



Страсбург, 6 листопада 2020 р.

## КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЕС)

**Висновок КРЕС № 23 (2020)**

### **Роль асоціацій суддів у забезпеченні суддівської незалежності**

#### **I. Вступ**

1. Відповідно до повноважень, наданих Комітетом міністрів, Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) підготувала Висновок «Про роль асоціацій суддів у підтримці суддівської незалежності».
2. Цей Висновок підготовлено на основі попередніх висновків КРЕС, Великої хартії суддів КРЕС (2010 р.) та відповідних документів Ради Європи, зокрема Європейської хартії про статус суддів (1998 р.) та рекомендацій Комітету міністрів CM/Res (2010)12 «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» та CM/Res (2007)14 «Щодо правового статусу неурядових організацій в Європі», Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Щодо свободи вираження поглядів суддів» (CDL-AD (2015) 018), Загальних рекомендацій Венеційської комісії та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ/ОБСЄ) «Щодо свободи асоціацій». У Висновку також взято до уваги Основні принципи ООН щодо незалежності судових органів, Бангалорські принципи поведінки суддів, Загальну (універсальну) хартію судді Міжнародної асоціації суддів, першу доповідь Спеціального доповідача ООН щодо прав на свободу мирних зібрань і об'єднань від 21 травня 2012 р. (A/HRC/20/27) та третю доповідь Спеціального доповідача ООН щодо незалежності суддів та адвокатів від 24 червня 2019 р., у якій йдеться про реалізацію суддями і прокурорами права на свободу вираження поглядів, об'єднань та мирних зібрань.

3. Автори цього Висновку також узяли до уваги відповіді членів КРЕС на опитування щодо ролі асоціацій суддів у підтримці суддівської незалежності, а також короткий виклад цих відповідей і попередній проєкт, підготовлений суддею Герхардом РАЙССНЕРОМ<sup>1</sup>, експертом, призначеним Радою Європи.

## II. Предмет Висновку

4. У 12 із 35 держав-членів, які відповіли на опитування, існує лише одна асоціація суддів. У більшості держав-членів є більше одного такого об'єднання.
5. Опитування держав-членів показало, що існує велике розмаїття асоціацій суддів, які відрізняються одна від одної вимогами до членства, цілями і кількістю своїх членів та репрезентативністю.
6. Деякі асоціації відкриті лише для суддів судів певного рівня. Наприклад, судді Верховного Суду іноді мають свої окремі об'єднання. До інших входять судді певної спеціалізації. Найпоширенішими асоціаціями цього виду є окремі об'єднання суддів адміністративних судів. Також є асоціації жінок-суддів<sup>2</sup>. Але в більшості випадків асоціації дають дозвіл усім суддям бути їх членами.
7. Членство в усіх видах асоціацій є добровільним. Тому склад асоціації за кількістю її членів може бути дуже різним, і - що більш важливо – репрезентативність асоціації, тобто коефіцієнт співвідношення суддів-членів асоціації і всіх суддів, які можуть бути членами цієї асоціації, суттєво коливається.
8. Асоціації суддів можуть мати статус юридичної особи. Більшість із них створюються відповідно до закону про громадські об'єднання. Вони можуть також створюватись як неофіційні групи суддів.
9. Усі асоціації суддів утворюють мережу й надають платформу для взаємодії та комунікації своїх членів. Основними цілями переважної більшості асоціацій є: сприяння та захист незалежності суддів і верховенства права, а також захист статусу та належних умов праці суддів. Іншими важливими цілями є підготовка суддів, етика суддів та сприяння проведенню судових реформ і розробці законодавства.
10. Для цілей цього Висновку асоціації суддів визначаються як самоврядні неприбуткові організації, які можуть мати статус юридичної особи та складаються із членів, які добровільно подають заявку на членство.
11. У переважній більшості випадків членами асоціацій можуть бути судді, здебільшого й судді у відставці. У деяких асоціаціях – судді-стажери та помічники суддів, а у разі спільної професійної діяльності суддів і прокурорів членами асоціацій можуть бути й прокурори.

## III. Міжнародне та європейське законодавство

12. Загальна декларація прав людини<sup>3</sup>, Міжнародний пакт про громадянські і

<sup>1</sup> Суддя РАЙССНЕР був Головою КРЕС у 2012-2013 роках та багато років є членом робочої групи КРЕС.

<sup>2</sup> Про існування асоціацій жінок-суддів повідомляли Боснія і Герцеговина, Італія, Словаччина, Україна та Великобританія.

<sup>3</sup> Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., стаття 20/1.

політичні права (МПГПП)<sup>4</sup> та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ)<sup>5</sup> надають кожному право на об'єднання, тобто право створювати та вступати в асоціації.

13. Як і всі люди, судді користуються основними правами, які охороняються вищезазначеними документами<sup>6</sup>. Здійснюючи своє право на свободу мирних зібрань, судді повинні пам'ятати про свою відповідальність та уникати ситуацій, які можуть бути розцінені як такі, що несумісні з повноваженнями їхньої установи або з їхнім обов'язком бути та сприйматися незалежними й неупередженими<sup>7</sup>.
14. Право на об'єднання відповідає не тільки особистим інтересам судді. Стосовно суддів це право також відповідає інтересам усієї судової системи. Право на об'єднання суддів прямо передбачено Основними принципами ООН щодо незалежності судової влади<sup>8</sup>, Бангалорськими принципами поведінки суддів<sup>9</sup> та Загальною (Універсальною) хартією судді<sup>10</sup>.
15. У Європі право створювати асоціації суддів отримало подальший розвиток у Європейській хартії про статус суддів<sup>11</sup> (1998 р.), у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» (Рекомендація (2010)12)<sup>12</sup> (2010 р.), а також у Великій хартії суддів КРЄС (Основоположні принципи)<sup>13</sup>. У Європейській хартії підкреслюється значення об'єднань суддів для захисту прав, які покладено на суддів у силу їхнього статусу, у Рекомендації (2010)12 ця теза повторюється, зазначається, що найважливішим елементом статусу судді є незалежність, і додається завдання, а саме: сприяння дотриманню принципу верховенства. Велика хартія суддів розглядає цю мету як «захист місії судової влади в суспільстві». Такі зміни з точки зору розширення завдань можна також бачити, якщо проаналізувати цілі асоціацій суддів, де сьогодні все більше уваги приділяється статусу суддів нарівні з не менш високим рівнем розуміння необхідності підвищення поваги до верховенства права.

#### **IV. Обґрунтування та цілі асоціацій суддів**

16. Судді є основою в державах, побудованих на засадах демократії, верховенства права та прав людини<sup>14</sup>. Логічним наслідком цієї ролі є те, що вказані вище європейські нормативні документи передбачають, а статuti багатьох

<sup>4</sup> Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966 р.

<sup>5</sup> Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ) (від 4.11.1950 р.), стаття 11/1.

<sup>6</sup> Висновок КРЄС № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, п. 27.

<sup>7</sup> Порівняйте також із третьою доповіддю Спеціального доповідача Організації Об'єднаних Націй щодо незалежності суддів і адвокатів та щодо реалізації суддями і прокурорами права на вираження поглядів, утворення асоціацій та права на мирне зібрання, 24 червня 2019 року, рекомендація 107.

<sup>8</sup> Основні принципи Організації Об'єднаних Націй щодо незалежності судової влади (схвалені Генеральною Асамблеєю 29.11.1985), п. 9.

<sup>9</sup> Бангалорські принципи поведінки суддів, принципи 4-6.

<sup>10</sup> Універсальна (Загальна) хартія судді (прийнята Міжнародною асоціацією суддів 14.11.2017), стаття 3/5.

<sup>11</sup> Європейська хартія про статус суддів: принципи 1.7 та 1.8.

<sup>12</sup> Рекомендація (2010)12, п. 25.

<sup>13</sup> Велика хартія суддів КРЄС (Основоположні принципи) (17.11.2010), п. 12.

<sup>14</sup> Стосовно ролі судової влади, див. Висновок КРЄС № 18 (2015) щодо позиції судової влади та її відносин з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії.

суддівських асоціацій визначають як основні цілі дві найважливіші: 1) встановлення та захист незалежності судової влади; 2) зміцнення та розвиток верховенства права. Обидві цілі сприяють ефективній реалізації основоположного права на справедливий судовий розгляд незалежним і неупередженим судом, закріпленого у статті 6 ЄКПЛ.

17. Перша мета асоціації суддів, спрямована на встановлення та захист незалежності, включає, серед іншого, захист суддів та органів судової влади від будь-яких зазіхань на незалежність, забезпечення права вимагати необхідні ресурси та задовільні умови праці, права отримувати належну винагороду та соціальне забезпечення, спростування несправедливої критики та захист від нападів на судову владу та окремих суддів, установлення, просування та впровадження етичних стандартів, недопущення дискримінації та забезпечення гендерного балансу.
18. Друга мета асоціації суддів, спрямована на зміцнення та розвиток верховенства права, включає, серед іншого, сприяння навчанню, обміну знаннями та передовими практиками, сприяння здійсненню правосуддя разом з тими, хто за це відповідає, сприяння реформуванню системи правосуддя та законотворчості, інформування та підвищення обізнаності ЗМІ й широкої громадськості про роль суддів, судової влади та верховенства права.
19. Вищезазначені цілі не є виключними цілями асоціацій суддів. Деякі інші суб'єкти в рамках системи правосуддя і поза нею відіграють певну роль у їх досягненні. Для досягнення успіху будуть корисними взаємна повага, відкритість, підтримка і співробітництво.
20. Асоціації суддів також можуть сприяти проведенню зустрічей із представниками громадськості, які здатні висловити очікування суспільства від судової системи і здійснення правосуддя<sup>15</sup>.
21. Очевидною метою асоціації суддів є створення мережі її членів. До її складу входять судді, які виконують свої функції самостійно або у складі колегиї суддів, але, попри це, мають спільні інтереси і потреби. Забезпечення можливостей для діалогу і критики серед суддів сприяє підвищенню незалежності завдяки самокритиці всередині судової системи і розвитку міцної системи правосуддя, заснованої на певних цінностях. Спільне перебування в асоціації дає змогу суддям обмінюватися досвідом та найкращою практикою<sup>16</sup>. Це найбільш продуктивно в тих випадках, коли збираються разом судді із судів різних рівнів і юрисдикцій. Асоціації суддів можуть також бути тим місцем, де судді спеціалізованих судів можуть поглиблювати знання і тим самим сприяти однаковому застосуванню закону. І нарешті, що не менш важливо, асоціації суддів сприяють формуванню загального духу незалежності судової системи, прав людини і верховенства права.
22. Асоціації суддів також сприяють транскордонному співробітництву та надають можливість обмінюватися досвідом з асоціаціями інших держав-членів. Вони об'єднуються на загальноєвропейському рівні в європейських судових асоціаціях і організаціях. Таким чином, національні асоціації суддів відкривають двері для міжнародного обміну досвідом для своїх членів і відіграють важливу

---

<sup>15</sup> CM/Rec (2010) 12, п. 20.

<sup>16</sup> Аналогічно до обмінів знаннями та досвідом між суддями одного і того самого суду в багатьох державах-членах зустрічі між ними проводяться з метою «поширення інформації про правові зміни в судовій практиці і належної професійної практики», див. доповідь Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ) «Усунення ізоляції суддів – керівні принципи підвищення кваліфікації та компетентності суддів, покращення обміну знаннями та співробітництва і переходу від культури судової ізоляції» від 6 грудня 2019 р., СЕРЕJ(2019)15, стор. 8.

роль у поширенні європейських стандартів у національних спільнотах суддів.

23. З огляду на вказані вище важливі аспекти асоціацій суддів та їх значення для підтримки основних цінностей судових систем у державах-членах, КРЕС вважає бажаним існування хоча б одного такого об'єднання суддів у кожній системі правосуддя.

## **V. Як асоціації суддів можуть досягти своїх цілей**

### **A) У межах судової системи**

24. Задля зміцнення та захисту незалежності суддів і судових органів асоціації суддів повинні здійснювати широке коло заходів. Незалежність окремого судді вимагає незалежної судової влади<sup>17</sup>. Незалежність виключає вплив не лише ззовні, але й зсередини судової системи<sup>18</sup>. Асоціації суддів часто можуть стикатися з погрозами, несправедливою критикою та нападами. Але набагато складніше протистояти незаконному втручанням у вигляді рішень компетентних органів, які впливають на кар'єру суддів (призначення, підвищення, переведення, дисциплінарні процедури та процедури оцінювання тощо), або інших рішень стосовно адміністрування суду.
25. Компетенція відносно прийняття таких рішень покладається на судові ради, органи судової адміністрації, голів судів, а іноді навіть на виконавчу владу (уряд чи міністра юстиції). Тому для досягнення своїх цілей асоціації суддів повинні контактувати із цими органами та звертатися до них.
26. Такі контакти повинні ґрунтуватися на відкритості, взаємній повазі до функцій кожного та юрисдикцій, а також на готовності слухати аргументи один одного. Асоціації суддів не повинні втручатися у рішення, які стосуються професійної діяльності, але вони можуть моніторити процес дотримання компетентними суб'єктами правильної процедури та застосування правильних критеріїв.
27. Судові адміністратори повинні розуміти, що асоціації суддів не тільки виражають погляди своїх членів, але і є горнилом досвіду їх членів. Найчастіше саме спеціалісти-практики краще знають фактичні потреби. КРЕС рекомендувала, щоб групи суддів здійснювали консультування голови суду<sup>19</sup>. Подібно до цього асоціації суддів можуть бути консультативним органом щодо судових адміністраторів або органів судового адміністрування всіх рівнів.
28. Участь асоціацій суддів у вирішенні стратегічних завдань і важливих питань загального застосування може бути корисною і доцільною, особливо на рівні судової адміністрації, яка відповідає за прийняття різних директив і положень.
29. У більшості держав-членів прийняття рішень стосовно професійної діяльності суддів та/або адміністрування судів покладається на судові ради<sup>20</sup>. Їхнє спільне завдання полягає в забезпеченні незалежності судової влади та окремих суддів, а також у дотриманні принципу верховенства права<sup>21</sup>. Таким чином, завдання судових рад і першочергові цілі асоціацій суддів збігаються. У багатьох випадках погляди збігатимуться, попри це в асоціацій суддів і судових радах можуть бути різні погляди. Останні, зазвичай, мають змішаний склад – суддів та осіб, які не є

<sup>17</sup> Рекомендація СМ (2010)12, пункт 4.

<sup>18</sup> Рішення ЄСПЛ у справах «Парлов-Ткальчич проти Хорватії», № 24810/06, п. 86, «Агрокомплекс проти України», № 23465/03, п. 137 та інші.

<sup>19</sup> Висновок КРЕС № 19 (2016) щодо ролі голів судів, пункт 19.

<sup>20</sup> Висновок № 10 (2007) КРЕС щодо судової ради на службі суспільства, п. 42.

<sup>21</sup> Там же, п.п. 8ff та 41f.

суддями. У таких ситуаціях повинен відбуватися відкритий обмін думками.

30. У процесі пошуків найкращої практики КРЕС дізналась, що у двох державах-членах<sup>22</sup> існують консультативні ради, до складу яких входять, зокрема, представники асоціацій суддів і прокурорів, де обговорюються питання їхніх професійних інтересів, зокрема статусу, умов праці, винагороди тощо, а також готуються необов'язкові рекомендації з внесення змін до законодавства. КРЕС вітає такі ініціативи.
31. КРЕС звернула увагу, що в деяких державах-членах асоціація суддів має певний вплив на обрання членів судової ради: шляхом висловлення думки стосовно кандидатів<sup>23</sup>, шляхом підтримки кандидатів, яким необхідна певна кількість рекомендацій від колег<sup>24</sup>, шляхом номінування кандидатів на посаду судді<sup>25</sup> або шляхом номінування кандидатів, що передбачено юридично<sup>26</sup>; або маючи юридично обґрунтоване право на відбір кандидатів<sup>27</sup> чи навіть обирання самих членів ради<sup>28</sup>.
32. За умови, що це не обмежуватиме незалежність роботи судової ради, така участь у відборі її членів може сприйматись позитивно. Однак необхідно стежити, щоб така система не призводила до політизації процесу добору та роботи ради. У будь-якому разі не повинно бути дискримінації і члени асоціації суддів повинні мати право вільно ставати членами судової ради.
33. Багато асоціацій суддів залучено до процесу підготовки суддів або шляхом організації навчання, або шляхом власної розробки відповідних навчальних матеріалів і навчальних можливостей<sup>29</sup>, забезпечуючи участь досвідчених інструкторів або, принаймні, шляхом направлення рекомендацій установі, яка відповідає за організацію навчання. КРЕС у своєму Висновку № 4 (2003) щодо належної підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях указує, що судова влада має відігравати основну роль або сама бути відповідальною за організацію та нагляд за навчанням суддів, також організація цього навчання не повинна покладатися на виконавчу або законодавчу владу<sup>30</sup>. Тому участь асоціацій суддів, які представляють потреби і практичний досвід їх членів, є дуже доцільною.
34. Етичні принципи професійної поведінки повинні розроблятися самими суддями<sup>31</sup>. Той факт, що судді добровільно об'єднуються в асоціації, та існування форуму для дискусій і обміну думками й досвідом гарантують тверду прихильність суддів до будь-яких принципів поведінки, розроблених асоціаціями суддів<sup>32</sup>, або до розробки таких принципів у тих випадках, якщо асоціації суддів,

---

<sup>22</sup> Бельгія (Консульська рада суддів), Болгарія (Рада з питань партнерства).

<sup>23</sup> Болгарія.

<sup>24</sup> Румунія, Іспанія.

<sup>25</sup> Норвегія (пропозиція суддів-членів Ради з питань призначень), Словаччина (пропозиція, як у кожній цивільній асоціації).

<sup>26</sup> Азербайджан (по дві кандидатури на кожну із семи посад для суддів-членів).

<sup>27</sup> Нідерланди.

<sup>28</sup> Північна Македонія (голова та один член із заступниками).

<sup>29</sup> Австрія, Азербайджан, Бельгія, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Німеччина, Греція, Литва, Чорногорія, Північна Македонія, Польща, Румунія, Російська Федерація, Словенія, Іспанія, Швейцарія, Україна, Сполучене Королівство.

<sup>30</sup> Висновок № 4 (2003) КРЕС щодо належної підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях, п. 16; див. також Європейську Хартію про статус суддів, п. 2.3.

<sup>31</sup> Висновок КРЕС № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, п.п. 48 ii та 49 iii; див. також Рекомендацію (2010) 12, п. 73.

<sup>32</sup> Існують етичні кодекси, розроблені асоціаціями суддів Австрії, Болгарії, Хорватії, Данії, Фінляндії, Ісландії, Італії, Мальти, Нідерландів, Норвегії, Словенії, Іспанії, Швейцарії.

принаймні, активно залучені<sup>33</sup>.

35. З тих самих причин асоціації суддів також мають хороші можливості для створення органу, який би консультував суддів, які мають проблему, пов'язану з професійною етикою чи сумісністю позасудової діяльності з їхнім статусом<sup>34</sup>.
36. У деяких державах-членах такі асоціації представляють суддів у дисциплінарних провадженнях, якщо вони звертаються з проханням про це. Проти представництва асоціаціями суддів своїх членів у дисциплінарному провадженні та сприяння забезпеченню справедливої процедури з їхньої сторони не може бути ніяких заперечень, особливо якщо провадження використовується для відсторонення від посади деяких суддів. Однак необхідно стежити за тим, щоб не створювалося враження, що асоціації суддів є захисниками тих суддів, які дійсно є винними у скоєнні проступків. Сприяння забезпеченню ефективної системи підзвітності суддів і судових органів є важливим завданням асоціацій суддів.

## **В) У взаємодії з іншими гілками державної влади**

37. КРЄС вважає, що асоціації суддів повинні уникати орієнтування своєї діяльності на інтереси політичних партій або кандидатів на політичні посади і вони не повинні залучатися до обговорення політичних питань, які виходять за межі їхніх цілей.
38. Асоціації суддів відображають досвід і бачення суддів, їм необхідно знайти шляхи передачі своїх міркувань і пропозицій іншим гілкам державної влади. КРЄС погоджується із зауваженнями, які містяться у пояснювальній записці до статті 1.8 Європейської Хартії про статус суддів, стосовно того, що «судді повинні брати участь у визначенні загального судового бюджету та ресурсів, які виділяються для окремих судів, що означає встановлення процедур консультацій або представництва на національному та місцевому рівнях. У широкому сенсі це також стосується здійснення правосуддя і судів», а також того, що «консультації із суддями, які проводяться їхніми представниками або професійними асоціаціями з приводу будь-якої пропонуваної зміни їхнього статусу або будь-якої пропонуваної зміни щодо того, на якій підставі вони отримують винагороду, або щодо їхнього соціального забезпечення, в тому числі пенсійного забезпечення суддів у відставці, повинні гарантувати умови, за яких судді не залишатимуться осторонь процесу прийняття рішень у цих сферах».
39. Комітет міністрів Ради Європи вважає, що «колегіальна демократія, заснована на праві прагнути визначити або впливати на здійснення повноважень та функцій державного органу влади, сприяє розвитку представницької та прямої демократії, а також, що право на участь громадськості в ухваленні політичних рішень має бути гарантовано окремим особам, недержавним організаціям (НДО) та громадянському суспільству в цілому»<sup>35</sup>. Що стосується НДО, Комітет міністрів визнав «істотний внесок НДО у розвиток і реалізацію демократії та прав людини, зокрема шляхом заохочення обізнаності громадян, участі в суспільному житті та забезпечення прозорості й підзвітності органів державної влади»<sup>36</sup>. Із НДО необхідно проводити консультації під час підготовки законів і підзаконних

<sup>33</sup> Інша участь асоціації суддів у встановленні етичних стандартів: Азербайджан, Бельгія, Естонія, Німеччина, Ірландія, Литва, Люксембург, Чорногорія, Північна Македонія, Румунія, Словаччина, Швеція, Туреччина, Україна, Великобританія.

<sup>34</sup> Висновок КРЄС № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, п. 49 iv; див. також Рекомендацію (2010) 12, п. 74.

<sup>35</sup> Рекомендації щодо участі громадськості в ухваленні політичних рішень, СМ (2017) 83, преамбула.

<sup>36</sup> Рекомендація СМ/Рес (2007) 14 щодо правового статусу неурядових організацій у Європі, преамбула, п. 2.

актів, які впливають на їхній статус, фінансування чи сфери діяльності<sup>37</sup>.

40. КРЕС переконана, що ці можливості участі також повинні бути надані асоціаціям суддів, хоча вони й не є організаціями, які представляють громадянське суспільство, а є організаціями, члени яких обіймають посади в межах третьої гілки державної влади. У своєму висновку № 18 (2015 р.) щодо позиції судової влади та її відносин з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії КРЕС дає рекомендації стосовно необхідності проведення обговорень з іншими гілками державної влади<sup>38</sup>, діалогу з громадськістю<sup>39</sup> та необхідності стриманості у відносинах між трьома гілками влади<sup>40</sup>. Цей висновок має бути подібним чином використаний як орієнтир у стосунках між асоціаціями суддів, з одного боку, і органами законодавчої та виконавчої влади, з другого.
41. КРЕС схвалює участь асоціацій суддів у законодавчій процедурі щодо підготовки законопроектів у сфері правосуддя, які пропонуються виконавчою владою. Під час створення комісій з реформування або подібних стратегічних проектних груп необхідно залучати представників асоціацій суддів, номінованих цими самими асоціаціями. Загалом, від виконавчої влади на всіх рівнях має надходити запит на думку асоціацій суддів, до якої необхідно прислухатися, стосовно судових реформ і проектів, у тому числі стосовно бюджетних питань та розподілу ресурсів, умов праці та всіх аспектів статусу суддів.
42. У деяких державах-членах офіційна участь асоціацій суддів у процедурі підготовки та внесення змін до законів регулюється законодавчим чи підзаконним актом<sup>41</sup>. У деяких інших державах-членах така практика<sup>42</sup> є, принаймні, усталеною. КРЕС вітає практику, яка надає асоціаціям суддів можливість розглядати й коментувати проекти законів з питань, пов'язаних зі статусом суддів і адмініструванням судів, для чого має бути надано відповідний час, а результати такої діяльності повинні бути взяті до уваги. Водночас асоціації суддів повинні утримуватися від розгляду спірних політичних питань, що виходять за межі їхніх цілей.
43. КРЕС вважає відповідальною участь у пошуках можливостей для подальшого вдосконалення системи правосуддя і зміцнення верховенства права найважливішим завданням асоціацій суддів.

### **С) У взаємодії із суспільством у цілому**

44. Асоціації суддів мають особливо хороші можливості для інформування засобів масової інформації та широкої громадськості про роботу і пріоритети судової системи, зокрема про обов'язки та повноваження суддів, а також про роль судової та інших гілок влади в демократичній правовій державі, яка функціонує відповідно до принципу верховенства права.
45. КРЕС із задоволенням зазначає, що багато асоціацій суддів роблять значний і ефективний внесок у заходи, спрямовані на зміцнення відносин та взаєморозуміння між судовими органами й громадськістю, такі як освітні програми для суддів, створення інформаційних матеріалів, відкриті судові

---

<sup>37</sup> Там же, п. 77.

<sup>38</sup> Висновок КРЕС №18 (2015) щодо позиції судової влади та її відносин з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії, п. 32.

<sup>39</sup> Там же, п. 33.

<sup>40</sup> Там же, п.п. 40 та 53-33.

<sup>41</sup> Австрія (стосовно звичайних судів), Естонія, Німеччина, Греція, Ісландія, Чорногорія, Нідерланди, Румунія, Словаччина.

<sup>42</sup> Фінляндія, Італія, Польща, Швейцарія.



заходи, публічні обговорення, презентації, інші просвітницькі програми тощо<sup>43</sup>. Такі заходи найбільш ефективні, якщо здійснюються тими, хто працює в системі. Тому асоціації суддів повинні брати участь у цій діяльності. Крім того, схоже стало звичайною практикою, що асоціації суддів усе частіше організовують конференції, проводять активну політику щодо засобів масової інформації та використовують соціальні мережі у своїй роботі — така діяльність підтримується КРЄС.

46. Іноді асоціації суддів працюють спільно з НДО для досягнення певних цілей. Це може підвищити ймовірність досягнення таких загальних цілей за умови уникнення будь-якої політизації.

## VI. Що потрібно асоціаціям суддів для виконання своїх завдань

### A. Загальні рекомендації

47. У 2014 році Венеційська комісія та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ/ОБСЄ) прийняли Спільні рекомендації щодо свободи об'єднань<sup>44</sup> (далі — Рекомендації щодо свободи об'єднань), у яких розглядається основоположне право на створення асоціацій і приєднання до них. КРЄС висловлює згоду із цими Рекомендаціями. Більшість стандартів, викладених у цьому документі, можуть також застосовуватися до асоціацій суддів.
48. Зокрема, КРЄС нагадує такі стандарти:
- a) кожен наділений рівними правами на об'єднання<sup>45</sup>;
  - b) формування та реєстрація (там, де це прийнятно) не повинні бути надмірно обтяжливими або складними<sup>46</sup>;
  - c) слід поважати та втілювати принцип самоврядування<sup>47</sup>; це означає, серед іншого, що будь-який зовнішній вплив на цілі та їх досягнення, на внутрішню структуру<sup>48</sup> і процес відбору посадових осіб асоціації суддів<sup>49</sup>, повинен бути заборонений;
  - d) повинна бути надана можливість брати участь у прозорому законотворчому процесі та діалозі<sup>50</sup>, а також висловлювати свої зауваження стосовно національних доповідей для міжнародних суб'єктів<sup>51</sup>;
  - e) припинення або призупинення діяльності повинно бути можливим тільки в дуже виняткових обмежених випадках<sup>52</sup> і повинно розглядатися незалежним судом<sup>53</sup>;
  - f) використання новітніх технологій повинно бути дозволено в тому вигляді, в якому воно призначено для всіх; потрібно заборонити заходи зі спостереження, які конкретно спрямовані на спостереження за асоціаціями та блокування вебсайтів<sup>54</sup>.

<sup>43</sup> Висновок КРЄС № 7 (2005) з питання «Правосуддя та суспільство», глава А: Зв'язки судів із громадськістю, п.п.10–20, та Висновок КРЄС № 6 (2004) щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів, глава А: Доступ до правосуддя, п.п. 11-18.

<sup>44</sup> Спільні рекомендації Венеційської комісії та БДІПЛ/ОБСЄ з питань свободи асоціацій, VC CDL-AD (2014)046 відп. Законодавчий акт БДІПЛ/ОБСЄ GDL-FOASS/263/2014.

<sup>45</sup> Там же, п. 122ff.

<sup>46</sup> Там же, п. 151.

<sup>47</sup> Там же, п.п. 169 та 171.

<sup>48</sup> Там же, п. 175.

<sup>49</sup> Там же, п. 174.

<sup>50</sup> Там же, п.п. 183 та 184.

<sup>51</sup> Там же, п. 186.

<sup>52</sup> Там же, п.п. 244, 245, 251.

<sup>53</sup> Там же, п.п. 244 та 256.

<sup>54</sup> Там же, п.п. 265, 270 та 271.

## **В. Особливий статус суддів**

49. Що стосується асоціацій суддів, вважається за необхідне розглянути деякі особливості, що впливають з особливого статусу суддів і їх завдань. Судді повинні бути незалежними та неупередженими. Вони повинні не тільки бути незалежними та неупередженими, але і вважатися такими. Судді утворюють судову владу, яка є однією з трьох гілок державної влади, однак це – влада, яка покладається на окремих суддів або їхні колеги.
50. Для судової влади як гілки державної влади не так просто, як для виконавчої або законодавчої влади, які спрямовуються політичними партіями та ієрархічними структурами, сформувані загальну волю та комунікувати в одному ключі з іншими органами влади, засобами масової інформації та громадськістю загалом.
51. Судді також користуються основоположним правом на свободу вираження поглядів<sup>55</sup>, хоча окремі судді обмежені правилами конфіденційності стосовно їхніх справ та іншої інформації, коли йдеться про заяви та висловлення думок.
52. Вплив заяви одного судді, безумовно, обмежений. Асоціації суддів можуть сприяти усуненню цих притаманних недоліків двома шляхами. Вони можуть допомогти знайти спільну позицію та ефективно донести її до зовнішніх суб'єктів.
53. Якщо в системі правосуддя існує декілька асоціацій суддів, вони іноді мають різні позиції щодо деяких загальних проблем. Хоча плюралізм збагачує демократичні дебати щодо правосуддя, КРЄС підтримує зусилля в пошуках загальної позиції стосовно важливих питань, щоб мати сильний вплив на інших суб'єктів у системі правосуддя та за її межами.
54. КРЄС визнає важливість і цінність асоціацій суддів. Вони здатні зробити значний внесок у забезпечення верховенства права в державах-членах, навіть якщо вищезгадані особливості асоціацій суддів призводять до встановлення особливих обмежень і рівня інформованості.
55. КРЄС переконана, що вимога про те, щоб асоціації суддів були незалежними та самоврядними органами, є важливим елементом, який, з одного боку, є одним з аспектів основоположного права на створення асоціацій і вступу до них, а з другого боку, тісно пов'язаний із незалежністю суддів і судової системи, а також з принципом поділу та збалансованості державної влади. Хоча асоціації суддів не є носіями цих конституційних прав, на практиці тиск і вплив можуть побічно здійснюватися на суддів і судову владу в разі, якщо вплив чиниться на асоціації суддів.
56. Таким чином, критично необхідно, щоби цілі, внутрішня структура, склад та процес відбору посадових осіб асоціацій суддів були вільними від зовнішнього впливу чи контролю.
57. Членство в асоціації не повинно впливати на професійну діяльність суддів. Також воно не повинно передбачати жодних переваг для судді або ставити його/її у менш вигідне положення. Члени асоціації не повинні бути зобов'язаними оприлюднювати інформацію про своє членство<sup>56</sup> і тим самим ставити своє право на приватність стосовно таких конфіденційних даних під загрозу втручання.

<sup>55</sup> Рішення ЄСПЛ у справах «Бака проти Угорщини», 23 червня 2016 року; «Харабін проти Словаччини», 20 листопада 2012 р.; див. також статтю 11 ЄКПЛ.

<sup>56</sup> Див. Висновок Бюро КРЄС щодо змін від 11.8.2017 до Закону Болгарії «Про судову систему» від 02.11.2017 (CCJE-BU(2017)10), п.п. 10-16.

Враховуючи той факт, що асоціації суддів захищають свої інтереси в цьому відношенні, дані про членство повинні розглядатися як дані про профспілки, розкриття яких виключається<sup>57</sup>. Навіть якщо нормативні акти вимагають від суддів декларування майна та інтересів, щоб зробити прозорими можливі конфлікти інтересів, немає необхідності в декларуванні членства в асоціаціях суддів, оскільки між таким членством та виконанням судових функцій не існує конфлікту інтересів.

### **С. Ресурси та управління**

58. У залежності від цілей та засобів, передбачених для їх реалізації, асоціаціям суддів потрібні ресурси в різних обсягах. Членські внески є основним джерелом доходу для більшості асоціацій. Внески не повинні бути дискримінаційними або непомірно високими, а отже, через них не повинен виникати ризик виключення суддів, які не можуть дозволити собі їх сплатити.
59. Часто виникатиме необхідність у додатковому фінансовому або іншому забезпеченні. КРЄС підтримує вимогу, що міститься в Рекомендаціях щодо свободи об'єднань, що «для цілей здійснення своєї діяльності об'єднання мають право вільно шукати, отримувати і використовувати фінансові, матеріальні й людські ресурси, як національні, так і іноземні чи міжнародні»<sup>58</sup>. Яке б фінансування не було, воно має бути прозорим і не повинно негативно впливати на незалежність асоціацій суддів або створювати подібне враження.
60. Багато асоціацій отримують певний дохід від публікацій, проведення навчальних заходів, організації семінарів, конференцій та інших заходів або від участі в національних або міжнародних проєктах. Інші отримують вигоду від своїх активів, пожертв, спадщини та субсидій. Якщо використовуються такі додаткові джерела доходу, слід подбати про максимальну обережність, щоб не допустити порушення незалежності асоціації та виникнення навіть видимості впливу на діяльність асоціації. Це також слід враховувати, якщо підтримка надається з державного бюджету і засновується на певних умовах. Витрата державних грошей з державного бюджету, як правило, призводить до певного фінансового контролю. Отже, потрібно дотримуватися обережності не лише щодо потрапляння в залежність від такого фінансування, а й стосовно здійснення контролю, який ніколи не може включати контроль за змістом або пріоритетом у діяльності.
61. Фінансування асоціацій суддів не має шкодити їхньому неприбутковому характеру, а це означає, що отримання доходу не повинно бути їхньою основною метою. Асоціація повинна не розподіляти між своїми членами прибуток, який отримується від її діяльності, а інвестувати ці кошти в діяльність асоціації для реалізації своїх завдань<sup>59</sup>. Асоціації суддів повинні мати чіткі правила прозорості щодо свого фінансування.

### **D. Внутрішня структура**

62. Асоціації суддів заявляють, що діють від імені своїх членів і керуються спільною волею, що своєю чергою вимагає наявності демократичної структури в рамках асоціації та прозорого процесу прийняття рішень і здійснення заходів. Ситуація набуває ще важливішого значення, якщо асоціації, завдяки своїй високій репрезентативності, мають намір виступати від імені всіх суддів взагалі або всіх суддів певної юрисдикції.

---

<sup>57</sup> Там же, п. 13, і Збірник рішень та принципів Комітету з питань свободи асоціацій Адміністративної ради Міжнародної організації праці (МОП), п'яте (відредаговане) видання, 2006 р., п. 866.

<sup>58</sup> Спільні керівні принципи щодо свободи об'єднань, п. 32

<sup>59</sup> Там же, п. 43

63. Для виконання цих вимог КРЄС рекомендує передбачити положення, за якими посадові особи асоціації (голова, виконавчий комітет та інші) повинні обиратися демократичним, недискримінаційним шляхом членами або делегатами, обраними даними членами. Рішення комітету або інших виконавчих органів повинні бути прозорими та обґрунтованими. Слід налагодити відкритий діалог між членами та посадовими особами, що дасть кожній групі в асоціації справедливу можливість бути заслуханою без будь-якої дискримінації.

#### **Е. Відносини з політичними партіями**

64. Асоціації суддів та їхні посадові особи не повинні входити в політичні партії або мати до них відношення. Спроби політичних партій або груп впливати на політику асоціації або на вибори її посадових осіб мають рішуче відхилитись. Представників асоціації слід розглядати не як агентів політичних груп, а як суб'єктів, які дотримуються лише вимог системи правосуддя. Це не означає, що асоціації суддів не взаємодіють із політичними партіями. Для представлення потреб та необхідних реформ системи правосуддя, верховенства права та поваги до прав людини і боротьби за них асоціаціям суддів, за необхідності, проведення переговорів доведеться брати участь в обмінах думками з політичними партіями, які взяли на себе зобов'язання щодо дотримання принципів демократії і верховенства права.
65. КРЄС не підтримує системи, в яких різні групи членів однієї асоціації фінансуються, призначаються або підтримуються різними політичними партіями, особливо під час виборчих кампаній посадових осіб асоціації.

#### **Ф. Асоціації суддів та профспілки**

66. Умови праці суддів, їх винагорода, пенсія та безпека повинні забезпечуватися державою. Таким чином, перед суддями постає схожа проблема щодо захисту та покращення свого становища, так само як і інші особи у відносинах зі своїми працедавцями, і в цьому асоціації суддів мають інтереси, подібні до тих, які мають профспілки.
67. Судді також можуть створювати профспілки та вступати до них<sup>60</sup>. Законодавство може накласти певні обмеження стосовно суддів на ці права, але зазначені обмеження не повинні повністю позбавляти суддів цих основоположних прав<sup>61</sup>.
68. Практика членства суддів у профспілках держав-членів значно варіюється. У деяких державах-членах відповідно до правових та культурних традицій таке членство вважається несумісним із посадою та роллю судді. В інших державах-членах деякі судді одночасно є членами профспілок та асоціацій суддів. І є деякі асоціації суддів, які визнані профспілками або вважають себе такими<sup>62</sup>. Іноді статус профспілки надає їм додаткові засоби.
69. Такі різні традиції потрібно поважати. Тим не менше, КРЄС вважає за потрібне звернути увагу на необхідність подбати про те, щоб за ситуації, в якій у профспілках домінуватиме певна партійна політика, така політизація не впливала на суддів та їхній імідж. Інакше така практика може призвести до заяв про упередженість та відсутність безсторонності.

### **VII. Статус, цілі та роль міжнародних асоціацій суддів**

<sup>60</sup> Коментар до Бангалорських принципів поведінки суддів, п. 176

<sup>61</sup> Див. рішення ЄСПЛ у справі "Matelly v. France"

<sup>62</sup> Фінляндія, Франція, Греція, Люксембург (асоціація є незареєстрованим підрозділом профспілки державних службовців), Нідерланди

70. За останні десятиліття Європа дуже оперативно розробила спільний правовий простір. З одного боку, створювалося все більше інструментів транскордонного співробітництва між національними судовими органами. З іншого боку, в рамках ЄКПЛ та практики Європейського суду з прав людини загальноєвропейські основоположні цінності впливали безпосередньо на національні правові системи та їх функціонування. Паралельно розвиток судової практики та повноважень зі встановлення стандартів та виконання загальних норм частково були передані суб'єктам на загальноєвропейському рівні. Ці нові європейські інституції були створені та сформовані під впливом членів національних органів виконавчої або законодавчої влади.
71. Описані вище події супроводжувались заходами щодо залучення до співпраці на європейському рівні представників національних судових систем. Було створено кілька європейських асоціацій суддів: деякі з яких є федераціями національних асоціацій, тоді як інші мають членів-суддів із різних країн, а ще інші – надають членство національним асоціаціям, а також окремим членам.
72. Для своїх членів такі асоціації надають необхідну можливість обміну досвідом різних правових систем та тлумачення загальних стандартів і цінностей.
73. Як і національні асоціації суддів, європейські асоціації суддів дотримуються цілей щодо захисту і сприяння незалежності суддів та судової влади, а також забезпечення і сприяння дотриманню принципу верховенства права.
74. Вони намагаються налагодити діалог із суб'єктами на європейському рівні, зробити свій внесок у встановлення стандартів на цьому рівні та звернути увагу європейських органів влади на проблеми в системах правосуддя в державах-членах.
75. Європейські асоціації суддів спостерігають за розвитком систем правосуддя у державах-членах та їхньою відповідністю європейським стандартам. Вони є своєрідними центрами накопичення величезного досвіду та платформою для обміну цим досвідом між національними судовими органами і працюють над просуванням європейських стандартів. Європейські асоціації роблять значний внесок в інформування своїх членів про зміни на загальноєвропейському рівні та про нову судову практику і встановлення стандартів, а також беруть участь у навчанні, присвяченому цим європейським стандартам.
76. У результаті членства в європейських асоціаціях суддів, національні асоціації мають кращу можливість повідомляти про проблеми європейським органам влади, а також можуть посилити свій вплив завдяки репутації європейських асоціацій. У самих державах-членах аргументи іноді сприймаються більш серйозно, якщо їх наводить європейський суб'єкт.
77. КРЄС, яка прийняла як спостерігачів європейські асоціації суддів, вдячна за їхні плідні внески у процес дослідження нею важливих питань. Вона рекомендує іншим європейським суб'єктам наслідувати цей приклад, залучаючи ці асоціації до своєї роботи.

### **VIII. Як держави-члени повинні поводитися з асоціаціями суддів**

78. Основні цілі асоціацій суддів – це сприяння та захист незалежності суддів і судової влади, верховенства права та прав людини. Вони узгоджуються з основними принципами Ради Європи та зобов'язаннями її держав-членів. Цей спільний інтерес повинен спонукати до об'єднання зусиль асоціацій суддів і

держав-членів.

79. Держави повинні не лише утримуватися від необґрунтованих непрямих обмежень права на мирні збори та об'єднання і права на свободу вираження поглядів<sup>63</sup>, але й повинні захищати ці права<sup>64</sup>.
80. Отже, держави-члени повинні забезпечити структуру, яка дасть змогу суддям вільно реалізовувати своє право на об'єднання, та в рамках якої асоціації суддів зможуть плідно працювати для досягнення своїх цілей.
81. Асоціації суддів та держави-члени повинні брати участь у відкритому та прозорому діалозі, заснованому на довірі, з усіх відповідних питань стосовно системи правосуддя.
82. Політикам варто утримуватися від спроб впливати на суддів або їхні асоціації для підтримки інтересів партійної політики ані через погрози, невинувачення, ані за допомогою медіа-кампаній, ані за допомогою пропозицій професійного зростання чи пільг для посадових осіб або членів, ані іншими способами.
83. Держави-члени повинні використовувати свій вплив на європейські установи та підтримувати ініціативи для налагодження і сприяння діалогу між цими установами та європейськими асоціаціями суддів.

## **IX. Висновки і рекомендації**

1. Асоціації суддів – це самоврядні неприбуткові організації, що складаються із членів, які добровільно подають заявки на членство.
2. КРЄС вважає за необхідне, щоб у кожній системі правосуддя існувала, принаймні, одна така асоціація суддів.
3. Держави-члени повинні забезпечити існування структури, у якій можуть ефективно реалізовуватися права суддів на об'єднання та на свободу вираження поглядів. Держави-члени повинні утримуватися від будь-яких втручань, які можуть порушити незалежність асоціацій суддів.
4. Найважливішими цілями асоціацій суддів є встановлення та захист незалежності суддів, захист їхнього статусу і прагнення забезпечити їм належні умови праці, а також сприяння та вдосконалення дотримання принципу верховенства права.
5. Асоціації суддів також можуть відігравати важливу роль у питаннях підготовки та етики суддів і сприяти проведенню судових реформ.
6. З огляду на їхню роль та діяльність асоціації суддів можуть зробити вирішальний внесок у функціонування системи правосуддя та дотримання принципу верховенства права. У будь-якому разі такий внесок буде важливим та цінним.
7. Бажано, щоб асоціації суддів мали змогу розглядати та надавати коментарі стосовно законодавства, яке в майбутньому планують прийняти, з питань, пов'язаних зі статусом суддів та адмініструванням судів.

<sup>63</sup> Див. рішення ЄСПЛ у справі «Кудешкіна проти Російської Федерації» (26.02.2009).

<sup>64</sup> Щодо негативних і позитивних зобов'язань див. рішення ЄСПЛ у справі «Öllinger v. Austria» п.35; див. Звіт Спеціального доповідача ООН про права на свободу мирних зібрань та об'єднань від 21 травня 2012 року (A/HRC/20/27), п.п. 33-42.

8. Діалог між керівництвом судів та представниками асоціацій суддів, заснований на відкритості та взаємоповазі до їхніх відповідних ролей, сприятиме підвищенню ефективності системи правосуддя та її реформ.
9. Асоціації суддів мають усі можливості для інформування засобів масової інформації та громадськості загалом про роль і діяльність судової влади та суддів.
10. Асоціації суддів повинні уникати орієнтування своєї діяльності на інтереси політичних партій або кандидатів на політичні посади. Такі асоціації не мають брати участі в обговоренні політичних питань. Їхня діяльність повинна бути обмежена сферою їх цілей.
11. Структура асоціації суддів повинна бути побудована на демократичній основі. Фінансування та прийняття рішень повинні бути прозорими, принаймні, для членів асоціації.
12. Судді не можуть бути зобов'язані розкривати інформацію про своє членство в асоціації суддів.
13. Асоціації суддів сприяють транскордонному співробітництву та забезпечують обмін досвідом з асоціаціями інших держав-членів. Вони також об'єднуються на загальноєвропейському рівні через низку європейських судових асоціацій та організацій.
14. Асоціації суддів на європейському рівні відіграють значну роль у просуванні та захисті європейських цінностей і європейських правових стандартів у галузі верховенства права та прав людини. Тому національні та міжнародні органи влади повинні приділяти належну увагу роботі цих асоціацій.
15. КРЄС рекомендує європейським установам застосовувати досвід і спостереження, які європейські асоціації збирають від різних держав-членів та судових систем.
16. КРЄС сприяє регулярному обміну знаннями та досвідом між асоціаціями суддів та зацікавленими сторонами з Європи.