклад, за сталою традицією або всенародним голосуванням) визнається легітимною основою держави. Конституції всіх

<sup>29</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 11.

<sup>30</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 11; див. також Велику хартію суддів КРЄС (2010 р.), пункт 1.



держав-членів визнають і закріплюють (безпосередньо чи опосередковано) роль судової влади як такої, що повинна підтримувати верховенство права та вирішувати справи із застосуванням законів, як це визначено законодавством і судовою практикою. Таким чином, той факт, що конституція створює судову владу для виконання цієї ролі, повинен при цьому наділяти легітимністю судову владу в цілому. Вирішуючи справи, кожен одноосібний суддя здійснює свої повноваження як представник судової влади. Відповідно, сам факт, що судова влада є складовою частиною конституційного ладу держави, надає легітимності не лише судовій владі в цілому, але й кожному одноосібному судді.

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

14. Для виконання суддівських функцій, закріплених конституцією, кожен суддя повинен бути призначеним на посаду й таким чином стати представником судової влади. Кожен одноосібний суддя, призначений відповідно до конституції та інших застосовних правових норм, отримує таким чином свої конституційні повноваження й легітимність. Це призначення, здійснене згідно з конституцією та іншими правовими нормами, безумовно, надає одноосібним суддям компетенції та відповідні повноваження застосовувати закон у тому вигляді, як його прийняла законодавча влада чи як його сформулювали інші судді. Легітимність, якою одноосібний суддя наділяється з моменту свого призначення на посаду відповідно до конституції та інших правових норм конкретної держави, є його “конституційною або формальною легітимністю”.
15. КРЄС відзначала різні методи призначення суддів у державах-членах Ради Європи<sup>31</sup>. До них належать, наприклад, призначення радою суддів чи іншим незалежним органом, вибори в парламенті та призначення виконавчою владою. Як відзначала КРЄС, кожна система має свої переваги й недоліки<sup>32</sup>. Можна стверджувати, що призначення шляхом голосування в парламенті та, меншою мірою, призначення виконавчим органом можуть вважатися такими, що надають додаткову демократичну легітимність<sup>33</sup>, хоча ці методи призначення несуть із собою ризик політизації та залежності від інших гілок державної влади<sup>34</sup>. Для запобігання цим ризикам КРЄС рекомендувала, щоб кожне рішення, пов’язане з призначенням чи кар’єрою судді, базувалося на об’єктивних критеріях, приймалося незалежним органом або підлягало гарантіям того,

<sup>31</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункти 19–23; див. також Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (2007 р.), пункти 9–17.

<sup>32</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 33.

<sup>33</sup> Див., наприклад, Фабіан Віттрек “Управління третьою владою”, вид-во “Мор Зібек” (Тюбінген), 2006 р. Він стверджує, що легітимність усіх чиновників у державі залежить в кінцевому рахунку від “волі народу” (частина друга статті 20 Конституції Німеччини). Подібні положення можна знайти і в конституціях інших держав. Див., наприклад, статтю 3 Конституції Франції: “Основою будь-якого суверенітету є народ”.

<sup>34</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 33.

що воно прийматиметься тільки на основі цих критеріїв<sup>35</sup>. КРЄС також рекомендувала, щоб у прийнятті рішень щодо призначення чи заохочення суддів брали участь незалежні органи влади, значну частину складу яких було обрано іншими суддями демократичним шляхом<sup>36</sup>. Конституційну легітимність одноосібних суддів, яким гарантується збереження посади, не можуть підірвати дії законодавчої або виконавчої влади, здійснені у зв'язку з політичними змінами в державній владі.

### (3) Функціональна легітимність одноосібних суддів

16. Призначення суддів відповідно до конституції та законів держави, виконання суддями своєї конституційної ролі шляхом винесення рішень у справах згідно із законодавством, розробленим законодавчою владою, а також необхідність у тому, щоб кожен суддя здійснював свої повноваження в межах встановлених правових норм поведінки, забезпечують початкову легітимність судді. Проте легітимність на цьому не завершується. Як КРЄС указувала раніше, довіра громадськості до судової влади й повага до неї – гарантії ефективності судової системи<sup>37</sup>. Кожен суддя й судова влада в цілому можуть досягнути та підтримувати легітимність, лише завойовуючи й підтримуючи довіру громадськості. Цей другий вид легітимності можна назвати “функціональною легітимністю”.
17. “Функціональна легітимність” повинна досягатися через якомога більш якісне виконання своєї роботи з дотриманням високих етичних стандартів. У своїх попередніх висновках КРЄС обговорювала різні аспекти належної роботи судді та способи підтримки й підвищення якості та ефективності судових систем у інтересах суспільства. Таким чином, КРЄС прийняла висновки щодо різних способів досягнення цього, зокрема: щодо початкової підготовки та підвищення кваліфікації суддів<sup>38</sup>, щодо справедливого судового розгляду в розумні строки<sup>39</sup>, щодо ролі національних суддів у забезпеченні ефективного застосування міжнародного та європейського права<sup>40</sup>, щодо судової ради на службі

<sup>35</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 37.

<sup>36</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 45, рек. 4; Висновок № 10(2007), пункти 48–51. Відповідно до ЄСПЛ призначення суддів органом законодавчої або виконавчої влади є допустимим, якщо призначені судді будуть захищені від впливу чи тиску під час виконання своїх суддівських функцій. Див. рішення у справі “Флукс” проти Молдови” від 03.07.2007 – 31001/03, пункт 27. ЄСПЛ також обговорював питання поділу влади та його важливості для призначення суддів: див. рішення у справах “Волков проти України” від 09.01.2013 – 21722/11, пункт 109 і “Мактоуф и Дам’янович проти Боснії і Герцеговини” від 18.07.2013 – 34179/08, пункт 49. Венеціанська комісія вважає недопустимим призначення суддів голосуванням парламенту (Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (2007 р.), пункт 12) і рекомендує, щоб їх призначення здійснювала рада юстиції, більшість або значну кількість членів якої становлять судді: Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (2007 р.), пункт 29.

<sup>37</sup> Див. Висновок КРЄС № 3(2002), пункт 22.

<sup>38</sup> Див. Висновок КРЄС № 4(2003).

<sup>39</sup> Див. Висновок КРЄС № 6(2004).

<sup>40</sup> Див. Висновок КРЄС № 9(2006).

суспільства<sup>41</sup>, щодо якості судових рішень<sup>42</sup>, щодо ефективного виконання судових рішень<sup>43</sup>, щодо інформаційних технологій<sup>44</sup>, щодо спеціалізації суддів<sup>45</sup>, а також щодо оцінювання суддів<sup>46</sup>. КРЕС заявляла, що для надання судових послуг високої якості судова влада повинна також належним чином працювати з прокурорами<sup>47</sup> та адвокатами<sup>48</sup>. Застосовуючи ці принципи, одноосібні судді, а тому й судова влада в цілому, повинні досягти загальної мети винесення судових рішень якомога вищої якості відповідно до високих етичних стандартів. Одноосібні судді й судова влада колективно підтримуватимуть легітимність і повагу своїх громадян, ефективно та якісно виконуючи свою роботу.

18. Судді повинні виконувати свої обов'язки в рамках положень, викладених у дисциплінарних і процесуальних нормах держави<sup>49</sup> й (очевидно) у кримінальному праві. Повноваження судді пов'язані з такими цінностями, як правда, законність, справедливість і свобода. Тому судді повинні виконувати свої обов'язки, дотримуючись найвищих стандартів професійної поведінки<sup>50</sup>. У Висновку № 3 (2002) КРЕС піднімала питання про такі стандарти й принципи професійної поведінки<sup>51</sup>. Застосування цих принципів у роботі допомагає гарантувати легітимність одноосібних суддів, які є частиною судової влади в цілому.
19. Як і інші гілки влади, судова влада також повинна завоювати довіру й упевненість, звітуючи перед суспільством та іншими органами державної влади<sup>52</sup>. Тому необхідно з'ясувати, чому та як судова влада й одноосібні судді повинні бути підзвітними суспільству.

## V. Підзвітність судової влади

### A. Чому підзвітність важлива?

20. Останніми роками органи державного управління стали більш відкритими та визнали, що вони повинні докладніше пояснювати свою

<sup>41</sup> Див. Висновок КРЕС № 10(2007).

<sup>42</sup> Див. Висновок КРЕС № 11(2008).

<sup>43</sup> Див. Висновок КРЕС № 13(2010).

<sup>44</sup> Див. Висновок КРЕС № 14(2011).

<sup>45</sup> Див. Висновок КРЕС № 15(2012).

<sup>46</sup> Див. Висновок КРЕС № 17(2014).

<sup>47</sup> Див. Висновок КРЕС № 12(2009).

<sup>48</sup> Див. Висновок КРЕС № 16(2013).

<sup>49</sup> Один з прикладів необхідності існування процесуальної норми – наявність у судді можливості робити самовідвід, якщо існує фактичний або можливий конфлікт інтересів.

<sup>50</sup> Див. Висновок КРЕС № 3(2002), пункт 8.

<sup>51</sup> Див. також Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.), пункт 9.

<sup>52</sup> У своєму Звіті за 2013–2014 роки ЄМСР пояснила, що судова влада, яка вимагає незалежності, але відмовляється бути підзвітною суспільству, не матиме довіри суспільства. Див. Звіт ЄМСР за 2013–2014 роки, пункт 4.

роботу суспільству, якому вони служать. Як наслідок, поняття відповідальності перед суспільством стає все важливішим у суспільному житті<sup>53</sup>. Державний орган є “підзвітним”, якщо він пояснює свої дії та, що також важливо, несе за них відповідальність. Ця “підзвітність” є такою ж життєво важливою для судової влади, як і для інших гілок державної влади, тому що як і вони, вона служить суспільству<sup>54</sup>. Більше того, за умови дотримання ретельного балансу два принципи (незалежності судової влади й відповідальності) не будуть несумісними поняттями. У контексті судової влади поняття “підзвітний” слід розуміти як зобов’язання звітувати, а саме: обґрунтовувати підстави та пояснювати рішення й поведінку, що стосуються справ, які мають розглядати судді. “Підзвітність” не означає, що судова влада відповідальна перед іншою гілкою державної влади чи підпорядкована їй, бо це не відповідало б її конституційній ролі незалежного народного органу, функція якого полягає в неупередженому вирішенні спорів відповідно до закону. Якби судова влада була “підзвітною” іншій гілці державної влади в тому сенсі, щоб бути відповідальною перед нею чи підпорядковуватися їй, то судова влада не могла б виконувати свою вищезазначену передбачену конституцією роль у судових справах, сторонами в яких є інші гілки державної влади.

21. Судова влада (як і дві інші гілки державної влади) надає публічні послуги. Очевидно, що вона повинна звітувати (у сенсі, викладеному вище) перед суспільством, якому служить. Суддівські повноваження повинні здійснюватися в інтересах верховенства права й тих, хто домагається та очікує справедливості<sup>55</sup>. Тому в судової влади виникає обов’язок демонструвати іншим гілкам влади й суспільству в цілому, до чого саме застосовуються її компетенції, повноваження та незалежність<sup>56</sup>. Заявники все частіше вимагають ефективності системи судочинства. Спрощений доступ до правосуддя набуває все більшого значення<sup>57</sup>. Ефективність і доступність – це аспекти, що демонструють “підзвітність”. КРЄС уже відзначала ці тенденції. Визначаючи, що судові системи повинні здійснювати правосуддя якомога якісніше та з належною підзвітністю в демократичній системі, КРЄС наголосила на тому аспекті, що судова влада повинна бути “підзвітною” суспільству в цілому<sup>58</sup>.

22. Для того, що судова влада має бути підзвітною іншим гілкам державної

<sup>53</sup> Див. щодо обговорення підзвітності судової влади: Грехем Гі, Роберт Хезелл, Кейт Меїллон і Патрік о’Брін “Політика незалежності судової влади у Конституції Великої Британії, що змінюється”, вид-во “Кеймбридж Юніверсіті Прес” (2015 р.), пункти 16–22.

<sup>54</sup> Див. про важливість належного управління та судочинства у Висновку КРЄС № 7(2005), Висновку КРЄС № 10(2007) та Висновку КРЄС № 14(2011).

<sup>55</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 11; Висновок КРЄС № 10(2007), пункт 9.

<sup>56</sup> Див. Звіт ЄМСР за 2013–2014 роки, пункт 13.

<sup>57</sup> Див. Висновок КРЄС № 6(2004), пункт 1.

<sup>58</sup> Див. Висновок КРЄС № 17(2014), пункт 23.

влади у вищезазначеному сенсі, існують й інші причини. По-перше, саме законодавча влада створює законодавчу базу, яку застосовує судова влада. Тому законодавча влада має право отримувати звіт (у належним чином обґрунтованих рішеннях) про те, як судова влада тлумачить і застосовує прийняті нею закони. По-друге, для виконання своїх обов'язків перед суспільством судова влада отримує фінансові ресурси на підставі рішень, прийнятих органом законодавчої влади, а в багатьох державах-членах – й органом виконавчої влади. Як раніше підкреслювала КРЄС, загальні принципи та стандарти Ради Європи покладають на держав-членів обов'язок зробити доступними фінансові ресурси, що відповідатимуть потребам різних судових систем<sup>59</sup>. Із відповідей, наданих на запитальник КРЄС, стало очевидним, що адміністративна й фінансова автономії судової влади в державах-членах значно різняться. КРЄС рекомендувала розширити адміністративну та фінансову автономії суду, щоб захистити його незалежність<sup>60</sup>. Однак незалежно від того, яким чином організований бюджетний і адміністративний контроль за судовою системою окремої держави, парламент асигнує ресурси на діяльність судової влади за рахунок платників податків. Отже, так само, як законодавча і виконавча гілки влади відповідають за асигнування ресурсів, судова влада має звітувати перед суспільством про те, як вона витрачає виділені їй фінансові ресурси для виконання своїх обов'язків перед суспільством<sup>61</sup>.

## **В. Як повинно здійснюватися звітування?**

### **(1) Про що повинна звітувати судова влада?**

23. Метою судочинства є вирішення спорів, і, ухвалюючи рішення, суд виконує як “нормативну”, так і “виховну” роль, надаючи громадянам відповідне керівництво, інформацію та гарантуючи дотримання закону і його практичне застосування<sup>62</sup>. Тому насамперед судова влада повинна звітувати про роботу суддів, які розглядають передані їм судові справи, а особливо про винесені ними рішення та їх обґрунтування. Судові рішення повинні бути відкритими для вивчення та оскарження<sup>63</sup>. Це можна назвати “підзвітністю судової влади”, яка є дуже важливою. Відповідно до основоположного принципу судової незалежності система оскарження – це, в принципі, єдиний шлях, яким може бути скасовано чи

<sup>59</sup> Див. Рекомендацію СМ/Рес(2010)12, пункт 32 та Висновок КРЄС № 2(2001), пункт 4; Висновок № 10(2007), пункт 37; Висновок № 17(2014), пункт 35.

<sup>60</sup> Див. Висновок КРЄС № 2(2001), пункт 14 та Висновок КРЄС № 10(2007), пункт 12.

<sup>61</sup> Забезпечення судової влади адекватним фінансуванням – обов'язок інших гілок державної влади: Висновок КРЄС № 2(2001).

<sup>62</sup> Див. Висновок КРЄС № 7(2005), пункт 7.

<sup>63</sup> Контіні та Мор у статті “Співвідношення незалежності та підзвітності в судових системах”, опублікованій у журналі “Утрехтський юридичний огляд” (2007 р.), пункти 26, 31–32, назвали це “юридичною та судовою підзвітністю”.

змінено судові рішення після того, як його було винесено, і єдиний спосіб, у який судді відповідатимуть за свої рішення, за винятком того, коли вони діють недобросовісно.

24. У країнах, у яких судді відповідають за управління системою судочинства (куди деколи належить і питання бюджету суду), судова влада звітує про таке управління перед іншими гілками державної влади та народом у цілому<sup>64</sup>. У цій сфері судді, яким доручене управління державними фондами, знаходяться, в принципі, у тому ж становищі, що й будь-який інший орган державної влади, який відповідає за розпорядження грошима платників податків.

## **(2) Перед ким звітують судді?**

25. Одноосібні судді й судова влада в цілому є підзвітними на двох рівнях. По-перше, вони є підзвітними (у сенсі, описаному вище) позивачам, які прагнуть до справедливості в судовому провадженні. По-друге, вони є підзвітними (у тому ж сенсі) іншим гілкам державної влади, а через них і суспільству в цілому.

## **(3) Яким чином це відбувається?**

### **(a) Різні елементи підзвітності**

26. Існують різні форми підзвітності. По-перше, як зазначалося вище, судді відповідають за свої рішення в ході апеляційного розгляду справи (“підзвітність судової влади”). По-друге, судді повинні працювати прозоро. Проводячи відкриті слухання й виносячи обґрунтовані рішення, роблячи їх доступними для громадськості (крім виняткових обставин), одноосібні судді пояснюють свої дії та рішення учасникам судового процесу, які шукають правосуддя. При цьому суддя також звітує перед іншими гілками влади та суспільством у цілому. Цю форму підзвітності можна назвати “роз’яснювальною підзвітністю”. По-третє, якщо суддя причетний до неправомірних дій, він повинен нести більш серйозну відповідальність, наприклад, бути притягненим до дисциплінарної відповідальності, а також, де це доречно, до кримінальної відповідальності. Це можна назвати “каральною підзвітністю”.

### **(b) Роз’яснювальна підзвітність**

#### **(i) Відкриті слухання й судові рішення**

<sup>64</sup> Контіні та Мор у статті “Співвідношення незалежності та підзвітності в судових системах”, опублікованій у журналі “Утрехтський юридичний огляд” (2007 р.), пункти 26, 33–34, назвали це “управлінською підзвітністю”.

27. Основні принципи судової роботи, такі як вимога щодо проведення відкритих слухань і винесення обґрунтованих рішень, доступ до яких надається громадськості, засновані на тому принципі, що судді повинні звітувати про свою поведінку та рішення. У ході відкритих слухань судді заслуховують свідчення сторін у справі й свідків та клопотання адвокатів. Судді (зазвичай) надають публічне пояснення закону. Громадськість як така може відвідувати відкриті судові слухання, щоб дізнатися про закон і поведінку судді (чи суддів) стосовно сторін у справі<sup>65</sup>. Ця відкрита процедура гарантує справедливий судовий розгляд справи, передбачений статтею 6 Європейської конвенції з прав людини. Крім того, завдяки відвідуванню слухань (а в деяких державах і їх перегляду по телебаченню<sup>66</sup> чи он-лайн) та репортажам про них громадськість може краще зрозуміти судовий процес. Таким чином, судді й судова влада в цілому також несуть відповідальність. Хоча формальні процесуальні норми є важливими для довіри громадськості до судової влади, вирішальне значення має практичний досвід громадян, які спостерігають за здійсненням правосуддя на власні очі, а також публікація в ЗМІ достовірної інформації про розгляд окремих судових справ<sup>67</sup>.
28. Судді повинні обґрунтовувати свої рішення, які, крім виняткових обставин, мають оприлюднюватися. Таким чином, судді звітують про свої рішення і дозволяють сторонам у справі та суспільству в цілому зрозуміти чи піддати сумніву їх обґрунтування. Тому, як КРЄС вже заявляла раніше,<sup>68</sup> рішення мають бути легкозрозумілими. У випадку, якщо сторона, що програла, не погоджується з рішенням, вона може його оскаржити. Існування (чи його можливість) системи апеляційного оскарження повинно гарантувати високий стандарт ухвалення судових рішень упродовж розумного строку. Це відбувається в інтересах сторін і суспільства в цілому. Якщо судовий розгляд справи не було завершено впродовж розумного строку<sup>69</sup>, бажано, щоб переважно в місцевих судах застосовувалися спеціальні засоби правового захисту, а якщо такі засоби є недоступними – у Європейському суді з прав людини. Інтереси суспільства вимагають, щоб після того, як суддя виконав свій обов'язок і виніс рішення, це рішення було швидко та ефективно виконане<sup>70</sup>. Щодо цього судова влада часто залежить від виконавчої гілки влади, завданням якої є приведення рішення в дію.

<sup>65</sup> Стосовно відносин судів з учасниками судового процесу, див. Висновок КРЄС № 7(2005), пункти 24–26. Винятки можна зробити у справах, у яких цього вимагають інтереси сторін щодо захисту їх приватного життя.

<sup>66</sup> Див. щодо питання участі ЗМІ в судовому процесі: Висновок КРЄС № 7(2005), пункти 44–50.

<sup>67</sup> Див. Висновок КРЄС № 7(2005), пункти 9 і 24–26; див. також Бюльманн та Кунц “Довіра до судової влади: порівняння незалежності та легітимності судової системи”, журнал “Політика Західної Європи”, том 34, № 2 (2011), стор. 317 і 332.

<sup>68</sup> Див. стосовно якості судових рішень: Висновок КРЄС № 11(2008); Висновок КРЄС № 7(2005), пункт 56.

<sup>69</sup> Див. Висновок КРЄС № 6(2004).

<sup>70</sup> Див. Висновок КРЄС № 13(2010); див. Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015 р.), пункти 14, 17 і 27.

## (ii) Інші механізми реалізації роз'яснювальної підзвітності

29. Існують декілька інших способів, за допомогою яких можна зробити так, щоб судова влада звітувала про свою діяльність і, де це можливо, про управління системою правосуддя. Інші гілки влади в жодному разі не повинні зловживати цими методами для втручання в роботу судової влади. Один з таких очевидних методів є зовнішнім: наприклад, щорічне звітування про роботу, доступне широкому загалу. Іншими зовнішніми методами, з допомогою яких судова влада може звітувати, є: проведення перевірок державним аудиторським комітетом, проведення інспекцій та розслідувань<sup>71</sup>. На місцевому або національному рівні в багатьох державах-членах з'явилися так звані “омбудсмени”, державні або громадські захисники, медіатори чи генеральні інспектори, які призначаються виконавчою владою або парламентом і часто володіють значним рівнем незалежності. Вони нерідко працюють у напрямку притягнення судової влади до відповідальності. (Питання про те, як досягти належного балансу між підзвітністю та зовнішнім втручанням, буде розглянуто нижче в Розділі VI).
30. Ще один спосіб є внутрішнім: індивідуальне оцінювання суддів. У більшості держав-членів на тій чи іншій стадії своєї кар'єри судді проходять певну форму індивідуального оцінювання. Оцінювання може бути корисним способом змусити суддів відповідати за свою діяльність. Як пояснила КРЄС, індивідуальне оцінювання суддів може допомогти отримати інформацію про здібності окремих суддів, а також про сильні й слабкі місця судової системи. Оцінювання може допомогти відібрати найкращих кандидатів на підвищення по службі й, таким чином, підтримати або навіть підвищити якість судової системи<sup>72</sup>. Оцінюванням не варто зловживати, наприклад, для вчинення політичного тиску на суддів чи піддвання сумніву окремих рішень.

## (iii) Діалог з іншими гілками державної влади

31. Щоб працювати ефективно, кожна з трьох гілок державної влади повинна співпрацювати з двома іншими. Діалог між усіма гілками влади вкрай важливий для підвищення ефективності кожної з них та їх співпраці. За умови, що такий діалог ведеться в атмосфері взаємоповаги й має особливе спрямування на збереження незалежності та неупередженості суддів, які беруть участь у таких обговореннях<sup>73</sup>, він буде вигідним для всіх трьох гілок державної влади<sup>74</sup>. КРЄС підкреслила важливість суддів,

<sup>71</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункти 27 і 69, рекомендація 10.

<sup>72</sup> Див. Висновок КРЄС № 17(2014).

<sup>73</sup> Див. рішення ЄСПЛ у справі “Бака проти Угорщини” від 27.05.2015 – 20261/12, пункти 99–102

<sup>74</sup> Контіні та Мор “Співвідношення незалежності та підзвітності в судових системах”, Утрехтський юридичний огляд (2007), пункти 26, 41–42, захист концепції “спільної підзвітності”.



які беруть участь у дебатах щодо національної політики у сфері судочинства. Крім того, із суддями потрібно консультиватися; вони мають відігравати активну роль у підготовці будь-якого закону, який стосується їхнього статусу та функціонування судової системи<sup>75</sup>. Компетенція суддів також цінна, коли йдеться про питання, що виходять за межі політики у сфері судочинства. Наприклад, роблячи заяви в парламентських комітетах, представники судової влади (наприклад, з найвищого органу судової влади чи вищої ради юстиції) можуть висловити свою стурбованість стосовно законопроектів і надати бачення різних практичних питань з точки зору судової влади. Деякі держави-члени повідомляли про позитивний досвід такого діалогу<sup>76</sup>. У деяких державах-членах судова влада підтримує діалог з виконавчою владою, коли судді йдуть у тимчасову відпустку, щоб працювати у відділі міністерства юстиції з питань цивільного чи кримінального права<sup>77</sup>. Однак інші держави-члени вважають це порушенням незалежності судової влади<sup>78</sup>.

#### (iv) Діалог з громадськістю

32. Як КРЄС відзначала раніше, діалог з громадськістю, що відбувається безпосередньо або через ЗМІ, має першочергове значення для поліпшення обізнаності громадян у законодавстві та підвищення їх довіри до судової влади<sup>79</sup>. У деяких державах-членах призначення мирових суддів вважається забезпеченням корисного зв'язку між судовою владою та громадськістю. У своєму Висновку № 7(2005) “Правосуддя і суспільство” КРЄС рекомендувала, щоб судова влада й окремі суди підтримували безпосередні активні зв'язки зі ЗМІ та громадськістю<sup>80</sup>. Наприклад, суди повинні відігравати виховну роль, організовуючи візити школярів і студентів, надаючи інформацію та активно пояснюючи судові рішення громадськості й ЗМІ, щоб покращити їх обізнаність і запобігти непорозумінням<sup>81</sup>. Хоча в залученні ЗМІ є ризики, підтримуючи з ними активні контакти та надаючи роз'яснення, суди можуть допомогти уникнути публікації перекручених фактів. Таким чином, судова влада може звітувати перед суспільством і гарантувати, що суспільне сприйняття системи правосуддя буде точним та відображатиме зусилля, яких докладають судді. Цим самим судді також можуть донести до громадськості, що для діяльності судової системи існують певні межі<sup>82</sup>.

<sup>75</sup> Див. Висновок КРЄС № 3(2002), пункт 34; Бельгія та Чорногорія повідомляли про подібний обмін думками.

<sup>76</sup> Див. щодо відносин між суддями та парламентом у Сполученому Королівстві: Грехам Гі, Роберт Хазелл, Кейт Маллесон та Патрік О'Браян: “Незалежність суддів та політиків у змінах до Конституції Сполученого Королівства”, вид-во Кембріджського університету, 2015 рік, стор. 92–125.

<sup>77</sup> Див. Висновок КРЄС № 3(2003), пункт 36.

<sup>78</sup> Див. Рішення Конституційного Суду Литви від 21 грудня 1999 року, IV.9.

<sup>79</sup> Див. Висновок КРЄС № 7(2005).

<sup>80</sup> Див. Висновок КРЄС № 7(2005), частина С.

<sup>81</sup> Див. Висновок КРЄС № 7(2005), пункти 7–23.

<sup>82</sup> Див. Висновок КРЄС № 7(2005), пункт 27.

### (с) “Каральна підзвітність”

33. Як КРЄС зазначала раніше, усі дії суду повинні відповідати принципам професійної поведінки, установленим дисциплінарним правилам і кримінальному законодавству в межах умов, які зберігають незалежність і неупередженість судочинства. Завдяки дисциплінарним системам принципи професійної поведінки відокремлені від їх виконання<sup>83</sup>. Ураховуючи важливість етики й доброчесності для підтримки довіри громадськості до судової влади, судді повинні поводитися доброчесно як під час виконання своїх функцій, так і в особистому житті,<sup>84</sup> відповідати за свою поведінку, якщо це входить до загальноприйнятих норм. Іноді поведінка окремих суддів занадто відхилена від норми, щоб дати їй просте пояснення. Унаслідок того, що громадськість наділяє суддів такими широкими повноваженнями й довірою, мають існувати певні заходи для притягнення їх до відповідальності, аж до звільнення їх з посади у випадках неналежної поведінки, яку неможливо виправдати<sup>85</sup>. Це особливо стосується корупційних діянь суддів<sup>86</sup>, які суттєво підривають віру громадськості в неупередженість та незалежність суду. В інших випадках неналежної поведінки є доречним притягнення до кримінальної<sup>87</sup>, цивільної<sup>88</sup> або дисциплінарної відповідальності<sup>89</sup> – залежно від характеру проступку.

## VI. Як вимоги щодо “легітимності” та “підзвітності” впливають на відносини судової влади з двома іншими гілками державної влади?

34. Легітимність і підзвітність тісно пов’язані між собою. Будучи підзвітною суспільству, судова влада повинна прагнути до збереження й демонстрації своєї легітимності. Основними засобами досягнення цієї мети є якомога якісніше виконання своєї роботи й пояснення своїх дій іншим гілкам державної влади, а через них і безпосередньо всьому суспільству. Як вже було зазначено, жодна з гілок державної влади не може діяти в повній ізоляції й окремо від двох інших. Усі гілки влади функціонують у відносинах незалежності. Тому рекомендується підтримувати обмін думками й діалог між судовою та іншими гілками державної влади. Разом з тим хоча всі описані вище механізми можуть бути цінними для забезпечення підзвітності судової влади, вони також несуть із собою ризик зловживань.

<sup>83</sup> Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пункт 49, рекомендація “iii”.

<sup>84</sup> Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пункт 50, рекомендація “ii”.

<sup>85</sup> Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пункт 51.

<sup>86</sup> Див. Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015), пункти 24–25; також див. роботу ГРЕКО щодо четвертого раунду оцінювання – [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

<sup>87</sup> Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пункти 52–54.

<sup>88</sup> Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пункти 55–57.

<sup>89</sup> Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пункти 58–74; також див. Київські рекомендації, пункти 25–26.

35. Повне визнання таких основних гарантій незалежності судової системи, як гарантія збереження посади, незмінність функцій чи місця роботи судді без його згоди на це, призначення та підвищення по службі, позбавлене політичного впливу, достатній рівень винагороди й безпека життя та власності<sup>90</sup>, є передумовою для будь-якого успішного діалогу між трьома гілками державної влади. Якщо ці основні гарантії буде дотримано, то незалежність судової системи не постраждає, а, навпаки, отримає користь від підвищення рівня законності, отриманого синтезом задовільного виконання судовою владою своєї конституційної функції та участі суддів у обміні думками. Незалежність і легітимність судової влади не можуть бути автоматичними; їх потрібно здобувати<sup>91</sup>. Виконання роботи на високому рівні найкраще гарантує легітимність і незалежність судової влади. Щоб досягнути цієї мети й заслужити повагу суспільства, незалежна та підзвітна судова влада має бути відкритою для обґрунтованої критики, вчитися на своїх помилках і тим самим постійно вдосконалювати свою діяльність. Таким чином, незалежність і підзвітність не суперечитимуть, а скоріше доповнюватимуть одна одну. Проте важливо підкреслити, що суддя не несе відповідальності за політику попереднього уряду або режиму. Судді не повинні піддаватися критиці або притягатися до дисциплінарної відповідальності тільки через те, що вони дотримувалися законів, ухвалених попереднім режимом, за виключенням випадків, якщо вони недобросовісно й неправильно застосували закон.
36. Особливо важко врівноважити потребу в захисті судового процесу від спотворення й тиску політичних джерел з потребою у відкритому обговоренні питань відправлення правосуддя, що становлять суспільний інтерес. З одного боку, як підкреслювала КРЄС, судді повинні визнати, що вони є публічними особами і їм не слід бути занадто чутливими<sup>92</sup>. Таким чином, коли судді співпрацюють з іншими органами державної влади та суспільством у цілому, вони повинні взяти на себе відповідальність захищати свою незалежність<sup>93</sup> і неупередженість. З іншого боку, у всіх своїх справах із судовою владою інші гілки державної влади повинні дотримуватися принципів незалежності та неупередженості суду. Діалог між судовою й іншими гілками державної влади, а також громадськістю в цілому може використовуватися для порушення незалежності суду. Наприклад, критика ще не ухвалених судових рішень іншими гілками державної влади є неприйнятною, адже це підриває авторитет судової влади та заохочує непокору й навіть

<sup>90</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001); Рекомендація CM/Rec(2010)12, Розділи II, V, VI; див. Велика хартія суддів, КРЄС (2010), пункти 2–13.

<sup>91</sup> Див. Звіт ЄМСР (2013–2014 рр.), пункти 4 і 9.

<sup>92</sup> Див. Висновок КРЄС № 1(2001), пункт 63.

<sup>93</sup> У Звіті ЄМСР описано сприйняття суддями своєї незалежності як частину “суб’єктивної незалежності”, Звіт ЄМСР (2013–2014 рр.), пункти 13, 3.3.2.

насильство над суддями<sup>94</sup>. Також є неприйнятним, щоб за обґрунтовані критичні коментарі представника судової влади стосовно будь-якої іншої гілки державної влади (або її посадової особи), зроблені під час виконання ним суддівських обов'язків, законодавча або виконавча влада могла звільнити його з посади<sup>95</sup>. Важливо, щоб діалог між трьома гілками державної влади та між судовою владою й громадськістю, а також будь-якими органами, які проводять інспекції та розслідування, проводився в атмосфері взаємоповаги. Ці процеси в жодному разі не повинні використовуватися для впливу на конкретне судове рішення або заохочення нешанобливого ставлення до судових рішень чи їх невиконання.

37. Щодо цивільної, кримінальної й дисциплінарної відповідальності (що вище називалася “каральною підзвітністю”) КРЄС підкреслює, що основним засобом виправлення судових помилок, за винятком недбалості, повинно бути апеляційне оскарження. Крім того, щоб захистити незалежність судової влади від неналежного тиску, потрібно приділяти велику увагу питанню притягнення суддів до кримінальної, цивільної й дисциплінарної відповідальності<sup>96</sup>. Виконання суддею завдань щодо тлумачення закону, оцінки доказів та фактів під час розгляду справ не повинно бути підґрунтям для притягнення його до цивільної або дисциплінарної відповідальності, окрім як у випадках злочинних намірів, умисного невиконання службових обов'язків чи, можливо, грубої недбалості<sup>97</sup>. Більше того, якщо держава повинна була виплатити стороні компенсацію через помилку у відправленні правосуддя, саме держава, а не заявник, повинна мати право притягнути суддю до цивільної відповідальності, подавши судовий позов<sup>98</sup>.
38. Слід пам'ятати про істотні відмінності в конституційних структурах держав-членів, у результаті яких існують значні розбіжності в досвіді окремих держав щодо того, яким чином здійснюється взаємодія трьох гілок державної влади. Проте кожна країна може вчитися на досвіді інших. Можна не лише ділитися передовим досвідом; насамперед обмін думками на міжнародному рівні може допомогти зрозуміти спільні проблеми й принципи. Таким чином, досвід і практика всіх держав-членів

<sup>94</sup> Див. Рекомендацію СМ/Рес(2010)12, пункт 18.

<sup>95</sup> Див. рішення ЄСПЛ у справі “Бака проти Угорщини” від 27.5.2015 – 20261/12.

<sup>96</sup> Див. Рекомендацію СМ/Рес(2010)12, Розділ VII; Висновок КРЄС № 3(2002), пункт 51; див., для прикладу, рішення ЄСПЛ у справі “Волков проти України” від 9 січня 2013 року – 21722/11, пункт 199.

<sup>97</sup> Див. Висновок КРЄС № 3(2002), пункти 75 і 76; див. також Рекомендацію СМ/Рес(2010)12, пункти 66–71. Відповідальність держави – це вже інше питання, і цей висновок його не стосується. У наступних рішеннях Суд ЄС визначив, що держава несе відповідальність за шкоду, заподіяну судовими рішеннями. Суд ЄС не зазначав про відповідальність суддів, які заподіяли шкоду, прийнявши свої рішення (“Коблер проти Австрії”; Велика палата від 13 червня 2006 року, С-173 / 03, “Трагетті дель Медітеране сна в Ліквідаціоне проти Італійської Республіки” від 24 листопада 2011 року, С-379/10, “Комісія проти Італійської Республіки” від 9 вересня 2015 року, С-160/14, “Жоао Феррейра Філіпе да Сілва е Бріто проти Португалії”).

<sup>98</sup> Див. Рекомендацію СМ/Рес(2010)12, пункти 66 і 67. Див. Велику хартію суддів КРЄС (2010), пункт 22.

повинні поширюватися через міжнародні та європейські установи, зокрема, через окремі органи Ради Європи.

## **VII. Необхідність стриманості у взаєминах трьох гілок влади**

39. Як уже зазначалося, три гілки державної влади функціонують у взаємозалежності. У цьому сенсі ніколи не може бути абсолютного “поділу влади”. Однак для того, щоб досягти належного балансу трьох гілок влади, кожна з них повинна бути стриманою у своїх відносинах з іншими гілками.

### **A. “Стриманість судової влади”**

40. Судова влада як одна із трьох гілок державної влади є підзвітною суспільству, якому служить. Відповідно, пріоритетним питанням судової влади, як і в інших гілок влади, завжди має бути інтерес суспільства, оскільки це – основна цінність. Для цього необхідно, щоб судова влада усвідомлювала соціально-економічні умови, у яких повинні працювати дві інші гілки державної влади. Більше того, судова система повинна розуміти, що в частині політичних рішень, які приймаються законодавчою й виконавчою гілками влади, існують певні межі для судового та правового втручання. Таким чином, усі суди судової системи повинні бути обережні, щоб не вийти за межі повноважень, якими вони наділені законом для здійснення правосуддя. КРЄС визнає, що і законодавча, і виконавча гілки влади повинні займатися питаннями, у які судова влада не повинна втручатися.

41. У своїх відносинах з двома іншими гілками державної влади судова влада має намагатися уникати, щоб її вважали такою, яка захищає лише свої власні інтереси. Судова влада радше повинна брати на себе відповідальність перед суспільством, якому вона служить. Судова система має проявляти розуміння та відповідальність щодо потреб суспільства й стану державної скарбниці. Судова влада може висловлювати свої думки щодо можливих наслідків запропонованого законодавства або рішень виконавчої влади про здатність судової влади виконувати свою конституційну роль. Судова влада також не повинна виступати проти всіх пропозицій стосовно внесення змін до судової системи, називаючи їх посяганням на незалежність судової влади. Але якщо судова незалежність чи здатність судової влади здійснювати свої конституційні повноваження знаходиться під загрозою або піддається нападу, судова влада повинна мужньо відстоювати свою позицію. Прикладами рішень, які підпадають під цю категорію, є значне скорочення правової допомоги або закриття судів з економічних або політичних причин.

42. Якщо в ході вирішення спору або в інтересах громадськості необхідно критикувати іншу гілку державної влади чи її конкретного представника, то це слід робити. Тому, наприклад, суди можуть критикувати законодавство або неспроможність законодавчої влади прийняти закон, який суд вважає правильним. Однак судова влада, як і інші гілки державної влади щодо судової влади, має виказувати критику в атмосфері взаємоповаги. Судді, як і всі інші громадяни, мають право на участь у публічних дебатах, за умови, що це не вплине на їх незалежність чи неупередженість. Суди не повинні заохочувати непокору й неповагу до виконавчої та законодавчої гілок влади. У своїх професійних та особистих відносинах з представниками інших гілок судді мають уникати будь-якого конфлікту інтересів і не допускати поведінки, яка може піддати сумніву незалежність, неупередженість та гідність судової влади. Якщо критика висловлюватиметься в атмосфері взаємоповаги, це може бути корисним для суспільства в цілому. Однак не буде зайвим наголосити на неприйнятності звільнення суддів з посад та інших їх утисків у відповідь на висловлення ними конструктивної критики щодо інших гілок державної влади<sup>99</sup>. КРЄС також підкреслює, що неприйнятна поведінка представників законодавчої, виконавчої гілок влади та політиків може набирати форми мовчазної згоди або, в деяких випадках, підтримки агресії чи навіть радикальних, насильницьких і незаконних дій проти суддів<sup>100</sup>. Як безпосередня, так і опосередкована підтримка таких дій проти представників судової системи є неприпустимою. Такі дії є не тільки прямим нападом на незалежність судової влади, але й придушують право суддів на законну участь у публічних дискусіях.

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

43. Стриманість судової влади повинна доповнюватися таким же ступенем відповідальності та стриманості інших гілок державної влади. Перш за все, інші гілки державної влади повинні усвідомлювати легітимність конституційної функції системи правосуддя та переконатися, що остання отримує достатньо ресурсів для її виконання. Ця функція, яка полягає у вирішенні всіх правових спорів, тлумаченні та застосуванні закону, має таке ж вирішальне значення для добробуту сучасної демократичної держави, яка керується принципом верховенства права, як і функції законодавчої та виконавчої гілок державної влади. У державі, заснованій на принципі поділу влади, взаємовплив дій однієї гілки державної влади та інших гілок повинен відбуватися в межах законодавства та з урахуванням міжнародних стандартів. КРЄС вважає, що коли відбувається невинуватене втручання, органи державної влади повинні бути лояльними й співпрацювати, щоб відновити рівновагу, а цим самим і

<sup>99</sup> Див. Рішення ЄСПЛ у справі “Бака проти Угорщини” від 27 травня 2015 року – 20261/12

<sup>100</sup> Див. Відкритий лист Верховного Суду України, пункт 2.

віру суспільства в стабільне функціонування державних установ. У всіх випадках конфліктів із законодавчою чи виконавчою владою, до яких причетні окремі судді, останні повинні мати можливість звернутися до ради юстиції чи іншого незалежного органу або ж володіти деякими іншими ефективними засобами правового захисту<sup>101</sup>.

### **(1) Питання про призначення вже обраних суддів**

44. Рішення, що руйнують основні гарантії незалежності органів правосуддя, є неприйнятними, навіть якщо вони замасковані<sup>102</sup>. Наприклад, нова парламентська більшість і уряд не мають піддавати сумніву призначення або строк повноважень суддів, які вже були належним чином призначені на посаду. Строк повноважень окремого судді може бути оскаржений, якщо факт порушення ним дисциплінарних норм чи кримінального законодавства був чітко доведений з дотриманням належних судових процедур.

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

45. Вирішення питання про те, коли та як часто повинно змінюватися законодавство, належить до повноважень законодавчої влади. Проте, якщо це можливо, слід уникати занадто великої кількості змін протягом короткого проміжку часу, принаймні у сфері відправлення правосуддя<sup>103</sup>. Якщо до системи правосуддя вносяться зміни, необхідно подбати про доповнення їх положеннями щодо забезпечення адекватних фінансових, технічних та процедурних умов і достатньої кількості людських ресурсів<sup>104</sup>. В іншому разі існує ризик нестабільності в належному відправленні правосуддя, а громадськість вважатиме (помилково), що будь-які недоліки в адмініструванні нової системи виникли з вини судових органів. Це може призвести до виникнення непотрібної недовіри та конфліктів.

### **(3) Законодавство: парламентські слідчі комітети**

46. Існує небезпека збігу відповідної ролі суддів та парламентських слідчих комітетів. КРЄС визнає, що відповідно до законодавства багатьох держав-членів національні або місцеві парламентські органи можуть створювати слідчі комітети для розслідування соціальних явищ чи заяв про порушення закону або його неправильне застосування. Повноваження цих комітетів часто схожі на повноваження судових

<sup>101</sup> Див. Рекомендацію №12 (2010), пункт 8.

<sup>102</sup> Див. Звіт КРЄС щодо стану функціонування судової гілки влади в державах-членах Ради Європи (2013), пункти 13–18.

<sup>103</sup> Див. Звіт Генерального секретаря Ради Європи (2015), пункт 17.

<sup>104</sup> Див. Висновок КРЄС № 11(2008).

органів: як і право викликати свідків, видавати розпорядження про розкриття інформації чи затребувати документальні докази тощо. На думку КРЄС, щоб був збережений належний поділ влади, звіти слідчих комісій у жодному разі не повинні втручатися в розслідування або судовий процес, які були чи будуть ініційовані судовими органами. Якщо виникає необхідність включити в такі звіти коментарі щодо існуючих судових рішень в окремих справах, це потрібно робити, дотримуючись належного рівня поваги та утримуючись від висловлення будь-якої критики в термінах, які фактично прирівнюватимуться до перегляду прийнятих рішень. Однак, якщо в ході перевірки ведеться розслідування можливих недоліків у здійсненні правосуддя, які мали місце при розгляді конкретної справи, цей випадок може бути належним чином перевірений. Перевірка не може замінити належний судовий процес.

#### **(4) “Омбудсмени”, державні або громадські захисники чи медіатори й генеральні інспектори**

47. “Омбудсмени”, державні або громадські захисники чи медіатори й генеральні інспектори, призначені виконавчою владою або парламентом, часто здійснюють свою діяльність зі значним ступенем незалежності. Вони мають завдання захищати інтереси громадськості, розслідуючи та розглядаючи скарги осіб, які заявляють про порушення своїх прав, як правило, з боку державних структур. Завдання таких органів – проводити розслідування скарг і намагатися вирішити їх, найчастіше за допомогою рекомендацій (обов’язкових чи необов’язкових) або медіації. Однак це може становити втручання в розгляд окремих справ, які були або можуть бути розглянуті в суді. Таке втручання слід попереджати. Тому КРЄС рекомендує, щоб законодавство держав-членів роз’яснювало відносини між “омбудсменом” (або подібним органом) та судовою владою. Хорошим рішенням цього може стати норма, яка існує в деяких країнах і відповідно до якої перед зверненням до таких структур повинна існувати можливість звернення до таких органів; але за умови відкриття судового провадження сторони можуть звернутися до цього органу тільки за рекомендацією судді, який розглядає відповідну справу.

#### **(5) Судове адміністрування та інспекції**

48. За останні десятиліття в багатьох державах-членах було впроваджено або розширено сферу суддівського самоврядування. Існують різні моделі, що використовуються в системі судового адміністрування. В одних країнах адміністрування судів здійснює міністерство юстиції, у других – незалежні агентства, а в третіх – ради суддів. КРЄС розробила рекомендації з цих питань<sup>105</sup>. У деяких країнах виконавча влада

<sup>105</sup> Див. Висновок КРЄС № 10(2007).



посередництвом міністерства юстиції здійснює значний вплив на судове адміністрування через керівництво судів та проведення судових інспекцій або ж судове адміністрування безпосередньо залежить від міністерства юстиції. Слід уникати присутності представників виконавчої влади в органах, які займаються організацією судів і трибуналів. Така присутність може призвести до втручання у виконання суддівських функцій, що тим самим становитиме загрозу незалежності судової системи.

49. Проблеми взаємодії між виконавчою і судовою гілками влади можуть виникати в тих державах, у яких міністр юстиції або інші міністерства чи установи (наприклад, ті, які мають повноваження з проведення аудиту та/або здійснення фінансового контролю) мають право видавати розпорядження про проведення інспекції в судах. Такі інспекції можуть мати різні цілі. Наприклад, вони можуть проводитися для того, щоб отримати інформацію для вирішення питань щодо фінансових асигнувань, відомості стосовно можливості реорганізації судових послуг або дані для вжиття можливих дисциплінарних заходів до судових співробітників та/або суддів. До складу інспекцій іноді входять судді чи колишні судді; деколи інспекції формуються навіть у складі вищої ради юстиції. КРЕС вважає, що хоча погляд зовні може допомогти побачити недоліки в роботі конкретного інституту, наприклад судової системи, дуже важливо, щоб діяльність інспекторів не втручалася у проведення судових розслідувань і судових розглядів справ. Право інших гілок державної влади бути поінформованими про розслідування діяльності системи правосуддя або ж самостійно проводити їх має в усіх випадках здійснюватися з урахуванням обмежень, що впливають із незалежності судової влади, і (якщо це передбачено законом) таємністю судових розслідувань. Перевірки не повинні стосуватися окремих справ, особливо тих, які очікують розгляду.

#### **(б) Бюджетна автономія**

50. Наслідки труднощів державного фінансування, особливо таких, які виникли в результаті економічної кризи 2008 року, спричинили серйозні проблеми в багатьох державах-членах. Обсяг доступу до судів та правової допомоги зменшився, робоче навантаження судів збільшилося, а судова система пройшла реструктуризацію. У своїх відповідях на запитальник багато держав-членів повідомили про проведення дискусій на тему суддівської винагороди. Впродовж багатьох років заробітна плата суддів була заморожена, а в останні роки навіть знизилася.
51. Прийнято вважати, що в кінцевому рахунку відповідно до конституційних положень прийняття рішень про фінансування системи правосуддя та оплату праці суддів повинно входити до компетенції законодавчої гілки влади. Проте слід завжди дотримуватися європейських

стандартів. КРЄС прийняла рекомендації про фінансування судової влади<sup>106</sup>. Судова система має пояснювати свої потреби парламенту і, якщо це доречно, міністерству юстиції. У разі серйозного економічного спаду судді, як і всі інші члени, суспільства повинні жити відповідно до економічного становища суспільства, якому вони служать. Тим не менш, суспільство в цілому повинно вважати хронічне недофінансування системи судочинства неприпустимим, бо це підриває основи демократичного суспільства, яке керується верховенством права.

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

52. Політики та інші державні посадовці держав-членів часто надають коментарі, які або вимагають обмеження судової влади, або демонструють погане розуміння ролі незалежної судової системи. Такі коментарі найчастіше звучать під час виборчих кампаній, після прийняття рішень з конституційних питань або якщо розглядаються судові справи. У принципі, судова влада повинна визнати, що критика є частиною діалогу між трьома гілками державної влади й суспільства в цілому. Однак, на думку КРЄС, існує чітка відмінність між свободою вираження поглядів і законною критикою, з одного боку, і неповагою та неправомірним тиском на судову владу, з іншого боку. Політики не повинні використовувати спрощені або демагогічні аргументи, щоб критикувати судову владу під час політичних кампаній просто заради дискусії або з метою відвернення уваги від власних недоліків. Так само не слід нападати на окремих суддів. Політики в жодному разі не повинні заохочувати невиконання судових рішень, не кажучи вже про насильство щодо суддів, як це мало місце у деяких державах-членах. Виконавча та законодавча гілки влади зобов'язані забезпечувати будь-який необхідний і достатній захист, якщо функції судів перебувають під загрозою через напади чи залякування, спрямовані на представників судової влади. Надання політиками незбалансованих критичних коментарів є безвідповідальним і викликає серйозну проблему, оскільки тим самим можуть бути мимоволі чи навмисно підірвані суспільна довіра і впевненість у системі правосуддя. У таких випадках судова влада повинна зазначити, що ця поведінка є нападом на конституцію демократичної держави, а також посяганням на правове становище інших гілок державної влади. Така поведінка також порушує міжнародні стандарти.

53. Окремим судам і суддям необхідно спільно обговорювати шляхи боротьби з такою критикою. Окремі судді, на яких здійснювалися такі нападки, часто не наважуються захистити себе (зокрема, до початку судового процесу), щоб зберегти свою незалежність і продемонструвати, що вони залишаються неупередженими. У деяких країнах рада суддів або

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

верховний суд допомагають суддям у таких ситуаціях. Такі дії можуть зняти тиск з певного судді. Вони можуть бути більш ефективними, якщо організуються суддями, які компетентні у спілкуванні із засобами масової інформації.

54. Правило, що будь-який аналіз і критика однієї гілки влади іншими повинні здійснюватися в атмосфері взаємної поваги, стосується як судової влади, так і представників законодавчої та виконавчої гілок влади. Фактично, для судової системи навіть більш важливо бути обережною, тому що суддям часто доводиться вирішувати, чи діяла сама виконавча або законодавча гілка влади відповідно до закону. Більше того, не буде ніякої довіри до рішень суду, який дозволяє своїм представникам надавати необґрунтовані або нешанобливі коментарі стосовно представників інших гілок державної влади. Зауваження такого типу лише призведуть до “словесної війни”, яка буде підриватиме довіру громадськості до судової системи. Урешті, така “війна” може призвести до того, що судова система не зможе виконувати свою конституційну функцію з вирішення спорів між самими громадянами і громадянами та державою відповідно до закону, тобто, незалежно і неупереджено. Це б зашкодило суспільству і демократії, якій судова влада має служити і яку має захищати.

### **VIII. Стислий виклад основних питань**

1. Судова влада є однією з трьох гілок влади демократичної держави. Вони є взаємодоповнюючими, і жодна з них не є “верховною” та не домінує над іншими (пункт 9).
2. У демократичній державі три гілки державної влади функціонують як система стримувань і противаг, що робить кожна з них підзвітною в інтересах суспільства в цілому (пункт 9).
3. Принцип поділу влади сам по собі є гарантією незалежності судової влади. Судова влада повинна бути незалежною, щоб виконувати свою конституційну роль відносно з інших гілок влади, суспільства в цілому, а також сторін у кожній конкретній справі (пункт 10).
4. Легітимність судової влади та окремих суддів надається насамперед конституцією кожної з держав-членів, які є демократичними та керуються принципом верховенства права. Конституція утворює судову владу і, таким чином, надає легітимності як усій судовій системі, так і окремим суддям, які здійснюють свої повноваження як її представники (“конституційна легітимність”). Конституційна легітимність окремих суддів, які мають гарантії перебування на посаді, не повинна підриватися

заходами законодавчої або виконавчої влади, вжитими внаслідок змін у політиці (пункти 13–15 і 44).

5. Така конституційна легітимність судової влади підтверджується довірою громадськості й повагою до судів. Довіру й повагу потрібно постійно завойовувати і зберігати за допомогою відмінної роботи судів на основі найвищих стандартів. Це те, що КРЄС називає “функціональною легітимністю” (пункти 16–19).
6. Судова влада (як і дві інші гілки влади) надає публічні послуги. Тому на судову владу, як і на інші гілки влади, покладається обов’язок демонструвати іншим гілкам влади й суспільству в цілому, до чого саме застосовуються її компетенції, повноваження та незалежність. Це можна назвати “підзвітністю” (пункти 20–22). Така “підзвітність” має різні форми.
7. По-перше, існує система апеляційного оскарження. Апеляційне оскарження – це, в принципі, єдиний шлях, яким може бути скасовано чи змінено судові рішення після того, як його було винесено, і єдиний спосіб, у який судді, коли вони діють добросовісно, відповідатимуть за свої рішення. КСЕС назвала це “підзвітністю судової влади” (пункти 23, 26).
8. По-друге, судді є підзвітними, працюючи прозоро, проводячи відкриті слухання і приймаючи обґрунтовані рішення, взаємодіючи з громадськістю та іншими гілками державної влади. КРЄС назвала цю форму підзвітності “роз’яснювальною підзвітністю” (пункти 27–32).
9. По-третє, якщо суддя причетний до неправомірних дій досить серйозного характеру, він повинен бути притягнутим до суворої відповідальності, наприклад, шляхом застосування дисциплінарних процедур і, де це доцільно, кримінального права. КРЄС назвала це “каральною підзвітністю”. У будь-якому разі необхідно бути обережним, щоб зберегти незалежність судової влади (пункти 33 і 37).
10. Що стосується відносин між трьома гілками державної влади, то судді, як і всі інші громадяни, мають право на участь у публічних дебатах, за умови, що це узгоджується зі збереженням їх незалежності та неупередженості (пункт 42).
11. Інші гілки державної влади повинні визнати легітимну конституційну функцію, яку виконує судова влада, і забезпечити надання їй ресурсів, достатніх для виконання нею своїх функцій. Висловлення однією з гілок державної влади аналізу та критики щодо інших гілок державної влади повинно здійснюватися в атмосфері взаємоповаги (пункт 42).

12. Судова влада повинна усвідомлювати, що для судового та правового втручання по відношенню до політичних рішень, що приймаються законодавчою та виконавчою гілками державної влади, існують межі. Таким чином, усі суди, які входять до судової системи, повинні дбати про те, щоб не виходити за рамки закону під час здійснення судових повноважень (пункт 40).
13. Рішення законодавчої або виконавчої гілок державної влади, які усувають основні гарантії незалежності судової влади, є неприйнятними, навіть якщо вони замасковані (пункт 44).
14. Міністерства юстиції не повинні вчиняти впливу на адміністрування судів через їх керівництво чи проводячи судові інспекції у спосіб, що може становити загрозу незалежності судової влади. Слід уникати присутності посадових осіб виконавчої влади в органах, які займаються організацією судів та трибуналів. Така присутність може призвести до втручання у здійсненні судами своїх функцій і, таким чином, поставити під загрозу незалежність судової влади (пункти 48-49).
15. Для того, щоб зберегти належний поділ влади, слідчі комітети (парламентські або інші) в жодному разі не повинні втручатися у розслідування або судовий процес, які були або будуть ініційовані судовими органами. Такі позасудові розслідування ніколи не замінять судового процесу (пункт 46).
16. КРЄС рекомендує, щоб законодавство держав-членів роз'яснювало відносини між повноваженнями "омбудсмена" (або подібних органів) і повноваженнями судів (пункт 47).
17. Суспільство в цілому повинно вважати хронічне недофінансування системи судочинства неприпустимим втручанням у конституційну роль судової влади, оскільки воно підриває основи демократичного суспільства, яке керується верховенством права (пункт 51).
18. Аналіз і критика однієї гілки влади іншими повинні здійснюватися в атмосфері взаємоповаги. Незбалансовані критичні коментарі політиків є безвідповідальними і можуть викликати серйозні проблеми. Вони можуть підірвати довіру громадськості до судової системи і, в крайньому разі, може прирівнюватися до нападу на конституційну рівновагу демократичної держави (пункт 52). Окремі суди та судова влада в цілому повинні обговорювати способи боротьби з такою критикою (пункт 53).
19. Виконавча та законодавча гілки влади зобов'язані забезпечувати необхідний та достатній захист у разі, коли функціям судів загрожують

фізичні напади або залякування, спрямовані на представників судової влади (пункт 52).

20. Політики в жодному разі не повинні заохочувати невиконання судових рішень, не кажучи вже про насильство щодо суддів, як це мало місце у деяких державах-членах (пункт 52).