

Страсбург, 6 листопада 2020 року

КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЄС)

Висновок КРЄС № 23 (2020)

Роль асоціацій суддів у підтримці суддівської незалежності

I. Вступ

1. Відповідно до повноважень, наданих Комітетом міністрів Ради Європи, Консультативна рада європейських суддів (КРЄС) підготувала цей Висновок про роль асоціацій суддів у підтримці суддівської незалежності.
2. Цей Висновок підготовлений на основі попередніх Висновків КРЄС, Великої хартії суддів (2010 р.) та відповідних документів Ради Європи, таких як Європейська хартія про статус суддів (1998), Рекомендація CM/Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) про свободу вираження поглядів суддів (CDL- AD(2015)018), Керівні принципи щодо свободи об'єднань Венеційської комісії та Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ). У Висновку також враховано Основні принципи Організації об'єднаних націй щодо незалежності судових органів, Бангалорські принципи поведінки суддів, Загальну хартію судді, ухвалену Міжнародною асоціацією суддів, першу доповідь Спеціального доповідача ООН з питання про право на свободу мирних зібрань і право

на свободу асоціації від 21 травня 2012 року (A/HRC/20/27) та третю доповідь Спеціального доповідача ООН з питань захисту суддів та адвокатів від 24 червня 2019 року, яка стосується реалізації прав на свободу вираження поглядів, асоціацій і мирних зібрань суддів та прокурорів.

3. КРЄС у цьому Висновку також врахувала надані державами-членами відповіді на питання щодо ролі асоціацій суддів у підтримці незалежності суддів, резюме цих відповідей, а також попередній проект, який підготував призначений Радою Європи експерт, суддя Герхард Райснер¹.

II. Сфера застосування Висновку

4. У 12 із 35 держав-членів, які надали відповіді на запитання КРЄС, існує лише одна асоціація суддів. У більшості держав-членів функціонує більше, ніж одна асоціація суддів.
5. Результати огляду ситуації в державах-членах показали, що існує велике різноманіття асоціацій суддів. Кваліфікаційні вимоги щодо набуття членства, цілі, кількості членів та репрезентативності таких асоціацій є дуже різноманітними.
6. Певні асоціації відкриті лише для суддів суду певного рівня - скажімо, судді Верховного Суду інколи мають окремі асоціації. До складу інших входять лише судді певної спеціалізації. Найбільш поширеними асоціаціями такого типу є окремі асоціації для суддів адміністративних судів. Також існують асоціації жінок-суддів². Однак зазвичай усі судді можуть бути членами асоціацій.
7. Членство в асоціаціях усіх типів є добровільним. Таким чином, розмір асоціацій щодо кількості їхніх членів може бути доволі різним, і, що ще важливіше, репрезентативність асоціацій, яка полягає у співвідношенні кількості суддів, які є членами асоціації, до загальної кількості суддів, які можуть бути членами асоціації, суттєво різниться.
8. Асоціації суддів можуть бути наділені правосуб'єктністю. Більшість із них створено відповідно до законодавства про громадські об'єднання. Також вони можуть бути створені як неформальні групи суддів.
9. Усі асоціації суддів надають мережу та платформу для обміну інформацією і для комунікації між їхніми членами. Основними цілями переважної більшості асоціацій є підтримка та захист незалежності суддів і дотримання принципу верховенства права, а також захист статусу судді та забезпечення належних умов роботи суддів. До інших важливих цілей також належать: підготовка суддів, питання суддівської етики, сприяння реформам у сфері судоустрою й участь у розробці законодавства.
10. Для цілей цього Висновку асоціації суддів є самоврядними неприбутковими організаціями з правосуб'єктністю чи без неї, а до складу таких асоціацій входять ті, хто добровільно подає заяви на членство.
11. У більшості асоціацій членство є відкритим для всіх суддів, зазвичай включно з тими, які вийшли на пенсію. Судді-стажисти та помічники судді також можуть бути членами

¹ Суддя Райснер був президентом КРЄС у 2012–2013 роках та вже тривалий час є членом робочої групи КРЄС.

² Про наявність асоціацій жінок-суддів повідомляли Боснія і Герцеговина, Італія, Словаччина, Україна та Велика Британія.

деяких асоціацій. Так само членами певних асоціацій мають можливість бути прокурори, особливо в тому разі, коли судді та прокурори мають єдині кар'єрні вимоги.

III. Міжнародна та Європейська правова база

12. Загальна декларація прав людини³, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (МПГПП)⁴ та Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (або Європейська конвенція з прав людини, ЄКПЛ)⁵ надають кожному право на свободу об'єднання, тобто право створювати асоціації та вступати до них.
13. Як і будь-які особи, судді користуються такими основоположними правами, що захищено зазначеними вище правовими документами⁶. Під час здійснення реалізації права на мирні зібрання судді повинні враховувати свої обов'язки та уникати ситуацій, які можна розглядати як несумісні з повноваженнями їхньої інституції або несумісні з їхнім обов'язком бути та сприйматись незалежними та неупередженими⁷.
14. Право на об'єднання переслідує не лише особисті інтереси кожного окремого судді. Що стосується суддів, це право також діє в інтересах цілої судової системи. Право суддів на об'єднання прямо передбачено в Основних принципах ООН щодо незалежності судових органів⁸, Бангалорських принципах поведінки суддів⁹, Загальній хартії судді¹⁰.
15. У Європі право створювати асоціації суддів на законодавчому рівні детальніше було розвинуто в 1998 році у Європейській хартії про статус суддів¹¹, у 2010 році в Рекомендації CM/Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» (Рекомендація CM/Rec(2010)12)¹² та у Великій хартії суддів (Основні принципи) КРЕС¹³. Європейська хартія підкреслює внесок асоціацій суддів у захист прав, які надані суддям відповідно до їхнього статусу, у Рекомендації CM/Rec(2010)12 так само підкреслено такий внесок, а також названо ключовий елемент статусу суддів – незалежність і вказано на сприяння принципу верховенства права як на додаткове завдання. У Великій хартії суддів визначено мету функціонування асоціацій суддів, яка полягає в «захисті місії судової влади в суспільстві». Про схоже розширення завдань може також свідчити аналіз цілей діяльності асоціацій суддів: сьогодні щораз більша зосередженість на статусі суддів супроводжується не менш високим рівнем розуміння необхідності підвищувати увагу до принципів верховенства права.

³ Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, пункт 1 статті 20.

⁴ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року.

⁵ Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ) від 4 листопада 1950 року, пункт 1 статті 11.

⁶ Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, пункт 27.

⁷ Пор. також із третьою доповіддю Спеціального доповідача ООН з питань захисту суддів та адвокатів, яка стосується реалізації прав на свободу вираження поглядів, асоціацій та мирних зібрань суддів і прокурорів, від 24 червня 2019 року, Рекомендація 107.

⁸ Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї від 29 листопада 1985 року), пункт 9.

⁹ Бангалорські принципи поведінки суддів, принципи 4–6.

¹⁰ Загальна хартія судді, ухвалена Міжнародної асоціації суддів 14 листопада 2017 року, пункт 5 статті 3.

¹¹ Європейська хартія про статус суддів, принципи 1.7 та 1.8.

¹² Рекомендація CM/Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи, пункт 25.

¹³ Велика хартія суддів (Основні принципи) Консультативної ради європейських суддів, прийнята 17 листопада 2010 року, пункт 12.

IV. Обґрунтування діяльності та цілі асоціацій суддів

16. Судді є наріжним каменем тих держав, які побудовані на основі принципів демократії, верховенства права та прав людини¹⁴. Логічним наслідком цієї ролі є те, що в згаданих вище засадничих європейських нормативних документах, а також у статутах багатьох асоціацій суддів серед основних цілей визначено дві найголовніші: 1) встановлення та захист незалежності судової системи, 2) зміцнення та вдосконалення верховенства права. Обидві цілі сприяють ефективній реалізації основоположного права на справедливий суд незалежним і безстороннім судом, як передбачено у статті 6 ЄКПЛ.
17. Перше завдання асоціацій суддів щодо встановлення та захисту незалежності судової системи стосується, поміж іншим, також захисту суддів і судової системи від будь-яких порушень щодо незалежності, відстоювання забезпечення достатніх ресурсів і належних умов праці, забезпечення належної винагороди та соціального захисту, реагування на несправедливу критику та напади на судові органи й окремих суддів, запровадження, заохочення та реалізація етичних стандартів, забезпечення недискримінації та гендерного балансу.
18. Друге завдання асоціацій суддів щодо зміцнення та вдосконалення верховенства права стосується, поміж іншим, сприяння в підготовці суддів, обміну знаннями та передовим досвідом, сприяння здійсненню правосуддя спільно з відповідальними особами, сприяння реформам системи судоустрою та законодавства, поширення інформації і підвищення обізнаності ЗМІ та громадськості щодо ролі суддів, судової системи й верховенства права.
19. Зазначені завдання не є цілями тільки асоціацій суддів. У досягненні таких цілей важливе значення має також низка інших суб'єктів, які перебувають у межах системи правосуддя та поза ними. Для успішної реалізації накреслених цілей так само будуть корисні взаємоповага, відкритість, підтримка та співпраця.
20. Асоціації суддів можуть також сприяти проведенню зустрічей із представниками громадянського суспільства, які отримують можливість висловити очікування громадськості щодо системи правосуддя та щодо здійснення правосуддя¹⁵.
21. Однією з очевидних цілей асоціацій суддів є створення мережі їхніх членів. Така мережа об'єднує суддів, які здійснюють свої функції самостійно чи в складі колегії суддів, але водночас мають спільні інтереси та потреби. Забезпечення можливості діалогу та критики між суддями сприяє підвищенню рівня незалежності завдяки самокритиці з боку судових органів і сприяє розвитку міцної системи правосуддя, яка базується на цінностях. Спільне перебування суддів в асоціаціях веде до обміну досвідом та найкращими практиками¹⁶. Найбільш дієвими є зібрання суддів різних рівнів судів та різних юрисдикцій. Асоціації суддів також можуть бути місцем для поглиблення знань спеціалізованих суддів і тим самим сприяти послідовному застосуванню законів. І останнє, але не менш важливе: асоціації суддів допомагають формувати загальний дух незалежності судової системи, дотримання прав людини та верховенства права.

¹⁴ Щодо ролі судової влади див.: Висновок КРЄС № 18 (2015) «Про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях».

¹⁵ CM/Rec(2010)12, пункт 20.

¹⁶ Як і у випадку обмінів між суддями того самого суду в багатьох державах-членах, їхні зустрічі відбуваються з метою «поширення інформації про правовий розвиток судової практики та про кращу професійну практику». Див.: Звіт Європейської комісії з питань ефективності правосуддя Ради Європи (СЕРЕJ) стосовно документа «Порушення ізоляції суддів. Настанови щодо підвищення кваліфікації та компетенцій суддів, посилення обміну знаннями та співпраці й виходу за межі культури судової ізоляції» від 6 грудня 2019 року, СЕРЕJ(2019)15, пункт 8.

22. Суддівські асоціації так само сприяють міждержавній співпраці та уможливають різноманітний обмін з асоціаціями інших держав-членів Ради Європи. Асоціації об'єднуються на європейському рівні через низку європейських судових асоціацій та організацій. Таким чином національні асоціації суддів відкривають своїм членам можливості для міжнародного обміну досвідом, а також відіграють важливу роль у поширенні європейських стандартів у національних спільнотах суддів.
23. З огляду на зазначені вище важливі аспекти, пов'язані з діяльністю асоціацій суддів, та у зв'язку з їхнім значенням для підтримки базових цінностей судових систем у державах-членах, КРЕС вважає надзвичайно бажаним, аби в кожній системі правосуддя існувала принаймні одна така асоціація суддів.

V. Яким чином асоціації суддів можуть досягати своїх цілей

A) У межах судової системи

24. Для зміцнення та захисту незалежності суддів і судової влади суддівські асоціації повинні запроваджувати широкий спектр заходів. Незалежність окремого судді потребує наявності незалежної судової влади¹⁷. Незалежність виключає вплив не лише ззовні, а й зсередини судової влади¹⁸. Асоціації суддів часто можуть боротися з погрозами, несправедливою критикою та нападами. Але набагато складніше протистояти надмірному втручанню у формі рішень компетентних органів влади, що впливають на кар'єру суддів (призначення, підвищення, переведення, дисциплінарні та оцінювальні процедури тощо), або у формі всіх видів рішень щодо управління судами.
25. Компетенцію стосовно таких рішень покладають на судові ради, органи судової адміністрації, голів судів, а іноді навіть на органи виконавчої влади (уряд чи міністр юстиції). Для досягнення своїх цілей асоціації суддів повинні підтримувати контакт з цими органами та звертатися до них.
26. Такі контакти потрібно засновувати на відкритості, взаємній повазі до функцій та юрисдикцій сторін і на готовності вислухати аргументи один одного. Суддівські асоціації не повинні втручатися в кар'єрні рішення, але вони можуть здійснювати моніторинг дотримання компетентними суб'єктами належної процедури та застосування належних критеріїв.
27. Судові адміністратори мають знати, що асоціації суддів висловлюють не лише позицію своїх членів, але вони також є місцем накопичення досвіду суддів. Зазвичай саме спеціалісти-практики найкраще знають, що їм потрібно для виконання своїх обов'язків. КРЕС рекомендувала, аби судді відповідного суду надавали консультації голові цього суду¹⁹. Схожим чином асоціації суддів можуть відігравати дорадчу роль щодо судових адміністраторів або органів судової адміністрації всіх рівнів.
28. Залучення асоціацій суддів до вирішення стратегічних завдань та важливих загальних питань може бути плідним і доцільним, головним чином на рівні судової адміністрації, яка несе відповідальність за прийняття різноманітних директив та положень.

¹⁷ Рекомендація CM/Rec (2010)12, пункт 4.

¹⁸ Рішення ЄСПЛ у справах «Парлов-Ткалчіч проти Хорватії» (Parlov-Tkalcic vs. Croatia), № 24810/06, пункт 86, та «Агрокомплекс проти України» (Agrokompleks vs. Ukraine), № 23465/03, пункт 137 і далі.

¹⁹ Висновок КРЕС № 19 (2016) «Про роль голів судів», пункт 19.

29. У більшості держав-членів повноваження щодо прийняття рішень, які стосуються кар'єри суддів або судових адміністрацій, покладено на судові ради²⁰. Їхньою загальною місією є захист незалежності судової влади та суддів, а також захист верховенства права²¹. Таким чином, завдання судових рад та головні завдання асоціацій суддів збігаються. Часто спостерігатиметься узгодженість поглядів, але все ж можуть виникати відмінності між думками асоціацій суддів та судових рад, бо судові ради мають зазвичай змішаний склад, до якого входять судді та представники несуддівських професій. У таких ситуаціях повинен відбуватися відкритий обмін думками.
30. У процесі пошуку найкращого досвіду КРЕС дізналась, що у двох державах-членах²² існують консультативні ради, до складу яких входять, зокрема, представники асоціацій суддів та прокурорів. У цих радах обговорюють питання, які стосуються професійних інтересів таких осіб, включно з їхнім статусом, умовами праці, заробітною платнею та іншими подібними питаннями. Також ці ради готують рекомендації, які не є зобов'язуючими, щодо відповідних законодавчих змін. КРЕС рекомендує поширення таких ініціатив.
31. КРЕС зауважила, що в кількох державах-членах асоціація суддів має певний вплив на відбір членів судової ради, який здійснюється: або завдяки праву надати висновок щодо кандидатів²³; або через підтримку кандидатів, які потребують певної кількості рекомендацій від колег, які пропонують їхні кандидатури²⁴; або через можливість висувати кандидатури суддів²⁵; або завдяки визначеному законом обов'язку висувати кандидатів²⁶; або через наявність юридично обґрунтованої офіційної позиції щодо відбору²⁷; або навіть через можливість самим обирати членів судових рад²⁸.
32. Така участь у відборі членів судових рад може втілюватися за умови, що це не обмежує незалежності судової ради. Однак необхідно подбати про те, аби подібна система не призводила до політизації виборів та подальшої роботи судової ради. У жодному разі не може бути жодної дискримінації, а члени асоціацій суддів повинні мати право бути членами судової ради.
33. Чимало асоціацій суддів бере участь у підготовці суддів шляхом організації тренінгів або самостійної розробки навчальних матеріалів та навчальних засобів²⁹, або через надання досвідчених тренерів чи принаймні надсилання рекомендацій до установи, відповідальної за організацію навчання. У Висновку № 4 (2003) «Про належну початкову підготовку та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях» КРЕС вказує, що судова влада має відігравати основну роль в організації підготовки суддів чи бути відповідальною за таку організацію, а також наголошує на тому, що відповідальність за цю підготовку не можна покладати на органи виконавчої або законодавчої влади³⁰. Тому

²⁰ Висновок КРЕС № 10 (2007) «Про судову раду на службі суспільству», пункт 42.

²¹ Там само, пункти 8ff та 41f.

²² Бельгія (Conseil consultatif de la magistrature [Судова консультативна рада]), Болгарія (Partnership Council [Рада партнерства]).

²³ Болгарія.

²⁴ Румунія, Іспанія.

²⁵ Норвегія (подання пропозицій щодо суддів-членів Ради з питань призначення), Словаччина (подання пропозицій, схоже до подання будь-якої громадської асоціації).

²⁶ Азербайджан (висунення двох кандидатур на кожну із семи посад суддів-членів).

²⁷ Нідерланди.

²⁸ Північна Македонія (голова, один член та заступники).

²⁹ Австрія, Азербайджан, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Німеччина, Греція, Литва, Чорногорія, Північна Македонія, Польща, Румунія, Російська Федерація, Словенія, Іспанія, Швейцарія, Україна, Великобританія.

³⁰ Висновок КРЕС № 4 (2003) «Про належну початкову підготовку та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях», пункт 16, Див. також Європейську хартію про статус суддів, пункт 2.3.

таке залучення суддівських асоціацій, які обізнані з потребами та практичним досвідом своїх членів, є дуже доречним.

34. Етичні принципи професійної поведінки повинні розробляти самі судді³¹. Той факт, що судді добровільно об'єднуються і що існує місце для дискусії та обміну інформацією, гарантує загальну прихильність суддів до будь-яких принципів поведінки, розроблених асоціаціями суддів³², або в розробці яких асоціації суддів принаймні беруть активну участь³³.
35. Через аналогічні причини асоціації суддів так само можуть створити орган для консультування тих суддів, які зіштовхуються з проблемою, пов'язаною з професійною етикою чи сумісністю несудової діяльності з їхнім статусом³⁴.
36. У деяких державах-членах асоціації суддів представляють суддів у дисциплінарних провадженнях у тому разі, якщо вони потребують представництва. Не може бути жодних заперечень проти того, аби асоціації суддів представляли своїх членів у ході дисциплінарних проваджень і сприяли забезпеченню справедливої процедури, особливо якщо такі провадження (неправомірно) застосовують для організації відсторонення певних суддів. Водночас варто подбати про те, аби не створювалося враження, що асоціації суддів є захисниками суддів, винних у неправомірних діях. Важливе завдання асоціацій суддів – сприяти забезпеченню надійної підзвітності суддів та судової влади.

В) Взаємовідносини з іншими гілками державної влади

37. КРЕС вважає, що асоціації суддів повинні уникати спрямування своєї діяльності відповідно до інтересів політичних партій або кандидатів на політичні посади, також асоціації суддів не можна залучати до обговорення політичних питань, які не стосуються їхніх цілей.
38. Асоціації суддів представляють досвід та думку суддів, тому їм потрібно мати шляхи комунікації своїх міркувань та пропозицій іншим органам державної влади. КРЕС погоджується із зауваженнями з пояснювальної записки до пункту 8 статті 1 Європейської хартії про статус суддів, відповідно до яких «судді мають бути задіяні у визначенні загального судового бюджету та ресурсів, що асигнуються для конкретних судів, а це означає встановлення процедури представництва та надання консультацій на національному та місцевому рівнях. Це ще більше застосовується до управління судами та здійснення правосуддя», а також «консультації з суддями з боку їхніх представників чи професійних асоціацій стосовно будь-яких запропонованих змін до закону, що стосуються їхньої служби, або ж будь-яких змін, що пропонується внести стосовно їхньої винагороди, мають забезпечувати участь суддів у процесі прийняття рішень стосовно цих питань».
39. Комітет міністрів Ради Європи вважає, що така «демократія участі, в основі якої є право визначати чи впливати на здійснення

³¹ Висновок КРЕС № 3 (2002) до уваги Комітету міністрів Ради Європи «Про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та неупередженості», підпункт ii пункту 48 та підпункт iii пункту 49. Див. також Рекомендацію (2010) 12, пункт 73.

³² Розроблені асоціаціями суддів кодекси етики наявні в таких країнах як Австрія, Болгарія, Хорватія, Данія, Фінляндія, Ісландія, Італія, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Словенія, Іспанія, Швейцарія.

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

³⁴ Висновок КРЕС № 3 (2002) «Про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та неупередженості», підпункт iv пункту 49. Див. також Рекомендацію (2010) 12, пункт 74.

повноважень і обов'язків публічних органів влади, є складовою представницької і прямої демократії, а також що має бути забезпечено право на участь громадськості у прийнятті політичних рішень для окремих громадян, неурядових організацій (НУО) і громадянського суспільства в цілому»³⁵. Щодо неурядових організацій Комітет міністрів визнає «істотний внесок, який зробили неурядові організації (НУО) у розвиток та реалізацію демократії та прав людини, зокрема через сприяння обізнаності населення, участь у суспільному житті та забезпечення прозорості й підзвітності органів державної влади»³⁶. Необхідно проводити консультації із НУО під час підготовки проєктів первинного та вторинного законодавства, якщо ці проєкти мають вплив на статус таких організацій, їхнє фінансування чи сфери діяльності³⁷.

40. КРЕС переконана, що асоціаціям суддів також варто надати подібні можливості участі, хоча асоціації не є організаціями, які представляють громадянське суспільство, а постають як організації, члени яких обіймають посади третьої гілки державної влади. У своєму Висновку № 18 (2015) «Про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях» КРЕС вказує на керівні принципи в аспекті обговорення з іншими гілками державної влади³⁸, налагодження діалогу з громадськістю³⁹, стосовно необхідності проявів стриманості у відносинах між трьома гілками влади⁴⁰. Аналогічно цей Висновок може бути використано як джерело рекомендацій щодо відносин між асоціаціями суддів, з одного боку, і законодавчою та виконавчою владою, з іншого.
41. КРЕС схвалює участь асоціацій суддів у законодавчій процедурі в разі внесення органами виконавчої влади на розгляд законопроєктів, які стосуються сфери правосуддя. Необхідно залучати тих представників асоціацій суддів, яких призначили асоціації, до складу створених комісій з реформ або схожих стратегічних проєктних груп. Загалом необхідно здійснювати запити щодо позиції асоціацій суддів стосовно судових реформ та проєктів, включно з бюджетними питаннями та питаннями розподілу ресурсів, умов праці й усіх аспектів статусу суддів, а органи виконавчої влади всіх рівнів повинні враховувати ці позиції.
42. У деяких державах-членах формальну участь асоціацій суддів у процедурі підготовки законопроєктів та внесення змін до законів врегульовано законами чи підзаконними актами⁴¹. Така практика є принаймні усталеною у декількох державах-членах⁴². КРЕС схвалює практику, яка надає асоціаціям суддів можливість розглядати та коментувати заплановане законодавство в питаннях, пов'язаних зі статусом суддів та адмініструванням судів, для чого варто передбачити відповідний час, а результати потрібно уважно розглянути та врахувати. У той же час асоціації суддів повинні залишатися поза розглядом політично суперечливих питань, що перебувають поза межами їхніх цілей.
43. Важливим завданням асоціацій суддів КРЕС вважає відповідальне залучення їх до пошуку можливостей подальшого вдосконалення системи правосуддя та зміцнення верховенства права.

³⁵ Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, СМ (2017) 83, преамбула.

³⁶ Рекомендація СМ/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, преамбула, пункт 2.

³⁷ Там само, пункт 77.

³⁸ Висновок КРЕС № 18 (2015) «Про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях», пункт 32.

³⁹ Там само, пункт 33.

⁴⁰ Там само, пункти 40 і 53–55.

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

⁴² Фінляндія, Італія, Польща, Швейцарія.

С) У взаємодії із суспільством загалом

44. Асоціації суддів особливо ефективно працюють у сфері інформування ЗМІ та широкої громадськості про роботу й пріоритети судової влади, включно з обов'язками та повноваженнями суддів, а також про роль судової влади та інших гілок державної влади в демократичній державі, яка керується верховенством права.
45. КРЄС схвально відмічає значний та ефективний внесок асоціацій суддів у заходи, спрямовані на зміцнення відносин та налагодження взаєморозуміння між судовою владою та громадськістю, як-от навчальні програми судів, інформаційні матеріали, відкриті судові заходи, публічні обговорення, презентації, інші інформаційно-просвітницькі програми тощо⁴³. Ці заходи досягають найбільшої результативності в тому разі, якщо їх здійснюють ті, хто працює в цій системі. Відтак асоціації суддів мають брати участь у такій діяльності. Також усе частіше доводиться спостерігати, що асоціації суддів організують конференції, проводять активну політику щодо ЗМІ та використовують соціальні інтернет-мережі у своїй роботі – усі ці кроки КРЄС схвалює.
46. Для досягнення певних цілей асоціації суддів інколи співпрацюють із НУО. За умови уникнення будь-якої політизації така практика може підвищити ймовірність досягнення цих спільних цілей.

VI. Що необхідно асоціаціям суддів для реалізації їхніх завдань

A. Загальні керівні принципи

47. У 2014 році Венеційська комісія та Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) прийняли Спільні керівні принципи щодо свободи об'єднань (далі – Керівні принципи щодо свободи об'єднань)⁴⁴, які стосуються основного права створювати асоціації та приєднуватися до них. КРЄС погоджується з цими Керівними принципами. Більшість стандартів, закладених у цьому документі, може бути застосовано й до асоціацій суддів.
48. КРЄС, зокрема, звертає увагу на такі стандарти:
 - a) кожен на рівних засадах має право на об'єднання⁴⁵;
 - b) створення та реєстрація об'єднань (де це можливо) не повинні бути надмірно обтяжливими або такими, що знеохочують вдаватися до реалізації цього права⁴⁶;
 - c) необхідно поважати та підтримувати принцип самоврядування⁴⁷, який, поміж іншим, означає заборону будь-якого зовнішнього впливу на цілі та їхню реалізацію, на внутрішню структуру⁴⁸ та відбір посадових осіб асоціацій суддів⁴⁹;

⁴³ Висновок КРЄС № 7 (2005) «Про правосуддя та суспільство», розділ А. Зв'язки судів із громадськістю, пункти 10–20, та Висновок КРЄС № 6 (2004) «Про справедливий суд у розумні строки та роль суддів у судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів», розділ А. Доступ до правосуддя, пункти 11–18.

⁴⁴ Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ, Спільні керівні принципи щодо свободи об'єднань, VC CDL-AD (2014)046 відповідно законодавчий акт ОБСЄ/БДІПЛ № GDL-FOASS/263/2014 [OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014]

⁴⁵ Там само, пункт 122 ff.

⁴⁶ Там само, пункт 151.

⁴⁷ Там само, пункти 169 і 171.

⁴⁸ Там само, пункт 175.

⁴⁹ Там само, пункт 174.

- d) міжнародним суб'єктам належить надати можливість брати участь у прозорому законотворчому процесі й діалозі⁵⁰ та коментувати державні звіти⁵¹;
- e) припинення чи призупинення діяльності повинно бути можливим лише у виняткових обмежених випадках⁵², і такі випадки мають перевірятись незалежним судом⁵³;
- f) як і для всіх, має бути дозволено використання нових технологій; належить заборонити заходи нагляду, які спеціально спрямовані на стеження за асоціаціями, та можливість блокування веб-сайтів⁵⁴.

В. Особливе становище суддів

- 49. Щодо асоціацій суддів, виявляється доречним розгляд деяких характерних ознак, які впливають із особливого становища та завдань суддів. Судді повинні бути незалежними та неупередженими. Вони мають не тільки бути незалежними та неупередженими, їх також мають сприймати як таких. Судді утворюють судову владу, яка є однією з трьох гілок державної влади, але владні повноваження закріплені за окремими суддями чи їхніми колегами.
- 50. Для судової влади як гілки державної влади не так просто, як виконавчій чи законодавчій владі, котрі впорядковані політичними партіями та ієрархіями, сформувати спільне бачення й спільно комунікувати з іншими гілками влади, ЗМІ та суспільством загалом.
- 51. Судді також мають право на свободу вираження поглядів⁵⁵, хоча їх обмежено правилами конфіденційності щодо їхніх справ та іншої інформації, якщо йдеться про здійснення заяв та висловлення своїх думок.
- 52. Вплив заяви одного судді, безумовно, має обмежений ефект. Асоціації суддів можуть сприяти виправленню цих властивих недоліків двома способами. Вони можуть допомогти у формуванні спільної позиції та здатні ефективно донести цю позицію до зовнішніх суб'єктів.
- 53. Якщо в системі судоустрою існує більше ніж одна асоціація суддів, асоціації суддів іноді мають різні позиції щодо певних загальних проблем. Хоча плюралізм збагачує демократичні обговорення стосовно питань правосуддя, КРЄС схвалює докладання зусиль для пошуку спільної позиції щодо важливих питань та для здійснення сильнішого впливу на інших суб'єктів у межах судової системи та поза нею.
- 54. КРЄС визнає важливість та цінність асоціацій суддів. Вони можуть суттєво сприяти верховенству права в державах-членах, навіть якщо зазначені вище особливості асоціацій, які складаються із суддів, призводять до появи особливих обмежень та сприйняття.
- 55. КРЄС переконана, що вимога щодо того, аби асоціації суддів були незалежними та самоврядними органами, є важливою складовою, яка, з одного боку, становить аспект основоположного права на створення та вступ до асоціацій, а з іншого – тісно пов'язана з незалежністю суддів і судової влади та принципом розподілу та збалансованості

⁵⁰ Там само, пункти 183 та 184.

⁵¹ Там само, пункт 186.

⁵² Там само, пункти 244, 245 та 251.

⁵³ Там само, пункти 244 та 256.

⁵⁴ Там само, пункти 265, 270 та 271.

⁵⁵ Рішення ЄСПЛ у справах «Бака проти Угорщини» (Бака v. Hungary) від 23 червня 2016 року та «Харабін проти Словаччини» (Harabin v. Slovakia) від 20 листопада 2012 року. Див. також ЄКПЛ, стаття 11.

повноважень державної влади. Хоча асоціації суддів не є носіями відповідних конституційних прав, на практиці під час здійснення впливу на асоціації суддів може відбуватися непрямий тиск і вплив на суддів та судову владу.

56. Відтак абсолютно необхідно, щоб цілі, внутрішня структура, членство та відбір посадових осіб асоціацій суддів були вільними від зовнішнього впливу чи контролю.
57. Членство в асоціації не повинно мати жодного впливу на кар'єру суддів та не має давати їм певних переваг або погіршувати їхнє становище. Членів асоціацій не мають зобов'язувати розголошувати інформацію про своє членство⁵⁶, і, відповідно, вони не повинні зазнавати втручання у своє право на приватність у контексті таких конфіденційних даних. З огляду на те, що асоціації суддів захищають їхні відповідні інтереси, дані про членство належить розглядати як дані про профспілки, а розкриття таких даних виключається⁵⁷. Навіть якщо нормативні акти вимагають від суддів декларувати активи та інтереси з метою виявлення можливих конфліктів інтересів, така вимога не може включати декларування членства в асоціаціях суддів, оскільки між таким членством та здійсненням судових функцій не існує конфлікту інтересів.

С. Ресурси та управління

58. Залежно від обсягу цілей та засобів, передбачених для їхнього досягнення, асоціаціям суддів потрібні ресурси різного розміру. Основним джерелом доходу більшості асоціацій є членські внески. Внески не повинні бути дискримінаційними або надмірно високими, а отже, створювати ризик виключення суддів, які не можуть собі їх дозволити.
59. Часто виникає потреба в додаткових фінансових чи інших ресурсах. КРЄС підтримує вимогу, яка міститься в Керівних принципах щодо свободи об'єднань, що «для цілей здійснення своєї діяльності об'єднання мають право вільно шукати, отримувати і використовувати фінансові, матеріальні і людські ресурси, як національні, так і іноземні чи міжнародні»⁵⁸. Яким би не було фінансування, воно має бути прозорим і не може послаблювати незалежність асоціацій суддів або створювати враження такого послаблення.
60. Багато асоціацій отримують певний дохід від здійснення публікацій, проведення навчальних заходів, організації семінарів, конференцій та інших заходів або участі в національних чи міжнародних проєктах. Інші отримують вигоду від своїх активів, благодійних внесків, переданих їм активів та субсидій. У разі використання таких додаткових джерел доходу потрібно проявляти максимальну обережність, аби не порушувати незалежності асоціації і не спричиняти появи навіть відчуття впливу на діяльність асоціації. Подібну вимогу так само варто враховувати тоді, коли підтримку здійснюють із державного бюджету і її надають на певних умовах. Витрата грошей із державного бюджету, як правило, призводить до появи певного фінансового контролю. Тому необхідно дотримуватися обережності не лише в контексті можливості потрапити в залежність від такого фінансування, а й з огляду на контроль, який здійснюють над асоціаціями та який ніколи не може включати контроль за змістом або пріоритетністю діяльності.
61. Фінансування асоціацій суддів не повинно шкодити їхньому некомерційному характеру, а це означає, що отримання доходів не може бути їхньою основною метою. Асоціація

⁵⁶ Див.: Висновок Бюро КРЄС про зміни від 11 серпня 2017 року до закону про судову систему Болгарії, від 2 листопада 2017 року (CCJE-BU(2017)10), пункти 10–16.

⁵⁷ Там само, пункт 13, та Міжнародна організація праці (МОП). Збірник рішень і принципів Комітету зі свободи об'єднань Керівного органу Міжнародної організації праці, видання 5-те (переглянуте), 2006 р., пункт 866.

⁵⁸ Спільні керівні принципи щодо свободи об'єднань, пункт 32.

не може розподіляти між своїми членами прибуток, що з'являється внаслідок її діяльності, а повинна інвестувати його в асоціацію для досягнення її цілей⁵⁹. Асоціації суддів повинні мати чіткі правила щодо прозорості їхнього фінансування.

D. Внутрішня структура

62. Асоціації суддів стверджують, що діють від імені своїх членів і керуються спільною волею. Це вимагає демократичної структури функціонування асоціації та прозорості під час прийняття рішень і провадження діяльності. Значення таких вимог зростає ще більше, якщо асоціації завдяки своїй високій репрезентативності мають намір виступати від імені всіх суддів або всіх суддів певної юрисдикції.
63. Для задоволення цих вимог КРЕС рекомендує, щоб посадових осіб асоціації (голову, виконавчий комітет та інших посадових осіб) обирали члени самої асоціації або вибрані від їхнього імені делегати із застосуванням демократичного, недискримінаційного способу. Рішення ради або інших виконавчих органів повинні бути прозорими та обґрунтованими. Необхідно налагодити відкритий діалог між членами та посадовими особами, який дає кожній групі в асоціації справедливий шанс бути почутою без будь-якої дискримінації.

E. Відносини з політичними партіями

64. Асоціації суддів та їхні посадові особи не повинні входити в політичні партії або виявляти прихильність до них. Спроби політичних партій чи груп впливати на політику асоціації або вибори її посадових осіб необхідно однозначно відкидати. Представників асоціації не мають сприймати як діячів політичних груп, а тільки як суб'єктів, які дотримуються лише вимог судової системи. Це не означає, що асоціації суддів не взаємодіють із політичними партіями. З метою інформування про потреби та відстоювання необхідних реформ системи правосуддя, забезпечення верховенства права й поваги до прав людини асоціаціям суддів, якщо необхідне обговорення, доведеться брати участь в обмінах думками з політичними партіями, які взяли на себе зобов'язання щодо демократії і верховенства права.
65. КРЕС не підтримує систем, у межах яких різні групи членів асоціації фінансуються, призначаються або підтримуються різними політичними партіями, особливо під час кампаній для виборів посадових осіб асоціації.

F. Асоціації суддів та профспілки

66. Умови праці суддів, їхню заробітну платню, пенсію та безпеку повинна гарантувати держава. Отож, перед суддями стоїть таке ж завдання захисту та покращення їхнього особистого становища, яке стоїть і перед іншими особами щодо своїх роботодавців, і у зв'язку з цим асоціації суддів мають ті ж самі інтереси, що й профспілки.
67. Судді також можуть створювати профспілки та вступати до профспілок⁶⁰. Законодавство може накласти певні обмеження на ці права щодо суддів, але такі обмеження не повинні повністю позбавляти суддів цих основоположних прав⁶¹.
68. Практика членства суддів у профспілках у державах-членах є досить різноманітною. У деяких державах-членах правові та культурні традиції сприймають таке членство

⁵⁹ Там само, пункт 43.

⁶⁰ Коментар до Бангалорських принципів поведінки суддів, пункт 176.

⁶¹ Див. рішення ЄСПЛ у справі «*Мателлі проти Франції*» (*Matelly v. France*).

як несумісне з посадою та роллю судді. В інших державах-членах деякі судді одночасно є членами профспілок та асоціацій суддів. І є деякі асоціації суддів, які визнаються як профспілкові об'єднання або які вважають себе такими⁶². Іноді статус профспілки забезпечує їх додатковими засобами.

69. Необхідно поважати подібні різноманітні традиції. Проте, КРЄС має підкреслити, що необхідно подбати, аби така політизація не впливала на суддів та їхній імідж у тому разі, якщо в профспілках домінує партійна політика. В інакшому випадку така практика може призвести до появи тверджень про упередженість та відсутність безсторонності.

VII. Статус, цілі та роль міжнародних асоціацій суддів

70. Упродовж останніх десятиліть Європа дуже швидко створила спільний правовий простір. З одного боку, поставало все більше інструментів для міжнародної співпраці національних судових органів. З іншого боку, під егідою ЄКПЛ та судової практики Європейського суду з прав людини загальноєвропейські фундаментальні цінності впливали безпосередньо на національні правові системи та їхнє функціонування. Паралельно суб'єктам європейського рівня було частково передано розвиток юриспруденції та повноваження встановлювати стандарти й виконувати загальні положення. Ці нові європейські інституції було створено та наповнено завдяки впливу представників органів національної виконавчої чи законодавчої влади.
71. Описаний вище процес розвитку відбувався разом з відповідною діяльністю представників національних судових органів і на європейському рівні. Було створено кілька європейських асоціацій суддів, деякі з них є об'єднаннями національних асоціацій, тоді як інші серед своїх членів мають суддів різних країн, а інші надають членство як національним асоціаціям, так і окремим суддям.
72. Для своїх членів такі асоціації забезпечують важливу можливість обміну досвідом різних правових систем та тлумаченнями загальних стандартів і цінностей.
73. Подібно до національних асоціацій суддів, європейські асоціації суддів переслідують цілі захисту й сприяння незалежності суддів і судової влади, а також забезпечення й утвердження верховенства права.
74. Такі асоціації 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 судових системах у державах-членах Ради Європи.
75. Європейські асоціації суддів стежать за розвитком судових систем у державах-членах та за їхньою відповідністю європейським стандартам. Вони є «місцем сплавлення» величезного досвіду та платформою для обміну між національними судовими органами, також вони працюють над просуванням європейських стандартів. Європейські асоціації роблять значний внесок в інформування своїх членів про європейський розвиток, нову судову практику та встановлення стандартів, а також у підготовку суддів відповідно до європейських стандартів.

⁶² Фінляндія, Франція, Греція, Люксембург (асоціація є незареєстрованим підрозділом профспілки державних службовців), Нідерланди.

76. Через членство в європейських суддівських асоціаціях національні асоціації мають більше можливостей повідомляти європейським органам влади про проблеми та можуть посилювати свій вплив завдяки репутації європейських асоціацій. У самих державах-членах певні аргументи іноді сприймаються більш серйозно, якщо їх висуває європейський суб'єкт.
77. КРЄС прийняла європейські асоціації суддів до свого складу в статусі спостерігачів та вдячна їм за плідний внесок у її роботу. КРЄС рекомендує іншим європейським суб'єктам наслідувати такий приклад для залучення цих асоціацій до своєї роботи.

VIII. Як держави-члени повинні поводитися з асоціаціями суддів

78. Основні цілі діяльності асоціацій суддів – сприяння та захист незалежності суддів і судової влади, верховенства права та прав людини – узгоджуються з основними принципами Ради Європи та зобов'язаннями держав-членів. Цей спільний інтерес повинен призвести до спільних зусиль асоціацій суддів та держав-членів.
79. Держави повинні не лише утримуватися від необґрунтованих непрямих обмежень права на мирні збори та об'єднання, насвободу вираження поглядів⁶³, але також повинні захищати ці права⁶⁴.
80. Тому держави-члени мають забезпечити такий контекст, який дає суддям можливість вільно реалізовувати своє право на об'єднання та в рамках якого асоціації суддів можуть плідно працювати для досягнення своїх цілей.
81. Асоціації суддів та держави-члени повинні вести відкритий, прозорий та заснований на довірі діалог щодо усіх відповідних питань, які стосуються судової системи.
82. Політики мають утримуватися від спроб впливати на суддів або їхні асоціації для підтримки інтересів партійної політики через погрози чи невинувачення, через медіа-кампанії, надання професійних підвищень або матеріальної вигоди посадовим особам чи членам або через будь-які інші дії.
83. Держави-члени повинні використовувати свій вплив на європейські інституції та підтримувати ініціативи для налагодження й покращення діалогу між цими інституціями та європейськими асоціаціями суддів.

IX. Висновки та рекомендації

1. Асоціації суддів є самоврядними неприбутковими організаціями, що складаються з членів, які добровільно подають заявки на членство.
2. КРЄС вважає надзвичайно бажаним, аби в кожній національній судовій системі існувала принаймні одна така асоціація суддів.

⁶³ Див. рішення ЄСПЛ у справі «Кудешкіна проти Росії» (Kudeshkina v. Russia) від 26 лютого 2009 року.

⁶⁴ Щодо негативних і позитивних зобов'язань див. рішення ЄСПЛ у справі «Еллінгер проти Австрії» (Öllinger v. Austria), пункт 35 та ін., див. доповідь Спеціального доповідача ООН з питань прав на свободу мирних зібрань та об'єднань від 21 травня 2012 року (A/HRC/20/27), пункти 33–42.

3. Держави-члени повинні забезпечити систему, у межах якої право суддів на об'єднання та право на свободу вираження поглядів можуть ефективно реалізовуватися, також вони мають утримуватися від будь-яких втручань, які здатні порушити незалежність асоціацій суддів.
4. Найважливішими цілями асоціацій суддів є встановлення та захист незалежності суддів, захист їхнього статусу та прагнення забезпечити їм належні умови праці, а також зміцнення й удосконалення верховенства права.
5. Асоціації суддів, окрім того, можуть відігравати важливу роль у підготовці суддів та у вирішенні питань суддівської етики, а також можуть сприяти проведенню судових реформ.
6. Асоціації суддів, з огляду на їхню роль та діяльність, можуть зробити вирішальний внесок у функціонування системи правосуддя та верховенства права. У кожному разі такий внесок повинен бути важливим та цінним.
7. Доцільно, щоб асоціації суддів мали можливість розглядати та коментувати заплановані законодавчі акти щодо питань, пов'язаних зі статусом суддів й адмініструванням судів.
8. Підвищенню ефективності системи правосуддя та її реформ сприятиме діалог між судовими адміністраторами й представниками асоціацій суддів, заснований на відкритості та взаємній повазі до відповідних ролей кожного з учасників.
9. Асоціації суддів мають всі можливості для інформування ЗМІ та громадськості загалом про роль і функціонування органів судової влади та суддів.
10. Асоціації суддів повинні уникати орієнтування своєї діяльності відповідно до інтересів політичних партій або кандидатів на політичні посади, також їх не можна залучати до політичних питань. Їхня діяльність має бути обмежена сферою їхніх цілей.
11. Асоціації суддів повинні бути організовані у демократичний спосіб. Фінансування та прийняття рішень має бути прозорим щонайменше для членів асоціацій.
12. Суддів не мають зобов'язувати розголошувати інформацію про своє членство в асоціації суддів.
13. Суддівські асоціації сприяють міждержавній співпраці та уможливають різноманітний обмін з асоціаціями інших держав-членів. Вони об'єднуються на європейському рівні через низку європейських судових асоціацій та організацій.
14. Асоціації суддів на загальноєвропейському рівні відіграють вагомую роль у просуванні та захисті європейських цінностей і європейських правових стандартів у сфері верховенства права та прав людини. Тому національні та міжнародні органи влади повинні звертати належну увагу на роботу цих асоціацій.
15. КРЄС рекомендує європейським установам покладатися на зібраний європейськими асоціаціями в різних державах-членах та судових системах досвід і спостереження та використовувати їх.
16. КРЄС сприяє різноманітному регулярному обміну між асоціаціями суддів та європейськими зацікавленими сторонами.