

Звіт Першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів 2017 року

«Загрози незалежності судової влади та якості правосуддя: робоче навантаження, ресурсне забезпечення, бюджети та інші загрози»

Висновки та рекомендації Першої експертної комісії 2017 року

Нагадуючи про міжнародні документи, зазначені в анкеті, розісланій учасникам, і спираючись на стандарти Загальної (Універсальної) хартії судді, прийнятої Міжнародною асоціацією суддів 14 листопада 2017 року, і підтверджуючи їх, а також спираючись на висновки, зроблені цією Експертною комісією в 1997 року (Альтернативне вирішення спорів), 2006 р. (призначення та оцінювання), 2011 року (Жорстка критика суддів), 2013 року (посадові оклади) і 2015 року (робоче навантаження), а також відзначаючи постійну неспроможність багатьох країн відповідати стандартам, відображеним у цих висновках, та іншим міжнародним стандартам, як-от: встановлених в Основних принципах ООН щодо незалежності судових органів 1985 року, та інших принципах міжнародного права, ця Комісія підтверджує:

Преамбула

До судової влади слід ставитися по-іншому: не так, як до виконавчої влади держави. Вона відіграє особливу роль як одна з трьох гілок влади. Зокрема, незалежність судової влади надає кожній людині право на справедливий суд, і тому це не привілей для суддів, а запорука поваги до прав людини та основних свобод, що дає кожній людині довіру до системи правосуддя.

Робоче навантаження

1. Надмірне навантаження впливає на незалежність судової системи, тому уряди повинні забезпечити наявність достатньої кількості суддів і допоміжного персоналу для виконання роботи, необхідної для функціонування судових органів.
2. Якщо робоче навантаження суду збільшується, то відповідним чином необхідно збільшити кількість суддів, апарат суду та інфраструктуру. Подібним чином внесення змін до законодавства може передбачати збільшення штату суддів, якщо це призведе до збільшення робочого навантаження.
3. Судова влада повинна мати можливість ефективно управляти своїми ресурсами для покращення якості своєї роботи без неналежного втручання з боку законодавчої чи виконавчої гілок влади.

4. Не повинно бути необґрунтованих затримок, пов'язаних із заповненням посад суддів; відкриті вакансії суддів збільшують навантаження інших суддів і впливають на якість і своєчасність винесення рішень.
5. У випадках, коли встановлюються кінцеві терміни, необхідно надати достатнє ресурсне забезпечення, щоб це не вплинуло негативно на якість судових рішень.

Розподіл бюджетних коштів

6. З причин, викладених у преамбулі, усі рішення щодо бюджету (включно з суддівською винагородою) мають враховувати особливу роль судової влади; зокрема, вони повинні захищати незалежність судової влади.
7. Недостатній розподіл бюджетних коштів або несправедливий розподіл між судами негативно впливає на здатність судів розглядати та вирішувати справи справедливо та швидко. Розподіл бюджетних коштів для судів повинен бути достатнім та справедливим. Суди повинні мати можливість представляти свої пропозиції щодо бюджету органу, відповідальному за прийняття рішень щодо бюджету держави.
8. Експерти та перекладачі повинні отримувати належну оплату, щоб їхні послуги були доступні для судів.
9. Удосконалення інформаційних технологій, доступних для судів і діловодства, ймовірно, покращить якість та результативність діяльності судів, де це доцільно, і тому для досягнення цієї мети необхідно надати ресурсне забезпечення.

Суддівська винагорода

10. Достатня винагорода та пенсії є необхідною умовою для забезпечення незалежності судової влади. Для забезпечення якості функціонування судових органів, посади суддів мають зацікавлювати кваліфікованих осіб, а тому мають бути запропоновані достатні посадові оклади та умови праці, щоб найкращі кандидати залишилися в державній сфері. Зменшення суддівських винагород і пенсій або погіршення умов праці суддів можуть негативно вплинути на якість і незалежність судової системи, тому цього слід уникати.

Окрім цих аспектів, Комісія надала такі рекомендації щодо боротьби з іншими загрозами якості та незалежності:

Призначення

11. Спосіб призначення суддів не повинен зазнавати неправомірного політичного чи якого-небудь іншого втручання для забезпечення якості та незалежності суддів.

Гарантія незмінюваності

12. Гарантія незмінюваності — це важлива основа незалежності суддів і повинна бути захищена конституційними чи іншими законодавчими положеннями.
13. Не повинно відбуватися ретроспективне зниження віку виходу суддів на пенсію.

Критика

14. Погано проінформовані та популістські нападки на суддів і суди з боку політиків і засобів масової інформації можуть підірвати повагу до процесу прийняття судових рішень і, таким чином, послабити незалежність судової влади та громадську підтримку верховенства права. Три стовпи державності: законодавча, виконавча та судова гілки влади — повинні сприяти довірі громадськості до демократичних інституцій, зокрема, незалежної судової влади, і захищати її.

Короткий зміст обговорень Першої експертної комісії

Письмові відповіді на Анкету надійшли з таких країн:

- | | |
|---------------|-----------------|
| 1. Алжир | 14. Греція |
| 2. Австралія | 15. Ісландія |
| 3. Австрія | 16. Ірландія |
| 4. Вірменія | 17. Ізраїль |
| 5. Бразилія | 18. Італія |
| 6. Болгарія | 19. Японія |
| 7. Канада | 20. Ліхтенштейн |
| 8. Чилі | 21. Молдова |
| 9. Кіпр | 22. Норвегія |
| 10. Данія | 23. Панама |
| 11. Естонія | 24. Польща |
| 12. Франція | 25. Португалія |
| 13. Німеччина | 26. Сербія |

- | | |
|---------------|---------------------------|
| 27. Словенія | 31. Тайвань |
| 28. Іспанія | 32. Сполучене Королівство |
| 29. Швеція | 33. США |
| 30. Швейцарія | |

Крім того, були проведені важливі дебати та обговорення на засіданні Першої експертної комісії в Сантьяго, Чилі, у листопаді 2017 року.

Загрози незалежності суду

У низці відповідей підкреслювалися давні традиції незалежності судової влади¹, приділяючи більшу увагу загрозам якості правосуддя. Однак у деяких відповідях висловлювалося певне занепокоєння щодо загроз незалежності судової влади.

Суддівська винагорода, умови праці та пенсії

У багатьох відповідях проблеми, пов'язані з суддівськими винагородами, умовами праці та пенсіями, визначено як такі, що загрожують незалежності суддів.² Португалія назвала постійне зменшення суддівської винагороди загрозою для незалежності судової влади. У Вірменії заявили, що посадові оклади і пенсії суддів були «безпідставно знижені». Греція переживає економічну кризу з 2009 року, і з метою подолання цієї кризи уряд Греції та іноземні установи запровадили заходи жорсткої економії, що призвело до скорочення зарплат усіх державних службовців. Грецькі судді також підпали під ці скорочення, і після п'яти послідовних скорочень посадових окладів суддів Греція стурбована тим, що скорочення вплинуть на статус і незалежність судової влади.

Донедавна Конституція Ірландії забороняла уряду зменшувати суддівську винагороду протягом терміну їх повноважень. Після світової фінансової кризи 2008 року уряд запровадив значні скорочення зарплат у державному секторі. Було проведено референдум щодо внесення змін до Конституції Ірландії, щоб дозволити уряду зменшити посадові оклади суддів. На референдумі цю пропозицію підтримали 80% виборців. Це сталося незважаючи на те, що більшість ірландських суддів підтримала добровільне скорочення посадового окладу.

¹ Вірменія, Австралія, Бразилія, Канада, Кіпр, Греція, Ісландія, Ірландія, Італія, Тайвань, Сполучене Королівство

² Австралія, Вірменія, Греція, Ірландія, Італія, Молдова, Португалія, Словенія, Швеція

Швеція та Чилі висловили занепокоєння щодо способу встановлення посадових окладів суддів. У Швеції посадові оклади встановлюються на індивідуальній основі, і голова суду в різних юрисдикціях повинен приймати рішення між різними суддями. Крім того, посадові оклади голів судів встановлює голова Національної судової адміністрації Швеції, якого призначає уряд. У Чилі посадові оклади суддів визначаються в річному бюджеті країни. Це розглядається як загроза незалежності судової влади, оскільки це викликає щорічні дебати щодо належного посадового окладу для суддів. Ізраїль зазначив, що посадові оклади суддів захищаються законодавством, і тому їх важко зменшити. Однак Ізраїль назвав пенсійну систему потенційною загрозою для незалежності судової влади. Судді в Ізраїлі мають різні пенсійні пільги залежно від дати, коли вони були призначені.

Визнано, що, незважаючи на важливе значення в усіх системах, особливо в країнах, де відбуваються економічні зміни, пов'язані з рівнем життя, суддівська винагорода була лише одним з аспектів діяльності судді, і було багато інших цікавих аспектів. Проте як у країнах загального права, так і в країнах континентального права неконкурентоспроможність суддівського посадового окладу з зарплатнею у приватному секторі негативно вплинула на прийом на роботу в судові органи.

Австрія зазначила, що невідповідність посадових окладів суддів із прибутками, доступними молодим фахівцям у приватній практиці, має згубний вплив на прийом на роботу в суди, особливо молодих чоловіків, що спричиняє гендерний дисбаланс під час прийому на роботу. Низка інших європейських країн відзначили подібні труднощі з прийомом на роботу, хоча і не пов'язані з гендерним балансом.

Алжир, Ліберія та Сенегал повідомили про серйозні проблеми, пов'язані з достатністю суддівської винагороди в Африці.

У Сполученому Королівстві не вистачає новобранців у судових органах, які мали тривалу кар'єру в приватній практиці.

На Кіпрі нові судді більше не отримують пенсію після виходу на пенсію. Це становить ризик повернення суддів до юридичної практики.

Ізраїль вказав, що переважна більшість суддів були готові страйкувати для забезпечення виконання угоди казначейства про підвищення посадових окладів суддів, які отримують нижчі пенсії.

У Канаді у зв'язку з існуванням прецедентного права, яке перешкоджає прямим переговорам з урядом, Комісія переглядає умови та посадові оклади кожні чотири роки. Вона враховує зарплати приватних юристів і високооплачуваних державних службовців. Процедура є змагальною, і уряд повинен пояснити будь-яке своє рішення не дотримуватися рекомендації.

Бюджетне регулювання та розподіл

У деяких відповідях повідомлялося, що регулювання та розподіл бюджету можуть загрожувати незалежності судової влади.³ У Швеції бюджет судів загалом визначається парламентом, і ця сума передається Національній судовій адміністрації для розподілу між судами. Швеція висловила стурбованість через те, що ця процедура створює політичний тиск на голів судів. Кіпр зазначив, що незалежність судової влади може бути скомпрометована опосередковано через скорочення її фінансових ресурсів або обмеження кількості призначень суддів, які необхідні, щоб впоратися зі зростаючим робочим навантаженням.

Франція повідомила про проблеми, пов'язані з робочим навантаженням і розподілом коштів, як про головну загрозу для незалежності судової влади та якості правосуддя. Франція зазначила, що кадровий потенціал в судах був в основному недостатнім протягом багатьох років, а надмірне робоче навантаження та недостатній розподіл бюджетних коштів загрожують незалежності судової влади, оскільки суддям іноді доводиться відмовлятися від справ через недостатнє ресурсне забезпечення. Греція пояснила, як розподіл бюджетних коштів може використовуватися урядом як «відплата» або «винагорода» суддів залежно від того, чи сприятливі їхні рішення для виконавчої влади. Австралія описала, як суди штатів певною мірою підкоряються рішенням законодавчої та виконавчої гілок влади у питанні бюджету, а федеральні суди мають більшу автономію у розподілі коштів. Австралія зазначила, що хоча виконавча влада може підірвати незалежність судової влади через контроль за бюджетом, мало що свідчить про те, що будь-яке серйозне занепокоєння є виправданим.

³ Австрія, Австралія, Франція, Греція, Італія, Португалія, Швеція

Ісландія повідомила, що з 2016 року законодавство вимагало проведення офіційних консультацій із судовою владою, а у випадках, коли Міністерство юстиції пропонувало виділити менше коштів, ніж судова влада вважала за необхідне, парламент мав враховувати це під час затвердження бюджету.

Існував консенсус щодо того, що саме судова влада має приймати рішення про розподіл бюджетних коштів у питаннях, де відсутнє ресурсне забезпечення, і що судова влада повинна працювати над ефективним управлінням ресурсами та покращувати якість свого робочого навантаження без неналежного втручання з боку інших гілок влади. Було визнано, що зростаючий розрив між прибутками в приватній практиці шкодить прийому на роботу та утриманню кадрів і є критерієм, який слід брати до уваги при встановленні заробітної плати.

У Греції суперечки щодо суддівської винагороди призвели до різкої критики судової влади.

Алжир зазначив, що бюджет встановлювався парламентом без будь-яких консультацій із судовою владою.

Призначення суддів і гарантії незмінюваності

У низці відповідей описано, як спосіб призначення суддів та умови їх призначення можуть загрожувати незалежності судової влади.⁴ У Словенії суддів обирає парламент за рекомендацією Судової ради, яка відбирає кандидатів на основі чітких критеріїв. Проте протягом останніх двох років рекомендований кандидат так і не був обраний парламентом. В Ірландії призначення суддів зазвичай здійснюються виконавчою владою без особливого контролю чи втручання з боку будь-яких інших органів. Ірландські судові органи давно закликають до реформування цього процесу та вважають поточні пропозиції щодо реформування недостатніми. Австрія висловила занепокоєння щодо впливу виконавчої влади на призначення суддів.

У деяких відповідях обговорювалися важливість гарантій незмінюваності та потенційні загрози для незалежності судової влади.⁵ Сербія зазначала про численні конституційні та законодавчі положення, які призводять до неприйняттого політичного впливу на судову

⁴ Австрія, Ірландія, Сербія, Словенія, Швейцарія

⁵ Сербія, Швейцарія

владу, включно з конституційними положеннями, які вимагають від новопризначених суддів проходити трирічний випробувальний термін.

Швейцарія описала, як обрання суддів на відносно короткий термін (наприклад, 6 років у федеральних судах) може загрожувати незалежності судової влади. Хоча зазвичай судді переобираються парламентом після завершення терміну їх повноважень, були випадки, коли ця процедура використовується для тиску на судову владу. У приклад було наведено випадок, коли член парламенту відкрито критикував рішення Федерального верховного суду та погрожував не переобрати суддів, які брали участь у винесенні цього рішення.

Громадська критика

У деяких відповідях обговорювалося, як громадська критика судової системи з боку уряду чи ЗМІ може загрожувати судовій незалежності⁶. Сербія та Словенія повідомили, що судді незахищені від необґрунтованих і популістських нападок з боку політиків і ЗМІ. Англія та Уельс висловили занепокоєння щодо критики в ЗМІ судової влади, пов'язаної з референдумом про «брекзит». Наступного дня після того, як Верховний суд виніс рішення щодо референдуму, видання надрукувало фотографії трьох суддів під заголовком «Вороги народу». Англія та Уельс висловили стурбованість тим, що це було проявом явного знуцання з суддів і не було обґрунтованою критикою. За законом на Лорда-канцлера було покладено обов'язок захищати судову владу за таких обставин, але захисту не послідувало. Про цей інцидент у своїй відповіді також згадала Португалія. Бразилія назвала критику ЗМІ загрозою незалежності судової влади, а бразильські журналісти все частіше критикують посадові оклади суддів. Панама повідомила, що адвокати часто передають інформацію про справи ЗМІ, і це часто призводить до дезінформації громадськості. Це створило проблеми для судової влади, незважаючи на зусилля, спрямовані на підвищення обізнаності серед журналістів.

Польща

У своїй відповіді Польща детально висловила серйозні занепокоєння щодо загроз незалежності судової влади. На парламентських виборах у жовтні 2016 року партія «Право і справедливість» отримала контроль над урядом Польщі. У відповіді Польщі

⁶Бразилія, Панама, Польща, Сербія, Словенія, Сполучене Королівство

пояснюється, що однією з головних цілей партії є здобуття повного контролю над польською судовою владою. Останніми місяцями діяльність Конституційного Трибуналу Польщі була фактично обмежена. Також було подано законопроект, який має на меті ліквідувати незалежність судової влади. Конституція Польщі передбачає, що Національна рада судочинства «захищає незалежність судів і суддів». Цим законопроектом пропонується змінити процедуру призначення суддів до Національної ради судочинства. Польща заявила, що проєкт закону «ліквідує найбільш представницький, самоврядний судовий орган у Польщі з найбільшим представництвом польської юстиції». Інші законопроекти спрямовані на запровадження «судді — народного засідателя», якого може призначати Міністр юстиції, незважаючи на заперечення Національної ради судочинства. Польща пояснила ці занепокоєння в докладному звіті, який був наданий на додаток до її відповіді.

Загрози якості правосуддя

Робочі навантаження та ресурсне забезпечення

У багатьох відповідях зазначено, що збільшення робочого навантаження судів без відповідного покращення доступу до судових ресурсів загрожує якості правосуддя⁷. Швейцарія визначила це питання як ключову загрозу якості правосуддя. Тайвань зазначив, що, незважаючи на різке збільшення обсягу справ, збільшення кількості суддів не відбувається так швидко.

Франція визначила проблеми, пов'язані з робочим навантаженням і розподілом бюджетних коштів, як головні загрози для незалежності судової системи та якості правосуддя. Кадровий потенціал у Франції був в основному недостатнім протягом багатьох років, а надмірне робоче навантаження та недостатнє ресурсне забезпечення загрожують зниженням якості рішень і посиленням тиску щодо швидкого розгляду справ. Франція зазначила, що експерти психіатри та психологи часто відмовляються працювати в судах, оскільки вони отримують недостатню оплату та зі запізненням. Ісландія зазначила, що після фінансової кризи 2008 року суди в Ісландії «завалило» купою справ. Хоча кількість суддів було тимчасово збільшено, щоб впоратися зі більшою кількістю справ, було передбачене лише мінімальне збільшення службової

⁷ Алжир, Австралія, Бразилія, Болгарія, Кіпр, Данія, Франція, Греція, Ісландія, Ізраїль, Італія, Молдова, Швейцарія, Тайвань, США

допомоги та інфраструктури. Ісландія зазначила, що Верховний суд все частіше змушений розглядати справи у складі трьох суддів замість п'яти чи семи. Кіпр також повідомив про занепокоєння щодо збільшення кількості справ після безпрецедентної фінансової кризи. Греція повідомила про відсутність фінансування та доступу до експертів або перекладачів, особливо в той час, коли до країни прибуває велика кількість біженців та іммігрантів. Ізраїль повідомив, що країна увійшла до категорії країн з найбільш завантаженими судами у всьому світі, де існує дуже велике навантаження на одного суддю. Хоча Ізраїль не вважає, що така кількість справ загрожує незалежності судової влади, він вважає, що це може вплинути на якість правосуддя.

Бюджетне регулювання та розподіл коштів

У ряді відповідей описано, як бюджети судів встановлюються незалежно від позиції судових органів, часто іншими гілками влади.⁸ Це може призвести до невідповідності між фінансовими потребами судів і виділеними ресурсами.⁹ Ця невідповідність збільшується, якщо немає достатньої комунікації між судами та іншими гілками влади.¹⁰

Австралія описала, як суди штатів частково підкоряються рішенням законодавчої та виконавчої влади у питанні бюджету, а федеральні суди мають більшу автономію щодо того, як розподіляються кошти. Австралія зазначила, що скорочення бюджету посилює увагу до заходів ефективності, таких як діловодство і вирішення справ без судового розгляду. Хоча це може бути корисним для зменшення витрат і підвищення ефективності в умовах скорочених бюджетів, це також розглядається як підриив здатності судів виконувати свої судові функції, оскільки очікується, що судді відіграватимуть більше управлінську роль, а не судову. Ісландія пояснила, що Судова адміністрація, а не окремі суди, вносить бюджетні пропозиції до Міністерства юстиції, яке, у свою чергу, вносить пропозиції до Міністерства фінансів. Ісландія зазначила, що судам бракує достатнього впливу в цьому процесі. Натомість Японія описала, як бюджет встановлюється самим судом. Як наслідок, Японія не має «жодної загрози для

⁸ Алжир, Австралія, Болгарія, Греція, Італія, Панама, Швеція, США

⁹ Австралія, США

¹⁰ США

незалежності судової влади або якості правосуддя з точки зору бюджетного регулювання чи розподілу коштів».

Затримка

У ряді відповідей висловлювалося занепокоєння щодо затримок в діяльності судових органів та їх впливу на якість правосуддя.¹¹ У багатьох відповідях зазначалося, що встановлення мінімальних орієнтирів у розгляді справ є неефективним способом скорочення затримок.¹² Канада зазначала про серйозні занепокоєння щодо затримок у судах. У Канаді обмежене ресурсне забезпечення, бюджетні обмеження та надмірне робоче навантаження зазвичай проявляються у часі, протягом якого розглядаються справи. Як наслідок, нещодавнє рішення Верховного суду Канади встановило часові межі для слухання кримінальних справ, після спливу яких затримка є ймовірно необґрунтованою та порушує конституційне право обвинуваченого на розгляд його справи упродовж розумного строку. Це рішення призвело до того, що винесення вироків у багатьох справах було призупинено частково через недостатність ресурсів для швидкого вирішення справ. В Ізраїлі судді зобов'язані виносити рішення протягом певних періодів часу, зазвичай протягом 30 днів. Ізраїль повідомив, що цей підхід викликає труднощі, зазначивши, що якщо суддя не виносить рішення своєчасно, сторона може подати скаргу до омбудсмена, який розглядає дисциплінарні справи.

Нещодавні скорочення бюджету в Норвегії значною мірою позначилися на невинуватих затримках у норвезьких судах. У 2016 році приблизно половина судів Норвегії не відповідала стандартам парламенту щодо дотримання судових термінів. Сербія та Словенія підкреслили, що наполягання на швидкому вирішенні справ, але нехтування якістю рішень значно загрожує якості правосуддя. У Греції судді повинні винести рішення протягом певного періоду (зазвичай чотири місяці). Недотримання цих строків може призвести до притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Нещодавнє збільшення робочого навантаження в судах Греції призвело до того, що дотримання цих термінів є дуже непрактичним, а встановлення часових обмежень загрожує якості правосуддя. Болгарія назвала надмірне робоче навантаження та недоцільні способи скорочення затримок як загрозу якості правосуддя. У Болгарії деяких суддів було притягнуто до дисциплінарної відповідальності через

¹¹ Болгарія, Канада, Греція, Ізраїль, Італія, Норвегія, Словенія

¹² Алжир, Болгарія, Бразилія, Канада, Греція, Ізраїль, Норвегія

недотримання ними строків.

Оплата та пільги суддів

У деяких відповідях було визначено, що регулювання оплати праці та пільги суддів впливають на якість правосуддя.¹³ В Ірландії судді зазвичай призначаються з-поміж кандидатів, які займають вищі ланки приватної юридичної практики. Зменшення оплати праці, а також зміни в пенсійному забезпеченні суддів у результаті економічної кризи призвели до того, що призначення на посаду судді більше не є фінансово привабливим варіантом для багатьох успішних представників юридичної професії. Ісландія висловила подібні занепокоєння, повідомивши про значне зменшення кількості заяв на вакантні посади суддів після скорочення зарплати суддів у 2008 році. Однак суддівська винагорода була збільшена відповідно до рішення, прийнятого у 2015 році, яке також запровадило реформи, пов'язані з пільгами суддів.

Швеція пояснила, чому суддівська винагорода не зростає, незважаючи на збільшення робочого навантаження. Це означає, що деякі менші за розмірами суди мають труднощі з прийомом на роботу найкваліфікованіших юристів на посаду суддів. Німеччина також повідомила, що низькі посадові оклади суддів у порівнянні з доходами, отриманими в інших сферах юридичної професії, спричиняють труднощі під час прийому на роботу нових суддів. У Японії статус і суддівська винагорода гарантуються Конституцією, а судді перебувають у державній пенсійній системі. Як наслідок, Японія «ніколи не мала жодної загрози для незалежності судової системи чи якості правосуддя з точки зору їхніх термінів чи умов роботи».

Призначення суддів та апарату суду

У ряді відповідей наголошувалося на необхідності заповнення вакансій суддів з метою зменшення затримок або надмірного робочого навантаження.¹⁴ Канада рекомендувала призначати нових суддів Верховного суду в день виходу судді на пенсію. Ірландія описала надмірну затримку із заповненням вакансій суддів, зазначаючи, що її головною причиною є політичний глухий кут. Ірландія зазначила, що якщо політичний глухий кут триватиме, можливо, не вистачатиме кількості суддів Верховного суду для розгляду конституційних справ необхідною колегією у складі семи суддів.

¹³ Австрія, Вірменія, Кіпр, Німеччина, Греція, Ісландія, Ірландія, Італія, Іспанія, Швеція

¹⁴ Канада, Естонія, Ірландія, Ізраїль, Ліхтенштейн, Молдова, Норвегія, Сербія, США

Ліхтенштейн зазначив, що нестача кадрів у судовій владі є ключовою загрозою для якості правосуддя, оскільки нестача часу може призвести до неправильних рішень і вироків і може знизити якість їх вмотивованості. США повідомили, що в 2016 році приблизно 12% посад усіх окружних і апеляційних суддів були вакантними. У Норвегії вакансії суддів не заповнюються або новопризначення відкладаються для уникнення перевищення бюджету суду. Сербія та Словенія назвали недостатню кількість суддів у великих містах основною загрозою для якості правосуддя, що призводить до винесення неякісних судових рішень. Це були одні із небагатьох країн, де суддів призначає парламент, який не призначає кваліфікованих суддів з політичних причин.

Швейцарія розповіла, як спосіб обрання суддів може загрожувати якості правосуддя. Судді обираються насамперед залежно від того, чи є вони членами певної політичної партії чи наближені до неї. Вакансії заповнюються на основі пропорційного представництва відповідних політичних партій відповідно до відсотка місць у парламенті. Хоча Швейцарія не вважає, що ця система виборів становить загрозу для незалежності судової влади, вона вважає, що вона може негативно вплинути на якість правосуддя. Висококваліфікованих кандидатів не обирають, якщо вони не мають відношення до провідних партій або взагалі не мають відношення до жодної з партій на користь менш кваліфікованих кандидатів.

Зазначається, що нестача адміністративного персоналу також позначається на надмірній затримці в судах.¹⁵ Сербія та Словенія вказували про недостатню кількість адміністративного персоналу у судах, що уповільнює роботу судів. Франція повідомила, що кількість працівників секретаріату в судах вдвічі менша за середній показник по Європі.

У Данії та Нідерландах бюджети судів встановлюються раз на чотири роки, що надає передбачуване ресурсне забезпечення.

Заходи щодо захисту якості правосуддя та незалежності судової влади
У відповідях було перераховано широкий спектр заходів, які були вжиті або повинні бути вжиті в країнах для зменшення або усунення загроз якості правосуддя та незалежності судової системи.

¹⁵ Франція, Сербія, Словенія

Гарантія незмінюваності та суддівська винагорода

У низці відповідей обговорювалась необхідність конституційних чи законодавчих гарантій незмінюваності суддів та їх винагороду або необхідність більшої участі суддів у процесі встановлення посадових окладів.¹⁶ У Болгарії посадові оклади та пенсії суддів встановлюються законодавством і не гарантуються конституцією. Чилі зазначила, що конституційна гарантія незнижуваності посадових окладів суддів захистить незалежність судової влади. Також рекомендується прийняти закон про підвищення пенсій суддям у Чилі за вислугу років. Швейцарія заявила, що короткі терміни повноважень і система переобрання повинні бути скасовані. Натомість суддів потрібно обирати до виходу на пенсію або на дуже тривалий термін. Швейцарія визнала, що запровадження такої системи має також передбачати можливість дисциплінарних заходів та звільнення. Вона також зазначила, що обрання суддів має ґрунтуватися на заслугах кандидата, а не на політиці. Тайвань пояснив, як конституційна гарантія достатніх посадового окладу, пенсії та гарантії незмінюваності залучає висококваліфікованих кандидатів і забезпечує якість правосуддя.

Існували різні національні практики щодо того, як судді, які перебувають на неповній зайнятості та на випробувальному терміні стають повноцінними штатними суддями. Було визнано, що існують потенційні загрози для незалежності, якщо у продовженні перебування на посаді буде відмовлено з необґрунтованих причин. Так само важливо, щоб існували достатні засоби для забезпечення якісного функціонування постійного суддівського корпусу шляхом навчання та фактичного досвіду виконання суддівських функцій.

Удосконалення технологій у судах

У багатьох відповідях обговорювалося, як вдосконалення судових ІТ-систем може покращити якість правосуддя.¹⁷ Канада рекомендувала більш ефективно використовувати технології для усунення затримок у судах. Данія пояснила, як впровадження нових ІТ-систем має на меті оцифрувати всі матеріали справ і зменшити навантаження на адміністративний персонал. Франція зазначила, що технологічна

¹⁶ Алжир, Вірменія, Болгарія, Чилі, Греція, Ізраїль, Японія, Швейцарія, Тайвань

¹⁷ Канада, Кіпр, Данія, Франція, Ісландія, Ізраїль, Норвегія

модернізація в судах покращить якість правосуддя. Норвегія зазначила, що надання фінансування для оцифрування матеріалів справ може підвищити ефективність судів у довгостроковій перспективі. Однак у відповіді Норвегії також зазначено, що уряд, можливо, переоцінив потенціал проєкту оцифрування для підвищення ефективності, оскільки усні слухання, розгляд справи та написання судових рішень займають більшу частину робочого часу суддів. Норвегія також запропонувала збільшити використання звуко- та/або відеозаписів слухань у судах першої інстанції. Зараз апеляційне судове провадження зазвичай передбачає повний «повторний розгляд» справи. В Ізраїлі адміністрація зараз розглядає можливість запису всіх судових засідань. Очікується, що це підвищить ефективність судочинства та надасть суддям можливість зосередитися на розгляді справ.

Діловодство та альтернативне вирішення спорів

У деяких відповідях запровадження діловодства та заохочення альтернативного вирішення спорів є важливими заходами для захисту якості правосуддя та незалежності суддів.¹⁸ Греція рекомендувала заохочувати альтернативні форми вирішення спорів і досудового діловодства для зменшення навантаження на суди. У відповіді Італії зазначено, що вдосконалення процедури обов'язкової медіації та покращення системи документообігу судів зменшать затримки та надмірне навантаження на суди. Португалія назвала впровадження системи документообігу судів ключовим для усунення загроз незалежності судової влади. Нова система документообігу судів в Португалії досягла важливих результатів щодо збільшення кількості вирішених справ і значного підвищення продуктивності. Ізраїль зазначив, що до обов'язкової медіації у справах, що перевищують певну суму, звертаються все частіше, причому зростає кількість справ, які врегульовуються не в судовому порядку.

Загальні заходи

Для захисту незалежності судової влади та якості правосуддя були рекомендовані або успішно вжиті такі заходи:

- **Алжир:** фінансова автономія судів значною мірою сприятиме гарантуванню більшої незалежності судової влади. З 2000 року суди отримують перевагу

¹⁸ Греція, Ізраїль, Італія, Португалія

- від збільшення бюджетних коштів для створення нових судів, а кількість суддів була збільшена. Зусилля щодо набору та підготовки суддів допомогли зменшити надмірне навантаження.
- **Австралія:** впровадження заходів у деяких юрисдикціях Австралії щодо зменшення адміністративного контролю виконавчої влади над судовою владою допомогло зменшити загрози для незалежності судової влади та якості правосуддя. Хоча більша автономія в управлінні судами вважається найкращою моделлю, у відповіді Австралії зазначається, що це, як правило, вимагає більшого залучення коштів.
 - **Австрія:** впливова асоціація суддів рекомендована у якості механізму, який може зменшити загрози для незалежності суддів або якості правосуддя.
 - **Бразилія:** у деяких штатах країни було ухвалено закони, які передбачають, що судові збори, сплачені сторонами, мають надходити безпосередньо до бюджету судової влади, а не до загального бюджету виконавчої влади.
 - **Канада:** по можливості певні процедурні питання повинні виконуватися іншими судовими службовцями, а не суддями, і повинні бути впроваджені належні процедури діловодства.
 - **Франція:** рекомендувала збільшити кількість помічників і секретарів в судах.
 - **Німеччина:** необхідно створити Ради юстиції в кожній землі.
 - **Ісландія:** необхідна посилена юридична та канцелярська допомога, щоб краще справлятися зі збільшенням робочого навантаження.
 - **Ірландія:** створення апеляційного суду нижчої інстанції в Ірландії значно скоротило кількість позивачів, які прагнуть розглядати апеляції у Верховному суді.
 - **Панама:** запровадила тренінги для співробітників Департаменту комунікацій, щоб вони могли реагувати на повідомлення ЗМІ у чутливих випадках.
 - **Сербія:** зазначила ряд заходів, які б зменшили загрози якості правосуддя. Це включало запровадження більш прозорих умов для призначення суддів,

краще регулювання процесів звільнення або дисциплінарної відповідальності суддів та забезпечення більш рівномірного розподілу навантаження між юрисдикціями. Сербія також вказала, як збільшення кількості судів загальної юрисдикції дещо зменшило навантаження на суди та покращило умови роботи суддів, оскільки судді мають меншу кількість відряджень.

- **Словенія:** рекомендувала більш рівномірний розподіл робочого навантаження між юрисдикціями; покращення умов праці для всіх судів і суддів та більш чітке оцінювання діяльності суддів.
- **Швеція:** визначення обов'язків, які можуть виконувати працівники, які не залучені до судового процесу, сприяло підвищенню ефективності судів країни. Проте існують думки, що це зайшло занадто далеко, і є відчуття втрати контролю серед судової влади.
- **Швейцарія:** використання одноособового судочинства має бути обмежене, а в апеляційній інстанції має не повинно бути одноособових суддів. Тенденція розгляду справ у складі одного судді з бюджетних міркувань негативно впливає на якість правосуддя.
- **Тайвань:** постійне навчання, яке проводить Академія суддів у Тайвані, є важливим заходом забезпечення якості правосуддя.

Рішення судів чи трибуналів або конституційні заходи

Достатні бюджетні кошти для ефективної судової системи

У деяких відповідях описувалися конституційні гарантії або рішення, що стосуються бюджету. Норвегія та Італія описали, як ефективність правосуддя є головною складовою права на справедливий суд, гарантованого *Європейською конвенцією з прав людини* та включеного до конституцій Норвегії та Італії. Необхідно, щоб бюджетні кошти були достатніми для забезпечення дотримання всіх аспектів права на справедливий судовий розгляд, включно з правом сторін отримати остаточне рішення протягом розумного часу. Рішення Конституційного суду Республіки Словенія зазначало про важливість достатнього бюджету для функціонування ефективної системи правосуддя у рішеннях щодо зарплат суддів у 2006, 2008, 2009 та 2010 роках.

Умови роботи суддів та пільги

У багатьох відповідях перераховувалися конституційні заходи або рішення судів чи трибуналів, які стосувалися умов роботи й пільг суддів.¹⁹ Зокрема, у низці відповідей йшлося про конституційні гарантії того, що суддівська винагорода не може бути зменшена протягом строку повноважень суддів.²⁰

У Тайвані бюджет судів, статус і винагорода суддів гарантуються Конституцією, а Вищий Суд (Судовий юань) наділений повноваженнями здійснювати судову адміністрацію. Ці повноваження здійснює Президент Вищого Суду, який також є головним суддею. Вищий Суд пропонує та подає річний бюджет, який не може бути скасований або скорочений Виконавчим юанем (вищий орган виконавчої влади Республіки Китай). Виконавчий юань може лише надавати свої коментарі та включати їх у законопроект про бюджет, який потім обговорюється Законодавчим юанем. Усі ці процедури передбачені Конституцією Тайваню та Додатковими статтями до Конституції.

У відповіді Японії описано, як статус і винагорода суддів встановлюються Конституцією, яка передбачає, що судді повинні отримувати відповідну винагороду, яка не може бути зменшена протягом терміну їх перебування на посаді у регулярні встановлені проміжки часу. Суддів Верховного Суду можна звільнити лише більшістю голосів за звільнення під час національної процедури перевірки, що проводиться Палатою представників. Конституція Японії передбачає, що судді судів нижчих інстанцій призначаються на 10 років і можуть бути переобрані на новий термін.

Молдова зазначала про нещодавнє рішення Конституційного суду, яке заборонило уряду позбавляти суддів у Молдові права на спеціальну пенсію. У цьому рішенні було встановлено, що хоча Конституція прямо не гарантує спеціальну пенсію для суддів, це є складовою «принципу незалежності судді». Крім того, суд зазначив, що оскільки судді в кінцевому підсумку приймають рішення щодо життя, свободи та прав людини, вони повинні мати матеріальну незалежність і почуття безпеки щодо свого

¹⁹ Алжир, Австралія, Бразилія, Чилі, Кіпр, Греція, Ісландія, Ірландія, Ізраїль, Японія, Молдова, Сербія, Словенія, Іспанія, Тайвань, США

²⁰ Австралія, Ірландія (до референдуму 2011 року), Японія, Тайвань, США

майбутнього. Крім того, судді не повинні прирівнюватися до інших органів державної влади.

У Португалії Конституційні суди прийняли рішення щодо пенсій і зарплат суддів під час економічних труднощів у 2011 та 2015 роках, коли Португалія отримувала міжнародну фінансову допомогу. У рішеннях встановлено, що заходи жорсткої економії, які скорочують пільги суддів, мають бути лише тимчасовими.

Консультації щодо ресурсного забезпечення, робочого навантаження та бюджету

Відповіді на це запитання були різними, причому деякі відповіді вказували на те, що в їхній країні немає Ради правосуддя чи подібного консультативного органу.²¹ У деяких відповідях повідомлялося про недостатні або поверхневі консультації між асоціаціями чи комітетами суддів та іншими гілками влади щодо ресурсного забезпечення, робочого навантаження та бюджету.²² У Греції, у тих випадках, коли уряд планує прийняти закони з питання, яке вплине на діяльність судів, консультації між урядом і судовою владою проводяться в кожному конкретному випадку. Греція повідомила про труднощі з цим розрізненим підходом у кожному конкретному випадку. У Франції консультації щодо важливих змін не проводяться з Вищою радою магістратури. Відсутність консультацій створює великі труднощі для функціонування судів. Судова рада Словенії представляє інтереси судової влади в процесі прийняття бюджету парламентом. Незважаючи на це, Словенія повідомила, що щороку стикається зі скороченням фінансових ресурсів, що означає, що суди не мають достатньо грошей, щоб забезпечити належні умови праці, і не можуть приймати на роботу секретарів. Словенія не вважає, що думки суддів належним чином враховуються. У Португалії є Вища рада магістратури, але вона не має права голосу в остаточному рішенні щодо бюджетів або ресурсного забезпечення суду. Рішення приймаються урядом і парламентом, і будь-які консультації, які все-таки відбуваються, є «обережними» і відбуваються здебільшого з протокольних причин. Португалія повідомила, що відсутність консультацій явно негативно впливає на якість правосуддя.

²¹ Австралія (має подібні органи в деяких штатах, але не на федеральному рівні), Кіпр, Греція, Ірландія, Японія, Ліхтенштейн, Швеція (має Раду з питань призначення суддів, але не має загального консультативного органу)

²² Бразилія, Болгарія, Франція, Греція, Ісландія, Італія, Польща, Португалія, Сербія, Словенія

В інших відповідях повідомлялося про успішні консультації щодо ресурсного забезпечення, робочого навантаження та бюджету.²³ Норвегія повідомила про активні консультації між Судовою адміністрацією, Асоціацією суддів і законодавчою владою, зазначивши, що з цими органами проводяться консультації щодо ресурсного забезпечення, робочого навантаження та бюджетів суду. Незважаючи на відсутність ради правосуддя на федеральному рівні, Австралія повідомила про достатній рівень консультацій між судовою та виконавчою владою. Якщо виконавча влада прагне вжити заходів, які вплинуть на функціонування судів, загальна практика полягає в тому, щоб Генеральний прокурор обговорював це питання з головою юрисдикції. Швейцарія пояснила, що хоча ситуація відрізняється в різних кантонах і на федеральному рівні, загалом суди можуть представляти та відстоювати свої бюджетні пропозиції в парламенті. Це загалом має позитивні наслідки для судової влади. Судова адміністрація Данії є незалежним державним органом із власним керівництвом, яке призначається судами. Судова адміністрація щороку погоджує бюджет суду з Казначейством. Данія повідомила, що загалом Судова адміністрація добре справляється із забезпеченням необхідних фінансових ресурсів для судів. В Алжирі з Вищою радою правосуддя проводяться консультації з усіх питань, що стосуються управління судами та робочого навантаження. Хоча рекомендації Ради не підлягають виконанню, вони зазвичай виконуються Канцелярією.

У Молдові фінансові кошти, необхідні для належного функціонування судів, затверджуються Парламентом за поданням Вищої ради магістратури та включаються до державного бюджету. Це означає, що виділення бюджетних коштів для суду не можуть бути зменшені без погодження з Вищою радою магістратури. На Тайвані з Вищим Судом консультуються щодо ресурсного забезпечення суду, робочого навантаження та бюджету, і він наділяється повноваженнями щодо судового адміністрування. Президент Вищого Суду здійснює нагляд за різними підлеглими судовими установами, щоб забезпечити виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону. Вищий Суд також може пропонувати законодавчі законопроекти до Законодавчого юаня (однопалатний законодавчий орган) щодо функціонування підлеглих судових органів і питань, які регулюються його судовими органами. Вищий

²³Алжир, Австралія, Данія, Ізраїль, Японія, Молдова, Норвегія, Швеція, Швейцарія, Тайвань, Велика Британія

Суд консультиється з усіма судами, перш ніж пропонувати законопроекти.

В Англії та Уельсі під час визначення бюджетів судів Лорд-канцлер офіційно консультиється з Головним лордом-суддею з цього питання. Цьому передують більш детальні консультації з органами судової влади, а також необхідно отримати згоду Головного лорда-судді на встановлення бюджету. У Шотландії перед підготовкою бюджету для парламенту уряд консультиється зі Службою судів і трибуналів. У разі неможливості досягнення згоди існує право представництва. Швеція пояснила, що більшість змін у законодавстві чи процедурах дуже добре підготовлені за активної участі суддів. Пропозиції щодо змін завжди надсилаються до судів та Асоціації суддів для консультацій. Парламент враховує думку суддів.

Вплив змін у процедурних питаннях

У ряді відповідей говорилося про зміну процедур і, як наслідок, збільшення робочого навантаження на суди.²⁴ У відповіді Алжира обговорювалося про нещодавнє запровадження норм, які вимагають негайної явки обвинувачених до кримінального суду, що значно збільшило робоче навантаження. Ірландія повідомила, що зміни до законодавства про штрафи значно збільшили навантаження на суди. Ліхтенштейн та Ірландія вказали на зміни законодавства, які не передбачають надання додаткових ресурсів суду як на значний фактор, що впливає на якість правосуддя. Норвегія зазначила, що в найближчі роки на навантаження судів може вплинути передача нових функцій від інших державних установ.

Португалія повідомила про значні проблеми зі зміною технологічних процедур. Зараз більшість справ оцифровано, а неефективне і повільне національне програмне забезпечення негативно впливає на щоденну роботу суддів. Молдова заявила, що неузгоджені законодавчі зміни знижують якість правосуддя. У Сербії зміни в законодавстві, що стосуються працівників державних органів, несприятливо вплинули на навантаження судів. Зміни в процесуальних нормах та функціонуванні судів негативно вплинули на навантаження судів і якість правосуддя в Словенії.

²⁴ Алжир, Австрія, Франція, Німеччина, Ірландія, Ліхтенштейн, Молдова, Норвегія, Португалія, Сербія, Словенія, Швейцарія, Тайвань

У Греції економічна криза призвела до законодавчого втручання, що спричинило появу нових категорій справ, збільшивши навантаження на суди. У зв'язку з неспроможністю громадян та суб'єктів господарювання сплачувати кредити було запроваджено механізм, за яким суди можуть визначати спосіб та строки погашення боргів громадянами та суб'єктами господарювання. Законодавство значно збільшило навантаження на суди та загрожує як судовій незалежності, так і якості правосуддя.

Інші відповіді не вважали, що зміна процедур негативно вплинула на суди²⁵, і повідомляли про ефективні консультації із судами до введення процедурних змін.²⁶ У Тайвані перед внесенням процесуальних змін проводяться консультації з судами всіх рівнів. В Австралії та Канаді суди відіграють важливу роль у запровадженні процесів і процедур. В Англії та Уельсі більшість судових процедур здійснюються комітетами, до складу яких входять судді та які очолюються суддею, згідно зі встановленими законом правилами. Якщо уряд вимагає більших змін до судової процедури, з судовою владою будуть проведені консультації, перш ніж будь-які такі зміни будуть представлені парламенту. На Кіпрі судова процедура, як правило, визначається Верховним судом.

Тема на 2018 рік

Беручи до уваги відповідні положення Загальної (Універсальної) хартії судді, прийнятої Міжнародною асоціацією суддів 14 листопада 2017 року, зокрема статті 1, 2.1, 2.3, 2.5 і 6.5:

Перша експертна комісія проаналізує тенденцію публічної критики суддів та судових рішень у зневажливий спосіб з боку інших органів державної влади, засобів масової інформації та у соціальних мережах.

- Серед прикладів наступні:
 - вислів британського таблоїду «вороги народу» після рішення Верховного суду Великої Британії у справі про «брекзін»;
 - заява високопоставленого британського парламентарія про те, що «не обрані народом судді» у Верховному суді Великої Британії «втручаються» в роботу демократично обраного парламенту
 - згадка президента Трампа про «так званого суддю»

²⁵ Австралія, Чилі, Японія, Тайвань

²⁶ Австралія, Данія, Швеція

- думка турецького уряду щодо екстрадиції турецьких генералів про те, що Верховний суд Греції «заохочував безкарність злочинців» і надавав притулок і захист путчистам».

Такого роду «ненависницькі висловлювання» можна розглядати як підрив судової незалежності шляхом заохочення культури неповаги до судової влади. Звичайно, обґрунтована незгода без проявів ненависті, критика мають бути звичайним явищем у демократичних суспільствах. Але, схоже, ситуація «виходить з-під контролю», і аналіз Експертної комісії щодо можливих меж був би дуже корисним.

Суддя Рослін Аткінсон АО
Президент Першої експертної
комісії