

## ИЗБРАННЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



### Дело «Бака (Бака) против Венгрии»<sup>1</sup>

(Жалоба № 20261/12)

#### ПОСТАНОВЛЕНИЕ<sup>2</sup>

*г. Страсбург, 23 июня 2016 г.*

По делу «Бака против Венгрии» Европейский Суд по правам человека, заседаая Большой Палатой в составе:

Луиса Лопеса Герра, *Председателя Большой Палаты,*

Мирьяны Лазаровой Трайковской,

Леди Бианку,

Анны Юджовской,

Винсента А. де Гаэтано,

Ангелики Нуссбергер,

Юлии Лаффранк,

Паулу Пинту де Альбукерке,

Линос-Александра Сисилианоса,

Эрика Мёсе,

Хелены Келлер,

Пауля Лемменса,

Хелены Ядерблом,

Алеша Пейхаля,

Кшиштофа Войтычека,

Фариса Вехабовича,

Дмитрия Дедова, *судей,*

а также при участии Йохана Каллеварта, *заместителя Секретаря Большой Палаты,*

рассмотрев дело в открытых заседаниях 17 июня 2015 г. и 14 марта 2016 г.,

вынес в последнюю указанную дату следующее Постановление:

#### ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано жалобой № 20261/12, поданной против Венгрии в Европейский Суд по правам человека (да-

лее – Европейский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) гражданином Венгрии Андрашем Бака (*András Baka*) (далее – заявитель) 14 марта 2012 г.

2. Интересы заявителя представлял А. Цец (*A. Cech*), адвокат, практикующий в г. Будапеште. Власти Венгрии были представлены Уполномоченным властей Венгрии З. Таллоди (*Z. Tallódi*), представителем Министерства юстиции.

3. Заявитель, в частности, утверждал, что был лишен доступа к суду для оспаривания досрочного прекращения его полномочий председателя Верховного суда. Заявитель также жаловался на то, что его полномочия были прекращены вследствие его взглядов и позиций по поводу законодательных реформ, затрагивавших судебную систему, которые он публично высказывал в качестве председателя Верховного суда. Он ссылался на пункт 1 статьи 6 и статью 10 Конвенции.

4. Жалоба была направлена во Вторую Секцию Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Суда).

5. А. Шайо, судья, избранный от Венгрии, отказался от участия в деле (правило 28 Регламента Суда). Власти Венгрии соответственно назначили Хелену Ядерблом, судью, избранную от Швеции, для участия в деле вместо него (пункт 4 статьи 26 Конвенции и подпункт «а» пункта 1 правила 29 Регламента Суда, действовавшего в тот период).

6. 27 мая 2014 г. Палата Второй Секции в составе следующих судей: Гвидо Раймонди, Председателя, Ишиль Каракаш, Небойши Вучинича, Хелены Ядерблом, Эгидиуса Куриса, Роберта Спано и Йона Фридрика Кьельбро, судей, а также Абе́ла Кампуша, заместителя Секретаря Секции Суда, – вынесла Постановление, в котором единогласно установила, что в деле были допущены нарушения требования пункта 1 статьи 6 и статьи 10 Конвенции.

7. 27 августа 2014 г. власти Венгрии просили о передаче дела в Большую Палату в соответствии со статьей 43 Конвенции. Комитет Большой Палаты удовлетворил их ходатайство 15 декабря 2014 г.

8. Состав Большой Палаты Европейского Суда был определен в соответствии с положениями пунктов 4 и 5 статьи 26 Конвенции и правила 24 Регламента Суда.

9. Заявитель и власти Венгрии подали дополнительные письменные объяснения (пункт 1 правила 59 Регламента Суда) по существу жалобы. Кроме того, были получены объяснения третьих сторон: от организаций Венгерский Хельсинкский комитет (*Hungarian Helsinki Committee*), Венгерский союз гражданских свобод (*Hungarian Civil Liberties Union*), Институт Кароя Этвеша (*Eötvös Károly*

<sup>1</sup> Перевод с английского языка Г.А. Николаева.

<sup>2</sup> Настоящее Постановление вступило в силу 23 июня 2016 г. в соответствии с положениями пункта 1 статьи 44 Конвенции (*примеч. редактора*).

*Institute*), Хельсинкского фонда прав человека (*Helsinki Foundation for Human Rights*), базирующегося в Польше, и от Международной комиссии юристов (*International Commission of Jurists*), – которым Председатель Европейского Суда разрешил принять участие в письменной процедуре (пункт 2 статьи 36 Конвенции и пункт 3 правила 44 Регламента Суда).

10. Открытое слушание состоялось во Дворце прав человека в г. Страсбурге 17 июня 2015 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Суда).

В Европейский Суд явились:

(a) со стороны властей Венгрии:

З. Таллоди, Министерство юстиции, Уполномоченный властей Венгрии при Европейском Суде, М. Веллер (*M. Weller*), Министерство юстиции, соуполномоченный;

(b) со стороны заявителя:

А. Цец, адвокат, практикующий в г. Будапеште, адвокат;

Э. Латрань (*E. Látrány*), адвокат, практикующий в г. Будапеште, советник.

Европейский Суд заслушал выступления А. Цеца и З. Таллоди.

## ФАКТЫ

### I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

11. Заявитель родился в 1952 году и проживает в г. Будапеште.

#### А. ИЗБРАНИЕ ЗАЯВИТЕЛЯ НА ДОЛЖНОСТЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СУДА И ЕГО ФУНКЦИИ

12. 22 июня 2009 г., после 17 лет (1991–2008) нахождения на должности судьи Европейского Суда, а затем после более года работы членом Будапештского апелляционного суда Парламент Венгрии решением № 55/2009 (VI.24) OGY избрал заявителя председателем Верховного суда на шестилетний срок, до 22 июня 2015 г.

13. В этом качестве заявитель выполнял управленческие задачи и судебские функции, председательствуя при обсуждениях, которые влекли вынесение резолюций о единообразии (о последовательности прецедентной практики) и руководящих резолюций. Он также являлся председателем Национального совета юстиции. Эта вторая функция была добавлена к обязанностям председателя Верховного суда в 1997 году на основании Закона об организации и управлении судами (Закон № LXVI 1997 года). В качестве главы Национального совета юстиции заявитель имел прямо предусмотренную законом обязанность выражать мнение о парламентских законопроектах, которые затрагивали судебную власть, после

сбора и анализа мнений различных судов через аппарат Национального совета юстиции (см. § 44 настоящего Постановления).

14. 13 октября 2011 г. Генеральная ассамблея сети председателей верховных судов Европейского союза избрала заявителя председателем сети на двухлетний срок (с 2011 по 2013 год).

#### В. ПУБЛИЧНЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ И ПОЗИЦИЯ ЗАЯВИТЕЛЯ ПО ПОВОДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ РЕФОРМ, ЗАТРАГИВАВШИХ СУДЕБНУЮ СИСТЕМУ

15. В апреле 2010 года союз «Фидес – Венгерский гражданский союз» (*Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*, далее – «Фидес») и Христианско-демократическая народная партия (далее – ХДНП) получили парламентское большинство в две трети и приняли программу всеобъемлющих конституционных и законодательных реформ. В своем профессиональном качестве председателя Верховного суда и Национального совета юстиции заявитель выражал свои взгляды о различных аспектах законодательных реформ, затрагивавших суд, особенно по поводу законопроекта об аннулировании, пенсионного возраста судей, изменений в Уголовно-процессуальный кодекс и нового законопроекта об организации и управлении судами.

16. 12 февраля 2011 г. относительно законопроекта об аннулировании (впоследствии Закон № XVI 2011 года об отмене окончательных приговоров в связи с разгоном собравшихся людей осенью 2006 года) представитель заявителя сообщил газете «Непсебадшаг» (*Népszabadság*), что, по мнению заявителя,

«законопроект, предполагающий отмену определенных судебных решений, вынесенных в связи с волнениями 2006 года, порождает озабоченность, поскольку нарушает право судей свободно оценивать доказательства. Это серьезная конституционная проблема... судебные органы рассматривают законопроект только с профессиональной точки зрения и дистанцируются от любой формы политической дискуссии. Андраш Бака [заявитель], председатель Национального совета юстиции, надеется, что парламент изберет юридическую технику, которая устранил проблему неконституционности».

17. 8 марта 2011 г., через день после принятия законопроекта, Иштван Бальсаи (*István Balsai*) (член парламента от партии «Фидес» и на тот момент председатель конституционного, судебного и уставного комитета парламента) ответил на пресс-конференции на критику судебных органов, заявив: «Говорят, принятое законодателем решение неудачно. Я в свою очередь считаю неудачным тот факт, что представитель суда, каков бы ни был его статус, пытается таким способом оказать влияние на законодательный процесс».

18. 24 марта 2011 г. в речи, произнесенной в парламенте в ходе дебатов по поводу законопроекта об Основном законе Венгрии (новой Конституции), заявитель выразил мнение об определенных аспектах предложенной конституционной реформы, обеспокоившей судебные органы, особенно по поводу нового названия Верховного суда – Курии, новых полномочий, переданных Курии в сфере обеспечения единства прецедентной практики, управления судебными органами и функционирования Национального совета юстиции, а также введения процедуры обжалования судебных решений в порядке конституционного судопроизводства.

19. 7 апреля 2011 г. в отношении предложения уменьшить обязательный возраст выхода судей на пенсию (с 70 лет до общего возраста выхода на пенсию в 62 года) в статье 26(2) Основного закона Венгрии заявитель совместно с другими председателями судов направил письмо различным участникам конституционного процесса (Президенту Республики Венгрия, премьер-министру, спикеру парламента), в котором они указывали на возможные риски для судебных органов, сопутствующие данному предложению. Их обеспокоенность была вызвана тем, что лишение судей предлагаемой нормой возможности оставаться в должности до 70-летнего возраста вынуждало каждого десятого венгерского судью (274 человека) закончить свою карьеру в 2012 году, раньше, чем планировалось, со всеми вытекающими последствиями для функционирования судебных органов и длительности разбирательств.

20. Утром 11 апреля 2011 г. (дня голосования по предложениям об изменении возраста выхода судей) заявитель направил письмо премьер-министру, в котором подчеркнул, что предложение было унижительным и с профессиональной точки зрения неоправданным и что оно нарушало основные принципы независимости, статуса и несменяемости. Данное предложение являлось также дискриминационным, поскольку затрагивало лишь судебные органы. Он отклонил обвинения в предвзятости по отношению к какой-либо политической идеологии в рамках судебных органов и указал:

«Однако это неприемлемо, если политическая партия или большинство парламента выдвигает политические требования к судебным органам и оценивает судей по политическим стандартам».

В своем письме заявитель просил премьер-министра использовать свое влияние, чтобы помешать парламенту принять предложение. Тем не менее в тот же день парламент принял предложение (см. ниже раздел «Соответствующие законодательство Венгрии и правоприменительная практика»).

21. 14 апреля 2011 г. Пленум Верховного суда, заявитель в качестве председателя Национального совета юстиции и председатели региональных

и местных судов направили совместное коммюнике венгерской и европейской общественности. В коммюнике высказывалось мнение об автономии и независимости судебных органов, критиковались новый обязательный возраст выхода судей на пенсию и предложение об изменении модели судейского самоуправления, воплощенной в Национальном совете юстиции. Соответствующие извлечения из коммюнике гласили следующее:

«Согласно предложению обязательный возраст выхода судей на пенсию с 1 января 2012 г. снижается на восемь лет. В результате полномочия 228 судей (в том числе 121 судья, участвовавших в управлении судами и профессиональном надзоре) будут прекращены в ту же дату без какого-либо переходного периода, поскольку им исполнится 62 года. К 31 декабря 2012 г. еще 46 судей должны будут закончить свою карьеру. Вследствие этого решения скорость судебных разбирательств значительно уменьшится (надо будет передать другим судьям почти 40 000 дел, затрагивающих десятки тысяч людей). Управление судами будет серьезно затруднено, поскольку крайне сложно заменить десятки отставных судей.

Умноженный эффект при отсутствии реального обоснования принудительного выхода на пенсию высококвалифицированных судей, у которых много лет опыта и практики, и большинство из них занимало высшие иерархические должности, фундаментально повредит функционированию судебной системы, не говоря уже о других непредвиденных последствиях. Кроме того, предложение является несправедливым и унижительным в отношении заинтересованных лиц, которые присягнули для службы Венгерской Республике и осуществления правосудия и которые посвятили свою жизнь судейской профессии.

Непостижимо, почему вопрос пенсионного возраста судей заслуживает регулирования в Основном законе. Существует только один ответ: при включении его в Основной закон будет отсутствовать возможность оспаривания в Конституционном суде этой правовой нормы, которая нарушает фундаментальные принципы демократического государства, управляемого верховенством права.

Такой неоправданный шаг предполагает политическую мотивацию».

22. 14 июня 2011 г. законопроект № Т/3522 об изменении определенных законодательных актов относительно судебного процесса и судебной системы (включая Уголовно-процессуальный кодекс) был представлен в парламент страны. По требованию заявителя, коллегия Верховного суда по уголовным делам подготовила анализ законопроекта, который был передан членам парламента. 4 августа 2011 г., поскольку в законопроект до его принятия 4 июля 2011 г. в качестве Закона № LXXXIX 2011 года не вносились существенных изменений, заявитель оспорил этот закон в Конституционном суде со ссылкой на неконституционность и нарушение обязательств, содержащихся в международных договорах, использовав данную возможность впервые в истории Венгрии. Конституционный

суд в своем решении № 166/2011 (XII. 20) АВ от 19 декабря 2011 г. установил неконституционность оспариваемых положений и отменил их (в том числе положение по поводу права Генерального прокурора об установлении судебной компетенции в отступление от диспозитивной нормы законодательства).

23. Наконец, 26 октября 2011 г. заявитель направил в парламент подробный анализ двух новых кардинальных законопроектов<sup>1</sup>: об организации и управлении судами (№ Т/4743) и о правовом статусе и денежном содержании судей (№ Т/4744). Согласно пояснительной записке к законопроектам предлагалось упразднить Национальный совет юстиции и создать вместо него Национальный судебный офис и Национальный судебный совет. Цель этих предложений заключалась в разделении судебных и управленческих функций, которые были «соединены» в лице председателя Верховного суда, являвшегося в то же время председателем Национального совета юстиции. Предлагаемая реформа пыталась сосредоточить задачи судебного управления в руках председателя нового Национального судебного офиса, возлагая ответственность за надзор, касающийся единообразного осуществления правосудия, на председателя Верховного суда (переименованного в соответствии с историческим названием в Курию).

Заявитель также решил выразить свое мнение непосредственно в парламенте, как это разрешено пунктом 1 статьи 45 парламентского решения № 46/1994 (IX.30) OGY о регламенте парламента. В своем выступлении от 3 ноября 2011 г. заявитель выразил свою озабоченность по поводу законопроектов. Он сообщил, что они не учитывают структурных проблем судебных органов, а относят их «на усмотрение исполнительного органа внешней администрации (председателя предлагаемого Национального судебного офиса, который должен заменить Национальный совет юстиции в управлении судами), который [будет] наделен чрезмерными и для Европы беспрецедентными полномочиями в отсутствие адекватной ответственности». Заявитель упоминал эти новые полномочия (по назначению судей и должностных лиц судов по изданию нормативных приказов и определению суда в конкретном деле) как «неконституционные». В этом отношении заявитель отметил:

«Это неограниченное, непрозрачное и неконтролируемое полномочие не имеет аналогов в современной Европе... Масштаб и неконтролируемость такого централизованного органа не имеют прецедентов даже в странах, где управление судебными органами возлагается на Министерство юстиции, и даже если мы вспомним социалистическую диктатуру, в последние годы которой Кальман Кульчар (*Kálmán Kulcsár*), член Венгерской ака-

демии наук и министр юстиции, ответственный за управление судебными органами, объявил, что будет назначать только лиц, рекомендованных профессиональными органами судей».

Наконец, заявитель вновь затронул в своей речи вопрос нового пенсионного возраста судей, указав, что он будет иметь тяжелые последствия для Верховного суда и что необходимость иметь достаточно судей в Курии еще не рассматривалась. В этой связи заявитель утверждал, что основная обязанность Курии, обеспечение единства применения законодательства судами, может быть исполнена, только если суды смогут выносить решения по надлежащему количеству и видам дел.

### С. ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАЯВИТЕЛЯ В КАЧЕСТВЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СУДА

24. Основной закон от 25 апреля 2011 г. установил, что высшим судебным органом является Курия (историческое название Верховного суда Венгрии). Датой вступления Основного закона в силу являлось 1 января 2012 г.

25. 14 апреля 2011 г. во время дебатов об Основном законе член парламента от партии «Фидес» Гергей Гуяш (*Gergely Gulyás*) заявил на радиостанции «Инфорэдио» (*Inforádió*), что председатель Верховного суда останется прежним и что изменится только название учреждения. 19 октября 2011 г. в интервью каналу АТВ статс-секретарь юстиции Роберт Репашши (*Róbert Répássy*) заявил, что в соответствии с законопроектом об организации и управлении судами (№ Т/4743) новая Курия будет иметь те же функции, что и действующий Верховный суд, и что изменится лишь название Верховного суда. Он сообщил, что законодательство «определенно не дает правовых оснований для замены главного судьи».

26. 6 июля 2011 г. в «Позиции Правительства Венгрии по поводу “Заключения об Основном законе Венгрии”, принятого Венецианской комиссией на 87-м пленарном заседании (г. Венеция, 17–18 июня 2011 г., CDL-AD(2011)016)», переданной министром иностранных дел Венгрии, власти Венгрии заверили Венецианскую комиссию в том, что формулировки переходных положений Основного закона не будут использоваться для ненадлежащего прекращения полномочий лиц, избранных при предыдущем правовом режиме.

27. В период между 19 и 23 ноября 2011 г. члены парламента представили несколько поправок в законодательство, предлагавших прекратить полномочия заявителя в качестве председателя Верховного суда.

28. 19 ноября 2011 г. Гергей Гуяш представил в парламент законопроект (№ Т/4996), предлагавший внесение изменений в Конституцию 1949 года (действовавшую в то время). Изменения

<sup>1</sup> Насколько можно понять, кардинальным законом в Венгрии называется закон, принимаемый большинством в две трети голосов (примеч. переводчика).

предусматривали, что Парламент Венгрии изберет председателя Курии не позднее 31 декабря 2011 г. В мотивировке законопроекта указывалось следующее:

«С учетом Основного закона Венгрии и изменений судебной системы, следующих из этого закона, в соответствии с законопроектом о переходных положениях Основного закона Венгрии с целью обеспечения спокойного перехода и преемственности в исполнении задач Курии с 1 января 2012 г., данный законопроект предусматривает, что парламент должен избрать к 31 декабря 2011 г. и согласно правилам, содержащимся в Основном законе, председателя Курии, который приступит к исполнению обязанностей 1 января 2012 г.».

29. 20 ноября 2011 г. два члена парламентского большинства представили в Парламент Венгрии законопроект (№ Т/5005) о переходных положениях Основного закона. В соответствии со статьей 11 законопроекта о переходных положениях Основного закона Венгрии правопреемниками Верховного суда и Национального совета юстиции являлись Курия в части осуществления правосудия и председатель Национального судебного офиса в отношении управления судами. В соответствии со статьей 11(2) законопроекта полномочия председателя Верховного суда и председателя и членов Национального совета юстиции прекращались при вступлении в силу Основного закона. В мотивировке законопроекта указывалось следующее:

«Законопроект всеобъемлющим образом регулирует правопреемство Верховного суда и Национального совета юстиции и их председателя, поскольку орган или лицо, являющиеся правопреемниками, будут иными для соответствующих обязанностей. С учетом изменений судебной системы законопроект предусматривает, что срок полномочий председателя Верховного суда, в настоящее время занимающего эту должность, и председателя и членов Национального совета юстиции прекращается при вступлении в силу Основного закона».

30. 23 ноября 2011 г. другой член парламента представил предложение об изменении статей 185 и 187 законопроекта об организации и управлении судами. В то время как предыдущие версии законопроекта, предоставленные властями Венгрии (21 октября и 17 ноября 2011 г.), предусматривали, что срок полномочий должностных лиц суда, назначенных до 1 января 2012 г., продолжает течь до даты, указанной во время их назначения, эта последняя упомянутая поправка предусматривала исключение. Она предполагала прекращение полномочий председателя и заместителя председателя Верховного суда *ex lege*<sup>1</sup>. В мотивировке законопроекта указывалось следующее:

«Цель данного предложения о внесении изменений, представленного до окончательного голосования, заключается в обеспечении исполнения консолидированного законопроекта № Т/4743/116

путем изменения его переходных положений, с Основным законом, с учетом законопроекта № Т/4996 об изменении Закона № XX 1949 года о Конституции Венгерской Республики, а также законопроекта № Т/5005 о переходных положениях Основного закона Венгрии, внесенных в парламент».

31. 28 ноября 2011 г. Парламент Венгрии принял законопроект об организации и управлении судами (как Закон № CLXI) и законопроект о Конституции Венгерской Республики (с изменениями) (как Закон № CLIX) в редакции, изложенной выше.

32. 30 декабря 2011 г. законопроект о переходных положениях Основного закона был принят без изменений<sup>2</sup>. Переходные положения были опубликованы в «Официальной газете» 31 декабря 2011 г.

33. Вследствие вступления в силу всех этих конституционных и законодательных изменений полномочия заявителя в качестве председателя Верховного суда прекратились 1 января 2012 г., за три с половиной года до изначально установленной даты их окончания.

34. Заявитель остался на прежней работе в должности председателя коллегии по гражданским делам Курии.

#### D. ВЫБОРЫ НОВОГО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КУРИИ

35. Для своевременного избрания нового председателя Курии Закон о Конституции Венгерской Республики (с изменениями) (Закон № CLIX 2011 года, принятый 28 ноября 2011 г., см. § 31 настоящего Постановления) был введен в действие 2 декабря 2011 г. Законопроект об организации и управлении судами 9 ноября 2011 г. был изменен введением дополнительного критерия для избрания нового председателя Курии. Законопроект устанавливал, что председатель избирается парламентом из числа судей, назначенных на неопределенный срок и имеющих стаж работы судьей не менее пяти лет (статья 114(1) Закона № CLXI 2011 года, см. ниже раздел «Соответствующее законодательство Венгрии и правоприменительная практика»). 9 декабря 2011 г. Президент Венгрии предложил парламенту избрать Петера Дарака (*Péter Darák*) председателем Курии и Тюнде Хандо (*Tünde Handó*) председателем Национального судебного офиса. 13 декабря 2011 г. парламент избрал этих кандидатов в соответствии с предложением Президента Венгрии.

<sup>2</sup> В соответствии со статьей 31(2) переходных положений эти положения составляли часть Основного закона. Первая поправка к Основному закону (18 июня 2012 г.) и ее статья 1(1) добавили пункт 5 к Окончательным положениям Основного закона, предусматривавший, что переходные положения составляют часть Основного закона.

<sup>1</sup> *Ex lege* (лат.) – на основании закона (примеч. переводчика).

## Е. ПОСЛЕДСТВИЯ ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАЯВИТЕЛЯ В КАЧЕСТВЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СУДА

36. Во-первых, заявитель утратил денежное содержание и другие льготы (социальное страхование, резиденцию, персональную охрану), на которые председатель Верховного суда имел право в период фиксированного срока полномочий председателя.

37. Во-вторых, законодательство о некоторых льготах уходящих в отставку председателей Верховного суда (Закон о вознаграждении и довольствии 2000 года) было отменено с 1 января 2012 г. Статья 227(1) Закона о правовом статусе и вознаграждении судей 2011 года (с изменениями от 28 ноября 2011 г., действовавшими с 1 января 2012 г.) дополнила эту отмену и предусмотрела, что отмененное законодательство применяется к бывшим председателям Верховного суда только в той степени, в какой они имеют право на довольствие, указанное в статьях 26(1) и 22(1) Закона о правовом статусе и вознаграждении судей (пожизненное пенсионное обеспечение), достигли пенсионного возраста на момент вступления в силу Закона и обратились за довольствием. Поскольку заявитель не достиг пенсионного возраста к 1 января 2012 г., он не мог требовать этой выплаты после оставления должности.

## II. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВЕНГРИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

### А. КОНСТИТУЦИЯ 1949 ГОДА

38. Соответствующие статьи Конституции (с изменениями), действовавшей до ее замены Основным законом Венгрии 1 января 2012 г., предусматривали следующее:

#### «...Статья 7

(1) Правовая система Венгерской Республики принимает общепринятые положения международного права, а также обеспечивает согласованность принятых требований международного и внутригосударственного права...

#### Статья 47

(1) Верховный суд Венгерской Республики является высшим судебным органом Венгерской Республики.

(2) Верховный суд обеспечивает единство применения закона всеми судами (*jogegységi határozat*), его решения, касающиеся судебной практики и деятельности, обязательны для всех судов (в редакции Закона № 1997: LIX).

#### Статья 48

(1) Председателя Верховного суда по предложению президента республики избирает Государственное собрание, заместителей председателя, по предложению председателя Верховного суда, назначает президент республики. Для избрания председателя Верховного суда необходимы две трети голосов депутатов Государственного собрания...

(3) Сместить судей с их постов можно только по основаниям, определенным в законе, и в рамках установленной процедуры...

#### Статья 50

... (3) Судьи независимы и подчиняются только закону. Судьи не могут являться членами партии и не имеют права вести политическую деятельность...

#### Статья 57

(1) В Венгерской Республике все равны перед судом, и каждый имеет право на то, чтобы выдвинутое против него любое обвинение или в любом процессе его права и обязанности были рассмотрены на справедливом и открытом заседании независимого и беспартийного суда, созданного на основании закона...

#### Статья 61

(1) В Венгерской Республике у каждого есть право на свободное выражение мнения, а также на то, чтобы знать сведения, представляющие общественный интерес, и, соответственно, право распространять их...».

## В. ЗАКОН ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИИ СУДАМИ (ЗАКОН № LXVI 1997 ГОДА)

39. Для выполнения задачи обеспечения единообразия в применении законодательства судами Верховный суд имел право принимать резолюции о единообразии (*jogegységi határozat*) и публиковать руководящие резолюции (*elvi bírósági határozat*).

40. Статья 62 Закона об организации и управлении судами упоминает председателя суда среди так называемых должностных лиц суда, то есть судей, ответственных за управление и администрацию судов и судебных организационных подразделений.

41. В соответствии со статьей 69 Закона об организации и управлении судами должностные лица суда назначались на шесть лет.

42. Статья 73 Закона об организации и управлении судами содержала исчерпывающий перечень оснований для прекращения полномочий должностных лиц суда. Она предусматривала, что:

«[с]рок полномочий должностного лица суда истекает в связи с:

- (a) соглашением,
- (b) отставкой,
- (c) увольнением,

- (d) истечением срока пребывания в должности,
- (e) прекращением судебных полномочий лица».

43. В соответствии со статьей 74/A(1) Закона об организации и управлении судами, если оценка управляющей деятельности должностного лица суда установит его несоответствие такой управленческой должности, должностное лицо суда подлежит немедленному увольнению. Уволенное должностное лицо суда имело право требовать средства правовой защиты от служебного трибунала для оспаривания увольнения в течение 15 дней с вручения уведомления об увольнении (статья 74/A(2)).

44. Закон учредил Национальный совет юстиции и возложил функцию председательства в этом совете на председателя Верховного суда, эти должности совмещались. Председатель Национального совета юстиции имел прямо установленную законом обязанность выражать мнение о проекте законодательства, который затрагивал судебные органы, после сбора и обработки мнений различных судов через офис Национального совета юстиции (статья 46(1)(q) Закона об организации и управлении судами).

#### С. ЗАКОН О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ И ВОЗНАГРАЖДЕНИИ СУДЕЙ (ЗАКОН LXVII 1997 ГОДА)

45. В соответствии с подпараграфами (ha) и (hb) статьи 57(2) Закона об организации и управлении судами судья имел право исполнять обязанности по достижении общего пенсионного возраста, до 70-летнего возраста.

#### D. ПАРЛАМЕНТСКОЕ РЕШЕНИЕ № 46/1994 (IX.30) OGY О РЕГЛАМЕНТЕ ПАРЛАМЕНТА

46. Согласно статье 45(1) парламентского решения № 46/1994 (IX.30) OGY о регламенте Парламента Венгрии:

«Президент республики, члены Правительства Венгрии, председатель Конституционного суда, председатель Верховного суда, главный прокурор, ombudsmen, председатель Государственного офиса аудита, а также лица, которые должны докладывать парламенту во время дебатов по их докладам, и члены Европарламента Венгрии во время дебатов по вопросам европейской интеграции имеют право участвовать в заседаниях парламента и выступать на них».

#### E. ЗАКОН О КОНСТИТУЦИИ ВЕНГЕРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (С ИЗМЕНЕНИЯМИ) (ЗАКОН № CLIX 2011 ГОДА), КОТОРЫЙ ВСТУПИЛ В СИЛУ 2 ДЕКАБРЯ 2011 Г.

47. Конституция Венгрии 1949 года была изменена следующим образом в части избрания председателя Курии:

#### «Статья 1

Конституция изменяется в следующей статье:

«Статья 79. В соответствии с частью 3 статьи 26 Основного закона парламент избирает председателя Курии не позднее 31 декабря 2011 г.»».

#### F. ОСНОВНОЙ ЗАКОН ВЕНГРИИ ОТ 25 АПРЕЛЯ 2011 Г., КОТОРЫЙ ВСТУПИЛ В СИЛУ 1 ЯНВАРЯ 2012 Г.

48. Статьи 25 и 26 Основного закона предусматривают следующее:

#### «Статья 25

(1) Судами выполняется деятельность по осуществлению правосудия. Высшим судебным органом является Курия.

(2) Суд принимает решения:

a) по уголовным делам, частноправовым спорам, иным делам, определенным законом;

b) относительно законности административных решений;

c) относительно несоответствия законодательству постановлений органов местного самоуправления;

d) относительно установления факта неисполнения органом местного самоуправления обязанности по созданию правовых актов, которые предусматриваются законодательством.

(3) Курия, кроме указанных в абзаце (2) решений, обеспечивает единство применения права судами, принимает решения, касающиеся обязательной для судей единой судебной практики...

(8) Подробные правила организации и управления судами и о правовом статусе и вознаграждении судей регулируются кардинальным законом (*sarkalatos törvény*)<sup>1</sup>...

#### Статья 26

(1). Судьи независимы и подчиняются только закону, относительно судопроизводства порядка проведения они не могут получать указаний. Полномочия судьи могут быть прекращены только по причине и в рамках процедуры, которые предусматриваются кардинальным законом. Судьи не могут быть членами партий и не имеют права заниматься политической деятельностью.

(2) Профессиональных судей в соответствии с кардинальным законом назначает Президент Венгрии. Судьями могут быть граждане, достигшие 30 лет. За исключением председателя Курии, судья может занимать должность до достижения общего пенсионного возраста.

(3) Председателя Курии из числа судей по представлению Президента Венгрии избирает Государственное Собрание сроком на девять лет. Для избрания председателя Курии необходимы две трети голосов депутатов Государственного Собрания...».

<sup>1</sup> Кардинальные законы требуют для принятия или изменения большинство в две трети голосов.

## Г. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОСНОВНОГО ЗАКОНА ВЕНГРИИ, КОТОРЫЕ ВСТУПИЛИ В СИЛУ 1 ЯНВАРЯ 2012 Г.

49. Переходные положения Основного закона Венгрии в соответствующих частях предусматривают следующее:

### «...Статья 11

... (1) Правопреемником Верховного суда, Национального совета юстиции и их председателя являются Курия в части управления судопроизводством и председатель Национального судебного офиса в части управления судами за исключениями, предусмотренными соответствующим кардинальным законом.

(2) Полномочия председателя Верховного суда и председателя и членов Национального совета юстиции прекращаются после вступления в силу Основного закона<sup>1</sup>.

### Статья 12

(1) Если судья достиг общего пенсионного возраста, определенного частью 2 статьи 26 Основного закона, до 1 января 2012 г., его полномочия прекращаются 30 июня 2012 г. Если судья достигает общего пенсионного возраста, определенного частью 2 статьи 26 Основного закона, в период с 1 января по 31 декабря 2012 г., его полномочия прекращаются 31 декабря 2012 г. <...>

### Статья 31

... (2) ... Переходные положения составляют часть Основного закона...»<sup>2</sup>.

## Н. ЗАКОН ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИИ СУДАМИ (ЗАКОН № CLXI 2011 ГОДА), КОТОРЫЙ ВСТУПИЛ В СИЛУ 1 ЯНВАРЯ 2012 Г.

50. В соответствующих частях Закона об организации и управлении судами установлено следующее:

### «...Глава II

#### Организация судов

#### 6. Курия

#### Статья 24

Курия:

(а) рассматривает в случаях, предусмотренных законом, жалобы, поданные на решения трибунала или высокого суда;

(б) рассматривает ходатайства об экстраординарном пересмотре окончательного судебного решения;

(с) принимает резолюции о единообразии (*jogegységi határozat*), обязательные для всех судов;

(d) анализирует судебную практику по делам, закрытым окончательным решением, исследует и изучает прецедентную практику судов;

(e) публикует руководящие резолюции (*elvi bírósági határozat*), [принятые Курией], и руководящие решения (*elvi bírósági döntés*), [принятые нижестоящими судами];

(f) рассматривает противоречия местных актов с другим законодательством и вопросы их недействительности;

(g) рассматривает вопросы установления неисполнения местных органов власти их предусмотренных законом обязанностей;

(h) действует в других делах в пределах своей компетенции...

## Глава VIII

### Председатель Курии и должностные лица суда

#### 32. Председатель Курии

#### Статья 114

(1) Председатель Курии избирается парламентом из числа судей, назначенных на неопределенный срок и имеющих не менее пяти лет стажа работы в качестве судьи в соответствии с частью 3 статьи 26 Основного закона...

## Глава XV

### Переходные положения

58. Первые выборы председателя Национального судебного офиса и председателя Курии

#### Статья 177

(1) Президент республики впервые выдвигает кандидатуры председателя Национального судебного офиса и председателя Курии не позднее 15 декабря 2011 г. Кандидатов заслушивает комитет парламента по вопросам юстиции.

(2) Парламент впервые избирает председателя Национального судебного офиса и председателя Курии к 31 декабря 2011 г. <...>

60. Определение даты истечения полномочий и начала новых полномочий

#### Статья 185

(1) Полномочия Национального совета юстиции (далее – НСЮ) и его членов, председателя, а также председателя и заместителя председателя Верховного суда, и руководителя и заместителя руководителя офиса НСЮ прекращаются после вступления в силу Основного закона.

(2) Полномочия председателя Национального судебного офиса и председателя курии начинаются 1 января 2012 г. <...>

#### Статья 187

Полномочия должностных лиц суда, назначенных до 1 января 2012 г., действуют в течение срока, определенного для их назначений, за исключением установленного статьей 185(1).

<sup>1</sup> Четвертая поправка к Основному закону от 25 марта 2013 г. перенесла текст статьи 11 переходных положений в пункт 14 Окончательных положений Основного закона.

<sup>2</sup> Первая поправка к Основному закону от 18 июня 2012 г. и ее статья 1(1) добавили пункт 5 в Окончательные положения Основного закона, указав, что переходные положения составляют часть Основного закона.

**Статья 188**

(1) Правопреемником Верховного суда, Национального совета юстиции и его председателя является Курия для целей деятельности, относящейся к осуществлению правосудия, и, в отношении управления судами, председатель Национального судебного офиса, если иное не установлено кардинальными законами...».

51. В соответствии со статьей 173 Закона статья 177 вступила в силу в день после ее опубликования (3 декабря 2011 г.), а статьи 185, 187 и 188 вступили в силу 1 января 2012 г.

**I. ЗАКОН О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ И ВОЗНАГРАЖДЕНИИ СУДЕЙ (ЗАКОН № CLXII 2011 ГОДА), КОТОРЫЙ ВСТУПИЛ В СИЛУ 1 ЯНВАРЯ 2012 Г.**

52. Соответствующие части Закона о правовом статусе и вознаграждении судей, действовавшие в период, относящийся к обстоятельствам дела, предусматривали следующее:

**«...Статья 90**

Судья освобождается [от судейской службы]:

...(h) если судья:

(ha) достиг применимого пенсионного возраста (далее – верхний возрастной предел). Это положение не применяется к председателю Курии...

**Статья 227**

(1) Лицо, занимавшее должность председателя Верховного суда до вступления в силу настоящего закона, руководствуется положениями Закона № XXXIX 2000 года о вознаграждении и льготах президента республики, премьер-министра, спикера палаты, председателя Конституционного суда и председателя Верховного суда, насколько оно имеет право на льготы в соответствии со статьями 26(1) и 22(1) Закона № XXXIX 2000 года о вознаграждении и льготах президента республики, премьер-министра, спикера палаты, председателя Конституционного суда и председателя Верховного суда, если оно достигло пенсионного возраста на момент вступления в силу настоящего Закона и обратилось за предоставлением льгот...

**Статья 230**

(1) Положения настоящего закона применяются к судьям, достигшим верхнего возрастного предела до 1 января 2013 г., с учетом различий, установленных в пунктах (2) и (3).

(2) Если судья достиг верхнего возрастного предела до 1 января 2012 г., первоначальной датой периода освобождения является 1 января 2012 г., тогда как датой закрытия является 30 июня 2012 г., и его судейские полномочия прекращаются 30 июня 2012 г. Предложение по поводу освобождения делается в момент, который делает возможным принятие решения об освобождении не позднее 30 июня 2012 г.

(3) Если судья достигает верхнего возрастного предела между 1 января и 31 декабря 2012 г., первоначальной датой периода освобождения явля-

ется 1 июля 2012 г., а датой закрытия является 31 декабря 2012 г., и его судейские полномочия прекращаются 31 декабря 2012 г. Предложение по поводу освобождения должно быть сделано в момент, который делает возможным принятие решения об освобождении не позднее 31 декабря 2012 г.».

**J. РЕШЕНИЕ № 33/2012 (VII.17) АВ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
ОТ 16 ИЮЛЯ 2012 Г.**

53. Омбудсмен Венгрии обратился в Конституционный суд по поводу ретроспективного уменьшения пенсионного возраста судей. В своем решении от 16 июля 2012 г. Конституционный суд признал неконституционными и соответственно отменил положения об обязательном пенсионном возрасте судей (статьи 90(ha) и 230 Закона 2011 года) с 1 января 2012 г. (даты вступления в силу Закона о правовом статусе и вознаграждении судей). Конституционный суд указал, что новое правило нарушало конституционные требования о судебной независимости по «формальным» и «материальным» основаниям. С формальной точки зрения кардинальный закон должен определять длительность судейской службы и пенсионный возраст, чтобы гарантировать несменяемость судей. Ссылка на «общий пенсионный возраст» в обычном законе не удовлетворяет данному требованию. С учетом неконституционности нормы новое правило повлекло увольнение судей в течение краткого трехмесячного периода. Несмотря на относительную свободу законодателя в определении максимального возраста службы судей и тот факт, что конкретный возраст не может быть выведен из Основного закона, Конституционный суд указал, что введение пониженного пенсионного возраста судей должно осуществляться постепенно с целесообразным переходным периодом и без нарушения принципа несменяемости судей. Чем больше разница между новым пенсионным возрастом и 70-летним возрастом, тем продолжительнее переходный период, требуемый для введения сниженного пенсионного возраста. Иначе была бы нарушена несменяемость судей, которая составляет существенный элемент независимости судебных органов.

54. После решения Конституционного суда от 16 июля 2012 г. Парламент Венгрии принял Закон № XX 2013 года об отмене статьи 230, изменении статьи 91 и добавлении статьи 233/С в Закон № CLXII 2011 года, вступивший в силу 2 апреля 2013 г. В соответствии с измененным порядком снижение обязательного пенсионного возраста до единого предела в 65 лет вступало в силу 1 января 2023 г. Переходные положения применялись к периоду со 2 апреля 2013 г. (вступления в силу поправки) и по 31 декабря 2022 г. Во время этого периода предельный возраст обязательного выхода на пенсию должен был колебаться от 70 до 65 лет

с учетом даты рождения заинтересованного лица (чем старше судья, тем больше подготовительного времени отводилось ему до обязательного выхода на пенсию). Для тех судей, которые уже были затронуты правилами обязательного ухода на пенсию, новый закон предусматривал возможность выбора из трех вариантов в 30-дневный срок с момента вступления поправки в силу. Во-первых, они могли требовать предоставления резервной должности в суде, из которого ушли на пенсию, с получением разницы между их пенсионным пособием и 80% от последнего базового денежного содержания (то есть исчисленного без дополнительных выплат, получаемых на высших должностях, и так далее), и раз в три года они могли привлекаться для исполнения судейских или управленческих задач не более чем на два года. Во-вторых, они могли обратиться за восстановлением на обычной судейской должности. В этом случае они также имели бы право на выплату денежного содержания за период неконституционно осуществленного выхода на пенсию. Однако они не могли быть восстановлены на прежних высших должностях, таких как председатель суда (заместитель председателя) или председатель коллегии (заместитель председателя коллегии), если данная должность была в это время занята. В-третьих, те, кто не требовал восстановления или назначения на резервную должность, имели право на разовую компенсацию, равную одному годовому денежному содержанию.

**К. РЕШЕНИЕ № 3076/2013 (III.27) АВ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
ОТ 19 МАРТА 2013 Г.**

55. Заместитель председателя Верховного суда, назначенный президентом республики на шесть лет с 15 ноября 2009 г. по предложению заявителя, был также отстранен от исполнения своих обязанностей с 1 января 2012 г. в силу статьи 185(1) Закона об организации и управлении судами (Закон № CLXI 2011 года), которая предусматривала, что полномочия заместителя председателя Верховного суда прекращаются после вступления в силу Основного закона (см. § 50 настоящего Постановления). Бывший заместитель председателя Верховного суда подал в Конституционный суд жалобу в порядке конституционного судопроизводства, ссылаясь на то, что прекращение его полномочий нарушало верховенство права, запрет ретроактивного применения законодательства и его право на средство правовой защиты. В своем решении № 3076/2013 (III.27) АВ, вынесенном восемью голосами против семи, Конституционный суд отклонил жалобу в порядке конституционного судопроизводства. Он указал, что досрочное прекращение полномочий заявителя в качестве заместителя председателя Верховного суда не нарушило Основной закон, поскольку было достаточно обосновано широкомас-

штабной реорганизацией судебной системы и важными изменениями задач и компетенции председателя Курии. Он отметил, что задачи и компетенция Курии расширились, в частности, в отношении надзора за законностью постановлений муниципальных советов. В соответствующих частях в решении указывалось следующее:

«...[30]1. Оспариваемое законодательное положение прекратило мандат должностного лица судебного органа, независимой ветви государственной власти, чей статус регулируется Конституцией.

[31]. Заместитель председателя Верховного суда являлся одним из должностных лиц судебных органов, чей срок полномочий регулировался статьей 48(1) Конституции. Эта конституционная норма предусматривала, что заместитель председателя Верховного суда назначается президентом республики по предложению председателя Верховного суда. В соответствии со статьей 69(1) старого АОАС [Закона № LXVI 1997 года об организации и управлении судами, далее – АОАС] срок полномочий заместителя председателя продолжался шесть лет. Один из элементов системы разделения властей заключался в том, что Конституция отличала назначение должностных лиц высшего суда от обычной системы назначения должностных лиц суда за счет передачи их назначения в руки другой ветви власти, а именно парламента в случае председателя Верховного суда и президента республики в случае заместителя его председателя. Тот факт, что бывший АОАС предусмотрел более длительный срок для должностных лиц суда, чем мандат правительства (тем самым перекрыв правительственные циклы), составлял одну из конституционных гарантий независимости судебных органов, одной из ветвей государства.

[32]. Основной закон и новый АОАС сохранили это различие в отношении должностных лиц Курии. Хотя Основной закон не регулирует назначение и увольнение заместителя председателя, новый АОАС содержит норму, аналогичную предыдущей. Согласно его статье 128(1) заместители председателя Курии назначаются президентом республики по предложениям председателя Курии. Срок их полномочий определен в шесть лет, как предусмотрено в статье 127(1). Согласно этому положению объявление о прекращении полномочий заместителя председателя односторонним решением государства, то есть увольнение, также относится к компетенции президента республики (см. решение № 176/1991 (IX.4) KE президента республики).

[33]. В соответствии со статьей 73 бывшего АОАС и статьей 138 нового АОАС срок полномочий должностного лица суда прекращается по общему правилу после истечения определенного периода, на который он назначался. Однако он может быть прекращен досрочно в случае отставки, соглашения сторон, утраты статуса судьи и (если оценка устанавливает несоответствие должностного лица занимаемой должности) увольнение.

[34]...2. С учетом прецедентной практики Конституционного суда отмечается, что сокращение установленного срока назначения в законодательстве не признается неконституционным автоматически, если достигнуты определенные

условия. Конституционный суд установил [в решении № 5/2007 (II.27) АВ], что “[с]окращение установленного срока назначений должностных лиц государства может быть обусловлено объективными или субъективными причинами, определенными законом (отставка, смерть, выявление несоответствия занимаемой должности, применение конкретной причины для увольнения или иной причины, прямо затрагивающей срок полномочий, такой как структурные изменения учреждения)” (АВН 2007, 120, 126.). Конституционный суд отмечает, что в дополнение к организационной реструктуризации важные изменения функций организации, то есть ее полномочий и задач, могут потребовать законодательного вмешательства. Конкретно во время отбора должностного лица компетенции, требуемые для новых функций организации, не могут быть оценены. Однако нельзя исключать, что новые задачи организации потребуют назначения лица с другими подходами, профессиональным опытом и практикой.

[35]. Соответственно, Конституционный суд должен был рассмотреть в настоящем деле, затронуло ли введение в действие Основного закона функции и задачи высшего судебного органа таким способом, который оправдывал досрочное прекращение полномочий заместителя председателя.

[36]. Верховный суд был переименован в Курию. Основной закон и новый АОАС основательно изменили центральное управление судебной системы. Статья 11 переходных положений Основного закона отделила профессиональное руководство судебной деятельностью и организационное управление судебной системой друг от друга на институциональном и персональном уровнях. Она установила, что правопреемниками Верховного суда, Национального совета юстиции и их председатели является Курия, что касается судебной деятельности, и, что касается управления судами, если иное не предусмотрено кардинальным законом, председатель Национального судебного офиса. Из-за этого изменения центрального управления судебных органов статья 11 (2) переходных положений прекратила полномочия председателя Верховного суда и председателя и членов Национального совета юстиции после вступления в силу Основного закона. Это положение не прекратило полномочия заместителя председателя, хотя его мандат регулировался Конституцией...

[37]. При вступлении в силу Основного закона и нового АОАС функции Курии расширились и приобрели новые задачи. Согласно Основному закону она получила юрисдикцию для надзора за законностью постановлений муниципальных советов и установления того, соблюдает ли местное управление его предусмотренные законом обязанности. Новый АОАС содержит новую главу о коллегии Курии по местному управлению и подробные правила о процессуальных нормах, связанных с вышеупомянутой компетенцией.

[38]. Компетенция Курии в обеспечении единообразного применения закона [последовательности прецедентной практики] также расширилась. Помимо резолюций, способствующих единству практики (*jogegységi határozat*), она приобрела право публиковать судебные резолюции теоретического значения (*elvi bírósági határozat*) и анализировать прецедентную практику на основе окончательных и обязательных решений.

[39]. Поскольку обеспечение последовательного применения закона стало одной из основных задач Курии, на ее председателя была возложена ответственность, помимо внутреннего управления Курией, за обеспечение профессионального руководства мониторингом, развитием и последовательностью прецедентной практики в отношении всей судебной системы.

[40]. Новый АОАС в отдельной главе о единообразном применении закона содержит более подробное и углубленное регулирование задач и полномочий, содержащихся в старом АОАС, и устанавливает новые задачи судебной организации в целом и ее должностных лиц. В то время как соответствующая глава старого АОАС упоминала председателя Верховного суда только дважды, новый АОАС называет председателя или заместителя председателя как носителей 13 конкретных задач и полномочий. В частности, председатели апелляционного суда должны информировать председателя Курии о любом решении, имеющем теоретическое значение, принятое судом под их надзором, о возникновении практики, основанной на отклоняющихся принципах, или об окончательных решениях, основанных на отклоняющихся принципах. Председатели и руководители подразделений высших судов, а также руководители подразделений региональных административных и трудовых судов имеют сходные обязанности по информированию председателя Курии непосредственно. Предложение о публикации решения теоретического значения должно быть обращено к председателю Курии, и именно председатель Курии должен быть уведомлен председателем Национального судебного офиса о необходимости инициировать процедуру единообразия.

[41]. Председатель Курии на ежегодной основе определяет темы, которые должны быть рассмотрены группами анализа прецедентной практики. Он назначает руководителей и членов этих групп. Если анализ указывает на необходимость в законодательных изменениях, председатель Курии предлагает председателю Национального судебного офиса представить такое обращение. Председатель Курии предлагает издательской группе публикацию решения, рассматриваемого в качестве решения, имеющего теоретическое значение. Он имеет право распорядиться о проведении процедуры единообразия на основании предложения председателя Курии, который также председательствует в таком разбирательстве (в дополнение к заместителю председателя и руководителю или заместителю руководителя компетентного подразделения). В разбирательстве о единообразии, затрагивающем более одного подразделения, может председательствовать только председатель или заместитель председателя Курии. Точно так же, если цель разбирательства о единообразии заключается в изменении или отмене предыдущей резолюции о единообразии или выработке позиции по принципиальному вопросу, в группе единообразия может председательствовать только председатель или заместитель председателя Курии.

[42]. Статья 123(2) нового АОАС предусматривает, что “заместитель председателя Курии может заменять председателя... со всеми полномочиями”. Следовательно, ясно, что изменение судебной системы серьезно затрагивает функции не

только председателя, но и заместителя председателя Курии. Из возможности замены осуществляющего все полномочия председателя (которая может иметь место в любое время, если председатель сталкивается с любыми препятствиями или его должность вакантна) следует, что должно иметь место постоянное и тесное сотрудничество между председателем и заместителем председателя Курии. Кроме осуществления замены, заместитель председателя Курии «выполняет задачи, которые возлагает на него регламент суда» (см. статью 123(2) нового АОАС). Это правовое полномочие позволяет заместителю председателя Курии исполнять некоторые задачи председателя Курии на постоянной основе и освободить его [от определенных обязанностей].

[43]. По мнению Конституционного суда, полномасштабная реструктуризация судебной системы и важные изменения, относящиеся к функциям и задачам Курии и его председателя, значительно изменили правовое положение председателя по сравнению с датой, когда был назначен заместитель председателя Курии. Все это с необходимостью влечет одновременное изменение его функций, задач и компетенций заместителя председателя Курии.

[44]. С учетом этих изменений доверительные отношения между председателем и заместителем председателя Курии, воплощенные в конституционном и законодательном регулировании, имеют возрастающее значение.

[45] Соответственно, Конституционный суд считает, что эти изменения обеспечивают достаточное оправдание для досрочного прекращения полномочий заявителя...».

56. Семь судей не согласились с этим мнением и полагали, что изменения относительно судебной системы, новой Курии и личности ее председателя фундаментально не затронули статус заместителя председателя. Положение заместителя председателя в организации высшей судебной инстанции не изменилось. Согласно Закону об организации и управлении судами 1997 года заместитель председателя уже имел право заменять председателя Верховного суда в части его управленческих задач в Верховном суде, но не в отношении его функций председателя Национального совета юстиции. Несогласившиеся судьи заключили, что преждевременное прекращение срока полномочий заявителя ослабило гарантии разделения властей, противоречило запрету ретроактивного применения законодательства и нарушило принцип верховенства права и право на средство правовой защиты.

### III. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ПОВОДУ СИТУАЦИИ В ВЕНГРИИ, ВКЛЮЧАЯ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАЯВИТЕЛЯ В КАЧЕСТВЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СУДА

#### A. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

57. Соответствующие извлечения из заключения об Основном законе Венгрии, принято-

го Венецианской комиссией на 87-й пленарной сессии (г. Венеция, 17–18 июня 2011 г., CDL-AD(2011)016), предусматривают следующее:

«...107. Согласно статье 25(1) новой Конституции «Курия» (историческое название Верховного суда в Венгрии) является высшим судебным органом Венгрии. В отсутствие переходных положений и несмотря на тот факт, что правила выборов его председателя в новой Конституции остались неизменными, возникает вопрос: повлечет ли изменение названия судебного органа замену председателя Верховного суда новым председателем «Курии»? Что касается судей, они «назначаются президентом республики, как предусмотрено кардинальным законом» (статья 26(2)). Это также оставляет возможность для интерпретации относительно необходимости изменения (или неизменности) состава высшего органа.

108. Как предусмотрено статьей 26(2), общий пенсионный возраст также применяется к судьям. Понимая, что уменьшение пенсионного возраста судьи (с 70 до 62 лет) является частью предусмотренной реформы судебной системы, Венецианская комиссия находит эту меру спорной в свете ключевых принципов и правил относительно независимости, статуса и несменяемости судей. Согласно различным источникам это положение имело следствием то, что примерно 300 наиболее опытных судей должны уволиться в течение года. Соответственно, должны быть заполнены около 300 вакансий. Это может подорвать оперативные возможности судов и затронуть непрерывность и правовую безопасность, а также создать возможность ненадлежащего влияния на состав судебных органов. В отсутствие достаточно ясной информации о причинах, повлекших принятие этого решения, Венецианская комиссия надеется, что будут найдены адекватные решения в контексте реформ, которые в соответствии с требованиями верховенства права учтут сложности и проблемы, порождаемые этой мерой...

140. Как указывалось ранее, ссылка во втором параграфе Завершающих положений Конституции 1949 года, по-видимому, противоречит заявлению преамбулы, в соответствии с которым Конституция Венгрии 1949 года признается недействующей. Венецианская комиссия склонна толковать это явное противоречие как подтверждение того факта, что указанное заявление не имеет правового значения. Тем не менее властям Венгрии рекомендуется конкретно прояснить сложившуюся ситуацию. Принятие переходных положений (как того требует третий параграф Завершающих положений), имеющих особое значение в свете наличия для некоторых положений новой Конституции, возможно, расходящихся толкований, может быть использовано как прекрасная возможность для предоставления необходимых разъяснений. Это не может быть использовано как средство прекращения полномочий лиц, избранных или назначенных в соответствии с прежней Конституцией...».

58. В позиции Правительства Венгрии по поводу этого заключения, переданной министром иностранных дел Венгрии 6 июля 2011 г. (см. CDL(2011)058), власти Венгрии полностью поддержали предложение в § 140 заключения и заверили

Венецианскую комиссию, что разработка переходных положений Основного закона не будет использована для прекращения полномочий лиц, избранных при ранее действующем правовом режиме.

59. Соответствующие извлечения из заключения о Законе о правовом статусе и вознаграждении судей (Закон № CLXII 2011 года) и Законе об организации и управлении судами (Закон № CLXI 2011 года), принятого Венецианской комиссией на ее 90-й пленарной сессии (г. Венеция, 16–17 марта 2012 г., CDL-AD(2012)001), предусматривают следующее:

#### «...2. Председатель Курии

111. В своем заключении о новой Конституции Венецианская комиссия указала властям Венгрии, что принятие переходных положений “не может быть использовано как средство прекращения полномочий лиц, избранных или назначенных в соответствии с прежней Конституцией”. В своем ответе Венецианской комиссии власти Венгрии подчеркнули, что “Венгрия полностью поддерживает это предположение и заверяет, что разработка переходных положений Основного закона не будет использована для прекращения полномочий лиц, избранных при ранее действующем правовом режиме”.

112. Статья 25 Основного закона предусматривает, что высшим судебным органом является Курия. Согласно статье 11 Временных положений Основного закона Курия является наследницей (правопреемницей) Верховного суда. Все судьи Верховного суда сохраняют полномочия в качестве судей, за исключением его председателя. Статья 114 АОАС [Закона об организации и управлении судами] установила новый критерий для выборов нового председателя, который влечет непригодность бывшего председателя Верховного суда в качестве председателя Курии. Данный критерий учитывает время службы в качестве судьи в Венгрии, а не время службы в качестве судьи, например, в Европейском Суде. Многие полагают, что новый критерий был направлен на предотвращение того, чтобы конкретное лицо, действующий председатель Верховного суда, могло быть избрано председателем курии. Хотя закон был сформулирован в общих выражениях, его действие было направлено против конкретного лица. Подобные законы противоречат верховенству права.

113. В некоторых странах действуют правила, учитывающие периоды, которые судьи провели за границей. Статья 28.3 ALSRJ [Закона о правовом статусе и вознаграждении судей] указывает, что длительная командировка судьи засчитывается в срок службы в должности, которую он занимал до начала периода пребывания за границей. Закон не предусматривает минимального срока, который судья должен был провести в Венгрии до нахождения за границей. Таким образом, должны быть введены правила эквивалентности национальных и международных функций, особенно что касается требований, которые должны быть исполнены для того, чтобы лицо было назначено председателем Курии. Кроме того, весьма необычно вводить правила, которые являются ретроактивными и влекут отстранение от высшей должности, такой как председатель Курии.

114. Неравное обращение с судьями Верховного суда и их председателем трудно оправдать. Власти Венгрии, по-видимому, утверждали, что природа задач председателя Курии и Верховного суда радикально отличается и что последний был более вовлечен в административные дела как председатель бывшего Национального совета юстиции, тогда как председатель Курии будет заниматься больше материальным правом и обеспечивать единство прецедентной практики. Однако этот довод не убедителен. Опыт Европейского Суда по правам человека мог быть особенно полезен для выполнения задач председателя Курии.

115. Поскольку положение Основного закона по поводу условий выдвижения председателя Курии могло восприниматься в качестве попытки избавиться от конкретного лица, которое могло быть кандидатом в председатели, которое служило председателем преемника Курии, закон может действовать в качестве разновидности санкции против бывшего председателя Верховного суда. Даже если это не так, впечатление того, что это могло быть так, влечет угрозу сдерживающего влияния, что угрожает независимости судебных органов...».

60. Соответствующие извлечения из заключения о кардинальных законах о судебных органах, измененных после принятия вышеупомянутого заключения CDL-AD(2012)001 о Венгрии, принятого Венецианской комиссией на ее 92-й пленарной сессии (г. Венеция, 12–13 октября 2012 г., CDL-AD(2012)020), гласят следующее:

#### «...XII. Переходные вопросы – отставка судей и председатель Курии

74. Изменения в ALSRJ (Закон № CLXII 2011 года о правовом статусе и вознаграждении судей) не относились к критике, высказанной в заключении Венецианской комиссии о положениях о пенсионном возрасте. Все судьи, которые достигали возрастного предела не позднее 31 декабря 2012 г., были освобождены Указом президента от 7 июля 2012 г.

75. Венецианская комиссия учитывает решение № 33/2012 (VII.17) *AB határozat* от 16 июля 2012 г. Конституционного суда Венгрии, которое признало уменьшение предельного возраста неконституционным. Она исходит из того, что власти Венгрии будут соблюдать это решение и обеспечить его исполнение, то есть восстановят бывших судей в прежних должностях. Представляется, что трудовые суды стали восстанавливать в должности отставных судей. Делегация Венецианской комиссии, однако, узнала, что исполнение этого решения привело к значительной правовой неопределенности. В то время как правовая основа досрочной отставки была отменена с эффектом *ex tunc*<sup>1</sup>, индивидуальные решения Президента Венгрии, уволившего примерно 10% судей Венгрии, считаются сохранившими силу, даже если их правовая основа перестала существовать. Президент Венгрии не отменил их. Законодатель должен принять нормы, восстанавливающие уволенных судей в их прежней должности, не требуя от них прохождения процедуры переназначения.

<sup>1</sup> *Ex tunc* (лат.) – изначально, ранее. Вероятно, имеется в виду, что отмене придана обратная сила (*примеч. переводчика*).

76. Председатель НЮ [Национального судебного офиса] предложила заинтересованным судьям подавать жалобы в трудовые суды с целью отмены их увольнения. Несколко судей уже выиграли споры в трудовых судах, но эти решения были обжалованы председателем НЮ, поскольку она не согласилась с их мотивировкой. Еще более важно, что даже окончательные решения трудовых судов не повлекли восстановление в прежней должности заинтересованных судей, и они должны пройти новую процедуру назначения и могут быть переведены в другие суды, а не в те, в которых работали до своего увольнения.

77. В сентябре 2012 года власти Венгрии ввели законодательное предложение № Т/8289, которое изменило переходные положения Основного закона, установив новый пенсионный возраст 65 лет для судей и прокуроров. Судьи старше 65 лет должны (после переназначения) иметь возможность продолжать исполнять обязанности в течение года до отставки. Законодательное предложение, однако, обходит молчанием то, как уволенные судьи должны восстанавливаться, оставив открытым только путь через трудовые суды.

78. Делегации Венецианской комиссии сообщили, что автоматическое восстановление невозможно, поскольку тем временем назначены новые судьи и не все судьи хотели восстановления. Венецианская комиссия придерживается мнения о том, что должна существовать возможность поиска законодательного решения, которая принимает во внимание различные случаи.

79. Кроме того, законодательное предложение предусматривает, что судьи старше 62 лет не могут занимать руководящие должности в судах. Это касается восстановленных судей, но в будущем также всех других судей, которым исполнилось 63 года. Они теряют руководящее положение и должны будут заканчивать карьеру как рядовые судьи. Помимо того факта, что эти судьи являются наиболее опытными, чтобы руководить судами, такое ограничение составляет очевидную дискриминацию по признаку возраста. Делегации сообщили, что эти опытные судьи должны готовить более молодых судей, а не занимать руководящее положение в судах. Данный аргумент трудно принять, поскольку молодые судьи учатся у старших именно тогда, когда видят, как они действуют на руководящих должностях.

80. Положение уволенных судей весьма неудовлетворительно. Законодатель должен принять нормы, восстанавливающие судей, которые этого хотят, в прежнем положении без предъявления к ним требования о прохождении процедуры переназначения.

81. Венгерский законодатель не рассмотрел замечания о требованиях к выдвижению председателей Курии, которые должны быть пересмотрены...».

## В. КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СОВЕТА ЕВРОПЫ

61. Соответствующие извлечения из пресс-релиза, опубликованного 12 января 2012 г. Комиссаром по правам человека Совета Европы, содержат, в частности, следующие положения:

«Кроме того, Комиссар отметил меры, принятые в Венгрии, которые могут подорвать независимость судебных органов. Как следствие понижения пенсионного возраста судей, в настоящее время требуется назначить более чем 200 новых судей. Эта мера сопровождалась изменением процедуры таких назначений, которая сейчас основывается на решении одного политически назначенного лица. Кроме того, Комиссар считает неудачным, что как следствие нового закона для судебных органов, мандат председателя Верховного суда прекращен до окончания установленного срока. Подход, согласно которому судей назначает председатель Национального судебного офиса, который назначается Правительством Венгрии на девять лет, вызывает серьезные оговорки. Судебные органы должны быть защищены от ненадлежащего политического вмешательства».

## С. ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ СОВЕТА ЕВРОПЫ

62. 10 июня 2013 г. Комитет по соблюдению обязанностей и обязательств государств-членов (далее – Комитет по мониторингу) Парламентской Ассамблеи Совета Европы принял доклад по «Требованию о начале процедуры мониторинга в отношении Венгрии» (*Request for the opening of a monitoring procedure in respect of Hungary*). Комитет по мониторингу рекомендовал начать процедуру мониторинга в отношении Венгрии по причине серьезной и стойкой озабоченности относительно пределов соблюдения страной своих обязанностей поддержания наивысших возможных стандартов демократии, прав человека и верховенства права. Соответствующие извлечения пояснительного меморандума к докладу в части дела заявителя предусматривают следующее:

### «...4.3.3. Увольнение председателя Верховного суда

113. Курия, учрежденная Основным законом, является правопреемницей Верховного суда Венгрии. Кардинальный закон о судебных органах предусматривает, что все судьи Верховного суда могут служить до конца их мандата. Однако исключение было сделано для председателя Верховного суда, который должен был быть переизбран. Кроме того, был принят новый критерий для выборов председателя Верховного суда. Согласно новому критерию кандидат должен был иметь не менее пяти лет опыта работы в качестве судьи в Венгрии. Время, проведенное в международных трибуналах, не принимается в расчет.

114. Неравное обращение с председателем Верховного суда является весьма спорным. Эти новые положения многими рассматриваются как принятые исключительно для увольнения действующего председателя Верховного суда Баки, который ранее критиковал правительственную политику судебной реформы и который успешно оспорил ряд правительственных решений и законов в Конституционном суде. Бака был судьей от Венгрии в Европейском Суде с 1991 по 2007 год и был избран председателем Верховного суда

Парламентом Венгрии в июне 2009 года. Бака ранее не отработал пять лет в качестве судьи в Венгрии и поэтому, несмотря на 17-летний опыт в качестве судьи Европейского Суда, не мог занять пост председателя Курии. Распространенное представление о том, что эти правовые нормы были приняты против конкретного лица, усиливается тем фактом, что в июне 2011 года Парламент Венгрии принял решение, которое приостановило все процедуры назначения судей до 1 января 2012 г., когда Бака будет смещен. Всё это имело место, несмотря на загруженность делами, которая часто упоминалась властями в качестве одной из основных причин реформы судебных органов. Как отмечалось Венецианской комиссией, общие формулировки правовых норм, которые в действительности были направлены против конкретного лица или лиц, противоречат верховенству права. Кроме того, политически мотивированное увольнение председателя Верховного суда могло иметь сдерживающее влияние, способное угрожать независимости судебных органов...».

**63.** 25 июня 2013 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы не стала начинать процедуру мониторинга в отношении Венгрии, но решила внимательно наблюдать за ситуацией в стране. Парламентская Ассамблея Совета Европы призвала власти Венгрии продолжать открытый и конструктивный диалог с Венецианской комиссией (Резолюция № 1941(2013)).

## D. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

### 1. Европейская комиссия

**64.** 12 декабря 2011 г. действовавший тогда Комиссар Европейского союза по вопросам юстиции Вивиан Реддинг (*Viviane Reding*) написала письмо Правительству Венгрии по поводу пенсионного возраста судей. В приложении к письму также затрагивались вопросы председателя нового Национального судебного офиса и преобразование Верховного суда в Курию, в частности, досрочное прекращение полномочий заявителя в качестве председателя Верховного суда. Венгерское правительство ответило на это письмо, и 11 января 2012 г. Европейская комиссия выступила с заявлением о положении в Венгрии.

**65.** 17 января 2012 г. Европейская комиссия решила начать «ускоренное» разбирательство о нарушении против Венгрии, в частности, по поводу снижения нового пенсионного возраста для судей, прокуроров и нотариусов с 70 лет до общего пенсионного возраста (62 года)<sup>1</sup>. Европейская комиссия отметила, что правила Европейского союза о равном обращении при трудоустройстве (Директива № 2000/78/ЕС) запретили дискри-

<sup>1</sup> Статья 258 Договора о функционировании Европейского союза (TFUE) наделяет Комиссию как хранителя договоров полномочиями предпринимать правовые меры против государства-члена, которое не соблюдает свои обязательства в соответствии с законодательством Европейского союза.

минацию на рабочем месте по признаку возраста. В соответствии с прецедентной практикой суда Европейского союза требуется объективное и пропорциональное обоснование, если власти решают уменьшить пенсионный возраст для одной группы лиц, а не для другой. Европейская комиссия не нашла объективного оправдания для обращения с судьями и прокурорами иначе, чем с другими группами, особенно в период, когда пенсионный возраст в Европе неуклонно увеличивался.

**66.** Что касается других мер, затрагивавших независимость судебных органов, Европейская комиссия запросила у властей Венгрии дополнительную информацию по поводу нового законодательства об организации судов. В своем пресс-релизе IP/12/24 Европейская комиссия указала следующее:

«[С]огласно законодательству председатель нового Национального судебного офиса сосредотачивает полномочия по оперативному управлению судами, персоналом, бюджетом и распределению дел... Кроме того, мандат бывшего председателя Верховного суда, который был избран на шесть лет в июне 2009 года, был досрочно прекращен в конце 2011 года. Напротив, другие бывшие судьи Верховного суда продолжали исполнять обязанности судей новой Курии, которая заменила Верховный суд».

**67.** 7 марта 2012 г. Европейская комиссия решила направить властям Венгрии мотивированное заключение о мерах по поводу пенсионного возраста судей и административное письмо с просьбой о дополнительных разъяснениях относительно независимости судебных органов, особенно в отношении полномочий, переданных председателю Национального судебного офиса (полномочия по определению суда в конкретном деле) и перевода судей без их согласия.

**68.** 25 апреля 2012 г. Европейская комиссия отметила, что продолжались дискуссии между властями Венгрии и Советом Европы и его Венецианской комиссией и что изменения законодательства об управлении юстицией обсуждались в Парламенте Венгрии. Она решила держать вопрос под контролем и оставила за собой право начать разбирательство о нарушении также по этому вопросу. В отношении обязательного пенсионного возраста судей Европейская комиссия решила, что дело должно быть передано в суд Европейского союза.

### 2. Суд Европейского союза

**69.** 7 июня 2012 г. Европейская комиссия возбудила дело против Венгрии в суде Европейского союза относительно снижения обязательного пенсионного возраста судей, прокуроров и нотариусов. В своем решении от 6 ноября 2012 г. по делу «Комиссия против Венгрии» (*Commission v. Hungary*) (дело № C-286/12) суд Европейского

союза объявил, что принятие национальной системы, требующей обязательной отставки судей, прокуроров и нотариусов при достижении возраста 62 лет, вызвало различие в обращении по признаку возраста, которое не было пропорционально преследуемым целям. Власти Венгрии не исполнили своей обязанности в соответствии с Директивой Совета № 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г., которая установила общую основу равного обращения в трудоустройстве и профессиональной деятельности. Суд Европейского союза отметил, что категории лиц, затронутые данными положениями, извлекали выгоду до их вступления в силу из отступления, позволявшего им занимать должности до 70 лет, что вызывало у этих лиц обоснованные ожидания того, что они останутся на службе до этого возраста. Однако данные положения резко и значительно понизили возрастной предел для обязательной отставки в отсутствие переходных мер по защите законных ожиданий данных лиц.

70. В своем решении от 8 апреля 2014 г. по делу «Комиссия против Венгрии» (*Commission v. Hungary*) (дело № C-288/12) суд Европейского союза рассмотрел дело бывшего супервайзора защиты данных Венгрии, мандат которого был прекращен после вступления в силу Основного закона, задолго до конца срока. Дело было передано в Европейский Суд Европейской комиссией в контексте отдельной процедуры о нарушении относительно обязанностей властей Венгрии в соответствии с Директивой № 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета от 24 октября 1995 г. «О защите физических лиц при обработке персональных данных и свободном обращении таких данных», что касается требования о том, что надзорный орган по защите данных должен быть независимым. Соответствующие извлечения из решения содержат следующие положения:

«...57. В настоящем деле статья 15(1) Закона 1993 года, применяемая к супервайзору в соответствии со статьей 23(2) Закона 1992 году, предусматривала, что супервайзору может быть предложено освободить занимаемую должность только после истечения срока его полномочий или вследствие смерти, отставки, объявления конфликта интересов, обязательной отставки или обязательного увольнения. Три последние ситуации требуют принятия решения парламента двумя третями голосов. Кроме того, обязательная отставка или обязательное увольнение могут иметь место только в ограниченном количестве обстоятельств, предусмотренных статьями 15(5) и (6) данного акта соответственно.

58. Не оспаривается, что супервайзор не принуждался освободить занимаемую должность в соответствии с одним из этих положений и, в частности, что супервайзор официально не подавал в отставку.

59. Отсюда следует, что власти Венгрии вынудили супервайзора освободить занимаемую должность вопреки гарантиям, предусмотренным

законом для защиты его должности, тем самым умаляя его независимость для целей подпункта 2 статьи 28(1) Директивы № 95/46/ЕС. Тот факт, что по причине институциональных изменений он был вынужден освободить занимаемую должность досрочно, не делает ситуацию совместимой с требованием о независимости надзорных органов в соответствии с этим положением...

60. Действительно, государства-члены вправе принимать или изменять институциональную модель, которую считают наиболее целесообразной для своих надзорных органов. Однако при этом они должны обеспечить, чтобы независимость надзорного органа в соответствии с подпунктом 2 статьи 28(1) Директивы № 95/46/ЕС не умалялась, что порождает обязательство позволить этому органу функционировать в течение всего срока его полномочий...

61. Кроме того, даже если, как утверждают власти Венгрии, супервайзор и надзорный орган фундаментально различны с точки зрения организации и структуры, эти два органа по существу выполняют одни и те же задачи, то есть задачи, за которые внутригосударственные надзорные органы несут ответственность в соответствии с Директивой № 95/46/ЕС, как видно из обязанностей, которые им, соответственно, поручены, и преемственности между их ведением дел, как гарантировано статьей 75(1) и (2) Закона 2011 года. Следовательно, простое изменение институциональной модели не может объективно оправдать принуждение лица, наделенного полномочиями супервайзора, к освобождению от занимаемой должности до истечения срока в отсутствие переходных мер, обеспечивающих ему возможность полного отбытия срока пребывания в должности.

62. С учетом всех вышеизложенных соображений следует заключить, что, досрочно прекратив срок службы надзорного органа по защите персональных данных, Венгрия не исполнила свои обязанности в соответствии с Директивой № 95/46/ЕС...».

### 3. Европейский парламент

71. Европейский парламент в своей Резолюции от 16 февраля 2012 г. по поводу недавних политических изменений в Венгрии (2012/2511(RSP)) выразил серьезную озабоченность в связи с ситуацией в Венгрии в отношении, в частности, осуществления демократии, верховенства права, соблюдения и защиты прав человека и социальных прав и системы сдержек и противовесов. Европейский парламент разъяснил, что в соответствии с Основным законом и его переходными положениями Верховный суд переименован в Курию и что шестилетний мандат бывшего председателя Верховного суда был досрочно прекращен после двух лет работы. Европейский парламент призвал Европейскую комиссию внимательно наблюдать за любыми изменениями и имплементацией раскритикованных законов и их соответствием европейским договорам, проводить тщательное исследование с целью обеспечить следующее:

«полную независимость судебных органов, в частности, обеспечить, чтобы Национальный судебный орган, прокуратура и суды управлялись в отсутствие политического влияния и чтобы мандат независимо назначенных судей не мог быть произвольно сокращен».

#### IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И ДОКУМЕНТЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ О НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И НЕСМЕНЯЕМОСТИ СУДЕЙ

##### A. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

72. Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, были приняты Седьмым конгрессом ООН по предотвращению преступлений и обращению с правонарушителями, проведенным в г. Милане в 1985 году. Они были одобрены Резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН №№ 40/32 и 40/146 от 29 ноября и 13 декабря 1985 г. соответственно и гласят следующее:

«...8. В соответствии со Всеобщей декларацией прав человека члены судебных органов, как и другие граждане, пользуются свободой слова, вероисповедования, ассоциаций и собраний; однако, пользуясь такими правами, судьи должны всегда вести себя таким образом, чтобы обеспечивать уважение к своей должности и сохранять беспристрастность и независимость судебных органов...

12. Судьи, назначаемые или выборные, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен...

18. Судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их несоответствующими занимаемой должности...

20. Решения о дисциплинарном наказании, отстранении от должности или увольнении должны являться предметом независимой проверки. Данный принцип может не применяться к решениям верховного суда или к решениям законодательных органов, принятым при рассмотрении дел в порядке импичмента или при соблюдении аналогичной процедуры...».

73. В Замечании общего порядка № 32 о статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах («Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство»), опубликованном 23 августа 2007 г., Комитет ООН по правам человека указал следующее:

«...19. Требование, касающееся компетентности, независимости и беспристрастности суда, по смыслу пункта 1 статьи 14 является абсолютным правом, которое не допускает никаких отступлений. Требование независимости относится, в частности, к порядку и условиям назначения судей и гарантиям их несменяемости до достижения установленного законом возраста выхода

в отставку или же истечения срока их полномочий в тех случаях, когда такие сроки предусмотрены, условиям, регулирующим продвижение по службе, перевод, приостановление их деятельности и прекращение их функций и фактической независимости судей от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной властей. Государства должны принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной системы, обеспечивающие защиту судей от любых форм политического вмешательства в процесс принятия ими решений, с помощью конституционных гарантий или принятия законов, устанавливающих четкие процедуры и объективные критерии назначения, выплаты вознаграждения, сохранения занимаемой должности, продвижения по службе, приостановления и прекращения полномочий членов судебного корпуса и применяемых по отношению к ним дисциплинарных санкций. Ситуация, при которой функции и компетенция судебных органов и органов исполнительной власти четко не разграничены или когда последние оказываются в состоянии контролировать или направлять деятельность первых, несовместима с понятием независимого суда. Необходимо защищать судей от конфликтов интересов и запугивания. С целью гарантировать независимость судей, их статус, включая срок пребывания в должности, их независимость, безопасность, надлежащий должностной оклад, условия службы, пенсионное обеспечение и возраст выхода в отставку должны образом обеспечиваться законом.

20. Полномочия судей могут быть прекращены только по серьезным основаниям ненадлежащего поведения или некомпетентности в соответствии со справедливыми процедурами, обеспечивающими объективность и беспристрастность и установленными в Конституции или законе. Увольнение судей органами исполнительной власти, например, до истечения срока их полномочий, установленного при их назначении, без сообщения им любых конкретных причин и при отсутствии эффективных средств судебной защиты, позволяющих оспорить увольнение, несовместимо с принципом независимости судебной власти. Это же верно, например, и в случае увольнения органами исполнительной власти судей, которым предъявляются обвинения в коррупции, без соблюдения любых процессуальных гарантий, устанавливаемых в законе...».

74. В деле «Пастухов против Белоруссии» (Pastukhov v. Belarus), сообщение № 814/1998, 17 сентября 2003 г. Комитет по правам человека указал следующее:

«...7.3. Комитет учитывает утверждение автора сообщения о том, что он не мог быть уволен из суда, поскольку он в соответствии с законом, действовавшим в то время, был избран судьей 28 апреля 1994 г. на 11-летний срок. Комитет также учитывает, что Указ президента от 24 января 1997 г. № 106 не был основан на замене Конституционного суда новым судом, но что данный указ касался автора сообщения лично, и единственная причина, приведенная в президентском указе об увольнении автора сообщения, заключалась в истечении срока его полномочий судьи Конституционного суда, что явно не имело отношения к делу. Кроме того,

автору сообщения не были доступны эффективные средства судебной защиты для оспаривания своего увольнения исполнительной властью. При таких обстоятельствах Комитет полагает, что увольнение автора сообщения с его должности судьи Конституционного суда за несколько лет до истечения срока, на который он был назначен, составляло посягательство на независимость судебных органов и не обеспечило право автора на доступ с точки зрения общих условий равенства к публичной службе в его стране. При таких обстоятельствах имело место нарушение требований пункта “с” статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 14 Пакта... о независимости судебных органов и положений статьи 2...».

**75.** В деле «Мундио Бузио и другие против Демократической Республики Конго» (*Mundy Busyo and Others v. Democratic Republic of Congo*), сообщение № 933/2000, 19 сентября 2003 г.) Комитет по правам человека указал (сноски опущены):

«...5.2. Комитет учитывает, что авторы сообщения выдвинули конкретные и подробные утверждения относительно их увольнения, которое не соответствовало установленным правовым процедурам и гарантиям. Комитет отмечает в этом отношении, что министр юстиции в своем заявлении от июня 1999 года... и Генеральный прокурор республики в докладе прокуратуры от 19 сентября 2000 г. ...признают, что не соблюдались установленные процедуры и гарантии для увольнения. Кроме того, Комитет считает, что обстоятельства, на которые ссылался Указ президента № 144, не могли быть приняты в этом конкретном деле в качестве обоснования того факта, что меры увольнения соответствовали закону и, в частности, статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Указ президента ограничивается ссылкой на особые обстоятельства в отсутствие указания природы и масштаба отступлений от прав, предусмотренных национальным законодательством и Международным пактом о гражданских и политических правах, и без подтверждения того, что эти отступления строго необходимы, и как долго они должны продолжаться. Кроме того, Комитет учитывает, что Демократическая Республика Конго не информировала международное сообщество о том, что она воспользовалась правом отступления, как это предусмотрено пунктом 3 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. В соответствии со своей практикой Комитет, кроме того, напоминает, что принцип доступа к публичной службе на общих условиях равенства предполагает, что государство обязано обеспечить отсутствие дискриминации кого бы то ни было. Данный принцип тем более применим к лицам, состоящим на публичной службе и уволенным. Что касается пункта 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет отмечает отсутствие любого ответа от государства-стороны, а также отмечает, с одной стороны, что авторы сообщения не воспользовались гарантиями, на которые имели право в качестве судей и в силу которых они должны были представить перед Верховным судебным советом в соответствии с законом, и, с другой стороны, что председатель

Верховного суда публично до рассмотрения дела поддержал увольнения, имевшие место... тем самым повредив справедливому слушанию дела. Соответственно, Комитет полагает, что эти увольнения составляют посягательство на независимость судебных органов, защищаемую пунктом 1 статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Увольнение авторов сообщения было предписано на основаниях, которые не могут быть приняты Комитетом в оправдание уклонения от следования установленным процедурам и гарантиям того, что все граждане должны иметь возможность пользоваться равным обращением на общих условиях. В отсутствие ответа от государства-стороны, и поскольку Верховный суд своим решением от 26 сентября 2001 г. лишил авторов сообщения всех средств правовой защиты, признав их жалобы неприемлемыми на том основании, что Указ президента № 144 составлял акт правительства, Комитет полагает, что в данном конкретном деле факты свидетельствуют о том, что имело место нарушение пункта “с” статьи 25 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах о независимости судебных органов и пункта 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах».

**76.** В деле «Бандаранаяке против Шри Ланки» (*Bandaranayake v. Sri Lanka*), сообщение № 1376/2005, 24 июля 2008 г.) Комитет по правам человека отметил следующее (сноски опущены):

«...7.1. Комитет отмечает, что пункт “с” статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает право на доступ на общих условиях равенства к государственной службе, и напоминает свою практику о том, что для обеспечения доступа на общих условиях равенства к государственной службе не только критерии, но и “процедуры назначения, продвижения, приостановления и увольнения должны быть объективными и разумными”. Процедура не является объективной или разумной, если не соблюдаются требования базовой процессуальной справедливости. Комитет также полагает, что право равно доступа к государственной службе включает право не быть произвольно уволенным с государственной службы. Комитет отмечает утверждение автора сообщения о том, что процедура, повлекшая его увольнение, не была объективной или разумной. Несмотря на многочисленные запросы, он не получил копию протокола первого слушания в JSC [Комиссии судейской службы, далее – JSC] 18 ноября 1998 г., что подтверждено решением Верховного суда от 6 сентября 2004 г. и не оспаривалось государством-стороной. Он также не получил выводы Комитета расследований, на основании которых он был уволен JSC. Решение апелляционного суда подтверждает, что эти документы ему никогда не вручались в соответствии с прямым указанием правила 18 Регламента JSC.

7.2. ...Комитет находит, что уклонение JSC от предоставления автору сообщения всей документации, необходимой для обеспечения ему справедливого слушания, в частности, несообщение ему мотивировки вердикта Комитета расследований о виновности, на основании которой он был, в конце концов, уволен, в совокупности составили процедуру увольнения, которая не соблюдала

требования базовой процессуальной справедливости, и это было неразумно и произвольно. По этим причинам Комитет находит, что проведение процедуры увольнения осуществлялось необъективно, неразумно, и оно не соблюдало право автора сообщения на доступ на общих условиях равенства к государственной службе в его стране. Соответственно, имело место нарушение пункта «с» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

7.3. Комитет напоминает свое Замечание общего порядка [№ 32] по статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах о том, что увольнение судьи в нарушение пункта «с» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах может составлять нарушение этой гарантии во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей независимость судебных органов. Как указано в том же замечании общего порядка, Комитет напоминает, что «полномочия судей могут быть прекращены только по серьезным основаниям ненадлежащего поведения или некомпетентности в соответствии со справедливыми процедурами, обеспечивающими объективность и беспристрастность и установленными в Конституции или законе». По причинам, изложенным выше, в § 7.2, процедура увольнения не соблюдала требования базовой процессуальной справедливости и не обеспечила извлечение автором сообщения выгоды из необходимых гарантий, на которые он имел право в качестве судьи, что составляло посягательство на независимость судебных органов. По этой причине Комитет заключает, что права автора сообщения в соответствии с пунктом «с» статьи 25 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах были нарушены».

## В. СОВЕТ ЕВРОПЫ

77. Соответствующие извлечения из Европейской хартии о статусе судей от 8–10 июля 1998 г.<sup>1</sup> гласят следующее:

«...1.3. Для принятия любого решения по вопросу об отборе, принятии на работу, назначении, прохождении службы или прекращении функций любого судьи статусом предусматривается участие независимой от исполнительной и законодательной власти инстанции, не менее половины членов которой составляют судьи, избранные своими коллегами в соответствии с правилами, гарантирующими самое широкое представительство судебных органов...

5.1. Неисполнение судьями любого из обязательств, ясно обозначенного в статусе, может вести к применению санкции только по решению, пред-

ложению, рекомендации или с согласия судебной инстанции или иной инстанции, не менее половины состава которой представляют избранные судьи, в рамках состязательной процедуры, при которой судья, чье дело рассматривается, может прибегнуть к помощи защитника. Набор санкций, которые могут быть применены, детально изложен в статусе, и их применение осуществляется в соответствии с принципом пропорциональности. Решение органа исполнительной власти, суда или инстанции, указанных в настоящем пункте, налагающих санкцию, может быть обжаловано в вышестоящей инстанции судебного характера...

7.1. Судья окончательно прекращает осуществление своих полномочий в случае отставки, физической неспособности, установленной медицинской экспертизой, достижения предельного возраста, окончания установленной законом продолжительности мандата или отъезда в соответствии с процедурой, указанной в пункте 5.1.

7.2. Наблюдение за соблюдением условий, указанных в пункте 7.1, за исключением достижения предельного возраста или окончания установленной законом продолжительности мандата, осуществляется инстанцией, упомянутой в пункте 1.3...».

78. В соответствующих извлечениях из приложения к Рекомендации Комитета министров государствам-членам «О судьях: независимость, эффективность и обязанности» (CM/Rec(2010)12), принятой 17 ноября 2010 г., указывается следующее:

### «Срок пребывания в должности и несменяемость»

49. Гарантия сохранения должности и несменяемость являются ключевыми элементами независимости судей. Соответственно, судье должны гарантировать срок пребывания в должности до достижения обязательного пенсионного возраста, если такой установлен.

50. Сроки пребывания в должности судей должны быть установлены законом. Постоянное назначение должно прекращаться только в случаях серьезных нарушений дисциплинарных или уголовных положений, установленных законом, или если судья больше не может исполнять судебные функции. Досрочная отставка должна допускаться только по просьбе заинтересованного судьи или по медицинским основаниям...

52. Судья не должен получать новое назначение или перемещаться на другую судебную должность в отсутствие его согласия, кроме случаев дисциплинарных санкций или реформы организации судебной системы».

79. В соответствующих извлечениях из Заключения № 1(2001) Консультативного совета европейских судей (далее – КЕСЕ) «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей», принятого 23 ноября 2001 г., предусматривается следующее:

### «Срок пребывания в должности – несменяемость и дисциплина»

57. Фундаментальным принципом судебской независимости является то, что срок пребывания

<sup>1</sup> Принята участниками из европейских стран и двух международных ассоциаций судей, собравшимися в г. Страсбурге 8–10 июля 1998 г. (встреча организована под эгидой Совета Европы), одобрена собранием председателей верховных судов Центральной и Восточной Европы в г. Киеве 12–14 октября 1998 г. и вновь судьями и представителями министерств юстиции из 25 европейских стран, встретившимися в г. Лисабоне 8–10 апреля 1999 г.

в должности гарантируется до достижения обязательного пенсионного возраста или истечения установленного срока пребывания в должности, см.: Основные принципы ООН [касающиеся независимости судебных органов], § 12, Рекомендация № R(94)12 [Комитета министров о независимости, эффективности и роли судей] (принципы I(2)(a)(ii) и (3), и принципы VI(1) и VI(2)). Европейская хартия [о статусе судей] подтверждает, что этот принцип распространяется на назначение или перевод в другое учреждение или местность без согласия (иначе как в случае реорганизации суда или временно), но в ней и в Рекомендации № R(94)12 предполагается, что перевод для исполнения других обязанностей может быть произведен в порядке дисциплинарной санкции...

59. Наличие исключений из несменяемости, особенно происходящих из-за дисциплинарных санкций, непосредственно влечет рассмотрение органа и метода, с помощью которых и на основе которых к судьям могут быть применены санкции. Рекомендация № R(94)12, принципы VI(2) и VI(3), настаивает на необходимости точного определения правонарушений, за которые судья может быть отстранен от занимаемой должности, и дисциплинарных процедур, соблюдающих требования Конвенции о защите прав человека о надлежащем процессе. Помимо этого, она лишь указывает, что «государства должны рассмотреть вопрос об учреждении на основании закона специального компетентного органа для применения дисциплинарных санкций и мер, если ими не занимается суд, причем решения этого органа должны контролироваться вышестоящей судебной инстанцией». Европейская хартия отводит эту роль независимому органу, который, как она полагает, должен «участвовать» во всех аспектах отбора и карьеры каждого судьи.

60. КСЕС нашел, что:

(a) несменяемость судей должна быть явным элементом независимости, воплощенным на высшем внутреннем уровне...

(b) участие независимого органа с процедурами, гарантирующими полные права защиты, имеет особое значение в вопросах дисциплины;

(c) было бы полезно подготовить стандарты, определяющие не только поведение, которое может повлечь отстранение от должности, но также поведение, которое может повлечь любые дисциплинарные меры или изменения статуса, включая, например, перевод в другой суд или местность».

80. В соответствующих извлечениях Заключения № 3(2002) КСЕС «О принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность», принятого 19 ноября 2002 г., указано следующее:

«(b) *Беспристрастность и внесудебное поведение судей*

31. Более того, необходимо рассматривать и целесообразность участия судей в дебатах политического характера. Для того, чтобы сохранить общественное доверие к судебной системе, судьи не

должны подвергать себя политическим нападениям, несовместимым с требуемым от судебных органов нейтралитетом...

33. Обсуждение в рамках КСЕС показало необходимость сочетания свободы мнения и выражения своего мнения для судей с требованием о нейтралитете. Поэтому судьи должны, несмотря на то, что членство судей в политической партии или участие в политических обсуждениях серьезных общественных вопросов не может быть объявлено незаконным, воздерживаться по крайней мере от такой политической деятельности, которая может подорвать их независимость или поставить под сомнение их беспристрастность.

34. Однако судьям должно быть разрешено участвовать в определенных обсуждениях, касающихся национальной судебной политики. С ними должны советоваться, и они должны играть активную роль при подготовке законодательства, касающегося статуса судей и общих вопросов функционирования судебной системы...».

81. Великая хартия (*Magna Carta*) судей (основополагающие принципы) была принята КСЕС в ноябре 2010 года. В ее соответствующих статьях предусматривается следующее:

#### «Верховенство права и правосудия

1. Судебная власть – одна из трех ветвей власти любого демократического государства. Ее миссия – гарантировать существование верховенства права и, таким образом, гарантировать надлежащее и беспристрастное применение закона справедливым, честным и эффективным способом.

#### Независимость судей

2. Независимость и беспристрастность судебной власти являются существенными предпосылками осуществления правосудия.

3. Независимость судебной власти должна быть установлена законом, функционально и финансово. Это должно быть гарантировано по отношению к другим ветвям власти, лицам, обращающимся в суд, другим судьям и обществу в целом, посредством принятия национальных актов самого высочайшего уровня. Государство и каждый судья отвечает за продвижение и защиту судебской независимости.

4. Независимость судебной власти должна быть гарантирована в отношении деятельности судей и, в частности, в отношении отбора, назначения судей на срок до выхода на пенсию, продвижения по службе, несменяемости, обучения, судебского иммунитета, дисциплины, вознаграждения и финансирования судебной системы.

#### Гарантии независимости

...6. Дисциплинарное производство в отношении судей должно иметь место перед независимым органом с возможностью обращения в суд...

9. Судебная власть должна быть вовлечена в принятие всех решений, влияющих на функционирование судебной системы (организация судов, процессуального и другого законодательства)».

82. Венецианская комиссия в своем заключении о проекте закона о внесении изменений и дополне-

ний в Судебный кодекс Армении (срок полномочий председателей судов), принятом на ее 99-й пленарной сессии (г. Венеция, 13–14 июня 2014 г., CDL-AD(2014)021), отметила, в частности, в отношении предлагаемого прекращения полномочий председателей судов, назначенных на неопределенный срок, следующее:

**«V. Второй вопрос**

46. Что касается второго вопроса, предлагаемое прекращение полномочий председателей судов, назначенных на неопределенный срок, новым (измененным) законом вызывает определенные озабоченности.

47. Как указывалось выше среди теоретических соображений, ретроактивность нового правила сомнительна в целом. Если она затрагивает права, предусмотренные законом, или законные ожидания, основанные на законе до вступления в силу изменений, должны быть неотложные причины, оправдывающие ее. Кроме того, интерес в поддержании независимости судебных органов и удовлетворительное управление юстицией требуют, чтобы судебные органы были защищены против произвольного увольнения и вмешательства в осуществление их функций.

48. Нет сомнений в том, что проект закона окажет отрицательное влияние на председателей судов, которые уже были назначены до отставки. Согласно предлагаемому переходному правилу статьи 10.2 проекта закона председатели судов первой инстанции и апелляционных судов, назначенные до вступления в силу закона, исполняют свои обязанности до 1 января 2015 г.

49. Можно утверждать, что председатели судов, которые уже назначены до отставки, имели законные ожидания того, что их последние назначения не будут возобновлены и прекращены до их пенсионного возраста. Подобные ожидания могут следовать из положений самого Судебного кодекса, а именно его статей 4 (председатели судов являются судьями) и 14.2 (“Судья занимает должность до 65 лет”).

50. Немедленное увольнение судей означает практически, что после вступления поправки в силу должны быть организованы выборы председателей судов, и после выборов все мандаты председателей, назначенных до поправки (кроме председателя Кассационного суда), прекращаются. Это радикальное изменение могло создать впечатление, что единственная причина переходного правила заключается в том, чтобы создать возможность радикальной замены председателей судов.

51. Венецианская комиссия отмечает, что принцип правовой определенности с защитой законных ожиданий и независимости судебных органов и эффективного осуществления правосудия, если не могут быть приведены непреодолимые причины, требуют существенно более длительного периода для отстранения председателей судов от занимаемой должности.

52. Насколько речь идет об обосновании или непреодолимых причинах такого переходного правила, поправки предлагаются на фоне возможной оценки роли председателей судов в Армении, которая может невольно создать ситуацию,

в которой председатели судов могут оказывать некоторое влияние на других судей суда. Однако Венецианская комиссия отмечает, что полномочия председателей судов, определенные в статье 25 Судебного кодекса, имеют существенный административный характер. Хотя предложенная реформа отвечает законной цели избежания ненадлежащего влияния председателей судов на других судей, из мотивировки не следует, что необходимость устранения действующих председателей этих судов так неотложна, что оправдывает подобное радикальное и немедленное устранение председателей судов от занимаемых должностей.

53. Поэтому Комиссия заключает, что такая радикальная смена председателей судов не имеет оправдания при изменении, и она не следует из норм Конституции Республики Армения. Как уже сказано, предлагаемые нормы могут создать впечатление, что радикальная замена судебных деятелей являлась их единственной целью. Данная видимость с необходимостью противоречит принципу независимости судебных органов.

54. Более мягкая переходная норма, то есть прекращение полномочий после четырехлетнего периода, начавшего течь со вступлением в силу поправки по делу, была бы менее беспокоящей».

**83.** В совместном Заключении Венецианской комиссии и Директората прав человека (DHR) Генерального директората прав человека и верховенства права (DGI) Совета Европы о проекте закона о внесении изменений в Органический закон об общих судах Грузии, принятом Венецианской комиссией на ее 100-й пленарной сессии (г. Рим, 10–11 октября 2014 г., CDL-AD(2014)031), вопрос о прекращении полномочий председателей судов был рассмотрен следующим образом:

**«3. Прекращение определенных мандатов со вступлением в силу проекта закона о внесении изменений (статья 2 проекта закона о внесении изменений)**

95. Согласно статье 2(3) проекта закона о внесении изменений после принятия этого проекта мандат председателей судов районных судов, апелляционных судов и заместителей председателей апелляционных судов прекращается. Статья 2(4) прекращает тем же способом мандат председателей судебных палат/судебных панелей/следственных панелей, а статья 2(5) предусматривает переназначение судебных управляющих.

96. Поправки не предусматривают обоснования столь широкомасштабного прекращения судебных мандатов.

97. Венецианская комиссия и директорат полагают, что интерес в поддержании независимости судебных органов и надлежащем осуществлении правосудия требует, чтобы судебные органы были защищены от произвольного увольнения и вмешательства в исполнение их функций. Хотя в настоящее время срок полномочий председателей судов ограничен пятью годами с даты их назначения, можно указать, что председатели судов имеют законные ожидания того, что их прошлые назначения не будут прекращены до истечения пяти лет, как установлено Органическим законом. Эта радикальная замена председателей судов могла

создать впечатление, что единственная причина переходных правил заключается в создании возможности изменений, которые подрывают общественное доверие к судебным органам.

98. По этим причинам такое увольнение председателей судов с принятием закона о внесении изменений может быть оправдано, только если приведены убедительные мотивы. Однако из пояснительной записки, представленной властями, собраний, проведенных в г. Тбилиси, и самого проекта закона не следует, что необходимость увольнения действующих председателей этих судов настолько неотложна, что оправдывает столь широкомасштабное прекращение судебных мандатов.

99. На основании изложенного рекомендовано, чтобы статья 2 проекта закона о внесении изменений была отменена и действующие председатели судов пребывали в должности до истечения срока их полномочий».

### С. МЕЖАМЕРИКАНСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

84. Межамериканский суд по правам человека в своей прецедентной практике по поводу увольнения судей ссылался на принятые ООН Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, и на Замечание общего порядка № 32 Комитета ООН по правам человека. В деле «Верховный суд (Кинтана Коэльо и другие) против Эквадора» (Supreme Court of Justice (Quintana Coello and Others) v. Ecuador), решение от 23 августа 2013 г., касавшемся увольнения 27 судей Верховного суда Эквадора парламентской резолюцией, Межамериканский суд установил, что государство нарушило требования пункта 1 статьи 8 (право на справедливое судебное разбирательство) во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 1 (обязанность соблюдать права) Американской конвенции о правах человека в ущерб потерпевшим, поскольку они были отстранены от должностей органом, не имевшим юрисдикции, который, кроме того, не предоставил им возможность быть заслушанными. Кроме того, Межамериканский суд признал нарушение требований пункта 1 статьи 8 во взаимосвязи с подпунктом «с» пункта 1 статьи 23 (право на доступ на общих условиях равенства к государственной службе своей страны) и пункта 1 статьи 1 Американской конвенции о правах человека с учетом произвольного воздействия на полномочия судебных органов и будущих последствий для судебной независимости в ущерб 27 потерпевшим. Он отметил следующее, что касается общих стандартов судебной независимости (сноски опущены):

#### «1(1). Общие стандарты судебской независимости»

144. В своей прецедентной практике Межамериканский суд указывал, что объем судебских гарантий и эффективная судебная защита судей должны рассматриваться в связи со стандарта-

ми судебской независимости. В деле «Реверон Трухильо против Венесуэлы» (Reverón Trujillo v. Venezuela) Межамериканский суд подчеркнул, что судьи, в отличие от других публичных должностных лиц, пользуются особыми гарантиями благодаря независимости, требуемой от судебных органов, которую суд рассматривал как «важную для осуществления правосудия». Межамериканский суд напомнил, что одна из основных целей разделения публичных полномочий заключается в обеспечении независимости судей. Цель защиты состоит в обеспечении того, что судебная система в целом и ее члены, в частности, не подлежат возможным ненадлежащим ограничениям при исполнении их обязанностей субъектами вне судов или даже судьями, осуществляющими функции пересмотра или апелляции. В соответствии с прецедентной практикой Межамериканского суда и Европейского Суда по правам человека и согласно Основным принципам ООН, касающимся независимости судебных органов (далее – Основные принципы), из судебской независимости вытекают следующие гарантии: надлежащая процедура назначения, гарантированный срок пребывания в должности и гарантии от внешнего давления.

145. Что касается объема гарантии сохранения должности, относимой к данному делу, Основные принципы устанавливают, что «[с]рок полномочий судей... должен надлежащим образом гарантироваться законом» и что «[с]удьи, назначаемые или выбираемые, имеют гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию или истечения срока полномочий, где таковой установлен». Кроме того, Комитет по правам человека отмечал, что судьи могут быть уволены только по основаниям серьезных проступков или некомпетентности в соответствии со справедливыми процедурами, обеспечивающими объективность и беспристрастность и предусмотренными Конституцией или законом. Данный суд признает эти принципы и указывает, что орган, ответственный за процедуру отстранения судьи, должен действовать независимо и беспристрастно в порядке, установленном для этой цели, и должен допускать осуществление права на защиту. Это объясняется тем, что беспрепятственное отстранение судей вызывает объективное сомнение у наблюдателя по поводу реальных возможностей судей в конкретных спорах в отсутствие страха репрессий...

147. Тем не менее судьи не имеют абсолютных гарантий пребывания в своей должности. Международное право прав человека признает, что судьи могут быть уволены за явно неприемлемое поведение. В Замечании общего порядка № 32 Комитет по правам человека установил, что судьи могут быть уволены только по серьезным основаниям ненадлежащего поведения или некомпетентности...

148. Кроме того, другие стандарты устанавливают различие между применимыми санкциями, подчеркивая, что гарантия несменяемости предполагает, что увольнение является следствием серьезных оснований ненадлежащего поведения, тогда как иные санкции могут рассматриваться в случае халатности или некомпетентности...

150. Кроме того, что касается защиты, предусмотренной статьей 23(1)(с) Американской конвенции о правах человека в делах Апите Барбера

и других, “Реверон Трухильо против Венесуэлы”, Международный суд отметил, что статья 23(1) (с) указанной Конвенции устанавливает не право участия в управлении, а право делать это “на общих условиях равенства”. Это означает, что уважение и гарантия этого права достигнуты, когда имеются “четкие процедуры и объективные критерии назначения, выплаты вознаграждения, сохранения занимаемой должности, продвижения по службе, приостановления и прекращения полномочий” и что “лица не подвергаются дискриминации” при осуществлении этого права. В данном отношении суд подчеркивал, что равенство возможностей в доступе и пребывании в должности гарантирует свободу от всякого вмешательства или политического давления.

151. Точно так же Межамериканский суд указывал, что судебные гарантии срока пребывания в должности связаны с правом оставаться на публичной службе на общих условиях равенства. Действительно в деле “Реверон Трухильо против Венесуэлы” указывалось, что “доступ в равных условиях может составлять недостаточную гарантию, если он не сопровождается эффективной защитой длительности доступа”.

152. Со своей стороны, в делах о произвольном увольнении судей Комитет по правам человека полагал, что несоблюдение основных требований надлежащей процедуры нарушает право на надлежащую процедуру, предусмотренное статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (которой соответствует статья 8 Американской конвенции о правах человека) во взаимосвязи с правом допуска в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе, как предусмотрено статьей 25(с) Международного пакта о гражданских и политических правах (которой соответствует статья 23(1)(с) Американской конвенции о правах человека).

153. Вышеизложенное служит для разъяснения некоторых аспектов практики Межамериканский суда. Действительно, в деле “Реверон Трухильо против Венесуэлы” Межамериканский суд заключил, что право быть заслушанным независимым судом, предусмотренное статьей 8(1) Американской конвенции о правах человека, предполагает только, что гражданин имеет право быть судимым независимым судьей. Однако важно подчеркнуть, что судебская независимость должна анализироваться не только в отношении подсудных дел, поскольку судья должен иметь ряд гарантий, допускающих судебскую независимость. Межамериканский суд считает уместным указать, что нарушение гарантии судебской независимости, поскольку оно относится к сроку пребывания судьи в должности и стабильности его положения, должно рассматриваться в свете конвенционных прав судьи, который затронут решением государства, произвольно затрагивающим срок его назначения. В этом смысле институциональная гарантия судебской независимости прямо затрагивает право судьи оставаться в своей должности как следствие гарантии срока пребывания в должности.

154. Наконец, Межамериканский суд подчеркнул, что государство должно гарантировать независимое осуществление правосудия, и в институцио-

нальном аспекте, то есть с точки зрения судебной ветви как системы, и в индивидуальном аспекте, то есть в отношении конкретного судьи. Суд находит нужным отметить, что объективное измерение связано с существенными аспектами верховенства права, такими как принцип разделения властей, и важной ролью, которую играют судебные органы при демократии. Следовательно, это объективное измерение выходит за рамки фигуры судьи и коллективно затрагивает общество в целом. Аналогичным образом существует прямая связь между объективным измерением судебской независимости и правом судей иметь доступ к публичной службе и оставаться на ней на общих условиях равенства в качестве выражения их гарантированного пребывания в должности.

155. Принимая во внимание вышеупомянутые стандарты, Межамериканский суд полагает, что (i) соблюдение судебных гарантий предполагает уважение судебской независимости, (ii) что объем судебской независимости преобразуется в субъективное право судьи быть уволенным со своей должности исключительно по разрешенным причинам путем процедуры, которая соблюдает судебские гарантии, или потому, что срок его мандата истек, и (iii) когда пребывание судьи в должности затронуто произвольным образом и нарушается право на судебскую независимость, предусмотренное в статье 8(1) Американской конвенции о правах человека во взаимосвязи с правом на доступ и на пребывание на публичной службе на общих условиях равенства, предусмотренных статьей 23(1) (с) Американской конвенции о правах человека».

85. Межамериканский суд напомнил те же принципы и пришел к тому же заключению в делах «Конституционный трибунал (Камба Кампос и другие) против Эквадора» (Constitutional Tribunal (Camba Campos and Others) v. Ecuador), решение от 28 августа 2013 г., §§ 188–199, и «Лопес Лоне и другие против Гондураса» (López Lone and Others v. Honduras), решение от 5 октября 2015 г., §§ 190–202 и 239–240.

#### Д. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

86. Всеобщая хартия судей принята Международной ассоциацией судей 17 ноября 1999 г. Ее статья 8 устанавливает следующее:

##### «Статья 8. Неприкосновенность

Судья может быть переведен, временно отстранен от должности или смещен с нее только в случаях, предусмотренных законом, и только по решению, принятому в надлежащем дисциплинарном порядке.

Судья должен назначаться пожизненно или на такой иной период и на таких условиях, при которых независимость судебной власти не подвергается опасности.

Любые изменения возраста обязательного выхода на пенсию судьи не должны иметь обратной силы».

87. Минимальные стандарты судебской независимости Международной адвокатской ассоциации

(1982) в соответствующих частях предусматривают следующее:

«20(а). Законодательство, вводящее изменения в правила и условия судейской службы, не должно применяться к судьям, находящимся в должности на момент принятия данного законодательства, если только эти изменения не улучшают условий их службы.

(b) В случае принятия законодательства, реорганизующего суды, интересы судей, служащих в этих судах, не должны затрагиваться, за исключением их перевода в другой суд такого же статуса».

## ПРАВО

### I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПУНКТА 1 СТАТЬИ 6 КОНВЕНЦИИ

88. Заявитель жаловался на то, что ему было отказано в доступе к суду для защиты его прав в отношении досрочного прекращения полномочий председателя Верховного суда. Он утверждал, что его увольнение явилось результатом законодательства, принятого на конституционном уровне, что лишало его возможности обратиться за судебной проверкой даже в Конституционный суд. Он ссылался на пункт 1 статьи 6 Конвенции, который в соответствующей части предусматривает следующее:

«Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое... разбирательство дела... судом...».

#### А. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

89. В своем Постановлении от 27 мая 2014 г. Палата Европейского Суда заключила, что имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции. Она отметила, что критерий, введенный Постановлением Большой Палаты Европейского Суда по делу Вильхо Эскелинен и других<sup>1</sup> (Vilho Eskelinen and Others) (жалоба № 63235/00, ECHR 2007-II) в отношении применимости статьи 6 Конвенции к спорам с участием гражданских служащих, не отличается от существа жалобы заявителя в соответствии с этим положением Конвенции (доступ к суду). Исходя из этого Палата Европейского Суда отложила вопрос о компетенции *ratione materiae*<sup>2</sup> до рассмотрения существа дела (см. § 71 Постановления Палаты). Применяя тест, введенный в вышеупомянутом Постановлении (далее – тест Эскелинена), Палата Европейского

<sup>1</sup> Имеется в виду Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии» (примеч. переводчика).

<sup>2</sup> *Ratione materiae* (лат.) – ввиду обстоятельств, связанных с предметом рассмотрения, критерий существа обращения, применяемый при оценке приемлемости жалобы Европейским Судом (примеч. переводчика).

Суда отметила, что в соответствии с законодательством Венгрии судьи Верховного суда, включая их председателя, прямо не лишались права на суд в случае увольнения должностного лица суда (см. § 74 Постановления Палаты). В отсутствие прямого исключения доступа заявителя к суду препятствовал тот факт, что оспариваемая мера, досрочное прекращение его мандата председателя Верховного суда, была установлена в самой новой Конституции и потому не являлась предметом любой формы судебной проверки, в том числе Конституционным судом. При таких обстоятельствах сама природа оспариваемой меры делала доступ заявителя к суду невозможным «на практике» (см. § 75 Постановления Палаты). Таким образом, нельзя было заключить, что внутригосударственное законодательство «прямо исключило доступ к суду» жалобы заявителя. Первое условие теста Эскелинена не было выполнено, и статья 6 Конвенции была применимой в ее гражданско-правовом аспекте (см. § 76 Постановления Палаты).

90. Кроме того, даже если предположить, что внутригосударственная законодательная база лишила заявителя права на доступ к суду, Палата Европейского Суда решила, что лишение заявителя этого права не было оправданным. Сам по себе факт принадлежности заявителя к сектору или ведомству, участвующему в осуществлении властных полномочий на основании публичного закона, не имеет решающего значения. В деле заявителя власти Венгрии не привели аргументов, доказывающих, что предмет спора связан с осуществлением государственных полномочий таким образом, чтобы лишение гарантий статьи 6 Конвенции было объективно оправданным. В этом отношении Палата Европейского Суда сочла существенным, что в отличие от заявителя бывший заместитель председателя Верховного суда мог оспорить досрочное прекращение своего мандата в Конституционном суде (см. § 77 Постановления Палаты).

91. С учетом вышеизложенных соображений Палата Европейского Суда пришла к выводу, что она имеет компетенцию *ratione materiae* и что допущено нарушение права доступа заявителя к суду, уполномоченному рассматривать досрочное прекращение его мандата в качестве председателя Верховного суда, гарантированного пунктом 1 статьи 6 Конвенции. Соответственно, Палата Европейского Суда отклонила предварительное возражение властей Венгрии (см. § 79 Постановления Палаты).

#### В. ДОВОДЫ СТОРОН В БОЛЬШОЙ ПАЛАТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

##### 1. Заявитель

92. Заявитель утверждал, что дело порождает реальный и серьезный спор о «праве» в значении

пункта 1 статьи 6 Конвенции. В результате оспариваемого вмешательства заявитель был фактически уволен с поста председателя Верховного суда. Законодательные меры, прекратившие его мандат, составляли вмешательство в его прямое и безусловное право, закрепленное во внутригосударственном законодательстве и, в частности, в Конституции, на исполнение своего мандата. Поскольку заявитель был переведен на должность низшего уровня и его вознаграждение было уменьшено, факты дела свелись к трудовому спору.

93. Как утверждал заявитель, для установления «гражданского» характера его права применимым является тест Эскелинена, который используется независимо от того, какие права, предусмотренные пунктом 1 статьи 6 Конвенции, считаются нарушенными (доступ к суду или иные гарантии). Он полагал, что ни одно из условий теста, делающих статью 6 Конвенции неприменимой к данному спору, не было достигнуто. Что касается первого условия, подразумеваемое препятствие не является достаточным. Внутригосударственное законодательство должно прямо исключать доступ к суду для носителя определенной должности или категории служащих, и это исключение должно иметь абстрактный характер, то есть должно затрагивать всех лиц, занимавших должности, а не конкретное лицо. Оспариваемый законодательный акт, прекративший мандат заявителя, касался его одного. Законодательство Венгрии, не исключавшее доступ к суду лица, занимавшего данную должность, или категории служащих, прямо предусматривало, что должностное лицо суда имело право доступа к суду в случае его увольнения. Кроме того, оспариваемая мера, прекращавшая мандат заявителя, была непредсказуемой и потому имела противоправный характер. Что касается второго условия теста Эскелинена, правовой статус заявителя, сопоставимый со статусом других должностных лиц суда, не предусматривал особое осуществление дискреционных полномочий, присущих государственному суверенитету, в степени, оправдывающей исключение его доступа к суду в отношении его увольнения. Хотя заявитель выполнял некоторые особые задачи в рамках судебных органов (координацию, руководство и разъяснительную работу, направленные на постоянное развитие судебных органов), с точки зрения разделения властей он не имел более прочной «связи доверия и лояльности» с государством, чем его коллеги. Он пользовался теми же гарантиями судебной независимости. На слушании заявитель утверждал, что судьи, в отличие от других публичных должностных лиц, пользовались конкретными гарантиями в связи с независимостью, требуемой от судебных органов.

94. Таким образом, по мнению заявителя, пункт 1 статьи 6 Конвенции был применим в настоящем деле и был нарушен, поскольку заявитель был лишен своего права на доступ к суду для рас-

смотрения досрочного прекращения его мандата в качестве председателя Верховного суда.

## 2. Власти Венгрии

95. Власти Венгрии представили возражения относительно применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции. Они утверждали, что тест Эскелинена был предназначен для дел, которые затрагивали не право на доступ к суду, а применимость процессуальных гарантий, предусмотренных пунктом 1 статьи 6 Конвенции. В любом случае они полагали, что два кумулятивных условия теста были достигнуты, что делало статью 6 Конвенции неприменимой в настоящем деле. Во-первых, вопреки выводам Постановления Палаты (§ 75 Постановления Европейского Суда), сама природа оспариваемой меры делала доступ заявителя к суду невозможным не «на практике», а «согласно закону». Было бы неразумным ожидать, чтобы законодатель принял норму, прямо исключаящую доступ к суду в отношении мер, которые явно и неоспоримо не подлежали какой-либо форме судебной проверки. Что касается второго условия, должность заявителя по своему характеру включала осуществление полномочий, предусмотренных законом, и обязанностей, направленных на обеспечение общих интересов государства (власти Венгрии ссылались на Решение Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии» (*Harabin v. Slovakia*) от 9 июля 2002 г., жалоба № 62584/00, по поводу председателя Верховного суда, Решение Европейского Суда по делу «Сердал Апай против Турции» (*Serdal Apay v. Turkey*) от 11 декабря 2007 г., жалоба № 3964/05, и Решение Европейского Суда по делу «Назиз против Турции» (*Nazsiz v. Turkey*) от 26 мая 2009 г., жалоба № 22412/05, которые касались прокуроров). Если Европейский Суд признал прокуроров относящимися к категории публичных служащих, осуществляющих дискреционные полномочия, присущие государственному суверенитету, было удивительно, что Палата не отнесла к этой категории председателя Верховного суда Венгрии, чьи привилегии регулировались наравне с привилегиями должностных лиц высшего уровня. В свете конституционного статуса председателя Верховного суда кажется довольно произвольным заключение о том, что прекращение его мандата не было связано с осуществлением государственной власти, по меньшей мере, в той же степени, что и прекращение полномочий прокуроров.

96. На слушании дела власти Венгрии добавили, что второе условие теста Эскелинена в основном представляет собой изложение теста Пельгрена (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пельгрэн против Франции» (*Pellegrin v. France*), жалоба № 28541/95, § 66, *ECHR* 1999-VIII), согласно которому трудовые споры между органами власти и служащими, обязанности которых олицетворяют конкретную деятельность го-

сударственной службы, насколько последняя действует в качестве средоточия публичной власти, ответственной за защиту общих интересов государства, исключаются из сферы действия пункта 1 статьи 6 Конвенции. Власти Венгрии также утверждали, что из статьи 6 Конвенции не может вытекать индивидуальное право на независимость.

97. В заключение, по мнению властей Венгрии, поскольку статья 6 Конвенции не была применима в настоящем деле, право заявителя на доступ к суду в отношении его гражданских прав и обязанностей не было нарушено.

### С. ОБЪЯСНЕНИЯ ТРЕТЬИХ СТОРОН

98. Международная комиссия юристов отметила, что особая и фундаментальная роль судебных органов как независимой ветви государственной власти в соответствии с принципами разделения властей и верховенства права признается в Конвенции прямо и косвенно. Этой особой роли соответственно должно быть придано существенное значение при оценке ограничений, установленных другими ветвями государства для конвенционных прав, применимых к судьям. Чтобы сохранить особую роль судебных органов, Конвенция должна толковаться способом, ограничивающим пределы оправдания исполнительной или законодательной властью, введения ограничений прав судей, предусмотренных статьей 6 Конвенции в трудовых спорах, основаниями законного интереса. Полномочия судьи, хотя и имеют по сути публичный характер, структурно и внутренне отличаются от полномочия публичных служащих исполнительной или законодательной власти. Международная комиссия юристов утверждала, что в соответствии со вторым условием теста Эскелинена редко, если вообще возможно, объективно оправдывается публичным интересом введение исполнительной или законодательной властями мер, исключающих применение пункта 1 статьи 6 Конвенции к трудовым спорам с участием судей, особенно в делах, которые затрагивают судебскую независимость и, следовательно, разделение властей и верховенство права. Это включает дела, относящиеся к гарантии сохранения должности и увольнения судей.

99. Международная комиссия юристов ссылалась на международные стандарты относительно гарантии сохранения должности судей, включая относящиеся к процессуальным гарантиям в случае увольнения (см. §§ 72–79, 81 и 84 настоящего Постановления в разделе «Международные документы и документы Совета Европы о независимости судебной власти и несменяемости судей»). Международная комиссия юристов утверждала, что в свете этих принципов в делах по поводу работы судей и их гарантии сохранения должности должна действовать особенно сильная презумп-

ция применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции. Эффективный доступ к правосудию и справедливым процедурам в разрешении споров о сроке пребывания в должности, увольнении или условиях службы судей является важной гарантией судебской независимости. При оценке оправдания, выдвинутого государством для исключения доступа судей к суду в отношении их карьеры и гарантии сохранения должности, следует учитывать сильный публичный интерес в поддержании роли, независимости и неприкосновенности судебных органов в демократическом обществе в соответствии с верховенством права. Хотя непосредственную выгоду из полной защиты его прав, предусмотренных статьей 6 Конвенции, может извлекать отдельный судья, защита лица, в конечном счете, распространяется на всех лиц в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции, имеющих право на «независимый и беспристрастный суд».

### Д. МНЕНИЕ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

#### 1. Принципы, выработанные в прецедентной практике Европейского Суда

100. Европейский Суд напоминает, что для применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции в его «гражданском» аспекте необходимо наличие спора о «гражданском праве», который, по крайней мере, на доказуемых основаниях может считаться признаваемым внутригосударственным законодательством независимо от того, защищен ли он также Конвенцией. Спор должен быть реальным и серьезным. Он может относиться не только к действительному существованию права, но также к его пределам и способу осуществления, и, наконец, результат разбирательства должен иметь решающее значение для данного права, слабые связи или отдаленные последствия не являются достаточными для применения пункта 1 статьи 6 Конвенции (см. среди многих прочих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Булуа против Люксембурга» (*Boulois v. Luxembourg*), жалоба № 37575/04, § 90, *ECtHR* 2012, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Бочан против Украины (№ 2)» (*Bochan v. Ukraine*) (№ 2), жалоба № 22251/08<sup>1</sup>, § 42, *ECtHR* 2015).

101. Пункт 1 статьи 6 Конвенции не гарантирует какого-либо конкретного содержания (гражданских) «прав и обязанностей» в материальном праве государств-участников: Европейский Суд не может создавать толкованием пункта 1 статьи 6 Конвенции материальное право, которое не имеет правовой основы в данном государстве-ответ-

<sup>1</sup> См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 1 (примеч. редактора).

чике (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Роч против Соединенного Королевства» (Roche v. United Kingdom), жалоба № 32555/96, § 119, ECHR 2005-X, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Булуа против Люксембурга», § 91).

**102.** Что касается «гражданского» характера права, то до Постановления по делу Вильхо Эскелинена Европейский Суд указывал, что трудовые споры между органами власти и служащими, обязанности которых олицетворяют конкретную деятельность государственной службы, насколько последняя действует в качестве выражения публичной власти, ответственной за защиту общих интересов государства, не являются «гражданскими» спорами и исключаются из сферы действия пункта 1 статьи 6 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пельгрэн против Франции», § 66). В соответствии с функциональным критерием, принятым в деле Пельгрена, трудовые споры, затрагивающие должности в судебных органах, исключались из сферы действия пункта 1 статьи 6 Конвенции, поскольку, хотя судебные органы не входили в состав обычной гражданской службы, они, тем не менее, считались частью обычной публичной службы (см. Решение Европейского Суда по делу «Питкевич против Российской Федерации» (Pitkevich v. Russia) от 8 февраля 2001 г., жалоба № 47936/99, в отношении председателя Верховного суда см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии»).

**103.** Дополнительно определив пределы понятия «гражданского» в деле Вильхо Эскелинена, Европейский Суд разработал новые критерии применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции к трудовым спорам с участием гражданских служащих. Согласно данным критериям для того, чтобы власти государства-ответчика могли ссылаться на наличие у заявителя статуса государственного служащего в целях исключения применения статьи 6 Конвенции, должны быть достигнуты два условия. Во-первых, государство в своем законодательстве должно прямо исключить доступ к правосудию лиц, занимающих определенные должности, или определенных категорий сотрудников. Во-вторых, такое исключение должно быть оправдано объективными основаниями государственного интереса. Для того, чтобы исключение было оправданным, государству недостаточно установить, что указанный государственный служащий участвует в осуществлении публичных полномочий, или что существует, как указано в Постановлении Европейского Суда по делу Пельгрена, «особая связь доверия и лояльности» между государственным служащим и государством как работодателем. Государство также должно доказать, что предмет

спора относился к осуществлению государственной власти или затрагивал указанную особую связь. Таким образом, в принципе не может быть оправдания для исключений из сферы гарантий статьи 6 Конвенции обычных трудовых споров, в частности, затрагивающих вопросы заработной платы, пособий или аналогичных выплат, на основании особой природы отношений между конкретным государственным служащим и государством. По сути здесь действует презумпция применимости положений статьи 6 Конвенции. Власти государства-ответчика обязаны доказать, что, во-первых, заявитель, являвшийся государственным служащим, согласно внутрисударственному законодательству не обладает правом обращения в суд, и, во-вторых, нераспространение на него гарантий статьи 6 Конвенции оправданно» (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии», § 62).

**104.** В то время как Европейский Суд указывал в Постановлении по делу Вильхо Эскелинена, что его мотивировка в данном деле ограничена ситуацией гражданских служащих (§ 61 Постановления), Большая Палата Европейского Суда учитывает, что критерии, установленные в указанном Постановлении, применялись различными Палатами Европейского Суда к спорам относительно судей (см. Постановление Европейского Суда по делу «G. против Финляндии» (G. v. Finland) от 27 января 2009 г., жалоба № 33173/05, Постановление Европейского Суда по делу «Олександр Волков против Украины» (Oleksandr Volkov v. Ukraine), жалоба № 21722/11, ECHR 2013, Постановление Европейского Суда по делу «Ди Джованни против Италии» (Di Giovanni v. Italy) от 9 июля 2013 г., жалоба № 51160/06, и Постановление Европейского Суда по делу «Цанова-Гечева против Болгарии» (Tsanova-Gecheva v. Bulgaria) от 15 сентября 2015 г., жалоба № 43800/12), включая председателей Верховных судов (см. Постановление Европейского Суда по делу «Олуич против Хорватии» (Olujić v. Croatia) от 5 февраля 2009 г., жалоба № 22330/05, и Постановление Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии» (Harabin v. Slovakia) от 20 ноября 2012 г., жалоба № 58688/11). Большая Палата Европейского Суда не усматривает оснований для неприменения данного подхода. Хотя судебные органы не являются частью обычной гражданской службы, они считаются частью обычной публичной службы (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Питкевич против Российской Федерации»).

**105.** Европейский Суд также учитывает, что критерии, изложенные в Постановлении по делу Вильхо Эскелинена, применялись ко всем видам споров относительно гражданских служащих и судей, включая относящиеся к при-

влечению/назначению (см. Постановление Европейского Суда по делу «Юричич против Хорватии» (*Juričić v. Croatia*) от 26 июля 2011 г., жалоба № 58222/09), карьере/продвижению (см. Решение Европейского Суда по делу Джиджевой-Трендафиловой<sup>1</sup> (*Dzhidzheva-Trendafilova*) от 9 октября 2012 г., жалоба № 12628/09), переводе (см. Постановление Европейского Суда по делу «Онеберг против Австрии» (*Ohneberg v. Austria*) от 18 сентября 2012 г., жалоба № 10781/08, § 25) и прекращению службы (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Олуич против Хорватии», что касается дисциплинарного увольнения председателя Верховного суда, и упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Назсиз против Турции» относительно дисциплинарного увольнения прокурора). В деле «G. против Финляндии» (упоминавшемся выше, §§ 31–34), где власти настаивали на том, что право судьи на сохранение должности являлось специальным и не могло быть приравнено к «обычным трудовым спорам» в значении Постановления по делу Вильхо Эскелинена, Европейский Суд косвенно отверг данный довод и применил принципы, изложенные в деле Вильхо Эскелинена. Более явно в деле «Байер против Германии» (*Bayar v. Germany*) (Постановление от 16 июля 2009 г., жалоба № 8453/04, § 38) по поводу увольнения состоявшего на публичной службе судебного пристава после дисциплинарного разбирательства Европейский Суд указал, что споры, относящиеся к «заработной плате, пособиям или аналогичным правам», были только неисчерпывающими примерами «обычных трудовых споров», к которым в принципе применима статья 6 Конвенции в соответствии с критериями Эскелинена. В упоминавшемся выше Постановлении Европейского Суда по делу «Олуич против Хорватии», § 34, Европейский Суд указал, что Постановление по делу Эскелинена, которое предполагало существование презумпции применимости статьи 6 Конвенции, также охватывало дела об увольнении.

**106.** Европейский Суд также подчеркивал, что вопреки утверждению властей Венгрии, критерии по делу Эскелинена относительно применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции распространяются на дела по поводу права на доступ к суду (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Неделчо Попов против Болгарии» (*Nedelcho Popov v. Bulgaria*) от 22 ноября 2007 г., жалоба № 61360/00, и Решение Европейского Суда по делу «Шюкут против Турции» (*Süküt v. Turkey*) от 11 сентября 2007 г., жалоба № 59773/00), как и на дела по поводу других гарантий, содержащихся в этом положении (как, например, в упоминавшемся выше деле Вильхо Эскелинена и других,

которые затрагивали право на устное слушание и право на решение в разумный срок). Большая Палата Европейского Суда, разрешая вопрос о применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции в свете указанных критериев, не усматривает оснований для того, чтобы устанавливать отличия между различными гарантиями.

## **2. Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле**

(a) *Применимость статьи 6 Конвенции*

(i) *Существование права*

**107.** Европейский Суд учитывает, что 22 июня 2009 г. заявитель был избран председателем Верховного суда на шестилетний срок решением Парламента Венгрии № 55/2009 в соответствии со статьей 48(1) Конституции 1949 года. Нормы, регулирующие срок пребывания в должности председателя Верховного суда, содержались не в Конституции 1949 года, а в период его действия до 31 декабря 2011 г. в Законе № LXVI 1997 года об организации и управлении судами (см. §§ 40–43 настоящего Постановления). Статья 62 этого закона упоминала председателя суда в числе «должностных лиц судов», то есть судей, ответственных за управление и администрацию судов. Поскольку заявитель был избран председателем Верховного суда в соответствии со статьей 48(1) Конституции 1949 года, он стал «должностным лицом суда». Согласно статье 69 Закона № LXVI должностные лица суда назначались на шесть лет с тем неоспоримым следствием, что срок исполнения обязанностей заявителем в качестве председателя Верховного суда должен был в принципе составлять шесть лет (с 22 июня 2009 г. до 22 июня 2015). Статья 73 Закона № LXVI содержала исчерпывающий перечень оснований прекращения мандатов должностных лиц суда (соглашение сторон, отставка, увольнение, истечение срока пребывания в должности и прекращение судейских полномочий лица). Как указывает это положение закона, если срок пребывания в должности не прекращен по основаниям его истечения или если не окончился судейский мандат лица (подпункты (d) и (e)), единственными допустимыми основаниями были соглашение сторон, отставка или увольнение (подпункты (a)–(c)). Кроме того, что касается последнего, в соответствии со статьей 74/A(1) единственным возможным основанием для увольнения была проявившаяся некомпетентность при исполнении управленческих обязанностей, причем уволенный имел право требовать судебной проверки увольнения в Служебном трибунале (см. § 43 настоящего Постановления). Таким образом, из указанных положений следует, что лицо, занимавшее

<sup>1</sup> Имеется в виду Постановление Европейского Суда по делу «Джиджева-Трендафилова против Болгарии» (*примеч. переводчика*).

должность, имело право отбыть срок нахождения в должности до его истечения или до прекращения его судебной мандата. Это дополнительно подтверждается тем фактом, что в случае прекращения полномочий на более ранней стадии против воли этого лица, а именно путем увольнения, оно могло обратиться за судебной проверкой данного решения (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Зандер против Швеции» (*Zander v. Sweden*) от 25 ноября 1993 г., § 24, Series A, № 279-B).

**108.** Кроме того, защита права заявителя на отбытие полного срока в качестве председателя Верховного суда подкреплялась конституционными принципами относительно независимости судебных органов и несменяемости судей. Статья 48(3) Конституции 1949 года установила, что судьи могут быть отстранены от должности по основаниям и в порядке, предусмотренном законом. Статья 50(3) Конституции гарантировала независимость судей (см. § 38 настоящего Постановления).

**109.** Следовательно, с учетом внутригосударственного законодательства, действовавшего в момент его избрания и действия его мандата, Европейский Суд считает, что заявитель мог доказуемо утверждать, что в соответствии с законодательством Венгрии имел право на защиту от увольнения в качестве председателя Верховного суда в указанный период. В этой связи он придает значение тому факту, что Конституционный суд не отклонил жалобу бывшего заместителя председателя Верховного суда в порядке конституционного судопроизводства на преждевременное прекращение его полномочий из-за отсутствия правовой основы (см. § 55 настоящего Постановления). До отклонения жалобы Конституционный суд рассмотрел ее по существу и разрешил спор по поводу эквивалентного права бывшего заместителя председателя отбыть полный срок пребывания в должности.

**110.** Наконец, Европейский Суд полагает, что тот факт, что мандат заявителя был прекращен *ex lege*<sup>1</sup> в результате действия нового законодательства, которое вступило в силу 1 января 2012 г. (статья 185 Закона № CLXI 2011 года о Законе об организации и управлении судами и статья 11 переходных положений Основного закона) в соответствии с новым Основным законом, не мог ретроспективно отклонить доказуемость его права в соответствии с применимыми нормами, действовавшими во время его избрания. Как отмечено выше, эти правила ясно установили шестилетний срок полномочий председателя и конкретные основания, по которым они могли быть прекращены. Поскольку именно это новое законодательство отменило прежние правила, оно составляло предмет «спо-

ра», в отношении которого гарантии справедливого судебного разбирательства, предусмотренные пунктом 1 статьи 6 Конвенции, доказуемо должны были применяться. При обстоятельствах настоящего дела на вопрос о том, существовало ли право в соответствии с внутригосударственным законодательством, следовательно, не может быть дан ответ на основе нового законодательства.

**111.** С учетом вышеизложенного Европейский Суд полагает, что в настоящем деле имел место реальный и серьезный спор по поводу «права», на которое заявитель мог сослаться на доказуемых основаниях в соответствии с национальным законодательством (см., *mutatis mutandis*, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии», § 41, и Постановление Европейского Суда по делу «Савино и другие против Италии» (*Savino and Others v. Italy*) от 28 апреля 2009 г., жалобы №№ 17214/05, 20329/05 и 42113/04, §§ 68–69).

(ii) «Гражданский» характер права: тест Эскелинена

**112.** Европейский Суд должен теперь определить, было ли «право», на которое сослался заявитель, «гражданским» в автономном значении пункта 1 статьи 6 Конвенции, в свете критериев, разработанных в Постановлении по делу Вильхо Эскелинена.

**113.** Что касается первого условия теста Эскелинена, то есть «прямо ли исключает» внутригосударственное законодательство доступ к суду лицу, занимающему должность, или какой-либо категории персонала, Европейский Суд учитывает, что в нескольких делах, в которых он признал, что это условие было достигнуто, исключение доступа к суду для данной должности было ясным и «прямым». Например, в деле Шюкута, упоминавшемся выше, по поводу досрочной отставки военнослужащего по дисциплинарным основаниям конституционное законодательство Турции прямо указывало, что решения Высшего военного совета не подлежат судебной проверке. То же относилось к решениям Высшего совета судей и прокуроров (см. упоминавшиеся выше Решение Европейского Суда по делу «Сердал Апай против Турции» и Решение Европейского Суда по делу «Назсиз против Турции», касавшиеся соответственно назначения и дисциплинарного увольнения прокуроров, а также см. Постановление Европейского Суда по делу «Ёзпынар против Турции» (*Özpinar v. Turkey*) от 19 октября 2010 г., жалоба № 20999/04, § 30, в отношении увольнения судьи по дисциплинарным основаниям). В упоминавшемся выше деле Неделчо Попова положение Трудового кодекса Болгарии непосредственно устанавливало, что внутригосударственные суды не имели юрисдик-

<sup>1</sup> *Ex lege* (лат.) – на основании закона (примеч. переводчика).

ции для рассмотрения споров по поводу увольнения с определенных должностей в Совете министров, включая должность, которую занимал заявитель (главный советник). Хотя это ограничение позднее было признано неконституционным (в отсутствие ретроактивного эффекта), Европейский Суд отметил, что «во время увольнения заявителя» он не имел права доступа к суду в соответствии с внутригосударственным законодательством для предъявления иска о несправедливом увольнении (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Неделчо Попов против Болгарии», § 38).

114. Европейский Суд полагает, что настоящее дело следует отличать от вышеупомянутых дел, в которых заявитель как носитель данной должности в период до возникновения спора не был «прямо» лишен права доступа к суду. Напротив, внутригосударственное законодательство прямо предусматривало право на суд при ограниченных обстоятельствах, в которых увольнение должностного лица суда было допустимым: уволенное должностное лицо суда действительно имело право оспорить свое увольнение в Служебном трибунале (см. § 43 настоящего Постановления). В этом отношении судебная защита была доступной в соответствии с внутригосударственным законодательством для дел об увольнении согласно международным стандартам и стандартам Совета Европы о независимости судебных органов и процессуальным гарантиям, применимым в делах об увольнении судей (см., в частности, пункт 20 Основных принципов ООН, касающихся независимости судебных органов в § 72 настоящего Постановления, Замечание общего порядка № 32 Комитета ООН по правам человека в § 73 настоящего Постановления, соответствующую прецедентную практику Комитета ООН по правам человека в §§ 74–76 настоящего Постановления, пункты 1.3, 5.1 и 7.2 Европейской хартии о статусе судей в § 77 настоящего Постановления, пункты 59–60 заключения № 1(2001) КСЕС «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей» в § 79 настоящего Постановления, пункт 6 Великой хартии судей КСЕС в § 81 настоящего Постановления, и прецедентную практику Межамериканского суда по правам человека в § 84 настоящего Постановления).

115. Тем не менее доступу заявителя к суду препятствовал тот факт, что оспариваемая мера, а именно досрочное прекращение его мандата в качестве председателя Верховного суда, была включена в переходные положения Закона об организации и управлении судами, вступившего в силу 1 января 2012 г. Это не позволило ему оспорить указанную меру в Служебном трибунале, что он мог бы сделать в случае увольнения на основе существующей правовой базы (см. § 43 настоящего Постановления). Кроме того, и в отличие от заме-

стителя председателя Верховного суда, чей мандат также был прекращен на законодательном уровне переходными положениями Закона об организации и управлении судами, прекращение мандата заявителя было предусмотрено в переходных положениях Основного закона, который также вступил в силу 1 января 2012 г. (см. § 49 настоящего Постановления). При этих особых обстоятельствах заявитель в отличие от бывшего заместителя председателя Верховного суда (см. § 55 настоящего Постановления) не подавал конституционную жалобу в Конституционный суд на законодательное положение о прекращении его срока пребывания в должности.

116. С учетом вышеизложенных аргументов Европейский Суд придерживается мнения о том, что при конкретных обстоятельствах настоящего дела он должен определить, был ли исключен доступ к суду в соответствии с внутригосударственным законодательством до, а не во время принятия оспариваемой меры относительно заявителя. Иное означало бы, что сама оспариваемая мера, которая составляла предполагаемое вмешательство в «право» заявителя, могла в то же время составлять законное основание для лишения требования заявителя доступа к суду. Это открывало бы возможность для злоупотреблений, позволяя государствам-участникам лишать доступа к суду в отношении индивидуальных мер против их публичных служащих за счет простого включения этих мер в законодательное положение *ad hoc*, не подлежащее судебной проверке.

117. Европейский Суд подчеркивает, что для того, чтобы внутригосударственное законодательство, лишаящее доступа к суду, имело последствия в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции в конкретном деле, оно должно быть совместимым с верховенством права. Это понятие, прямо упомянутое в преамбуле к Конвенции и присущее всем статьям Конвенции, требует, в частности, чтобы любое вмешательство было в принципе основано на инструменте общего применения (см., *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вистињш и Перепелкин против Латвии» (*Vistiņš and Perepelkins v. Latvia*) от 25 октября 2012 г., жалоба № 71243/01, § 99, см. также, *mutatis mutandis*, относительно законодательных вмешательств и верховенства права Постановление Европейского Суда по делу «Греческие нефтеперерабатывающие заводы “Стран” и Стратис Андреадис против Греции» (*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*) от 9 декабря 1994 г., §§ 47–50, Series A, № 301-B). Венецианская комиссия также указала в связи с делом заявителя, что законы, направленные против конкретного лица, противоречат верховенству права (см. § 59 настоящего Постановления).

**118.** С учетом вышеизложенного нельзя заключить, что внутригосударственное законодательство «прямо исключило доступ к суду» для требования о предполагаемой незаконности прекращения мандата заявителя. Следовательно, первое условие теста Эскелинена не было достигнуто, и статья 6 Конвенции применяется в ее гражданско-правовом аспекте. С учетом того, что должны быть достигнуты два условия для исключения применения статьи 6 Конвенции, Европейский Суд полагает, что необязательно рассматривать вопрос о том, было ли достигнуто второе условие теста Эскелинена (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Карадуман и Тандоган против Турции» (*Karaduman and Tandoğan v. Turkey*) от 3 июня 2008 г., жалобы №№ 41296/04 и 41298/04, § 9).

**119.** Отсюда следует, что предварительное возращение властей Венгрии относительно применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции должно быть отклонено.

*(b) Соблюдение пункта 1 статьи 6 Конвенции*

**120.** Европейский Суд напоминает, что право доступа к суду, то есть право возбуждать разбирательство в судах по гражданским делам, составляет элемент, присущий праву, предусмотренному пунктом 1 статьи 6 Конвенции, который устанавливает гарантии по поводу организации и состава суда и проведения разбирательства. Всё это образует право на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное пунктом 1 статьи 6 Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу «Голдер против Соединенного Королевства» (*Golder v. United Kingdom*) от 21 февраля 1975 г., § 36, Series A, № 18). Однако право доступа к суду не является абсолютным и может подлежать ограничениям, которые не ограничивают и не уменьшают доступ к суду, предусмотренный для граждан, таким образом или в таком объеме, что сущность этого права в значительной мере будет умалена. Кроме того, ограничение не соответствует пункту 1 статьи 6 Конвенции, если не преследует законную цель и отсутствует разумное отношение соразмерности между использованными средствами и целью, которая должна быть достигнута (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маркович и другие против Италии» (*Markovic and Others v. Italy*), жалоба № 1398/03, § 99, *ECHR* 2006-XIV, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Станев против Болгарии» (*Stanev v. Bulgaria*), жалоба № 36760/06, § 230, *ECHR* 2012).

**121.** В настоящем деле досрочное прекращение полномочий заявителя в качестве председателя Верховного суда не рассматривалось и не подлежало проверке обычным судом или иным орга-

ном, осуществляющим судебские полномочия. Отсутствие судебной проверки стало результатом законодательства, совместимость которого с требованиями верховенства права сомнительна (см. § 117 настоящего Постановления). Хотя вышеизложенные выводы по вопросу применимости не предрешают рассмотрения вопроса о соблюдении Конвенции (см. упоминавшиеся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и других против Финляндии», § 64, и Постановление Европейского Суда по делу «Цанова-Гечева против Болгарии», § 87), Европейский Суд не может не отметить растущую важность, которую международные инструменты и документы Совета Европы, а также прецедентная практика международных судов и практика иных международных органов придают процессуальной справедливости в делах, касающихся отстранения или увольнения судей, включая вмешательство органа, независимого от исполнительной и законодательной властей в отношении любого решения, затрагивающего прекращение полномочий судьи (см. §§ 72–77, 79, 81 и 84 настоящего Постановления). С учетом этого Европейский Суд полагает, что власти государства-ответчика умалили существо права заявителя на доступ к суду.

**122.** Соответственно, имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции в отношении права заявителя на «доступ к суду».

## II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 10 КОНВЕНЦИИ

**123.** Заявитель жаловался на то, что его мандат в качестве председателя Верховного суда был прекращен вследствие его взглядов, которые он публично высказывал в качестве председателя Верховного суда и Национального совета юстиции по поводу законодательных реформ, затрагивающих судебные органы. Он утверждал, что имело место нарушение статьи 10 Конвенции, которая предусматривает:

«1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ...

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглаше-

ния информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

#### А. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

**124.** В своем Постановлении Палата Европейского Суда сочла, что факты дела и последовательность событий демонстрировали, что досрочное прекращение полномочий заявителя в качестве председателя Верховного суда явилось результатом не реструктуризации высшего судебного органа, как утверждали власти Венгрии, а следствием взглядов и критики, которые он высказывал, действуя в своем профессиональном качестве. Предложения о прекращении его мандата и новый критерий для выдвижения на должность председателя Курии были представлены в парламент после того, как заявитель публично выразил свои взгляды по ряду законодательных реформ, и приняты в крайне короткий срок (см. § 94 Постановления Палаты). Тот факт, что функции председателя Национального совета юстиции были отделены от функций председателя новой Курии, сам по себе не был достаточным для заключения о том, что функции, для которых был избран заявитель, перестали существовать после вступления в силу Основного закона. Следовательно, досрочное прекращение его мандата составляло вмешательство в осуществление его права на свободу выражения мнения (см. § 97 Постановления Палаты).

**125.** Палата Европейского Суда решила, что вмешательство не было «необходимым в демократическом обществе» (см. § 98 Постановления Палаты). Оспариваемое мнение заявителя касалось четырех законодательных реформ, затрагивающих судебные органы. Вопросы, связанные с функционированием системы правосудия, представляют всеобщий интерес, и их обсуждение пользуется защитой статьи 10 Конвенции. Не только правом заявителя, но и его обязанностью в качестве председателя Национального совета юстиции было выражение своего мнения о законодательных реформах, затрагивающих судебные органы. Что касается пропорциональности вмешательства, срок пребывания заявителя в должности в качестве председателя Верховного суда был прекращен за три с половиной года до конца периода, применимого в соответствии с законодательством, действовавшим во время его избрания. Палата Европейского Суда напомнила, что страх санкции имел «сдерживающее влияние» на осуществление свободы выражения мнения и, в частности, грозил воздержанием судей от высказывания критических замечаний относительно публичных учреждений или политики (см. § 101 Постановления Палаты). Кроме того, оспариваемая

мера не была предметом эффективной судебной проверки судами страны. Исходя из изложенного Палата Европейского Суда пришла к выводу, что вмешательство в право заявителя на свободу выражения мнения не было «необходимо в демократическом обществе» (см. § 103 Постановления Палаты).

#### В. ДОВОДЫ СТОРОН В БОЛЬШОЙ ПАЛАТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

##### 1. Заявитель

**126.** Заявитель просил Большую Палату Европейского Суда подтвердить Постановление Палаты, что касается статьи 10 Конвенции. Как на внутригосударственном, так и на международном уровне сложилось единое понимание того, что существовала причинная связь между выражением его мнения относительно рассматриваемых законодательных реформ и законодательными мерами, повлекшими его досрочное увольнение. Последовательность событий и очень значительное количество доказательств, представленных им, подтверждали эту причинную связь. Интервью, данные двумя членами парламентского большинства, и заверения властей Венгрии, адресованные Венецианской комиссии, предшествовали выступлению заявителя в парламенте 3 ноября 2011 г., после которого были поданы предложения прекратить его полномочия и аннулировать пособия, подлежащие выплате после выхода в отставку. Предполагаемая связь между изменениями, затрагивающими Верховный суд, с одной стороны, и прекращением его мандата, с другой, была лишь впоследствии приведена властями Венгрии в качестве отговорки. Заявитель отметил в этом отношении, что ни одно из предложений о прекращении его мандата не было поддержано в пояснительном меморандуме, который оправдывал данную меру фундаментальными изменениями в функциях и задачах высшей судебной власти. Они ссылались исключительно на вступление в силу нового Основного закона, что едва ли можно рассматривать как достаточную и приемлемую причину в обстоятельствах дела. В любом случае как функции новой Курии, так и роль ее председателя оставались в основном прежними. Тот факт, что управленческие задачи, присущие должности председателя Национального совета юстиции, которая была вспомогательной по отношению к должности председателя Верховного суда, были отобраны, никоим образом не затрагивал действительность его избрания на должность председателя высшего судебного органа.

**127.** Новые задачи Курии (такие как проверка законности нормативных актов муниципальных советов) существенно не изменили характер учреждения или роль его руководителя. Такое

изменение не могло само по себе служить основанием для прекращения полномочий с фиксированным сроком председателя любого суда. Но даже если функция Верховного суда изменилась, переходные меры должны были обеспечивать ему возможность полностью отработать свой срок пребывания в должности (он ссылался по этому пункту на решение суда Европейского союза от 8 апреля 2014 г. о досрочном увольнении бывшего супервайзера защиты данных Венгрии, см. § 70 настоящего Постановления, которое тем более должно было применяться к председателю Верховного суда). Заявитель подчеркнул, что в демократическом обществе, подчиненном верховенству права, не должно допускаться повторное рассмотрение законодательной или исполнительной властью вопроса о пригодности выборного судебного должностного лица до истечения срока пребывания в должности (без ущерба для предусмотренных законом оснований увольнения или отзыва полномочий). Кроме того, единственной целью введения нового критерия пригодности (пять лет судейской службы) было обеспечение обоснования для его увольнения, однако с ретроактивным действием. В подтверждение своей версии событий заявитель ссылался на несколько заявлений в венгерской и международной прессе, а также на доклады международных институтов (прежде всего Венецианской комиссии).

**128.** Заявитель предложил Большой Палате Европейского Суда подтвердить подход Палаты и оценить факты и последовательность событий «в целом». Он ссылался на прецедентную практику Европейского Суда в части оценки доказательств, согласно которой доказывание может строиться на совокупности достаточно надежных, четких и последовательных предположений. С учетом доказательств *prima facie*<sup>1</sup>, предоставленных заявителем, и того факта, что причины его увольнения находились в сфере исключительного ведения властей Венгрии, бремя доказывания должно перейти на власти Венгрии. Заявитель был убежден, что он не только продемонстрировал, что последующее объяснение властей Венгрии не было ни удовлетворительным, ни убедительным, но и доказал вне всякого разумного сомнения серьезное вмешательство в его свободу выражения мнения множеством достаточно убедительных, ясных и согласованных рассуждений.

**129.** Заявитель далее утверждал, что такое вмешательство не было «предусмотрено законом», поскольку оспариваемые законодательные положения были произвольными, направленными на злоупотребление, ретроактивными и несовместимыми с принципом верховенства права. Также было сложно представить, что в принципе могла существовать «законная цель», преследуемая путем

наложения карательного ограничения на надлежащее исполнение предусмотренных законом обязанностей, возложенных на должностное лицо государства, подобное заявителю, чья обязанность как главы судебных органов состояла в выражении мнения о рассматриваемых законодательных реформах.

**130.** Наконец, заявитель считал, что вмешательство не было «необходимым в демократическом обществе». Выражение его взглядов имело цель защиты самой основы верховенства права, независимости и надлежащего функционирования судебных органов, что являлось вопросом публичного интереса. Государственные меры, направленные против такой деятельности, не могут рассматриваться как «необходимые в демократическом обществе». В ответ на его критику он был не только уволен с должности, но и все привилегии и пособия, полагающиеся покидающему свой пост председателю, также были ретроактивно аннулированы без какой-либо судебной проверки. Он настаивал на том, что оспариваемое вмешательство не только нарушило его свободу выражения мнения, но и в более широкой перспективе, посредством нарушения гарантии сохранения должности и сдерживающего влияния, которое эти события оказали на других судей, также умалило независимость судебных органов.

## 2. Власти Венгрии

**131.** Власти Венгрии пришли к выводу, что жалоба заявителя в этой части является явно необоснованной. Отсутствовало вмешательство в свободу выражения мнения заявителя, поскольку прекращение его мандата в качестве председателя Верховного суда не имело отношения к выраженным им мнениям. Того факта, что публичное выражение им мнения предшествовало прекращению его мандата, было недостаточно, чтобы доказать наличие причинно-следственной связи между ними. Мандат заявителя был прекращен по причине фундаментальных изменений в функционировании высшей судебной власти в Венгрии. Функция, для выполнения которой он был избран (совмещающая административные и судейские функции), прекратила существование после вступления в силу нового Основного закона Венгрии. Его деятельность была главным образом связана с функциями председателя Национального совета юстиции, которые были отделены от функций председателя Курии. Кроме того, функции и компетенция самой Курии также изменились и расширились (за ней были закреплены новые полномочия по надзору за законностью постановлений органов местного самоуправления, а также новые задачи по обеспечению последовательности прецедентной практики). Ссылаясь на решение Конституционного суда от 19 марта 2013 г., касав-

<sup>1</sup> *Prima facie* (лат.) – на первый взгляд (примеч. переводчика).

шее прекращения мандата бывшего заместителя председателя Верховного суда (см. § 55 настоящего Постановления), власти Венгрии отметили, что значительные изменения в функциях председателя Курии по сравнению с председателем Верховного суда оправдывали пересмотр вопроса о пригодности заявителя для занятия поста административного главы Курии, принимая во внимание его профессиональную квалификацию и предшествующую профессиональную карьеру.

**132.** Кроме того, власти Венгрии настаивали на том, что новый критерий для избрания председателя Курии (пять лет судейской службы в Венгрии) был введен, чтобы гарантировать влияние судебных органов при отборе кандидатов на эту должность с целью деполитизации избирательного процесса и укрепления независимости судебных органов. На слушании они утверждали, что работа судьей в международном суде не могла быть приравнена к внутригосударственной судейской деятельности с точки зрения независимости судебных органов.

**133.** Что касается последовательности событий (см. § 96 Постановления Палаты), власти Венгрии подчеркивали, что упомянутые интервью были даны после того, как заявитель публично выразил свои взгляды на соответствующие законодательные реформы. В то же время эти интервью были даны до поступления в парламент окончательной редакции законопроекта об организационных изменениях судебной системы, в котором подробно регулировались новые функции Курии.

**134.** В отношении отсутствия судебной проверки власти Венгрии утверждали, что применение требования о судебном средстве правовой защиты в делах по статье 10 Конвенции противоречило бы формулировке пункта 1 статьи 6 Конвенции и прецедентной практике Европейского Суда по спорам, касающимся публичных должностных лиц. В соответствии с принципом субсидиарности и доктриной пределов усмотрения власти Венгрии полагали, что внутригосударственная законодательная власть должна была решать, какие критерии пригодности следует считать подходящими для высшей судебной должности в Венгрии, и никакое положение Конвенции не может толковаться как требующее, чтобы это решение подлежало судебной проверке.

**135.** Если Европейский Суд заключит, что имело место вмешательство в право заявителя на свободу выражения мнения, власти Венгрии полагали, что обжалуемая мера была необходимой в демократическом обществе для поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов в значении пункта 2 статьи 10 Конвенции. Учитывая обстоятельства его избрания и тот факт, что его функции были по своему характеру скорее административными/управленческими, чем судейскими, увольнение заявителя с должности должно оцени-

ваться в свете правил, регулирующих увольнение политических назначенцев, а не увольнение судей. Когда дело доходит до выбора наиболее подходящего кандидата на должность главы конкретной организации с заново определенными функциями, взгляды кандидата, касающиеся вновь реформированной организации, правомерно принимаются во внимание любым работодателем. Кроме того, мера являлась пропорциональной и не могла оказывать сдерживающее влияние, поскольку заявителю было разрешено оставаться в качестве судьи в новой Курии.

### С. ДОВОДЫ ТРЕТЬИХ СТОРОН

**136.** Венгерский Хельсинкский комитет, Венгерский союз гражданских свобод и Институт Кароя Этвеша отметили в Палате Европейского Суда, что настоящее дело представляло собой яркий пример того, как нарушения основных прав человека переплетаются с процессами, угрожающими верховенству права. По их мнению, это дело было частью общей картины ослабления системы сдержек и противовесов, которое в последние годы имело место в Венгрии. Они сослались на другие законодательные меры, направленные на досрочное увольнение отдельных должностных лиц, особенно заместителя председателя Верховного суда, чья жалоба в порядке конституционного судопроизводства была рассмотрена Конституционным судом. Данные третьи стороны также сослались на другие примеры законодательства, мишенью которого являлись определенные лица, на примеры ретроактивного законодательства и иных законодательных мер, угрожающих независимости судебных органов. Они утверждали, что настоящее дело должно рассматриваться в общем контексте событий в Венгрии и с учетом важности верховенства права и независимости судебных органов. Широко распространенное использование законодательства, мишенью которого являлись определенные лица, могло вывести целый ряд важных вопросов из-под судебного контроля. Европейский Суд, следовательно, должен был отвлечься от того, что «лежит на поверхности», и рассмотреть действительную цель такого законодательства и воздействие, которое оно может оказать на конвенционные права человека.

**137.** Хельсинкский фонд прав человека, базирующийся в Польше, утверждал в Большой Палате Европейского Суда, что председатели судов также охватываются гарантиями судейской независимости и стабильности занятости. Противоположный вывод дал бы политическим властям возможность оказывать давление на судебные органы посредством произвольных увольнений председателей судов, что было бы неприемлемым в демократических государствах. По их мнению, любой слу-

чай увольнения председателя одного из высших национальных судов в обстоятельствах, которые могут вызывать обоснованные сомнения относительно действительной причины увольнения, должен проверяться Европейским Судом с особой тщательностью и требует особенно убедительно обоснования его законности. Третья сторона ссылаясь на международные и компаративно-правовые стандарты, касающиеся судейской независимости и несменяемости судей, включая председателей судов. В этом отношении, например, Конституционный суд Чешской Республики истолковал в постановлении от 11 июля 2006 г. принцип судейской несменяемости как защиту против произвольного смещения с руководящей судейской должности и постановил, что Конституция требует, чтобы председатели суда и заместители председателей судов могли быть смещены только «по основаниям, предусмотренным законом, и на основании решения суда». Конституционный суд напомнил данный принцип в постановлении от 6 октября 2010 г., в котором он указал, что «невозможно создать двойственность в правовой позиции председателя суда в качестве должностного лица государственной администрации, с одной стороны, и в качестве судьи, с другой. В любом случае речь идет об одном и том же лице, которое совмещает действия на обеих должностях».

**138.** По мнению Хельсинкского фонда прав человека, хотя государства имеют право проводить масштабные конституционные реформы, это полномочие должно быть ограничено требованиями принципов верховенства права. Чтобы избежать нарушений принципа судейской независимости, всеобъемлющие конституционные реформы судебных систем должны сопровождаться надлежащими переходными положениями, защищающими судей, которые уже занимают свои должности. Наконец, они отметили, что предоставление исполнительным или законодательным органам возможности увольнять судей может не только нарушать субъективные права уволенного судьи, но также угрожать эффективности гарантий, содержащихся в статье 6 Конвенции.

**139.** Международная комиссия юристов полагала, что Конвенция должна толковаться в целях предотвращения ограничений свободы выражения мнения, применимых к судьям, которые подрывали бы право и обязанность судебных органов высказываться в защиту судейской независимости. Она сослалась в этой связи на международные стандарты, которые признают, что каждый судья «отвечает за продвижение и защиту судейской независимости» (см. § 81 настоящего Постановления). Возможный объем ограничений права на свободу выражения мнения гражданских служащих, установленный в Постановлении Европейского Суда по делу «Фогт против Германии» (*Vogt v. Germany*) (от 26 сентября 1995 г., Series A, № 323), приме-

нительно к судьям должен толковаться в свете специфической роли судебных органов в качестве независимой ветви государственной власти в соответствии с принципами разделения властей и верховенства права. При условии того, что поддерживается достоинство судейской должности и не подрываются существо и видимость независимости и беспристрастности судебных органов, государство должно, следовательно, соблюдать и защищать право и обязанность судей выражать свое мнение, особенно по вопросам, касающимся управления судебной системой и соблюдения и защиты судейской независимости и верховенства права.

## D. МНЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

### 1. Наличие вмешательства

*(а) Применение статьи 10 Конвенции к мерам, принятым в отношении членов судебных органов*

**140.** Европейский Суд признавал в своей прецедентной практике применимость статьи 10 Конвенции к гражданским служащим в целом (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Фогт против Германии», § 53, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гуджа против Республики Молдова» (*Guja v. Moldova*), жалоба № 14277/04, § 52, *ECHR* 2008) и к членам судебных органов (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вилле против Лихтенштейна» (*Wille v. Liechtenstein*), жалоба № 28396/95, §§ 41–42, *ECHR* 1999-VII, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии», § 149, касающееся бывшего председателя Верховного суда Словацкой Республики). Однако в делах, касающихся дисциплинарного разбирательства или назначения судей, Европейский Суд должен был в первую очередь решить вопрос о том, приравнивалась ли обжалуемая мера к вмешательству в осуществление свободы выражения мнения заявителя в форме «формальности, условия, ограничения или наказания», или она лишь затрагивала осуществление права занимать государственную должность в судебной системе, которое не гарантировано Конвенцией. Чтобы ответить на данный вопрос, должна быть определена сфера действия меры путем рассмотрения ее в контексте фактов дела и относимого законодательства (для обобщения соответствующей прецедентной практики см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вилле против Лихтенштейна», §§ 42–43, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии», Постановление Европейского Суда по делу «Каясу против Турции» (*Kayasu v.*

Turkey) от 13 ноября 2008 г., жалобы №№ 64119/00 и 76292/01, §§ 77–79, Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации» (Kudeshkina v. Russia) от 26 февраля 2009 г., жалоба № 29492/05<sup>1</sup>, § 79, Постановление Европейского Суда по делу «Пойраз против Турции» (Poynraz v. Turkey) от 7 декабря 2010 г., жалоба № 15966/06, §§ 55–57, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии», § 149).

141. В деле «Вилле против Лихтенштейна» Европейский Суд заключил, что письмо, направленное заявителю (председателю Административного суда Лихтенштейна) князем Лихтенштейна, в котором объявлялось о его намерении не переназначать заявителя на государственную должность, представляло собой «наказание за предыдущее осуществление заявителем его права на свободу выражения мнения» (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты по делу «Вилле против Лихтенштейна», § 50). Европейский Суд отметил, что в своем письме князь критиковал содержание публичной лекции заявителя о полномочиях Конституционного суда и сообщал о своем намерении наказать его в связи с его мнением по определенным вопросам конституционного права. Поэтому Европейский Суд заключил, что статья 10 Конвенции была применима в деле и что имело место вмешательство в право заявителя на свободу выражения мнения. Аналогично в деле «Кудешкина против Российской Федерации» (упоминавшемся выше) Европейский Суд отметил, что решение о прекращении судебных полномочий заявительницы было следствием ее высказываний в средствах массовой информации. Ни соответствие заявительницы требованиям, предъявляемым к государственным служащим, ни ее профессиональная пригодность для осуществления судебных полномочий не являлись предметом рассмотрения во внутригосударственных органах. Соответственно, обжалуемая мера по сути относилась к свободе выражения мнения, а не к праву на занятие государственной должности в судебной системе, которое не гарантировано Конвенцией (см. Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», §§ 79–80, см. также в отношении увольнения за дисциплинарное правонарушение прокурора упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Каясу против Турции», §§ 77–81).

142. Напротив, в других делах Европейский Суд заключил, что обжалуемая мера как таковая относилась к сфере занятия государственной должности в судебной системе и не затрагивала осуществление свободы выражения мнения. В упоминавшемся выше Постановлении Европейского Суда по делу

«Гарабин против Словакии» Европейский Суд считал, что предложение властей Венгрии освободить заявителя от должности председателя Верховного суда (основанное на докладе министра юстиции) по сути относилось к способности заявителя осуществлять свои функции, то есть к оценке его профессиональной квалификации и личных качеств в контексте его деятельности и позиций, касающихся государственного управления Верховным судом. В докладе, представленном министром юстиции, упоминалось, в частности, уклонение заявителя от инициирования увольнения судьи Верховного суда, который напал на должностное лицо Министерства юстиции, и его предполагаемое уклонение от применения профессиональных критериев при предложении кандидатов для занятия должностей в Верховном суде. Хотя он также ссылаясь на взгляды, выраженные заявителем в отношении проекта поправки к Конституции (вызывающего беспокойство относительно разделения властей и независимости судебных органов), документы, имеющиеся в распоряжении Европейского Суда, не свидетельствуют о том, что предложение уволить заявителя было «исключительно или преимущественно обусловлено этими взглядами». Аналогично в Постановлении Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии» (упоминавшемся выше) профессиональное поведение заявителя в контексте отправления правосудия представляло существенный аспект дела. Дисциплинарное разбирательство в отношении него (после отказа разрешить проведение проверки персоналом Министерства финансов, поскольку он считал, что ее должна проводить высшая ревизионная служба) касалось исполнения его обязанностей в качестве председателя Верховного суда и, следовательно, относилось к сфере его занятости на гражданской службе. Кроме того, дисциплинарное правонарушение, за которое он был привлечен к ответственности, не было связано ни с какими высказываниями или взглядами, выраженными им в контексте публичной дискуссии. Европейский Суд, соответственно, заключил, что спорная мера не составляла вмешательство в права, предусмотренные статьей 10 Конвенции, и признал жалобу неприемлемой для рассмотрения по существу как явно необоснованную (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии», §§ 150–153).

*(b) Имело ли место вмешательство в настоящем деле*

143. Как указывалось выше, Европейский Суд прежде всего должен удостовериться, составляла ли обжалуемая мера вмешательство в осуществление права заявителя на свободу выражения мнения. Чтобы ответить на данный вопрос, необходимо определить сферу действия меры, рассмо-

<sup>1</sup> См.: Российская хроника Европейского Суда. 2010. № 4 (примеч. редактора).

трех ее в контексте фактов дела и соответствующего законодательства (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вилле против Лихтенштейна», § 43). Учитывая факты настоящего дела и характер выдвинутых доводов, Европейский Суд полагает, что этот вопрос должен быть рассмотрен в свете общих принципов, вытекающих из его прецедентной практики по оценке доказательств. Он напоминает в этой связи, что при оценке доказательств Европейский Суд применяет стандарт доказывания «вне всякого разумного сомнения». Тем не менее его целью никогда не являлось заимствование подхода внутригосударственных правовых систем, применяющих данный стандарт. Его роль заключается в вынесении решений по поводу не уголовной или гражданско-правовой ответственности, а ответственности государств-участников на основании Конвенции. Особенности его задачи в соответствии со статьей 19 Конвенции – гарантировать соблюдение участвующими государствами их обязательств по обеспечению фундаментальных прав, закрепленных Конвенцией, обуславливают его подход к вопросам доказывания и доказательств (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Начова и другие против Болгарии» (Nachova and Others v. Bulgaria), жалобы №№ 43577/98 и 43579/98, § 147, ECHR 2005-VII). Европейский Суд принимает выводы, которые, по его мнению, подтверждены свободной оценкой всех доказательств, включая выводы, которые могут следовать из фактов и доводов сторон. Согласно его прецедентной практике доказывание может строиться на совокупности достаточно надежных, четких и последовательных предположений или аналогичных неопровергнутых фактических презумпций (см. там же). Практика Европейского Суда состояла в том, чтобы допускать гибкость в этом отношении, принимая во внимание характер материального права, являющегося предметом дела, и любые имеющиеся трудности с доказыванием. В определенных случаях только государство-ответчик имеет доступ к информации, подтверждающей или опровергающей жалобы на нарушение Конвенции, соответственно, строгое применение принципа *affirmanti, non neganti, incumbit probatio*<sup>1</sup> является невозможным (см. Постановление Европейского Суда по делу «Фадеева против Российской Федерации» (Fadeyeva v. Russia), жалоба № 55723/00<sup>2</sup>, § 79, ECHR 2005-IV). Хотя эти принципы главным образом применялись в контексте статей 2 и 3 Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу

«Акташ против Турции» (Aktaş v. Turkey), жалоба № 24351/94, § 79, ECHR 2003-V (извлечения), и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Эль-Масри против Македонии» (El-Masri v. former Yugoslav Republic of Macedonia), жалоба № 39630/09, §§ 151–152, ECHR 2012), Европейский Суд отмечает, что имеются примеры их применения в отношении других конвенционных прав (статья 5 Конвенции в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Крянгэ против Румынии (Creangă v. Romania) от 23 февраля 2012 г., жалоба № 29226/03, §§ 88–90, статья 8 Конвенции в упоминавшемся выше Постановлении Европейского Суда по делу «Фадеева против Российской Федерации», статья 11 Конвенции в Постановлении Европейского Суда по делу «Махмудов против Российской Федерации» (Makhmudov v. Russia) от 26 июля 2007 г., жалоба № 35082/04<sup>3</sup>, §§ 68–73, и статья 14 Конвенции в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «D.H. и другие против Чешской Республики» (D.H. and Others v. Czech Republic), жалоба № 57325/00, §§ 177–179, ECHR 2007-IV).

144. Эти принципы особенно значимы в настоящем деле, в котором внутригосударственный суд даже не рассматривал утверждения заявителя и причины прекращения его мандата в качестве председателя Верховного суда. На основании этих предпосылок Большая Палата Европейского Суда соглашается с подходом Палаты, согласно которому факты дела и последовательность событий должны быть оценены и рассмотрены «в их совокупности» (см. для сравнения Постановление Европейского Суда по делу «Иванова против Болгарии» (Ivanova v. Bulgaria) от 12 апреля 2007 г., жалоба № 52435/99, §§ 83–84).

145. Европейский Суд считает необходимым напомнить последовательность событий в настоящем деле. Он отмечает прежде всего, что заявитель в своем профессиональном качестве председателя Верховного суда и Национального совета юстиции публично выразил взгляды на различные законодательные реформы, затрагивающие судебные органы. 12 февраля 2011 г. представитель заявителя сообщил газете об озабоченности заявителя в отношении законопроекта об отмене окончательных обвинительных приговоров (см. § 16 настоящего Постановления). 24 марта 2011 г. он выступил в парламенте с речью относительно определенных аспектов проекта нового Основного закона Венгрии (см. § 18 настоящего Постановления). 7 апреля 2011 г. заявитель вместе с другими председателями судов направил письмо президенту республики и премьер-министру, в котором критиковалось предложенное в проекте Основного закона Венгрии снижение обязательного пенсионного воз-

<sup>1</sup> *Affirmanti, non neganti, incumbit probatio* (лат.) – принцип, согласно которому бремя доказывания лежит на том, кто утверждает, а не на том, кто отрицает (примеч. переводчика).

<sup>2</sup> См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 3 (примеч. редактора).

<sup>3</sup> См.: Российская хроника Европейского Суда. 2008. № 4 (примеч. редактора).

раста судей (см. § 19 настоящего Постановления). 11 апреля 2011 г. заявитель направил письмо премьер-министру, в котором он вновь критиковал предложение относительно пенсионного возраста судей, подчеркивая, что это предложение было унижительным и нарушало принципы независимости и несменяемости судей (см. § 20 настоящего Постановления). 14 апреля 2011 г. заявитель в качестве председателя Национального совета юстиции вместе с пленумом Верховного суда и другими председателями судов выступил с публичным комментарием, в котором вновь критиковались новый пенсионный возраст судей, а также предложение реформировать Национальный совет юстиции (см. § 21 настоящего Постановления). В своем комментарии они выразили мнение о том, что новый пенсионный возраст регулировался Основным законом, чтобы исключить возможность судебной проверки со стороны Конституционного суда, и предположили, что данный подход имел политическую мотивацию. 4 августа 2011 г. заявитель оспорил новое законодательство, касающееся судебного процесса, в Конституционном суде (см. § 22 настоящего Постановления). 3 ноября 2011 г. заявитель выступил с еще одной речью перед парламентом, в которой выразил обеспокоенность относительно предложений заменить Национальный совет юстиции внешней администрацией (Национальным судебным офисом), наделяемой задачами судебного управления (см. § 23 настоящего Постановления). В своем выступлении заявитель жестко критиковал предложение, указав, что новый орган будет иметь «чрезмерные», «неконституционные» и «неконтролируемые» полномочия. Заявитель вновь критиковал новый пенсионный возраст судей, утверждая, что он будет иметь тяжкие последствия для Верховного суда.

146. Европейский Суд также учитывает, что два члена парламентского большинства, один из которых являлся статс-секретарем юстиции, дали интервью 14 апреля и 19 октября 2011 г., в которых сообщили, что заявитель останется председателем новой Курии и что изменится только название органа (см. § 25 настоящего Постановления). 6 июля 2011 г. власти Венгрии заверили Венецианскую комиссию в том, что формулировки переходных положений Основного закона не будут использоваться для ненадлежащего прекращения полномочий лиц, избранных при предыдущем правовом режиме (см. § 26 настоящего Постановления). Европейский Суд не принимает довод властей Венгрии, согласно которому тот факт, что эти два интервью были даны после того, как заявитель выступил с рядом критических замечаний, доказывает, что спорная мера по существу не явилась следствием этой критики. Все предложения о прекращении его полномочий в качестве председателя Верховного суда были опубликованы и направлены в парламент между 19 и 23 ноября 2011 г., вскоре

после его парламентского выступления 3 ноября 2011 г., и были одобрены в течение поразительно короткого времени. Полномочия заявителя были прекращены 1 января 2012 г., когда Основной закон вступил в силу, и новая Курия стала правопреемницей Верховного суда.

147. Кроме того, Европейский Суд отмечает, что 9 ноября 2011 г. законопроект об организации и управлении судами был изменен путем введения нового критерия пригодности к занятию должности председателя Курии (см. §§ 35 и 50 настоящего Постановления). Кандидаты на эту должность должны были являться судьями, назначенными на неопределенный срок и имеющими судейский стаж не менее пяти лет в качестве судьи в Венгрии. Время, отработанное в качестве судьи в международном суде, не засчитывалось, в результате чего заявитель стал непригоден для занятия должности председателя новой Курии.

148. По мнению Европейского Суда, учитывая последовательность событий в их совокупности, а не отдельные и не имеющие связи между собой эпизоды, имеются *prima facie* доказательства наличия причинно-следственной связи между осуществлением заявителем свободы выражения мнения и прекращением его мандата. Это подтверждается рядом документов, представленных заявителем, которые ссылаются на широко распространенное мнение о существовании такой связи. Они включают не только статьи, опубликованные как в венгерской, так и в зарубежной прессе, но и документы, принятые органами Совета Европы (см. позицию Комитета по мониторингу Парламентской Ассамблеи Совета Европы в § 62 настоящего Постановления и позицию Венецианской комиссии в § 59).

149. Европейский Суд находит, что при наличии доказательств *prima facie* в пользу версии событий, представленной заявителем, и наличии причинно-следственной связи бремя доказывания должно быть возложено на власти Венгрии. Это особенно важно в настоящем деле, поскольку причины прекращения мандата заявителя известны властям Венгрии и никогда не устанавливались или не проверялись независимым судом или органом в отличие от дела бывшего заместителя председателя Верховного суда. Европейский Суд учитывает, что объяснения, приведенные в соответствующий период в законопроектах, введших изменения по поводу прекращения мандата заявителя, были не очень подробными. Законопроекты в общих выражениях ссылались на новый Основной закон Венгрии, правопреемство Верховного суда и изменения судебной системы, предусмотренные этим законом, без пояснения, какие изменения обуславливали досрочное прекращение полномочий заявителя в качестве председателя. Этого нельзя признать достаточным в обстоятельствах настоящего дела, учитывая тот факт, что предыдущие

законопроекты, внесенные в ходе законодательного процесса, не упоминали о прекращении мандата заявителя (см. § 30 настоящего Постановления, версии от 21 октября и 17 ноября 2011 г.), и в предыдущих заявлениях властей Венгрии и членов парламентского большинства ясно указывалось обратное, а именно, что мандат заявителя не будет прекращен после вступления в силу Основного закона (см. §§ 25–26 настоящего Постановления). Кроме того, властями Венгрии не ставились под сомнение ни способность заявителя к осуществлению своих функций в качестве председателя высшего судебного органа, ни его профессиональное поведение (см. в качестве противоположного примера упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии» и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии», § 151).

150. Что касается мотивов, выдвинутых властями Венгрии для оправдания оспариваемой меры в Европейском Суде, не является очевидным, что изменения, внесенные в функции высшего судебного органа или в задачи его председателя, имели столь фундаментальный характер, что могли или должны были требовать досрочного прекращения мандата заявителя. Власти Венгрии подчеркивали, что функция, для исполнения которой заявитель был избран, перестала существовать, поскольку его деятельность была преимущественно связана с управленческими функциями председателя Национального совета юстиции, которые после вступления в силу Основного закона были отделены от функций председателя Курии. В этом отношении Европейский Суд подчеркивает, что должность председателя Национального совета юстиции представляется вспомогательной по отношению к должности председателя Верховного суда, а не наоборот. Кроме того, если заявитель был признан компетентным для осуществления обеих функций на момент его избрания, тот факт, что одна из них была впоследствии устранена, не должен в принципе затрагивать его пригодность для дальнейшего осуществления другой функции. Что касается предполагаемых изменений в компетенции высшего судебного органа, то они не кажутся столь фундаментальными по своему характеру. Основная новая компетенция, которой была наделена Курия, включала полномочия по проверке законности постановлений муниципальных советов и установлению того, соблюдает ли местное управление его предусмотренные законом обязанности. Что касается задачи по обеспечению единообразия прецедентной практики, то она уже существовала ранее (см. статью 47(2) бывшей Конституции, которая упоминает резолюции о единообразии), хотя новые средства реализации этой задачи были введены в соответствии с новым законодательством с более подробными правилами (создание групп, анализи-

рующих прецедентную практику, публикация руководящих решений нижестоящих судов).

151. Соответственно, Европейский Суд полагает, что власти Венгрии не продемонстрировали однозначно, что оспариваемая мера была обусловлена ликвидацией должности и функций заявителя в контексте реформы высшего судебного органа. Соответственно, он соглашается с заявителем в том, что досрочное прекращение его мандата было обусловлено взглядами и критикой, которые он публично выразил в своем профессиональном качестве.

152. С учетом вышеизложенного Европейский Суд заключает, что досрочное прекращение полномочий заявителя в качестве председателя Верховного суда составляло вмешательство в осуществление его права на свободу выражения мнения, гарантированного статьей 10 Конвенции (см., *mutatis mutandis*, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вилле против Лихтенштейна», § 51, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 80). Остается определить, было ли вмешательство оправданным в соответствии с пунктом 2 статьи 10 Конвенции.

## 2. Было ли вмешательство оправданным

### (a) Предусмотрено законом

153. Европейский Суд учитывает, что прекращение полномочий заявителя в качестве председателя Верховного суда было предусмотрено статьей 11(2) переходных положений Основного закона Венгрии и статьей 185(1) Закона об организации и управлении судами, которые вступили в силу 1 января 2012 г. Заявитель настаивал на том, что эти положения не могли признаваться «законом» для целей Конвенции, учитывая их индивидуализированность, ретроактивность и произвольность.

154. В отношении индивидуализированного характера рассматриваемого законодательства Европейский Суд уже выразил некоторые сомнения в §§ 117 и 121 настоящего Постановления относительно того, было ли данное законодательство совместимо с требованиями верховенства права. Однако Европейский Суд будет исходить из допущения о том, что вмешательство было «предусмотрено законом» для целей пункта 2 статьи 10 Конвенции, поскольку оспариваемое вмешательство нарушает статью 10 Конвенции по другим причинам (см. § 175 настоящего Постановления).

### (b) Законная цель

155. Власти Венгрии утверждали, что прекращение полномочий заявителя в качестве председа-

теля Верховного суда было направлено на поддержание авторитета и беспристрастности судебных органов в значении пункта 2 статьи 10 Конвенции. Они ссылались на обстоятельства избрания заявителя председателем Верховного суда в 2009 году и на тот факт, что его должность в значительной степени имела административный и «правительственный» характер, что оправдывало прекращение его мандата в целях повышения независимости судебных органов.

156. Европейский Суд признает, что изменение правил избрания председателя высшего судебного органа страны с целью укрепления независимости лица, занимающего эту должность, может быть связано с законной целью «поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов» в значении пункта 2 статьи 10 Конвенции. Европейский Суд полагает, однако, что государство-участник не может законно ссылаться на независимость судебных органов, чтобы оправдать такую меру, как досрочное прекращение мандата председателя суда по причинам, которые не были установлены законом и не затрагивали основания профессиональной некомпетентности или злоупотреблений. Европейский Суд считает, что данная мера не могла служить цели повышения независимости судебных органов, поскольку одновременно по причинам, изложенным выше (см. §§ 151–152 настоящего Постановления), она была последствием предшествующего осуществления права на свободу выражения мнения заявителем, который являлся носителем высшей должности в судебных органах. Как указано выше в контексте статьи 6 Конвенции, это также была мера, представляющая собой вмешательство в его право отработать полный шестилетний срок в качестве председателя Верховного суда, признанное национальным законодательством. При таких обстоятельствах досрочное прекращение полномочий заявителя в качестве председателя Верховного суда выглядит отнюдь не служащим цели поддержания независимости судебных органов, а несовместимым с этой целью.

157. Отсюда следует, что Европейский Суд не может признать, что обжалуемое вмешательство преследовало законные цели для целей пункта 2 статьи 10 Конвенции, на которые ссылались власти Венгрии. Если доказано, что вмешательство не преследовало «законную цель», отсутствует необходимость рассматривать вопрос о том, было ли оно «необходимо в демократическом обществе» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Хужин и другие против Российской Федерации» (*Khuzhin and Others v. Russia*) от 23 октября 2008 г., жалоба № 13470/02<sup>1</sup>, § 117). Однако в конкретных обстоятельствах настоящего дела, и принимая во

внимание доводы сторон, Европейский Суд считает важным также рассмотреть вопрос о том, было ли оспариваемое вмешательство «необходимым в демократическом обществе».

(с) «Необходимость в демократическом обществе»

(i) Общие принципы относительно права на свободу выражения мнения

158. Общие принципы, касающиеся необходимости вмешательства в свободу выражения мнения, множество раз повторенные Европейским Судом после его Постановления по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства» (*Handyside v. United Kingdom*) от 7 декабря 1976 г., Series A, № 24, были позднее переформулированы в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Морис против Франции» (*Morice v. France*) от 23 апреля 2015 г., жалоба № 29369/10<sup>2</sup>, § 124, в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания Delfi AS против Эстонии» (*Delfi AS v. Estonia*), жалоба № 64569/09<sup>3</sup>, § 131, *ECHR* 2015, и в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Перинчек против Швейцарии» (*Perinçek v. Switzerland*), жалоба № 27510/08<sup>4</sup>, § 196, *ECHR* 2015 (извлечения), следующим образом:

«(i) Свобода выражения мнения является одной из важнейших основ демократического общества, а также одним из основных условий его развития и самореализации каждого человека. Если иное не предусмотрено пунктом 2 статьи 10 Конвенции, она применима не только к “информации” или “идеям”, которые воспринимаются положительно либо рассматриваются в качестве нейтральных, но и к “информации” или “идеям”, которые оскорбляют, шокируют или тревожат. Таковы требования плюрализма, толерантного отношения к самым разным суждениям и взглядам и терпимости, без которых нет “демократического общества”. Как сказано в статье 10 Конвенции, из этой свободы есть исключения, которые, однако, должны толковаться ограничительно, а необходимость любых ограничений должна быть убедительно установлена...

(ii) Прилагательное “необходимый” в значении пункта 2 статьи 10 Конвенции предполагает наличие “настоятельной общественной потребности”. Государства-участники обладают определенной свободой усмотрения при определении того, существует ли такая необходимость, но эта свобода должна находиться под общеевропейским контролем, который следует распространять как на законодательство, так и на правоприменительные

<sup>1</sup> См.: Российская хроника Европейского Суда. 2009. № 3 (примеч. редактора).

<sup>2</sup> См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 10 (примеч. редактора).

<sup>3</sup> См.: там же. № 11 (примеч. редактора).

<sup>4</sup> См.: там же. 2016. № 4 (примеч. редактора).

акты, даже на принятые независимыми судами. Следовательно, Европейский Суд вправе вынести решение по поводу того, совместимо ли «ограничение» со свободой выражения мнения в том виде, как она гарантируется статьей 10 Конвенции.

(iii) Задача Европейского Суда при выполнении им своих контрольных полномочий заключается не в том, чтобы заменить собой компетентные внутригосударственные органы власти, а в том, чтобы проверить принятые этими органами решения на основании предоставленной им свободы усмотрения на предмет их соответствия положениям статьи 10 Конвенции. Это не означает, что данный контроль ограничивается проверкой того, действительно ли государство-ответчик осуществляло свободу усмотрения обоснованно, осмотрительно и добросовестно. Европейский Суд также должен рассмотреть обжалуемое вмешательство в контексте дела в целом и определить, было ли оно «соразмерно преследуемой правомерной цели», и являются ли основания, на которые ссылаются внутригосударственные власти в оправдание вмешательства, «уместными и достаточными»... Европейский Суд должен удостовериться, что внутригосударственные власти применяли стандарты в соответствии с принципами, предусмотренными статьей 10 Конвенции, что их решения основывались на допустимой оценке обстоятельств дела...».

**159.** Европейский Суд напоминает, что пункт 2 статьи 10 Конвенции дает мало возможностей для ограничения политических высказываний или дебатов по вопросам, представляющим всеобщий интерес (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сюрек против Турции (№ 1)» (*Sürek v. Turkey*) (№ 1), жалоба № 26682/95, § 61, *ECHR* 1999-IV, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Линдон, Очаковски-Лоран и Жюли против Франции» (*Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France*), жалобы №№ 21279/02 и 36448/02, § 46, *ECHR* 2007-IV, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания «Аксель Шпрингер АГ» против Германии» (*Axel Springer AG v. Germany*) от 7 февраля 2012 г., жалоба № 39954/08, § 90). Соответственно, как правило, должен обеспечиваться высокий уровень защиты свободы выражения мнения, сопровождающийся поэтому узкими пределами усмотрения, если замечания касаются вопроса публичного интереса, как в случае, в частности, замечаний о функционировании судебных органов (см. Постановление Европейского Суда по делу «Ролан Дюма против Франции» (*Roland Dumas v. France*) от 15 июля 2010 г., жалоба № 34875/07, § 43, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Морис против Франции», § 125).

**160.** Европейский Суд напоминает, что характер и суровость санкции являются факторами, которые необходимо учитывать при оценке соразмерности вмешательства. Как Европейский Суд указал ранее, вмешательство в свободу выражения мнения может оказывать сдерживающее

влияние на осуществление этой свободы (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гуджа против Республики Молдова», § 95, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Морис против Франции», § 127).

**161.** Наконец, чтобы оценить обоснование спорной меры, следует принимать во внимание, что справедливость разбирательства и процессуальные гарантии, предоставленные заявителю, являются факторами, которые необходимо учитывать при оценке соразмерности вмешательства в свободу выражения мнения, гарантированную статьей 10 Конвенции (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Кастельс против Испании» (*Castells v. Spain*) от 23 апреля 1992 г., §§ 47–48, Series A, № 236, Постановление Европейского Суда по делу «Объединение “Экин” против Франции» (*Association Ekin v. France*), жалоба № 39288/98, § 61, *ECHR* 2001-VIII, Постановление Европейского Суда по делу «Коломбани и другие против Франции» (*Colombani and Others v. France*), жалоба № 51279/99, § 66, *ECHR* 2002-V, Постановление Европейского Суда по делу «Стил и Моррис против Соединенного Королевства» (*Steel and Morris v. United Kingdom*), жалоба № 68416/01<sup>1</sup>, § 95, *ECHR* 2005-II, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Киприану против Кипра» (*Kurprianou v. Cyprus*), жалоба № 73797/01, §§ 171 и 181, *ECHR* 2005-XIII, Постановление Европейского Суда по делу «Мамер против Франции» (*Mamère v. France*), жалоба № 12697/03, §§ 23–24, *ECHR* 2006-XIII, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 83, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты по делу «Морис против Франции», § 155). Европейский Суд уже заключил, что отсутствие эффективной судебной проверки может подтверждать вывод о нарушении статьи 10 Конвенции (см., в частности, Постановление Европейского Суда по делу «Ломбарди Валлаури против Италии» (*Lombardi Vallauri v. Italy*) от 20 октября 2009 г., жалоба № 39128/05, §§ 45–56). Действительно, как Европейский Суд ранее постановил в контексте статьи 10 Конвенции, «качество... судебной проверки необходимости меры имеет особое значение в этом отношении, включая реализацию соответствующей свободы усмотрения» (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» (*Animal Defenders International v. United Kingdom*), жалоба № 48876/08, § 108, *ECHR* 2013 (извлечения)).

<sup>1</sup> См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 7 (примеч. редактора).

(ii) Общие принципы относительно права на свободу выражения мнения судей

**162.** В то время как Европейский Суд признал, что государство может на законном основании возлагать на гражданских служащих, учитывая их статус, обязанность осмотрительности, гражданские служащие являются гражданами и в таком качестве пользуются защитой статьи 10 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Фогт против Германии», § 53, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гуджа против Республики Молдова», § 70). Следовательно, Европейскому Суду следует, принимая во внимание обстоятельства каждого дела, определить, было ли достигнуто справедливое равновесие между фундаментальным правом лица на свободу выражения мнения и законным интересом демократического государства в обеспечении того, чтобы его гражданская служба надлежащим образом достигала цели, перечисленные в пункте 2 статьи 10 Конвенции. Осуществляя эту проверку, Европейский Суд будет учитывать, что в ситуациях, затрагивающих право на свободу выражения мнения государственных служащих, «обязанности и ответственность», упоминаемые в пункте 2 статьи 10 Конвенции, приобретают особое значение, оправдывающее предоставление внутригосударственным властям определенной свободы усмотрения при оценке соразмерности спорного вмешательства вышеупомянутой цели (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Фогт против Германии», § 53, и Постановление Европейского Суда по делу «Албайрак против Турции» (*Albayrak v. Turkey*) от 31 января 2008 г., жалоба № 38406/97, § 41).

**163.** Учитывая важное место среди государственных органов, которое судебные органы занимают в демократическом обществе, Европейский Суд напоминает, что данный подход также применяется в случае ограничений свободы выражения мнения судьи в связи с исполнением его или ее функций, хотя судебные органы не являются частью обычной государственной службы (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Албайрак против Турции», § 42, и упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Питкевич против Российской Федерации»).

**164.** Европейский Суд считает, что должностные лица, работающие в судебной системе, обязаны демонстрировать сдержанность при осуществлении свободы выражения мнения во всех случаях, когда авторитет и беспристрастность правосудия могут быть поставлены под сомнение (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вилле против Лихтенштейна», § 64, упоминав-

шее выше Постановление Европейского Суда по делу «Каясу против Турции», § 92, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 86, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Ди Джованни против Италии», § 71). Распространение даже точной информации должно осуществляться сдержанно и умеренно (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 93). Европейский Суд неоднократно подчеркивал особую роль в обществе судебной системы, которая, будучи гарантом справедливости, основополагающей ценности правового государства, должна пользоваться общественным доверием для успешного выполнения своих функций (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 86, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Морис против Франции», § 128). По этой причине судебные власти, поскольку дело касается осуществления их судебных функций, обязаны проявлять максимальную осторожность в отношении дел, находящихся в их производстве, чтобы защитить свой образ беспристрастных судей (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Олуич против Хорватии», § 59).

**165.** В то же время Европейский Суд также подчеркивал, что с учетом, в частности, растущего значения разделения властей и важности гарантирования независимости судебных органов любое вмешательство в свободу выражения мнения судьи, находящего в положении, подобном положению заявителя, требует тщательного контроля со стороны Европейского Суда (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Гарабин против Словакии», а также упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вилле против Лихтенштейна», § 64). Кроме того, вопросы, касающиеся функционирования судебной системы, представляют собой предмет публичного интереса, обсуждение которого, как правило, пользуется высокой степенью защиты в соответствии со статьей 10 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 86, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Морис против Франции», § 128). Даже если обсуждаемый вопрос имеет политический оттенок, этот факт сам по себе недостаточен, чтобы воспрепятствовать судье высказываться на данную тему (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты по делу «Вилле против Лихтенштейна», § 67). Вопросы, касающиеся разделения властей, могут затрагивать очень важные проблемы в демократическом

обществе, в отношении которых общественность имеет законный интерес быть информированной и которые относятся к сфере политических дебатов (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гуджа против Республики Молдова», § 88).

**166.** В контексте статьи 10 Конвенции Европейский Суд должен принимать во внимание обстоятельства и общие предпосылки, в связи с которыми были допущены высказывания (см., *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Морис против Франции», § 162). Он должен рассмотреть спорное вмешательство в свете дела в целом (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вилле против Лихтенштейна», § 63, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Албайрак против Турции», § 40), придавая особое значение должности, занимаемой заявителем, его высказываниям и контексту, в котором он их сделал.

**167.** Наконец, Европейский Суд напоминает о «сдерживающем влиянии», которое оказывает страх наказания на осуществление свободы выражения мнения, в частности, на других судей, желающих участвовать в публичных дебатах по вопросам, связанным с отправлением правосудия и судебными органами (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», §§ 99–100). Это влияние, которое действует во вред обществу в целом, также является фактором, имеющим отношение к пропорциональности примененной санкции или меры наказания (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 99).

(iii) Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле

**168.** Европейский Суд напоминает свой вывод (см. § 151 настоящего Постановления), согласно которому оспариваемое вмешательство было обусловлено взглядами и критикой, которые заявитель публично выразил при осуществлении своего права на свободу выражения мнения. Он отмечает в этом отношении, что заявитель высказал свои взгляды на законодательные реформы в своем профессиональном качестве председателя Верховного суда и Национального совета юстиции. Выражение мнения о законодательных реформах, затрагивающих судебные органы, после сбора и обработки мнений нижестоящих судов было не только его правом, но и обязанностью в качестве председателя Национального совета юстиции (см. § 44 настоящего Постановления). Заявитель также использовал свои полномочия для оспаривания относимого законодательства в Конституционном суде

и использовал возможность выражать свое мнение непосредственно в парламенте в двух случаях в соответствии с парламентским регламентом (см. § 46 настоящего Постановления). Европейский Суд, следовательно, придает особое значение должности, занимаемой заявителем, чьи функции и обязанности включали выражение его взглядов на законодательные реформы, способные повлиять на судебные органы и их независимость. Он ссылается в этой связи на документы Совета Европы, которые признают, что каждый судья отвечает за продвижение и защиту судебной независимости (см. § 3 Великой хартии судей в § 81 настоящего Постановления) и что с судьями и судебными органами должны советоваться и они должны участвовать в подготовке законодательства, касающегося их статуса и в более общем смысле функционирования судебной системы (см. § 34 Заключения № 3(2002) КЕС в § 80 настоящего Постановления и пункт 9 Великой хартии судей в § 81 настоящего Постановления).

**169.** В этом отношении Европейский Суд не убежден доводом властей Венгрии о том, что функции заявителя в качестве председателя Верховного суда были по характеру скорее административными, чем судебными, и что его смещение с должности «должно быть оценено с учетом правил, регулирующих увольнение политических назначенцев, а не правил, регулирующих увольнение судей», в связи с чем власти могли правомерно принимать во внимание взгляды заявителя на реформы судебных органов.

**170.** Настоящее дело следует также отличать от других дел, в которых речь шла об общественном доверии к судебным органам и необходимости защиты такого доверия от деструктивных посягательств (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Ди Джованни против Италии», § 81, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 86). Хотя власти Венгрии ссылались на необходимость поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов, взгляды и высказывания, публично выраженные заявителем, не содержали нападок против других членов судебных органов (см. для сравнения упоминавшиеся выше Постановление Европейского Суда по делу «Ди Джованни против Италии» и Постановление Европейского Суда по делу «Пойраз против Турции»), они также не содержали критики поведения судебных органов в делящихся разбирательствах (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», § 94).

**171.** Напротив, заявитель выражал свои взгляды и критику по поводу конституционных и законодательных реформ, затрагивающих судебные органы, по вопросам, относящимся к функцио-

нированию и реформе судебной системы, независимости и несменяемости судей и снижению пенсионного возраста для судей, которые являлись вопросами публичного интереса (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Кудешкина против Российской Федерации», §§ 86 и 94). Его высказывания не вышли за рамки обычной критики со строго профессиональной точки зрения. Соответственно, Европейский Суд полагает, что позиция и высказывания заявителя, которые явно относились к контексту дискуссии по вопросам большого публичного интереса, требовали высокой степени защиты его свободы выражения мнения и строгого контроля любого вмешательства с соответствующими узкими пределами усмотрения, предоставленными властям государства-ответчика.

172. Кроме того, хотя заявитель сохранил должности судьи и председателя коллегии по гражданским делам новой Курии, он был уволен с должности председателя Верховного суда за три с половиной года до конца фиксированного срока, применимого в соответствии с законодательством, которое действовало во время его избрания. Это едва ли можно было согласовать с особым рассмотрением, которого требует природа судебной функции в качестве независимой ветви государственной власти, и принцип несменяемости судей, который, согласно прецедентной практике Европейского Суда и международным инструментам и документам Совета Европы, является ключевым элементом поддержания судебской независимости (см. принципы несменяемости судей, вытекающие из прецедентной практики Европейского Суда в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции в Постановлении Европейского Суда по делу «Фруни против Словакии» (*Fruni v. Slovakia*) от 21 июня 2011 г., жалоба № 8014/07, § 145, и Постановление Европейского Суда по делу «Хенрик Урбан и Рышард Урбан против Польши» (*Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland*) от 30 ноября 2010 г., жалоба № 23614/08, § 53, см. международные материалы и документы Совета Европы в §§ 72–79 и 81–85 настоящего Постановления, а также, *mutatis mutandis*, решение суда Европейского союза по делу «Европейская комиссия против Венгрии» (*European Commission v. Hungary*) от 8 апреля 2014 г., по поводу досрочного увольнения с должности бывшего супервайзора защиты данных, в § 70 настоящего Постановления). На этом фоне представляется, что досрочное освобождение заявителя от должности в качестве председателя Верховного суда противоречило, а не служило цели поддержания независимости судебных органов вопреки тому, что утверждали власти Венгрии.

173. Кроме того, досрочное прекращение мандата заявителя, несомненно, имело «сдерживающее влияние», поскольку могло удержать не только его, но и других судей и председателей судов в будущем

от участия в публичных дискуссиях о законодательных реформах, затрагивающих судебные органы и в целом вопросы, касающиеся независимости судебных органов.

174. Наконец, требует надлежащего учета процессуальный аспект статьи 10 Конвенции (см. прецедентную практику, упомянутую в § 161 настоящего Постановления). В свете соображений, которые повлекли установление нарушения пункта 1 статьи 6 Конвенции, Европейский Суд полагает, что оспариваемые ограничения осуществления заявителем его права на свободу выражения мнения в соответствии со статьей 10 Конвенции не сопровождались эффективными и адекватными гарантиями против злоупотреблений.

175. Таким образом, даже если предположить, что мотивы, на которые ссылались власти государства-ответчика, были относимыми, они не могут считаться достаточными, чтобы установить, что обжалуемое вмешательство было «необходимым в демократическом обществе», несмотря на пределы усмотрения, которыми располагают внутригосударственные органы.

176. Соответственно, имело место нарушение статьи 10 Конвенции.

### III. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 13 КОНВЕНЦИИ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ СО СТАТЬЕЙ 10 КОНВЕНЦИИ

177. Заявитель жаловался в Палате Европейского Суда в соответствии со статьей 13 Конвенции во взаимосвязи со статьей 10 Конвенции на то, что он был лишен эффективного внутригосударственного средства правовой защиты в отношении досрочного прекращения его мандата в качестве председателя Верховного суда. Заявитель прямо не выдвинул эту жалобу в Большой Палате Европейского Суда. Статья 13 Конвенции предусматривает следующее:

«Каждый, чьи права и свободы, признанные в... Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

178. Власти Венгрии утверждали, что статья 13 Конвенции неприменима в настоящем деле, поскольку заявитель не может считаться выдвинутым доказуемое требование в соответствии со статьей 10 Конвенции.

179. Палата Европейского Суда заключила, что с учетом ранее установленного им нарушения статьи 6 Конвенции отсутствует необходимость рассматривать жалобу отдельно с точки зрения статьи 13 Конвенции во взаимосвязи со статьей 10 Конвенции (см. § 113 Постановления Палаты).

180. Европейский Суд напоминает, что статья 13 Конвенции требует предоставления внутригосударственным законодательством средства

правовой защиты только в отношении тех жалоб, которые могут рассматриваться как «доказуемые» с точки зрения Конвенции (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Бойл и Райс против Соединенного Королевства» (Boyle and Rice v. United Kingdom) от 27 апреля 1988 г., § 52, Series A, № 131).

**181.** Европейский Суд, однако, отмечает, что статья 6 Конвенции играет в отношении статьи 13 Конвенции роль *lex specialis*<sup>1</sup>, и требования статьи 13 Конвенции поглощаются более строгими требованиями статьи 6 Конвенции (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Кузнецов и другие против Российской Федерации» (Kuznetsov and Others v. Russia) от 11 января 2007 г., жалоба № 184/02, § 87, и Постановление Европейского Суда по делу «Эфендиева против Азербайджана» (Efendiyeva v. Azerbaijan) от 25 октября 2007 г., жалоба № 31556/03, § 59). С учетом выводов Европейского Суда в соответствии со пунктом 1 статьи 6 Конвенции (см. § 122 настоящего Постановления) настоящая жалоба не порождает какого-либо обособленного вопроса (см., например, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Олександр Волков против Украины», § 189).

**182.** Таким образом, Европейский Суд не считает необходимым рассматривать отдельно жалобу на нарушение статьи 13 Конвенции во взаимосвязи со статьей 10 Конвенции.

#### IV. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 14 КОНВЕНЦИИ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ С ПУНКТОМ 1 СТАТЬИ 6 И СТАТЬЕЙ 10 КОНВЕНЦИИ

**183.** Заявитель жаловался в Палате Европейского Суда на то, что он подвергся иному обращению по сравнению с другими лицами, занимающими должности, в аналогичных ситуациях (другими должностными лицами суда, председателем Конституционного суда) вследствие выражения им политически спорных мнений. Меры, направленные против него, следовательно, составляли неоправданное дифференцированное обращение по признаку «другого мнения». Он ссылаясь на статью 14 Конвенции во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 6 и статьей 10 Конвенции. Заявитель прямо не выдвигал эту жалобу в Большой Палате Европейского Суда. Статья 14 Конвенции устанавливает следующее:

«Пользование правами и свободами, признанными в... Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или

социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

**184.** Власти Венгрии утверждали, что, поскольку статья 6 Конвенции была неприменима в настоящем деле, статья 14 Конвенции во взаимосвязи с этим положением была также неприменима. Что касается жалобы заявителя в соответствии со статьей 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 10 Конвенции, они придерживались мнения о том, что эта жалоба была по сути той же, которая подана в соответствии со статьей 10 Конвенции. В любом случае власти Венгрии отметили, что положение заявителя в качестве председателя Верховного суда отличалось от других судей и иных лиц на публичной должности, избранных парламентом. Его публично-правовой статус был сопоставим скорее со статусом премьер-министра, президента республики и председателя Конституционного суда, которые не имели права доступа к суду в случае увольнения. Власти Венгрии утверждали, что задачи и функции других судей Верховного суда или председателей нижестоящих судов были не затронуты или незначительно затронуты организационными изменениями в судебной системе и что, следовательно, они не находились в ситуации, сопоставимой с ситуацией заявителя.

**185.** Палата Европейского Суда полагала, что с учетом ее выводов в соответствии с пунктом 1 статьи 6 и статьей 10 Конвенции отсутствует необходимость в рассмотрении жалобы на основании статьи 14 Конвенции во взаимосвязи с этими двумя положениями Конвенции.

**186.** Большая Палата Европейского Суда полагает, что жалобы заявителя в соответствии со статьей 14 Конвенции в значительной степени являются теми же, которые Европейский Суд уже рассмотрел в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции и статьей 10 Конвенции. С учетом выводов о нарушениях в отношении этих статей (см. §§ 122 и 176 настоящего Постановления) Большая Палата Европейского Суда находит след за Палатой, что не возникает обособленного вопроса в соответствии со статьей 14 Конвенции, и, соответственно, не делает отдельного вывода согласно этой статье (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Отеги Мондрагон против Испании» (Otegi Mondragon v. Spain), жалоба № 2034/07<sup>2</sup>, § 65, ECHR 2011).

#### V. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

**187.** Статья 41 Конвенции гласит:

«Если Европейский Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней,

<sup>1</sup> *Lex specialis* (лат.) – специальный закон, специальная норма; при расхождении общего и специального закона действует специальный закон (примеч. переводчика).

<sup>2</sup> См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 3 (примеч. редактора).

а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Европейский Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

#### А. УЩЕРБ

**188.** Заявитель утверждал, что в результате досрочного прекращения его мандата в качестве председателя Верховного суда и вступления в силу ретроактивного законодательства по поводу вознаграждения по его должности (см. § 52 настоящего Постановления) он утратил денежное содержание в качестве председателя, иные выплаты, связанные с этой должностью, а также льготы после увольнения (выходное пособие в течение шести месяцев и пожизненная надбавка к пенсии), на которые он имел бы право в качестве бывшего председателя Верховного суда. Заявитель предоставил подробный расчет требований о компенсации материального ущерба, которые составляли сумму в размере 742 520 евро. Заявитель настаивал, что имеется связь между материальным ущербом, на который ссылается заявитель, и предполагаемым нарушением статьи 10 Конвенции.

**189.** Заявитель также утверждал, что вследствие досрочного прекращения его мандата был причинен ущерб его профессиональной карьере и репутации, и он испытал сильное разочарование. Он просил Европейский Суд присудить ему справедливую компенсацию морального вреда в размере 20 000 евро.

**190.** Хотя власти Венгрии не оспаривали, что утрата денежного содержания заявителя оценивалась в 59 319 евро, они оспаривали общую сумму требований заявителя о справедливой компенсации как чрезмерную. В частности, власти Венгрии отметили, что требование заявителя о компенсации материального ущерба связано с жалобой на нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, которую Палата Европейского Суда признала неприемлемой для рассмотрения по существу.

**191.** Не строя предположения в отношении точной суммы денежного содержания и выгод, которые заявитель мог получить, если бы нарушения Конвенции не имели места и если бы он мог остаться в должности председателя Верховного суда до конца его срока, Европейский Суд отмечает, что заявителю был причинен материальный ущерб. Он также полагает, что заявителю был причинен моральный вред, который не может быть в достаточной степени компенсирован выводом о нарушении Конвенции. В настоящем деле, учитывая имеющиеся в его распоряжении материалы и указанные критерии, Европейский Суд считает разумным присудить заявителю 70 000 евро в качестве компенсации всех видов ущерба, а также любой налог, подлежащий начислению на указан-

ную сумму (см., *mutatis mutandis*, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Каясу против Турции», § 128).

#### В. СУДЕБНЫЕ РАСХОДЫ И ИЗДЕРЖКИ

**192.** Заявитель требовал в общей сложности выплаты 153 532 евро в качестве компенсации судебных расходов и издержек, понесенных в Палате Европейского Суда, и 27 338 евро 70 центов в счет судебных расходов и издержек, понесенных в Большой Палате, включая издержки по участию в публичном слушании дела в Большой Палате. Он предоставил подробные ведомости учета времени, потраченного его адвокатами на подготовку дела к рассмотрению Европейским Судом: 669,5 часа правовой работы, оплаченной по часовой ставке 190 евро 50 центов, и 406,9 часа околоправовой работы, включая переводы, оплаченной по часовой ставке 63 евро 50 центов, в отношении разбирательства в Палате, 135,6 часа правовой работы и 13,4 часа околоправовой работы в отношении разбирательства в Большой Палате Европейского Суда, оплаченной по тем же часовым ставкам. Общая сумма требований заявителя в части компенсации судебных расходов и издержек составила 180 870 евро 70 центов.

**193.** Власти Венгрии оспаривали эти требования. Они считали, что издержки, понесенные в связи с требованием компенсации относительно жалобы заявителя в соответствии со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, не могут рассматриваться как необходимые и разумные по размеру. Власти Венгрии также утверждали, что требования заявителя о компенсации судебных расходов и издержек, понесенных при публичном слушании дела в Большой Палате Европейского Суда, были чрезмерными и преувеличенными.

**194.** В соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда заявитель имеет право на возмещение расходов и издержек только в той части, в которой они были действительно понесены, являлись необходимыми и разумными по размеру.

**195.** В настоящем деле, принимая во внимание предоставленные ему документы и вышеприведенные критерии, Европейский Суд считает необходимым присудить заявителю 30 000 евро в возмещение судебных расходов и издержек, понесенных в судах страны.

#### С. ПРОЦЕНТНАЯ СТАВКА ПРИ ПРОСРОЧКЕ ПЛАТЕЖЕЙ

**196.** Европейский Суд полагает, что процентная ставка при просрочке платежей должна определяться исходя из предельной кредитной ставки Европейского центрального банка плюс три процента.

**На основании изложенного Суд:**

1) постановил 15 голосами «за» при двух – «против», что имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции;

2) постановил 15 голосами «за» при двух – «против», что имело место нарушение статьи 10 Конвенции;

3) постановил единогласно, что отсутствует необходимость в рассмотрении жалобы на основании статьи 13 Конвенции во взаимосвязи со статьей 10 Конвенции;

4) постановил единогласно, что отсутствует необходимость в рассмотрении жалобы на основании статьи 14 Конвенции во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 6 и статьей 10 Конвенции;

5) постановил 15 голосами «за» при двух – «против», что:

(а) государство-ответчик обязано в течение трех месяцев со дня вступления настоящего Постановления в силу выплатить заявителю следующие суммы, подлежащие переводу в валюту государства-ответчика по курсу, действующему на день выплаты:

(i) 70 000 евро (семьдесят тысяч евро), а также любой налог, подлежащий начислению на указанную выше сумму, в качестве компенсации материального ущерба и морального вреда;

(ii) 30 000 евро (тридцать тысяч евро), а также любой налог, обязанность уплаты которого может быть возложена на заявителя в связи с указанной суммой, в качестве компенсации судебных расходов и издержек;

(b) с даты истечения указанного трехмесячного срока и до момента выплаты на эти суммы должны начисляться простые проценты, размер которых определяется предельной кредитной ставкой Европейского центрального банка, действующей в период неуплаты, плюс три процента;

б) отклонил единогласно оставшуюся часть требований заявителя о справедливой компенсации.

Совершено на английском и французском языках и вынесено на открытом слушании во Дворце прав человека в г. Страсбурге 23 июня 2016 г.

Йохан КАЛЛЕВАРТ  
Заместитель  
Секретаря Суда

Луис Лопес ГЕРРА  
Председатель  
Большой Палаты

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Суда к Постановлению прилагаются следующие особые мнения:

(а) совместное совпадающее особое мнение судей Паулу Пинту де Альбукерке и Дмитрия Дедова;

(б) совпадающее особое мнение судьи Линос-Александра Сисилианоса;

(с) несовпадающее особое мнение судьи Алеша Пейхала;

(д) несовпадающее особое мнение судьи Кшиштофа Войтычека.

**СОВМЕСТНОЕ СОВПАДАЮЩЕЕ  
ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ ПАУЛУ ПИНТУ  
ДЕ АЛЬБУКЕРКЕ И ДМИТРИЯ ДЕДОВА**

1. Мы всецело разделяем выводы Большой Палаты Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд) в настоящем деле и большую часть ее мотивировки. Тем не менее мы полагаем, что многое осталось недосказанным в письменной версии Постановления. Некоторые важные особенности этого дела либо не затрагивались вовсе, либо были лишь косвенно затронуты. Учитывая огромную важность данного дела для верховенства права, независимости судебных органов и определения роли Европейского Суда в поддержании этих ценностей в Европе, мы считаем необходимым сообщить, *urbi et orbi*<sup>1</sup>, то, что осталось недосказанным.

Во-первых, точно не установлен характер статьи 11(2) переходных положений Основного закона от 31 декабря 2011 г. Во-вторых, Европейский Суд, как представляется, считает само собой разумеющимся наличие у него компетенции для оценки совместимости конституционных положений с Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) без разъяснения оснований и широты его полномочий. Как существо, так и порядок принятия спорных положений оценивались на основании презумпции того, что Европейский Суд располагает «естественной» или «законной» (*Kompetenz-kompetenz*)<sup>2</sup> для проверки соответствия Конвенции рассматриваемых конституционных реформ, включая вопросы, связанные с независимостью судебных органов и верховенством права. В-третьих, для целей своей оценки конституционной реформы Европейский Суд признает право заявителя на доступ к суду как право, предусмотренное внутрисударственным законодательством, хотя вопрос досрочного прекращения полномочий заявителя в качестве председателя Верховного суда был включен в переходное конституционное положение с осознанной целью: воспрепятствовать ему в ее обжаловании перед Служебным трибуналом. Европейский Суд принял это право доступа за данность, отнесся к законодательству страны международные стандарты, касающиеся независимости судебной власти, которые по большей части являются «мягким правом». Говоря прямо, Европейский Суд не только приписывает прямое действие в венгерском правовом порядке гарантии независимости суда и права на доступ к суду, предусмотренной статьей 6 Конвенции, он идет дальше и подтверждает надконституцион-

<sup>1</sup> *Urbi et orbi* (лат.) – буквально «городу и миру», ко всеобщему сведению (примеч. переводчика).

<sup>2</sup> *Kompetenz-kompetenz* (нем.) – доктрина компетенции, согласно которой состав суда может самостоятельно принять решение по вопросу о наличии у него права на разрешение вынесенного на его рассмотрение спора (примеч. переводчика).

ное действие Конвенции с тем, чтобы отвергнуть противоречащее внутригосударственное конституционное положение. Поступая подобным образом, Европейский Суд утверждает себя в качестве европейского конституционного суда, имеющего полномочие признавать внутригосударственные конституционные положения не имеющими юридической силы в рамках соответствующего национального правопорядка.

### НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОЙ НОРМЫ

2. Заявитель жаловался на то, что он не имел доступа к суду или иному органу, выполняющему судебную функцию, который может быть квалифицирован как «суд» для целей теста Вильхо Эскелинена. Заявитель утверждал, что конституционное большинство в законодательном органе предпочло принять законодательный акт на самом высоком уровне иерархии законов с целью воспрепятствовать его доступу в Конституционный суд<sup>1</sup>. В то же время он отмечал, что первое условие теста Вильхо Эскелинена не было соблюдено, поскольку его право доступа к суду не было исключено законодательством страны. Логическое противоречие в доводах заявителя отмечено властями Венгрии, которые утверждают, что, поскольку Основной закон, который являлся частью законодательства страны, исключал доступ к суду, то доступ к суду был фактически исключен внутригосударственным законодательством. Кроме того, учитывая особый конституционный статус председателя Верховного суда по сравнению с иными судьями и административными руководителями нижестоящих судов, учитывая, что никто из иных судей или должностных лиц суда не был избран парламентом и не пользовался теми же привилегиями, что и заявитель, и никакое должностное лицо суда, отличное от председателя Верховного суда, не было освобождено от надзора со стороны Национального совета юстиции, мандат заявителя в качестве председателя Верховного суда носил, как опять же утверждают власти Венгрии, «правительственный» характер, и, следовательно, прекращение его мандата могло быть оправдано по мотиву «политических соображений». Так, первое условие теста Вильхо Эскелинена, если этот тест был в принципе применим, должно быть признано соблюденным.

3. Закон № XX 1949 года о Конституции Венгерской Республики (Конституция), измененный в 1989–1990 годах, действовал до 31 декабря 2011 г. Новый Основной закон Венгрии (Основной закон) был принят 25 апреля 2011 г. Он вступил в силу 1 января 2012 г. Статья Q Основного закона предусматривает следующее:

#### «Статья Q

(1) В целях создания и поддержания мира и безопасности, а также для достижения устойчивого развития человечества Венгрия стремится к сотрудничеству со всеми народами и странами мира.

(2) В целях соблюдения своих обязательств в соответствии с международным правом Венгрия обеспечивает соответствие законодательства Венгрии международному праву.

(3) Венгрия признает общепризнанные нормы международного права. Иные источники международного права становятся частью правовой системы Венгрии путем промульгации в законодательных актах».

4. В настоящем деле Европейский Суд имел дело с переходным конституционным положением, статьей 11(2) переходных положений Основного закона, которая, будучи истолкована сама по себе или во взаимосвязи со статьей 185 Закона № CLXI 2011 года об организации и управлении судами, имела в качестве последствия лишение одного конкретного лица, заявителя, мандата в качестве председателя Верховного суда, без возможности доступа к суду.

5. Несмотря на эту конституционную и подконституционную нормативную базу, Европейский Суд заключает в § 107 Постановления, что законодательство Венгрии предусматривало, что «лицо, занимавшее должность, имело право отбыть срок нахождения в должности до его истечения или до прекращения его судейского мандата», ссылаясь на статьи 48(3) и 50(3) Конституции 1949 года и статьи 73 и 74/A Закона № LXVI 1997 года об организации и управлении судами. Это была законодательная база, действовавшая на момент избрания заявителя и в течение срока его полномочий, до 31 декабря 2011 года. Европейский Суд добавляет, что в случае досрочного прекращения полномочий против воли лица носитель должности «мог обратиться за судебной проверкой этого решения», ссылаясь на, *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Зандер против Швеции» (*Zander v. Sweden*)<sup>2</sup>. Соответственно, Европейский Суд заключает в § 109 настоящего Постановления, что на момент его избрания и в течение срока его полномочий заявитель мог доказуемо утверждать, что в соответствии с законодательством Венгрии он имел право на защиту от произвольного увольнения с должности председателя Верховного суда. Иными словами, Европейский Суд усмотрел во внутригосударственной нормативной базе, существовавшей на 1 января 2012 г., право, основанное на прецедентной практике Европейского Суда, обращаться за судебной проверкой решения о прекращении мандата председателя Верховного суда.

<sup>1</sup> Пункт 22 его письменных объяснений от 8 апреля 2015 г.

<sup>2</sup> От 25 ноября 1993 г., Series A, № 279-B. См. § 107 настоящего Постановления.

6. В § 110 Европейский Суд напоминает, что прекращение *ex lege* мандата заявителя не могло «ретроспективно отклонить доказуемость его права в соответствии с применимыми нормами, действовавшими во время его избрания», явно отказываясь отвечать на вопрос о том, существовало ли право в соответствии с законодательством страны на основании нового конституционного законодательства. Параграф 114 настоящего Постановления предусматривает суммарную правовую основу, на основе которой решается данный вопрос. Европейский Суд ссылается на «международные стандарты и стандарты Совета Европы о независимости судебных органов и процессуальные гарантии, применимые в делах об увольнении судей», включая Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, Замечание общего порядка № 32 Комитета ООН по правам человека (UNHRC), «соответствующую прецедентную практику» UNHRC, Европейскую хартию о статусе судей, Заключение № 1 КЕС (CCEJ), Великую хартию судей КЕС и даже на относимую прецедентную практику Межамериканского суда по правам человека. Проще говоря, Европейский Суд ссылается на «мягкое право» Совета Европы и иных международных организаций, а также на дело иного международного суда как на правовую основу не только для утверждения принципа независимости судебных органов *in abstracto*, но и для того, чтобы обосновать *in concreto* существование у заявителя индивидуального гражданского права на несменяемость и доступа к суду в целях защиты этого права в нормативной базе Венгрии по состоянию на 1 января 2012 г.

7. Заручившись вышеупомянутым запасным вариантом в виде положений международного права, Европейский Суд весьма новаторски заключает в § 118 настоящего Постановления, что новое конституционное положение, влияющее на несменяемость конкретного судьи и лишаящее его доступа к суду, не отменяет индивидуальное гражданское право заявителя не быть произвольно уволенным, которое защищалось подконституционным законодательством до вступления в силу вышеупомянутого нового конституционного закона. Действительно, Европейский Суд заключает, что статья 11(2) переходных положений Основного закона противоречила не только обычным законам, действовавшим по состоянию на 31 декабря 2011 г., но и гарантии судейской независимости, включая гарантию несменяемости судей, провозглашенную в статье 48(3) Конституции 1949 года, на которую Европейский Суд особо ссылается в § 108 настоящего Постановления. Та же самая гарантия судейской независимости была включена в статью 26(1) нового Основного закона 2011 года как таковое, что делало оспариваемое переходное положение ярким примером «неконституционного кон-

ституционного положения» (*verfassungswidrigen Verfassungsnorm*)<sup>1</sup>.

8. Данный вопрос не является новым в Венгрии<sup>2</sup>. Дискуссия о конституционном статусе переходных положений Основного закона возникла после того, как венгерский омбудсмен предложил Конституционному суду признать переходные положения неконституционными в целом или в качестве альтернативы в части отдельных положений, поскольку, по его мнению, они не содержали переходных мер. Первая поправка от 18 июня 2012 г. к Основному закону разъясняла, что переходные положения являлись частью Основного закона, чтобы защитить их от проверки со стороны Конституционного суда. 29 декабря 2012 г. в своем решении № 45/2012 Конституционный суд признал недействительными некоторые положения на том основании, что они не отвечали требованию переходности<sup>3</sup>. Признав, что «автор

<sup>1</sup> Такая возможность обсуждалась в литературе по конституционному праву (см., например, в Германии влиятельную работу: *Otto Bachof. Verfassungswidrige Verfassungsnormen? Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1951, а также: Gottfried Dietze. Unconstitutional Constitutional Norms? Constitutional Development in Postwar Germany // Virginia Law Review. Vol. 42. № 1 (Jan., 1956). P. 1–22; см. для обзора ситуации вне Европы: Aharon Barak. Unconstitutional Constitutional Amendments // Israel Law Review. Vol. 44 (2011). P. 321–341; Yaniv Roznai. Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers // London School of Economics and Political Science, 2014).*

<sup>2</sup> См. краткое описание дискуссии: доклад Кристины Ковач (*Krisztina Kovács*) «Keeping the guardian under control: The case of Hungary», 25 июля 2013 г., CDL-JU(2013)006; *Габор Хальмаи (Gábor Halmai)*. Unconstitutional Constitutional Amendments. Constitutional Courts as Guardians of the Constitution? // *Constellations*, 2 (2012). P. 182–203; и очень интересное исследование «Analysis of the Performance Hungary's 'one-party elected. Constitutional Court Judges between 2011 and 2014» Института Кароя Этвеша, Венгерского союза гражданских свобод и Венгерского Хельсинкского комитета, 2014 год, которое доступно онлайн. См. также специально по вопросу совместимости новых конституционных положений с конституционными принципами верховенства права и независимости судебных органов в Венгрии, CDL-AD(2011)016-е, Заключение по поводу новой Конституции Венгрии, принятое Венецианской комиссией на ее 87-м пленарном заседании (г. Венеция, 17–18 июня 2011 г.), § 140; CDL-AD(2013)012, Заключение № 720/2013 Венецианской комиссии по поводу Четвертой поправки к Основному закону Венгрии, г. Страсбург, 17 июня 2013 г., § 115; CDL-AD(2012)001, Заключение по поводу Закона № CLXII 2011 года о правовом статусе и вознаграждении судей и Закона № CLXI 2011 года об организации и управлении судами Венгрии, принятое Венецианской комиссией на ее 90-м пленарном заседании (г. Венеция, 16–17 марта 2012 г.), § 118; CDL-AD(2012)020, Заключение по поводу кардинальных законов о судебных органах, которые были изменены после принятия Заключения CDL-AD(2012)001 по поводу Венгрии, принятого Венецианской комиссией на ее 92-м пленарном заседании (г. Венеция, 12–13 октября 2012 г.), § 88.

<sup>3</sup> Решение № 45/2012 (XII.29) АВ Конституционного суда Венгрии (пункт IV.7), АВК январь 2013 года, 2, 29), и решение № 166/2011 (XII.20) АВ Конституционного суда Венгрии, АВН 2011, 545.

конституции может включать в Основной закон лишь предметы конституционного значения, которые относятся к субъективно воспринимаемому регулятивному охвату Основного закона», судьи Конституционного суда Венгрии далее постановили, что «конституционные критерии демократического государства, подчиненного верховенству права, являются в то же время конституционными ценностями, принципами и демократическими свободами, воплощенными в международных соглашениях, принятыми и признанными сообществами демократических государств, подчиненных верховенству права, а также императивными нормами общего международного права (*ius cogens*), которые частично совпадают с вышеперечисленным. При необходимости Конституционный суд может даже рассматривать добровольное исполнение и конституционализацию материально-правовых требований, гарантий и ценностей демократических государств, подчиняющихся верховенству права». Таким образом, несмотря на отсутствие явно выраженных недоступных для пересмотра «неизменяемых положений» в Основном законе<sup>1</sup>, Конституционный суд признал наличие внутренней иерархии в названном законе, на основании которой должен был разрешаться любой потенциальный конфликт в рамках Основного закона.

9. При этом Конституционный суд уклонился от проведения проверки по существу переходных положений. Это самоограничение со стороны Конституционного суда Венгрии едва ли совместимо с «конституционной преемственностью» между Конституцией 1949 года и Основным законом 2011 года, которые разделяют, в частности, основные принципы верховенства права и принципы независимости судебных органов и несменяемости судей<sup>2</sup>. Такая преемственность закреплена в исторической риторике самого Основного закона, в ряде отсылок к «исторической Конституции» в его преамбуле и даже более ясно в его статье R.3, которая предусматривает, что «Основной закон толкуется в соответствии с... достижениями нашей исторической Конституции».

<sup>1</sup> Таких, как статья 112 Конституции Норвегии 1814 года, статья 139 Конституции Италии 1947 года, статья 79(3) Основного закона Германии 1949 года, статья 89 Конституции Франции 1958 года, статья 288 Конституции Португалии 1976 года и статья 4 Конституции Турции 1982 года.

<sup>2</sup> См. решение № 22/2012 (V.11) АВ Конституционного суда Венгрии, АВК июнь 2012 года, 94, 97: «В новых делах Конституционный суд может использовать доводы, включенные в его предыдущее решение, принятое до вступления в силу Основного закона, в отношении конституционного вопроса, разрешенного в данном решении, при условии, что это возможно на основании конкретных положений и правил толкования Основного закона, имеющих аналогичный или похожий контекст, что и положения, включенные в предыдущую Конституцию... Выводы Конституционного суда, относящиеся к этим основным ценностям, правам и свободам человека и конституционным институтам, которые не были изменены Основным законом, остаются действительными».

10. Лучшим доказательством «конституционной преемственности» в части принципов верховенства права и принципов независимости судебных органов и несменяемости судей является дискуссия, имевшая место между большинством и меньшинством Конституционного суда в его решении № 3076/2013 по жалобе в порядке конституционного судопроизводства, поданной заместителем председателя Верховного суда, чьи полномочия начались до вступления в силу Основного закона<sup>3</sup>. Стоит отметить, что основные доводы сильного меньшинства из семи судей касались гарантий разделения властей, запрета ретроактивного применения законодательства, принципа верховенства права и права на средство правовой защиты<sup>4</sup>. Учитывая вышеупомянутую «конституционную преемственность», нет сомнений в том, что эти принципы являются постоянными в венгерском конституционном порядке до и после вступления в силу Основного закона, и они были прямо поставлены под сомнение вышеупомянутой статьей 11(2) переходных положений.

11. Кроме того, согласно сложившейся прецедентной практике Конституционного суда Венгрии в соответствующий период времени досрочное смещение *ex lege* глав государственных органов является конституционным лишь в исключительных обстоятельствах, то есть если имеет место структурное изменение учреждения<sup>5</sup>. Конституционный суд также подчеркнул разницу между государственными должностными лицами, прямо упомянутыми в Конституции, такими как председатель Верховного суда, и теми должностными лицами, которые руководили иными государственными органами, подчиненными властям Венгрии. Первые имеют право на самый высокий уровень защиты: Конституционный суд постановил, что «их срок пребывания в должности, продолжающийся в течение избирательных циклов, является гарантией надлежащего функционирования демократического государства, подчиненного верховенству права»<sup>6</sup>. Он заключил, например, что введение нового основания для прекращения срока пребывания в должности, когда он еще не завершился, главы государственного органа, имеющего гарантированную конституционную роль, наруша-

<sup>3</sup> См. § 55 настоящего Постановления.

<sup>4</sup> См. § 56 настоящего Постановления.

<sup>5</sup> Решения, касающиеся службы финансового надзора Венгрии (№ 7/2004 (III.24) АВ), энергетической службы Венгрии (№ 5/2007. (II.27) АВ) и антимонопольной службы Венгрии (183/2010 (X.28) АВ). Например, в решении № 5/2007 Конституционный суд отметил, что отсутствовала реорганизация службы и что изменилась лишь ее компетенция без аннулирования должностей председателя и заместителя председателя.

<sup>6</sup> Решение № 7/2004 (III.24) АВ, упоминавшееся выше.

ет запрет ретроактивного применения законодательства и принцип верховенства права<sup>1</sup>.

12. Конституционная власть Венгрии, большинство в две трети голосов венгерского парламента, решила прекратить продолжающуюся конституционную дискуссию посредством статьи 12(3) Четвертой поправки, которая дополняет статью 24(5) Основного закона следующим образом: «Конституционный суд может проверять лишь Основной закон и поправки к нему на соответствие процедурным требованиям, заложенным в Основном законе в отношении его принятия и промульгации». Кроме того, статья 19 Четвертой поправки вводит пункт 5 Заключительных и прочих положений, которая предусматривает, что «постановления Конституционного суда, вынесенные до вступления в силу Основного закона, настоящим отменяются. Данное положение не влечет ущерба для правовых последствий, порожденных этими постановлениями». Открыто признанной законодательной целью был запрет Конституционному суду рассматривать вопрос сущностной неконституционности конституционных положений и ссылаться на любые предыдущие решения, вынесенные с момента создания Конституционного суда в 1990 году до введения в действие Основного закона 1 января 2012 г. Это очевидно порождает среди иных вопросов серьезные проблемы в части принципов верховенства права и правовой неопределенности<sup>2</sup>. Призванный оценить эту поправку Конституционный суд постановил в своем решении № 12/2013, что он будет располагать юрисдикцией для рассмотрения новых положений, внесенных Четвертой поправкой, если ее детали будут отражены в дальнейших актах с целью обеспечить, что они «формируют систему, свободную от несовместимости с международными и европейскими обязательствами»<sup>3</sup>. Кроме того, после вступления в силу Четвертой поправки Конституционный суд изредка ссылался на свои решения, вынесенные до вступления в силу Основного закона.

<sup>1</sup> Решение № 183/2010 (X.28) АВ, упоминавшееся выше.

<sup>2</sup> См. критику этих изменений в упоминавшемся выше Заключении № 720/2013, §§ 88–108. Мнение властей Венгрии было основано на правовой позиции немецкого ученого, который отстаивал равное значение всех конституционных положений в конституционной основе Венгрии и поэтому отрицал возможность неконституционных конституционных норм и компетенцию Конституционного суда по контролю сущностной конституционности конституционных положений, хотя он допускал ту же возможность в случае конституционной поправки, которая поставила бы под угрозу «защиту человеческого достоинства» (Grundsatz vom Schutz der Menschenwürde (Rechtsgutachten zur Verfassungs- und Europarechtskonformität der Vierten Verfassungsnovelle zum ungarischen Grundgesetz vom 11/25, march 2013, Prof. Rupert Scholz, Berlin, 18 april 2013).

<sup>3</sup> Решение № 12/2013 (V.24) АВ Конституционного суда Венгрии.

13. В итоге дискуссия о неконституционности конституционных положений не закрыта в Венгрии<sup>4</sup>. В любом случае независимо от компетенции Конституционного суда по контролю сущностной неконституционности конституционных положений статья 11(2) переходных положений является по существу неконституционным конституционным положением в свете венгерской «исторической конституции» и «конституционной преемственности» принципов независимости судебных органов и несменяемости судей как в новом Основном законе, так и в старой Конституции. 1 января 2012 г. заявитель по-прежнему имел личное гражданское право не быть уволенным со своей должности в качестве председателя Верховного суда во время его срока пребывания в должности, кроме случаев законного увольнения, и даже в этой ситуации он имел право обращаться за средством правовой защиты в Служебный трибунал, причем оба эти права защищались внутрисударственным законодательством, истолкованным и дополненным относимыми международно-правовыми стандартами, которые в основном являлись «мягким правом».

#### ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО AD HOMINEM<sup>5</sup>

14. С точки зрения Венецианской комиссии, которую Европейский Суд принял в § 117 настоящего Постановления, оспариваемое законодательство было «направлено против конкретного лица» и, следовательно, «противоречило верховенству права». Если сформулировать по-другому, это законодательство было задумано для достижения конкретного результата, который приносил ущерб конкретному лицу (*adhominem, konkret-individuellen Massnahmegesetz*), что оно обеспечивалось конституционной смиренной рубашкой для избежания любой возможности судебной проверки. Вполне правомерно Европейский Суд отступил от предыдущей терпимости, проявленной по отношению к «специальному законодательству, создавшему особые условия, применявшиеся к одному или нескольким поименованным лицам», процитировав лишь частично Постановление по делу Вистиньша и Перепелкина<sup>6</sup> и поддержав кристально-ясную позицию Венецианской комиссии против подобного законодательства.

<sup>4</sup> См. доклад Кристины Ковач, упоминавшийся выше, ссылающийся на пример Верховного суда Индии.

<sup>5</sup> *Ad hominem* (лат. – аргумент к человеку) – логическая ошибка, при которой аргумент опровергается указанием на характер, мотив или другой атрибут лица, приводящего аргумент, или лица, связанного с аргументом, вместо указания на несостоятельность самого аргумента, объективные факты или логические рассуждения (*примеч. переводчика*).

<sup>6</sup> См. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вистиньш и Перепелкин против Латвии» (*Vistiņš and Perepelkins v. Latvia*) от 25 октября 2012 г., жалоба № 71243/01.

15. Для целей статьи 6 Конвенции Европейский Суд разъяснил, что для достижения первого условия теста Вильхо Эскелине исключения должно быть оформлено общим и абстрактным образом для соответствующей должности или категории персонала или меры в связи с ними, что в данном деле не имело места. Таким образом, оспариваемое внутригосударственное законодательство «прямо не исключало» доступ к суду в деле заявителя просто потому, что оно не имело минимальных признаков «закона» в государстве, управляемом верховенством права и в значении конвенционных требований «качества закона». Соответственно, первое условие теста Вильхо Эскелине не было достигнуто, и пункт 1 статьи 6 Конвенции был применен в деле. Нельзя не вспомнить слова Радбруха в его «Пятой минуте философии права»: «Следовательно, существуют также правовые принципы более авторитетные, чем любое юридическое предписание. В этом случае закон, противоречащий такому принципу, не действует» (*Fifth Minute of Legal Philosophy*): *Es gibt also Rechtsgrundsätze, die stärker sind als jede rechtliche Satzung, so daß ein Gesetz, das ihnen widerspricht, der Geltung bar ist*<sup>1</sup>.

16. Придя к данному заключению, Европейский Суд не мог не занять твердую позицию по поводу незаконности цели статьи 11(2) переходных положений Основного закона во взаимосвязи со статьей 185 Закона об организации и управлении судами, что он действительно сделал в § 156 настоящего Постановления. Для Европейского Суда незаконность цели вышеупомянутых положений является очевидной. С самого начала законодательной процедуры цель заключалась в принесении заявителя в жертву на алтарь политики правительства в отношении судебных органов. Иными словами, Европейский Суд находит здесь тесную корреляцию между, с одной стороны, неудовлетворительным «качеством закона» с точки зрения применимых стандартов верховенства права и, с другой стороны, целями *ad hominem*, преследуемыми новым законодательством.

## ПРЯМОЙ СУПРАКОНСТИТУЦИОННЫЙ ЭФФЕКТ КОНВЕНЦИИ

17. Прямое обращение Европейского Суда к международно-правовым стандартам по поводу судебской независимости, включая мягко-правовые источники, в качестве источника права с целью рассмотрения ситуации заявителя является весьма замечательным и заслуживающим похвалы. Гарантия сохранения должности и условия службы судей являются абсолютно необходимыми элементами для поддержания судебской незави-

симости согласно всем международным правовым стандартам, включая стандарты Совета Европы. Собственная прецедентная практика Европейского Суда в соответствии со статьей 6 Конвенции утверждает, что несменяемость судебных органов приносит выгоду всем лицам, имеющим право в соответствии со статьей 6 Конвенции на «независимый суд»<sup>2</sup>. Ничто в этих стандартах не позволяет предположить, что принцип несменяемости судей не должен применяться к сроку пребывания в должности председателей судов, независимо от того, исполняют ли они в дополнение к своим судебским обязанностям административные или управленческие функции.

18. Как сам Конституционный суд Венгрии указал в своем принципиальном решении № 45/2012, общие ценности европейских государств, управляемых верховенством права, воплощены в международных договорах, включая, на самой передовой, Конвенцию<sup>3</sup>. В настоящем деле оспариваемое переходное положение явно ставит под угрозу одну из этих общих ценностей, а именно независимость судебных органов.

19. Дуалистический подход Венгрии к условиям отношений между ее внутригосударственным законодательством и международным правом<sup>4</sup> не

<sup>2</sup> Например, Постановление Европейского Суда по делу «Кемпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» (Campbell and Fell v. United Kingdom) от 28 июня 1984 г., жалобы №№ 7819/77 и 7878/77, § 80; Постановление Европейского Суда по делу «Купер против Соединенного Королевства» (Cooper v. United Kingdom) от 16 декабря 2003 г., жалоба № 48843/99, § 118; Постановление Европейского Суда по делу «Фруни против Словакии» (Fruni v. Slovakia) от 21 июня 2011 г., жалоба № 8014/07, § 145.

<sup>3</sup> Решение № 45/2012, упоминавшееся выше. См. также Решение № 166/2011 (XII.20) АВ Конституционного суда Венгрии, АВН 2011, 545. Например, Государственный совет Франции признает индивидуальное право судьи на несменяемость после решения от 27 мая 1949 г. по делу Véron-Réville (см.: Gazette du Palais, 10 June 1949. P. 34–36).

<sup>4</sup> Что касается Венгрии как дуалистической системы, см. Доклад об имплементации международных правозащитных договоров в национальном законодательстве и роли судов, принятый Венецианской комиссией на ее 100-й пленарной сессии (г. Рим, 10–11 октября 2014 г.), CDL-AD(2014)036, § 22; Nóra Chronowski and Erzsébet Csatlós. Judicial Dialogue or National Monologue? The International Law and Hungarian Courts // ELTE Law Journal, 2013–1. P. 7–29; Nóra Chronowski. Timea Drinóczi and Ildikó Ernstz, Hungary / Dinah Shelton (ed.) // International Law and Domestic Legal Systems, Incorporation, Transformation and Persuasion, Oxford, OUP, 2011. P. 259–287; Anneli Albi. EU Enlargement and Constitutions of Central and Eastern Europe, Cambridge, CUP, 2005. P. 82–87. Но «общепризнанные нормы международного права» прямо применяются в национальной системе Венгрии согласно статье Q(3) Основного закона. По мнению Конституционного суда, выражение «общепризнанные нормы международного права», использованные в Конституции 1949 года и Основном законе 2011 года, включает универсальное обычное международное право, императивные нормы (*ius cogens*) и общие принципы права, признанные цивилизованными нациями (см. Решение № 30/1998 (VI.25) АВ Конституционного суда Венгрии, АВН 1998, 220).

<sup>1</sup> Gustave Radbruch. Fünf Minuten Rechtsphilosophie // Rhein-Neckar-Zeitung, 12 September 1945, и, на английском языке: Five Minutes of Legal Philosophy (1945) // Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 26. № 1. 2006. P. 13–15.

играет никакой роли в мотивировке Европейского Суда, что вновь показывает, что, со страсбургской точки зрения, классическое разделение между монистической и дуалистической системами полностью устарело<sup>1</sup>. Точно так же не имеет значения для Европейского Суда классификация принципов независимости судебных органов, несменяемости судей и доступа к суду для защиты такой несменяемости в качестве вопроса обычного международного права или даже *ius cogens*. Для Европейского Суда достаточно подтвердить существование данных принципов в общем международном праве, в праве Совета Европы и, в частности, в Конвенции. Европейский Суд не заходит так далеко, чтобы прямо указать, что вышеупомянутые принципы являются общими принципами права, признанными цивилизованными нациями, но косвенно признает это.

20. В такой связи Европейский Суд отклоняет утверждение властей Венгрии о том, что «в соответствии со статьей 6 Конвенции не заявитель имеет право быть независимым судьей, а, [скорее], граждане Венгрии, и любой, кто в соответствии с юрисдикцией Венгрии имеет право на независимое судейство»<sup>2</sup>. Как утверждают власти Венгрии, из формулировки статьи 6 Конвенции следует, что носителями прав в соответствии со статьей 6 Конвенции являются те, кто являются сторонами судебного разбирательства, а не судьи, ведущие их дела. Поэтому власти Венгрии придерживались мнения о том, что из статьи 6 Конвенции не может быть выведено индивидуальное право судей на независимость, что лишило заявителя статуса жертвы. Европейский Суд считает по-другому, приписывая прямое действие во внутрисударственном правопорядке предусмотренной статьей 6 Конвенции гарантии независимости судебных органов и сопутствующему праву доступа к суду защиты этой независимости. По мнению Европейского Суда, заявитель имел не только доказуемое утверждение, но исполнимое индивидуальное гражданское право в национальном законодательстве, рассматриваемое через призму

Конвенции и других весьма относимых инструментов Совета Европы и международного права. Кроме того, указав, что это право преобладает над противоречащим переходным конституционным положением, которое препятствовало доступу заявителя к суду, Европейский Суд признает прямое супраконституционное влияние конвенционной гарантии независимости судебных органов и сопутствующего права доступа к суду для защиты этой независимости.

21. С учетом явного вмешательства в суть гарантии и права, предусмотренных статьей 6 Конвенции, Европейский Суд не может оставаться к нему безразличным. Необходимо утвердить в качестве принципиального вопроса судебную проверку внутрисударственного законодательства, включая конституционное, ради эффективной и неиллюзорной защиты прав человека в Европе. Независимо от того факта, что заявитель не был отстранен от должности судьи и ему было разрешено продолжить работать судьей Верховного суда, его отстранение от должности председателя Верховного суда имело сдерживающее влияние на выражение профессиональных мнений другими судьями, на независимость судебных органов и верховенство права в Венгрии. В этом политическом и социальном контексте Европейский Суд усматривает серьезную опасность того, что все конвенционные права и свободы будут в Венгрии под угрозой, поскольку они находятся в руках любого данного политического большинства, которое может манипулировать высшими членами судебных органов как пешками в шахматной игре<sup>3</sup>. Довод властей Венгрии о том, что отстранение заявителя от должности действительно должно быть подчинено политическим соображениям, с учетом того, что его функция была более административной или «управленческой», чем судебной, и что его взгляды были скорее политического, чем профессионального характера, был, следовательно, категорически отклонен Европейским Судом. То же касается довода о том, что организационные и функциональные изменения в системе управления судами и компетенции Курии и новые критерии для выдвижения независимости судебных органов. То же должно относиться к позиции властей Венгрии о том, что «работа судьей в международном суде не может приравниваться к национальной судейской службе с точки зрения независимости или предполагаемой независимости судебных органов»<sup>4</sup>. Помимо возмутительного отсутствия уважения к судьям

<sup>1</sup> Таким образом, с точки зрения европейского права прав человека, дифференциация между монистическими и дуалистическими странами является «ложной проблемой». См. великолепный текст: Andrew Drzemczewski. Les faux débats entre monisme et dualisme – droit international et droit français: l'exemple du contentieux des droits de l'homme // Boletim da sociedade brasileira de direito internacional, Ano 51, Nº 113/118 (Jan./Dec. 1998), p. 100. Он добавил следующие разъяснения: «Если Комитет министров... осуществляет надзор за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека, тот факт, что государство является монистическим или дуалистическим или инкорпорировало положения ЕКПЧ в свое национальное законодательство, никогда не принимается во внимание» (подчеркивание автора особого мнения).

<sup>2</sup> Это заключение выражено в прениях в Большой Палате Европейского Суда.

<sup>3</sup> Цитата генерального прокурора Дюпена периода июльской монархии: «Un juge qui craint pour sa place ne rend plus la justice» (цитируется в: Marcel Rousselet. Histoire de la magistrature française des origines à nos jours. Vol. 2, Plon, Paris. P. 174).

<sup>4</sup> Эта позиция высказана во время прений в Большой Палате Европейского Суда.

Европейского Суда, эта «позиция властей» ставит под сомнение саму независимость данного Суда.

22. Полностью утвердив свою конституционную компетенцию, Европейский Суд далее тщательно оценивает существо конституционного и инфраконституционного законодательства, оспариваемого заявителем<sup>1</sup>, и процедуру, которая к нему привела<sup>2</sup>, а также его совместимость с Конвенцией и упоминавшимися выше международными стандартами. В то время как осторожные оценки Европейского Суда обоих этих аспектов заслуживают нашего полного одобрения, следует подчеркнуть одну деталь, а именно то, что оспариваемое прекращение было произведено крайне быстро в виде последней поправки в законопроект, представленной отдельными членами парламента в форме «поправки до окончательного голосования», что позволило обойти консультативные обязательства и надлежащие парламентские дебаты. С этой точки зрения, законодательный процесс «мог восприниматься в качестве попытки избавиться от конкретного лица, которое могло быть кандидатом в председатели, как заключила Венецианская комиссия<sup>3</sup>.

### ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД КАК ЕВРОПЕЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

23. Совет Европы является автономным правовым порядком, основанным на соглашениях и общих действиях в экономических, социальных, культурных, научных, правовых и административных делах и в поддержании и дальнейшей реализации прав человека и основных свобод<sup>4</sup>. Имея более 217 договоров, правовой порядок этой международной организации имеет на своей вершине международный договор, Европейскую конвенцию о защите прав человека, которая оказывает супраконституционный эффект на правовые порядки государств – членов Совета Европы<sup>5</sup>. Выходя за рамки чисто многосто-

ронного соглашения о взаимных обязательствах государств-участников, Конвенция создает обязательства для государств-участников по отношению ко всем лицам и частным организациям в пределах их юрисдикции. Это означает, что конвенционное право имеет не только декларативный, но также дополнительный правоустанавливающий эффект для внутригосударственного правопорядка. С ее трансформационной ролью, подчеркнуто провозглашенной в Преамбуле в качестве инструмента для построения более тесного союза европейских государств и развития прав человека на панъевропейской широкой основе, Конвенция не подчинена ни внутригосударственным конституционным правилам, ни предположительно более высоким нормам международного права, поскольку она является высшим законом на европейском континенте<sup>6</sup>. В Европе законодательство государств-членов подчинено примату Конвенции в качестве конститу-

droit constitutionnel européen, quel droit constitutionnel européen? Gaudin, *Annuaire de droit européen*, vol. 6 (2008). P. 89–123; Costa. La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une cour constitutionnelle? // *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquet, Montchrestien* (ed.), 2007. P. 1–15; Greer. The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects, Cambridge University Press, 2006. P. 172–173, 195; Wildhaber. The role of the European Court of Human Rights: an Evaluation // *Mediterranean Journal of Human Rights*, 8 (2004). P. 9–29; Alkema. The European Convention as a constitution and its court as a constitutional court // *Protection des droits de l'homme, Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal, Paul Mahoney et al.*, (eds.), Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 2000. P. 541–563; Flauss. La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une cour constitutionnelle? in: *La Convention européenne des droits de l'homme: développements récents et nouveaux défis*, Bruylant, Brussels, 1997. P. 68–92; Schokkenbroek. Judicial review by the European Court of Human Rights: constitutionalism at European level // *Judicial control: comparative essays on judicial review*, Bakker et al., Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1995. P. 153–165.

<sup>6</sup> См.: Постановление Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (Anchugov and Gladkov v. Russia) от 4 июля 2013 г., жалобы №№ 11157/04 и 15162/05, § 50 (см.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 2 (примеч. редактора)); Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сейди и Финци против Боснии и Герцеговины» (Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina), жалобы №№ 27996/06 и 34836/06, §§ 40–41, 54, ECHR 2009; Постановление Европейского Суда по делу «Думитру Попеску против Румынии (№ 2)» (Dumitru Popescu v. Romania) (№ 2) от 26 апреля 2007 г., жалоба № 71525/01, § 103; Постановление Европейского Суда по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции» (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey) от 30 января 1998 г., § 29, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I. Сходные принципы были утверждены в соответствии с Американской конвенцией о правах человека Межамериканским судом по правам человека, особенно после дела «Последнее искушение Христа» (Ольмедо-Бустос и другие против Чили) («The Last Temptation of Christ» (Olmedo-Bustos et al.) v. Chile), существо дела, компетенция и издержки, постановление, 5 февраля 2001 г. (см.: Mac-Gregor. The Constitutionalization of International law in Latin America, Conventionality Control, The New doctrine of the Inter-American Court of Human Rights // в AJIL Unbound, 1 november 2015 г., и упомянутую в нем прецедентную практику).

<sup>1</sup> См. § 150 настоящего Постановления.

<sup>2</sup> См. § 149 настоящего Постановления.

<sup>3</sup> См. § 59 настоящего Постановления.

<sup>4</sup> Статья 1, пункт b, Устава Совета Европы.

<sup>5</sup> См., в этом отношении, в частности: Greer and Wildhaber. Revisiting the debate about 'constitutionalising' the ECtHR // *Human Rights Law Review* 12:4 (2012). P. 655–687; De Londras. Dual Functionality and the persistent frailty of the European Court of Human Rights // *European Human Rights Law Review*, issue 1 (2013). P. 38–46; Arnold. National and supranational constitutionalism in Europe // *New Millennium constitutionalism: paradigms of reality and challenges*, Harutyunyan (ed.), 2013. P. 121–134; Sweet. Sur la constitutionnalisation de la Convention européenne des droits de l'homme: cinquante ans après son installation, la Cour européenne des droits de l'homme conçue comme une Cour constitutionnelle // *Revue trimestrielle des droits de l'homme* (2009). P. 923–944; Levinet. La Convention européenne des droits de l'homme, socle de la protection des droits de l'homme dans le droit constitutionnel européen // *Études: le*

ционного инструмента европейского публичного порядка<sup>1</sup>.

В настоящем деле этот конституционный инструмент был полностью использован Европейским Судом не только для устранения вреда, причиненного заявителю, но также для упрека политико-конституционному выбору, сделанному в статье 11(2) переходных положений Основного закона во взаимосвязи со статьей 185 Закона об организации и управлении судами<sup>2</sup>. Незабвенный § 118 настоящего Постановления, рассмотренный в свете § 110, определяет, что статья 11(2) переходных положений Основного закона и статья 185 Закона № CLXI 2011 года об организации и управлении судами не имели правовых последствий во внутригосударственном правопорядке. Поскольку эти положения недействительны *ab initio* и лишены правовых последствий в национальном правопорядке, государство-ответчик обязано действовать, как если бы они никогда не принимались. С этим выводом Европейский Суд не вступает в дебри, а лишь следует стандарту, установленному много лет назад решением Барриос Альтос для внутригосударственного законодательства, которое нарушает «блок условности»<sup>3</sup>.

24. Хотя это прямо не выражено, последствия настоящего Постановления являются недвусмыс-

ленными в соответствии со статьей 46 Конвенции: Венгрия должна имплементировать настоящее Постановление добросовестно и приступить к признанию недействительным в национальном правопорядке любого внутригосударственного законодательства, правила или административного акта, нарушающего Конвенцию, как она истолкована Европейским Судом в данном Постановлении, и, следовательно, она должна восстановить заявителя в должности председателя Верховного суда на всю продолжительность его прерванного мандата<sup>4</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

25. Конвенция ныне представляет европейское *ius constitutionale commune*. На основе Конвенции Совет Европы может выдвинуть сильное европейское конституционное требование при необходимости против любого противоречащего внутригосударственного конституционного требования, независимо от размеров поддерживающего политического большинства<sup>5</sup>. В настоящем деле Европейский Суд сделал именно это. И это правильно, ради защиты в первую и главную очередь верховенства права и институциональной и функциональной независимости судебных органов в Венгрии и, во-вторых, индивидуального права заявителя не быть произвольно отправленным в отставку с поста председателя Верховного суда. Государство-ответчик не может спрятаться ни за принцип субсидиарности, ни за доктрину пределов усмотрения. В Европе отсутствует укрытие от надлежащим образом принятых обязательств международного права прав человека в чаше внутригосударственного законодательства, включая конституционное. Пусть же этот высокотребовательный стандарт защиты прав человека применяется в равной степени ко всем государствам – участникам Конвенции.

## СОВПАДАЮЩЕЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ЛИНОС-АЛЕКСАНДРА СИСИЛИАНОСА

(Перевод)

1. Я разделяю заключение и мотивировку настоящего Постановления. Однако с учетом более общей важности дела с точки зрения независимости

<sup>1</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Лоизиду против Турции» (*Loizidou v. Turkey*) (предварительные возражения) от 23 марта 1995 г., жалоба № 15318/89, § 75, Series A, № 310. Согласно Решению № 61/2011 (VII.13) АВ Конституционного суда Венгрии, АВН 2011, 290, 321, из принципа *pacta sunt servanda* следует, что Конституционный суд должен следовать прецедентной практике Европейского Суда, даже если она не вытекает из его собственных прецедентов. Одним примером этого является Решение № 4/2013 (II.21) АВ Конституционного суда Венгрии, АВН 2013, 188–211, которое следует за Постановлением Европейского Суда по делу «Вайнаи против Венгрии» (*Vajnai v. Hungary*), жалоба № 33629/06, о криминализации использования пятиконечной красной звезды. Нижестоящие суды также представили прекрасные примеры этой позиции, такие как замечательное решение регионального апелляционного Будапештского столичного суда 5.Pf.20.738/2009/7, вынесенное по делу Венгерской гвардии.

<sup>2</sup> Межамериканский суд по правам человека последовательно подчеркивал лично-субъективные и институционально-объективные аспекты независимости судебных органов, установив тесные отношения между последними и «существенными аспектами верховенства права и самого демократического порядка» («Верховный суд (Кинтана Коэльо и другие) против Эквадора» (*Supreme Court of Justice (Quintana Coello and Others) v. Ecuador*), *Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C.)* № 266, § 154, 23 августа 2013 г.).

<sup>3</sup> Дело Барриос Альтос (*Barrios Altos Case*), решение от 30 ноября 2001 г., *Inter-Am Ct. H.R. (Ser. C)* № 87, § 44 (2001), за которым последовали, в частности, дела «Альмонасид Арельяно и другие против Чили» (*Almonacid Arellano et al v. Chile*), «Дель Росарио Гомес Оливарес и другие (от имени Альмонасид Арельяно) против Чили» (*del Rosario Gómez Olivares and Others (on behalf of Almonacid Arellano) v. Chile*), предварительные возражения, существо дела, компенсация и издержки, *IACHR Series C*, № 154, § 119, (2006).

<sup>4</sup> См., с необходимыми изменениями, Постановление Европейского Суда по делу «Олександр Волков против Украины» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) от 9 января 2013 г., жалоба № 21722/11, § 208.

<sup>5</sup> Как вполне правомерно указал Межамериканский суд по правам человека, нарушения права прав человека не могут обеляться голосованием политического большинства, даже если голосование является демократическим, а большинство – значительным («Гельман против Уругвая» (*Gelman v. Uruguay*), предварительные возражения, существо дела, компенсация и издержки, *Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C.)* № 221, §§ 238–239, 24 февраля 2011 г.).

сти судебных органов я хотел бы сделать следующие замечания в отношении конкретно пределов этого принципа в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции.

**СУДЕЙСКАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ  
В ПРЕЦЕДЕНТНОЙ ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО  
СУДА В СООТВЕТСТВИИ С ПУНКТОМ 1  
СТАТЬИ 6 КОНВЕНЦИИ: ПРАВО УЧАСТНИКОВ  
СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА  
НА НЕЗАВИСИМОГО СУДЬЮ**

2. Хорошо известно, что Европейский Суд в течение более чем 30 лет последовательно настаивал на том, что суд должен быть независим от сторон и исполнительной власти. Согласно ставшей уже классической формулировке Постановления по делу Кемпбелла и Фелла: «[При определении того, может ли орган считаться “независимым”, особенно от исполнительной власти и сторон дела (см., в частности, Постановление Европейского Суда по делу “Ле Конта, Ван Лейвена и де Мейере” (Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium) от 23 июня 1981 г., жалобы №№ 6878/75, 7238/75, Series A, № 43, § 55), Европейский Суд учитывает порядок назначения его членов и длительность срока пребывания в должности (см. там же, § 57), наличие гарантий от внешнего давления (см. Постановление Европейского Суда по делу “Пьерсак против Бельгии” (Piersack v. Belgium) от 1 октября 1982 г., Series A, № 53, § 27) и то, является ли орган независимым (см. Постановление Европейского Суда по делу “Делькур против Бельгии” (Delcourt v. Belgium) от 17 января 1970 г., жалоба № 2689/65, Series A, № 11, § 31)» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Кемпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» (Campbell and Fell v. United Kingdom) от 28 июня 1984 г., § 78, Series A, № 80). Европейский Суд добавляет в этом отношении, что речь идет о «доверии, которое такие трибуналы должны внушать общественности» (см. Решение Европейского Суда по делу «Кларк против Соединенного Королевства» (Clarke v. United Kingdom), жалоба № 23695/02, ECHR 2005-X).

3. Аналогичным образом Европейский Суд подчеркивал необходимость независимости судебных органов от законодательных. Так, в Постановлении Европейского Суда по делу «Греческие нефтеперерабатывающие заводы “Стран” и Стратис Андреадис против Греции» он отметил в общих выражениях, что «[п]ринцип верховенства права и понятие справедливого судебного разбирательства, воплощенное в статье 6 Конвенции... не допускают любое вмешательство законодателя в осуществление правосудия, направленное на оказание влияния на судебное разрешение спора» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Греческие нефтеперерабатывающие заводы “Стран” и Стратис Андреадис против Греции»

(Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece) от 9 декабря 1994 г., § 49, Series A, № 301-B). Данная формула, часто повторявшаяся впоследствии (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Компании “Нэшнл энд провиншл билдинг сосайети”, “Лидс перманент билдинг сосайети” и “Йоркшир билдинг сосайети” против Соединенного Королевства» (National and Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. United Kingdom) от 23 октября 1997 г., § 112, Reports of Judgments and Decisions 1997-VII, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Зиелински и Прадаль и Гонсалес и другие против Франции» (Zielinski and Pradal and Gonzalez and Others v. France), жалобы №№ 24846/94 и 34165/96–34173/96, § 57, ECHR 1999-VII, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Скордино против Италии (№ 1)» (Scordino v. Italy) (№ 1), жалоба № 36813/97, § 126, ECHR 2006-V, и Постановление Европейского Суда по делу «Тарбук против Хорватии» (Tarbuk v. Croatia), жалоба № 31360/10 от 11 декабря 2012 г., § 49), передает идею разделения властей.

4. Принцип независимости судебных органов является не просто вопросом их отношений с исполнительной и законодательными властями. Он также затрагивает судебскую независимость в самой системе осуществления правосудия. Судьи должны быть свободны в своем индивидуальном качестве не только от внешнего влияния, но и от «внутреннего». Эта «внутренняя судебская независимость» предполагает, что судьи не получают указаний и не подвергаются давлению со стороны своих коллег или лиц, осуществляющих административные функции в суде, таких как председатель суда или председатель судебной секции (см. Постановление Европейского Суда по делу «Парлов-Ткальчич против Хорватии» (Parlov-Tkalčić v. Croatia) от 22 декабря 2009 г., жалоба № 24810/06, § 86, и Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Агрокомплекс” против Украины» (Agrokompleks v. Ukraine) от 6 октября 2011 г., жалоба № 23465/03, § 137, см. также Постановление Европейского Суда по делу «Моисеев против Российской Федерации» (Moiseyev v. Russia) от 9 октября 2008 г., жалоба № 62936/00<sup>1</sup>, § 182). Отсутствие достаточных гарантий, обеспечивающих независимость судей в рамках судебной ветви и особенно по отношению к старшим должностям в судебской иерархии, могло вынудить Европейский Суд заключить, что сомнения заявительницы относительно независимости и беспристрастности суда могли считаться объективно оправданными (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу

<sup>1</sup> См.: Российская хроника Европейского Суда. 2008. № 3 (примеч. редактора).

«Парлов-Ткальчич против Хорватии», § 86, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Агрокомплекс” против Украины», § 137, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Моисеев против Российской Федерации», § 184, и Постановление Европейского Суда по делу «Дактарас против Литвы» (*Daktaras v. Lithuania*), жалоба № 42095/98, §§ 36 и 38, *ЕCHR* 2000-Х).

5. Таким образом, в прецедентной практике Европейского Суда было рассмотрено несколько аспектов принципа судебной независимости: независимость по отношению к сторонам, независимость от исполнительной и законодательной властей и внутренняя судебная независимость. Однако все эти аспекты судебной независимости оценивались с точки зрения права «[к]аждого... на справедливое и публичное слушание... независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...». Иными словами, буква пункта 1 статьи 6 Конвенции заставила Европейский Суд анализировать вопрос судебной независимости с точки зрения *прав лиц, участвующих в судебном разбирательстве, а не субъективного права судей на собственную независимость, гарантированную и уважаемую государством.*

6. Настоящее дело априори ведет к рассмотрению этого последнего аспекта. Однако в соответствии со статьей 6 Конвенции заявитель ссылался исключительно на более традиционный аспект права на справедливое слушание, а именно на право на доступ к суду. При таких обстоятельствах Европейский Суд вполне правомерно ограничил свою оценку упомянутым правом. Тем не менее принцип судебной независимости проявляется в настоящем Постановлении. В разделе «Факты» Европейский Суд цитирует многочисленные международные, универсальные и региональные документы, включая примеры прецедентной практики относительно судебной независимости и связанного принципа несменяемости судей (см. §§ 72–87 настоящего Постановления). В разделе «Право» эти принципы подробно рассматриваются с точки зрения права заявителя на свободу выражения мнения.

#### НЕОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТЕКСТЫ: СУДЕЙСКАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ ВКЛЮЧАЕТ СУБЪЕКТИВНОЕ ПРАВО СУДЬИ НА НЕЗАВИСИМОСТЬ

7. В нескольких ненормативных текстах, цитируемых в настоящем Постановлении, подчеркивается субъективное право судьи на свою независимость. Так, отметив, что «[н]езависимость и беспристрастность судебной власти являются существенными предпосылками осуществления правосудия», Великая хартия судей (основные принципы), принятая КСЕС в ноябре 2010 года, добавляет, что «[н]езависимость судебной власти должна быть

установлена законом функционально и финансово. Это должно быть гарантировано по отношению к другим ветвям власти, лицам, обращающимся в суд, другим судьям и обществу в целом, посредством принятия внутригосударственных актов высочайшего уровня...» (текст, процитированный в § 81 настоящего Постановления, курсив мой. – Л.-А. С.). Венецианская комиссия также находит, что «интерес в поддержании независимости судебных органов и удовлетворительное управление юстицией требуют, чтобы судебные органы были защищены против произвольного увольнения и вмешательства в осуществление функций» (см. Заключение, процитированное в § 82 Постановления, а также пункт 97 совместного заключения Венецианской комиссии и Директората прав человека (DHR) Генерального директората прав человека и верховенства права (DGI) Совета Европы, процитированного в § 83 настоящего Постановления).

#### МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ И АМЕРИКАНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА: В ОСНОВНОМ ТА ЖЕ ФОРМУЛИРОВКА, ЧТО И В КОНВЕНЦИИ

8. На фоне этих необязательных текстов и заключений еще большее значение приобретает толкование конвенций и соглашений, содержащих схожие или даже идентичные статье 6 Конвенции формулировки относительно права на «независимый суд». Следует отметить, что пункт 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – МПГПП) предусматривает, что «каждый имеет право... на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...». Пункт 1 статьи 8 Американской конвенции о правах человека также содержит сходное положение: «Каждый человек имеет право на рассмотрение его дела с должными гарантиями... компетентным, независимым и беспристрастным судом, заранее созданным в соответствии с законом...». Иными словами, формулировки этих двух обязательных документов, в отличие от Конвенции, подходят к вопросу судебной независимости с точки зрения прав участников судебного разбирательства, а не субъективного права судьи на то, чтобы его независимость гарантировалась и уважалась государством (в том числе в рамках судебных органов).

#### ПРЕЦЕДЕНТНАЯ ПРАКТИКА КОМИТЕТА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: АКЦЕНТ НА ПРАВО СУДЬИ НА НЕЗАВИСИМОСТЬ

9. Несмотря на упоминавшуюся выше формулировку пункта 1 статьи 14 МПГПП, Комитет по

правам человека тем не менее несколько раз рассматривал вопрос с точки зрения прав самих судей и обязанностей государства по отношению к ним при обеспечении их независимости. Здесь мы бы сослались прежде всего на Замечание общего порядка № 32 по поводу статьи 14 МПГПП (право на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство). Это замечание общего порядка подчеркивает различные аспекты гарантии независимости с точки зрения самих судей (назначение, квалификация, гарантия сохранения должности, вознаграждение, продвижение по службе, переводы, приостановление, увольнение, дисциплинарные меры и так далее) и меры, которые государства должны принимать, чтобы гарантировать эффективную независимость судей и их защиту от «любой формы политического влияния при принятии решений» и от конфликтов интересов и запугивания (см. извлечения, процитированные в § 73 настоящего Постановления).

10. Это замечание общего порядка кодифицирует практику Комитета, в том числе в отношении «индивидуальных сообщений» относительно права на справедливое слушание. Так, мы отмечаем, что Комитет получал различные сообщения от самих судей, в которых утверждалось, в частности, что они были уволены (или их мандаты были прекращены досрочно) в нарушение установленных процедур и гарантий. В таких случаях он устанавливал, что «эти увольнения составля[ли] посягательство на независимость судебных органов, защищенную пунктом 1 статьи 14 МПГПП» (см. Решение по делу «Мундио Бузио и другие против Демократической Республики Конго» (Mundy Busyo and Others v. Democratic Republic of Congo) от 19 сентября 2003 г., сообщение № 933/2000, фрагмент, процитированный в § 75 настоящего Постановления). В данном деле, как и в других, затрагивался тип сообщения в соответствии с сочетанием пункта 1 статьи 14 МПГПП и ее статьи 25(с), которая признает право каждого гражданина «допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе». Также право доступа к государственной службе само по себе действительно прямо не защищено Конвенцией<sup>1</sup>. Однако, как следует из упоминавшейся выше формулировки в деле Мундио Бузио, Комитет в том деле рассматривал оспариваемое увольнение не только в соответствии с пунктом 1 статьи 14 МПГПП в сочетании со статьей 25(с), но также с точки зрения судебной независимости как защищенной на автономной основе статьей 14 МПГПП. Данный подход был подтвержден делом «Бандаранаяке против Шри Ланки» (Bandaranayake v. Sri Lanka) (от 24 июля 2008 г., сообщение № 1376/2005), где Комитет,

в частности, установил, что «процедура увольнения не соблюдала требования базовой процессуальной справедливости и не обеспечила извлечение автором сообщения выгоды из необходимых гарантий, на которые он имел право в качестве судьи, что составляло посягательство на независимость судебных органов» (фрагмент, процитированный в § 76 настоящего Постановления).

#### ПРЕЦЕДЕНТНАЯ ПРАКТИКА МЕЖАМЕРИКАНСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ОТ ПРАВА НА НЕЗАВИСИМОГО СУДЬЮ К ПРАВУ СУДЬИ НА НЕЗАВИСИМОСТЬ

11. Похожие замечания применимы с необходимыми изменениями к недавней прецедентной практике Межамериканского суда по правам человека по тому же предмету, процитированной в §§ 84 и 85 настоящего Постановления. В этой связи существенно, что Межамериканский суд в деле «Верховный суд (Кинтана Коэльо и другие) против Эквадора» (Supreme Court of Justice (Quintana Coello and Others) v. Ecuador), решение от 23 августа 2013 г., касавшемся увольнения 27 судей Верховного суда Эквадора парламентской резолюцией, использовал в качестве основы свою прежнюю прецедентную практику о праве на независимого судью, гарантированном пунктом 1 статьи 8 Американской конвенции в выражениях, которые, как мы видели, практически идентичны использованным в пункте 1 статьи 6 Конвенции. Следующее извлечение из соответствующего решения особенно проливает свет в этом отношении:

«Вышеизложенное служит для разъяснения некоторых аспектов практики суда. Действительно, в деле «Реверон Трухильо против Венесуэлы» (Reverón Trujillo v. Venezuela) Межамериканский суд заключил, что право быть заслушанным независимым судом, предусмотренное статьей 8(1) Американской конвенции о правах человека, предполагает только, что гражданин имеет право быть судимым независимым судьей. Однако важно подчеркнуть, что судебная независимость должна анализироваться не только в отношении подсудных дел, поскольку судья должен иметь ряд гарантий, допускающих судебскую независимость. Межамериканский суд считает уместным указать, что нарушение гарантии судебской независимости, поскольку оно относится к сроку пребывания судьи в должности и стабильности его положения, должно рассматриваться в свете конвенционных прав судьи, который затронут решением государства, произвольно затрагивающим срок его назначения. В этом смысле институциональная гарантия судебской независимости прямо затрагивает право судьи оставаться в своей должности как следствие гарантии срока пребывания в должности» (см. § 153 решения по делу «Верховный суд (Кинтана

<sup>1</sup> Хорошо известно, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции, хотя и разработана и дополнена за счет прецедентной практики, более ограничена по объему, чем статья 25 МПГПП.

Коэльо и другие) против Эквадора», процитированный в § 84 настоящего Постановления).

12. Эта прецедентная практика была подтверждена в решениях по делам «Конституционный трибунал (Камба Кампос и другие) против Эквадора» (Constitutional Tribunal (Camba Campos and Others) v. Ecuador) (28 августа 2013 г.) и «Лопес Лоне и другие против Гондураса» (López Lone and Others v. Honduras) (5 октября 2015 г.). Таким образом, по мнению Межамериканского суда, в настоящее время представляется установленным, что пункт 1 статьи 8 Американской конвенции признает не только право лиц, обратившихся в суд на независимого судью, но также право самих судей на обеспечение и уважение их независимости государством.

### К СУБЪЕКТИВНОМУ ПРАВУ НА СУДЕЙСКУЮ НЕЗАВИСИМОСТЬ, ЗАЩИЩЕННУЮ КОНВЕНЦИЕЙ?

13. Вышеизложенные соображения порождают вопрос: может ли пункт 1 статьи 6 Конвенции быть истолкован таким образом, чтобы признать параллельно с правом участников судебного разбирательства на рассмотрение их дел беспристрастным судом субъективное право судей на защиту и уважение их индивидуальной независимости государством? Положительный ответ на данный вопрос укажет, что сами судьи могут сослаться на статью 6 Конвенции без обязательного доказывания того, что вмешательство в их независимость одновременно составило неоправданное вмешательство в осуществление их права на свободу выражения мнения или иного права, закрепленного в Конвенции. Иными словами, такое толкование усилило бы защиту, предоставленную судебной независимости в соответствии с Конвенцией.

14. Хорошо известно, что в Постановлении по делу Голдера Европейский Суд истолковал Конвенцию телеологически в целях установления права на доступ к суду в пункте 1 статьи 6 Конвенции. Отметив, что данное положение «прямо не предусматривает право на доступ к судам или трибуналам» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Голдер против Соединенного Королевства» (Golder v. United Kingdom) от 21 февраля 1975 г., § 28, Series A, № 18), он сослался на все принципы толкования, содержащиеся в статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров, включая важность преамбулы, которая «весьма полезна для определения “объекта” и “цели” толкуемого инструмента» (там же, § 34). Точно так же он обратил внимание на «глубокую веру» подписавших государств в верховенство права, упомянутое в преамбуле, и ключевую роль этого понятия в конвенционной системе. Европейский Суд заключил в этом отношении, что «верховенство права в гражданско-правовых делах трудно себе представить без возможно-

сти получить доступ к правосудию» (там же). Он также напомнил условия подпункта «с» пункта 1 статьи 31 Венской конвенции, где указывается, что наряду с контекстом следует учитывать «соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками». Среди этих норм – общие принципы международного права и, в частности, «общие принципы права, признаваемые цивилизованными странами» в значении статьи 38 подпункта «с» пункта 1 статьи 38 Устава Международного суда ООН. Он отметил, что один из этих принципов запрещает отказ в правосудии. Принимая во внимание все изложенные аспекты, Европейский Суд пришел к до сих пор известному заключению о том, что «было бы немыслимо, чтобы пункт 1 статьи 6 Конвенции содержал подробное описание предоставляемых сторонам процессуальных гарантий в гражданских делах и не защищал бы в первую очередь того, что дает возможность практически пользоваться такими гарантиями, доступа к суду... право доступа является одним из неотъемлемых составляющих права, гарантированного пунктом 1 статьи 6 Конвенции» (см. там же, §§ 35, 36).

15. Европейский Суд с тех пор много раз напоминал о важности принципа верховенства права в контексте статьи 6 Конвенции (см. лишь в порядке указания Постановление Европейского Суда по делу «Зигле против Румынии» (Siegler v. Romania) от 16 апреля 2013 г., жалоба № 23456/04, § 32, Постановление Европейского Суда по делу «Варнене против Литвы» (Varnienė v. Lithuania) от 12 ноября 2013 г., жалоба № 42916/04, § 37, Постановление Европейского Суда по делу «Соломун против» (Solomun v. Croatia) от 2 апреля 2015 г., жалоба № 679/11, § 46, Постановление Европейского Суда по делу «Устименко против Украины» (Ustimenko v. Ukraine) от 29 октября 2015 г., жалоба № 32053/13, § 46, и Постановление Европейского Суда по делу «Амирханян против Армении» (Amirkhanyan v. Armenia) от 3 декабря 2015 г., жалоба № 22343/08, § 33), а также о необходимости учета относимых норм международного права при толковании и применении Конвенции (см. среди многих других примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хассан против Соединенного Королевства» (Hassan v. United Kingdom), жалоба № 29750/09, §§ 100, 102, ECHR 2014). Однако, по моему мнению, верховенство права едва ли можно вообразить в отсутствие обязанности государства предложить гарантии для защиты судебной независимости и, следовательно, корреспондирующего права самих судей на независимость. Кроме того, из совокупности международно-правовых материалов, процитированных в настоящем Постановлении, судебская независимость сейчас является составной частью общих принципов международного права, которые должны быть приняты во внимание при тол-

ковании Конвенции. Равным образом толкование пункта 1 статьи 6 Конвенции, которое находит, что он защищает субъективное право судьи на независимость, было бы весьма совместимым с объектом и целью данного положения. В этой связи я поддерживаю идею, изложенную в Великой хартии судей, о том, что «[н]езависимость и беспристрастность судебной власти являются существенными предпосылками осуществления правосудия» (текст, процитированный в § 7<sup>1</sup> настоящего Постановления). Действительно, как мы можем надеяться на то, что лица, участвующие в судебном разбирательстве, будут иметь право на независимого судью, если сами судьи не имеют гарантий, способных обеспечить эту независимость? По моему мнению, такого рода субъективное право судей присуще гарантиям пункта 1 статьи 6 Конвенции, а также понятию справедливого слушания. Я верю, что данный подход подкрепляется вышеупомянутой прецедентной практикой Комитета по правам человека и Межамериканского суда по правам человека.

### НЕСОВПАДАЮЩЕЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ АЛЕША ПЕЙХАЛЯ

К моему сожалению, я вынужден не согласиться с выводом о нарушении Конвенции. Я не могу голосовать с большинством судей.

Я могу согласиться с большинством в том, что дело касается свободы. Но что есть свобода? В своем знаменитом великом труде «Закон, законодательство и свобода» Фридрих Хайек (*Friedrich Hayek*) сказал следующее по поводу дисциплины свободы:

«Человек развился не в условиях свободы. Член маленькой группы, принадлежность к которой равносильна для него выживанию, может быть кем угодно – только не свободным существом. Свобода – артефакт цивилизации, избавивший человека от оков малой группы, внезапным настроениям которой вынужден подчиняться даже ее лидер. Свобода сделалась возможной благодаря постепенной эволюции дисциплины цивилизации, которая есть в то же время дисциплина свободы. Путем установления абстрактных безличных правил она защищает индивида от произвола и насилия со стороны других, позволяет ему отгородить и обжить защищенное от вторжения пространство, где он может распоряжаться своими знаниями для достижения своих собственных целей. Нашей свободой мы обязаны ограничениям свободы».

Я убежден, что настоящее дело касается дисциплины свободы. Лицо, относящееся к главным представителям государства, должно демонстрировать высочайший стандарт относительно дисциплины свободы. Часть этой дисциплины включает строгое разделение службы обществу,

с одной стороны, и собственных интересов, с другой. Конвенция защищает (по словам Хайека) всех свободных граждан общества «от произвольного насилия со стороны других и позволяет каждому лицу пытаться построить себе защищенную сферу, в которую никому не разрешено вмешиваться и в рамках которой он может использовать собственное знание для собственных целей».

Настоящее дело довольно простое. Заявитель – носитель государственной власти (в форме судейской должности) свободно выбрал средства (и содержание) его «официальных речей» для комментирования ситуации судебной власти Венгрии или ее изменений. Предположительно, он действовал по мере своих знаний и убеждений. Но эта презумпция может быть всего лишь догадкой. Никто не может знать реальных мотивов его действий.

Наиболее вероятно, что его «официальные речи» не убедили даже президента республики или членов парламента, когда они приняли решение о том, что в будущем одним из носителей государственной власти (в форме судейской должности) будет не заявитель, а кто-то другой. Однако это вновь чистая догадка. Решение президента республики и членов парламента могло иметь совершенно иную мотивацию.

Кроме того, следует отметить, что первоначально критическая позиция заявителя впоследствии сменилась поддержкой действий, предпринятых президентом республики, правительством и парламентом. Как иначе можно объяснить тот факт, что заявитель, в конце концов, принял высшую судебную функцию в качестве «председателя гражданской палаты Курии», пост, который он продолжает сохранять?! (См. § 13 меморандума властей Венгрии, датированного 8 апреля 2015 г.)

Иными словами, никакой суд (включая международный) не может проверять в рамках демократического верховенства права причины голосования членов парламента на свободных выборах. По моему мнению, в отсутствие решения Европейского Суда относительно свободного характера данных выборов невозможно рассматривать *de facto* причины, по которым конкретное лицо было избрано для исполнения функций председателя Курии. К пределам усмотрения государства-ответчика относится установление условий, которые должен исполнить кандидат, чтобы претендовать на пост председателя Курии.

Можно представить сценарий, в котором после внесения изменений в Конституцию Венгрии заявитель был бы выдвинут президентом республики и избран членами парламента для исполнения функций (председателя Курии, председателя Национального судебного офиса), исполняемых другими лицами в период, относящийся к обстоятельствам дела. При таком сценарии было бы возможно установить нарушение Конвенции? Я так не считаю.

<sup>1</sup> Судья имеет в виду § 81 настоящего Постановления (примеч. переводчика).

По моему мнению, международный суд, созданный государствами-членами международной организации, не может *de facto* разрешать вопрос о том, кто может или не может занимать высшую судебную должность в суверенном демократическом государстве, управляемом верховенством права, которое занимает равное положение с другими государствами-членами этой международной организации.

Я глубоко убежден, что Европейский Суд не может применять любую статью Конвенции или Протоколов к ней в настоящем деле. Судья данного суда должен также исполнять свой долг подчинения дисциплине свободы.

### НЕСОВПАДАЮЩЕЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КШИШТОФА ВОЙТЫЧЕКА

1. Я полностью согласен с большинством судей в том, что судейская независимость является фундаментальным стандартом для государства, управляемого верховенством права. Тем не менее, хотя, по моему мнению, в настоящем деле имело место неоправданное вмешательство в судейскую независимость, я голосовал по причинам, изложенным ниже, против установления нарушения субъективных прав заявителя в соответствии с Конвенцией.

2. Существующая парадигма защиты прав человека основана на ясном различии между лицом и публичными органами. Цель Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и других международных правозащитных договоров заключалась в защите субъективных прав лиц против публичного органа. Эта парадигма защиты прав человека развивалась в контексте европейской правовой традиции (см. ссылки на «всеобщее понимание и соблюдение прав человека» и «общее наследие политических традиций» в Преамбуле к Конвенции). Эта правовая традиция охватывает определенное количество глубоко укоренившихся фундаментальных понятий и различий. Здесь, в частности, следует упомянуть различия между (1) должностными и частными действиями, (2) объективными и субъективными правами и (3) Конституцией и инфраконституционными правовыми нормами. Подход, принятый большинством судей в настоящем деле, отклоняет эти фундаментальные понятия и различия и существенно изменяет парадигму защиты прав человека в Европе.

3. Заявитель в настоящем деле занимал должности председателя Верховного суда и председателя Национального совета судебных органов в Венгрии. До конституционной реформы 2011 года председатель Верховного суда осуществлял в основном административные функции, но имел также некоторые полномочия, относящиеся к судейской функции. Он также представлял Верховный суд и выполнял некоторые задачи от

его имени. В частности, председатель Верховного суда имел право выступать от имени Верховного суда и в Парламенте Венгрии.

4. Заявитель жаловался на вмешательство государства в действия, совершенные в его официальном качестве. Он не жаловался на какое-либо вмешательство в действия, предпринятые им в частном качестве.

В делах, в которых заявитель занимает публичную должность, необходимо отличать частное лицо (носителя должности) и государственный орган (занимаемую должность). Лицо, занимающее публичную должность, может действовать в официальном качестве или в частном качестве. Это отличие намного легче провести в случае коллегиальных государственных органов, где коллективное действие или высказывание обычно является официальным актом, хотя нельзя исключать возможность того, что при определенных обстоятельствах члены государственного органа могут коллегиально осуществлять частные действия. В случае единоличных государственных органов может быть намного труднее провести ясную линию между действиями, предпринятыми лицом в частном качестве, с одной стороны, и действиями самого государственного органа, с другой. Личные взгляды могут легче влиять на содержание официальных действий.

Важно подчеркнуть, что, действуя в частном качестве, лицо может свободно выполнять любые действия, которые не запрещены законом, и может преследовать любые интересы, которые желает, включая самые эгоистичные. Лицо, действуя в качестве государственного органа, может предпринимать лишь действия, которые предусмотрены законом, и имеет обязательство способствовать интересам, определенным законом.

Это первое фундаментальное различие влечет второе: а именно различие между статусом лица и статусом государственного органа, который оно представляет. Лицо является носителем прав и обязанностей в своих отношениях с государством. Государственный орган не может быть носителем прав. Его статус анализируется с точки зрения его задач и полномочий, а также взаимодействий с другими государственными органами. Действия, совершенные в официальном качестве, не могут относиться к сфере гарантированных прав (см., например, в отношении Основного закона Германии: *B. Bleckmann. Staatsrecht II – Die Grundrechte, Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymans Verlag, 1989. P. 123*).

5. Для целей рассмотрения прав человека также необходимо различать субъективные (индивидуальные) права от объективных гарантий верховенства права. Конвенция защищает индивидуальные права. Индивидуальные права являются правовыми положениями индивидуальных лиц, установленных правовыми нормами для защиты индиви-

дуальных интересов соответствующих лиц, в частности, их достоинство, жизнь, здоровье, свобода, личная самореализация и имущество (см. для сравнения § 158 настоящего Постановления). Эта связь между индивидуальными правами и интересами носителя права является существенным элементом понятия индивидуального права. Объективные гарантии верховенства права могут иметь более или менее прямое влияние на статус лица, но вводятся прежде всего для служения публичному интересу.

Большинство судей несколько раз сослались на международные стандарты по поводу статуса судей (см., в частности, §§ 114, 121, 168 и 172 настоящего Постановления). Их мотивировка создает впечатление о том, что эти стандарты важны для установления пределов защиты прав человека, которая должна быть предоставлена лицам, занимающим судебную должность. По этой логике высказывания судей должны пользоваться более высокой защитой в соответствии с Конвенцией, чем высказывания других граждан, поскольку всеобщие гарантии статьи 10 Конвенции дополняются гарантиями судебной независимости.

В данном контексте важно подчеркнуть, что должность судьи, внутригосударственного или международного, является первой и главной службой обществу, как и любая другая публичная должность, облеченная публичными полномочиями. Принципы судебной независимости и несменяемости судей принадлежат к сфере объективного права. Конституционные демократии отводят определенную сферу автономной власти судебным органам и через вышеупомянутые принципы защищают эту сферу от посягательств законодательной и исполнительной властей. Судейская независимость и несменяемость установлены не для защиты индивидуальных интересов судей или для облегчения их личной самореализации, а для защиты публичного интереса в справедливом судебном разбирательстве и надлежащем функционировании системы юстиции. Они защищают тех граждан, которые ищут справедливости, но не тех, которые осуществляют судебную власть. Эти гарантии не могут анализироваться как индивидуальные права судьи, даже если они соопределяют (с некоторыми другими правовыми нормами) правовой статус лиц, занимающих судебную должность. Носитель права может свободно определять, как осуществлять его права, и в какой степени он может утверждать их за счет легальных средств правовой защиты. Судья не свободен решать, как утверждать судебную независимость, и в какой степени она должна утверждаться перед другими государственными органами (см. ниже).

Гарантии судебной независимости не являются специальным правом человека, предоставленным индивидуальным лицам, занимающим судебную должность, и они не повышают степень защиты,

которой лица, занимающие судебную должность, пользуются в качестве носителей прав человека. Точно так же они не расширяют объем прав человека, используемых этими лицами. Напротив, судебская неприкосновенность и независимость может оправдать более глубокое вмешательство в права судей, чем в случае обычных граждан.

Эти замечания применимы прежде всего к стабильности срока пребывания в должности председателя суда, включая председателя Верховного суда. Стабильность срока пребывания в должности предоставлена председателю суда для надлежащего осуществления судебных полномочий. Никакие индивидуальные интересы ее не мотивируют. Лицо, занимающее эту должность, не имеет индивидуального (субъективного) права на сохранение должности.

В этом контексте должно делаться ясное различие между, во-первых, объективными принципами, которые определяют статус судебных органов по отношению к законодательной и исполнительной властям, и, во-вторых, правовыми нормами, которые определяют объем прав судей (в их личном качестве) по отношению к государству.

**6.** Для целей защиты прав человека должно быть также проведено ясное различие между частными и официальными высказываниями.

Частная речь охватывает высказывания публичных должностных лиц, сделанные в их личном качестве и выражающие их частные взгляды по различным вопросам, включая публичные вопросы. Частная речь может, следовательно, включать обычную оговорку о том, что высказывание выражает частное мнение говорящего и необязательно отражает позицию учреждения. Официальная речь охватывает высказывания, сделанные в официальном качестве, особенно выражающие официальную точку зрения государственного органа. Мнения, выраженные спикером, приписываются учреждению, которое он представляет. В любом случае необходимо делать различия между ситуациями, в которых должностное лицо осуществляет свою свободу слова для выражения частных взглядов по публичным вопросам, и ситуациями, в которых должностное лицо использует свою должность для высказываний от имени публичного органа.

Речь по своей природе является инструментом действия, который предоставлен любому лицу. Высказывания являются фактическими действиями, которые обычно не порождают правовых последствий и могут отличаться от действий государственного органа, которые доступны лишь публичным органам, наделенным государственной властью. Однако официальная речь является весьма специфическим способом осуществления публичной власти, которая имеет потенциал влияния на поведение лиц и позицию других государственных органов. Важность этого инструмента не должна недооцениваться при делиберативной демократии.

Кроме того, имеется реальный риск злоупотребления этим инструментом, например, для целей внушения или воздействия на репутацию других лиц.

Функция официальной речи заключается не в выражении частных мнений. Спикеры должны помнить, что они выражают официальную точку зрения данного официального органа. Они говорят от имени представляемого государственного органа для достижения конкретных целей. Одной из целей официальной речи является взаимодействие с другими государственными органами в рамках более широкой основы сдержек и противовесов, которая обеспечивает разделение властей. В этом контексте официальная речь может быть использована в качестве инструмента защиты или утверждения полномочий государственного органа по отношению к другим государственным органам. В любом случае официальная речь является не вопросом свободы, но не более чем вопросом дискреции в осуществлении публичных полномочий (см. для сравнения, что касается Основного закона Германии: *H. Bethge. Artikel 5 in: Grundgesetz. Kommentar, M. Sachs ed., Munich, Verlag C.H. Beck 2014. P. 300*).

7. Третьи стороны правомерно подчеркивали функции официальной речи судей. Последние имеют обязанность высказываться по вопросам администрации юстиции для защиты судебской независимости и верховенства права. Большинство судей также признают обязанность председателя Национального совета судебных органов выражать мнение о законодательных реформах, затрагивающих судебные органы (см. § 168 настоящего Постановления).

Здесь важны три элемента. Во-первых, высказывания являются обязанностью. Хотя природа этой обязанности ясно не объяснена в мотивировке, можно предположить, что она носит не только моральный, но и правовой характер. Во-вторых, она служит конкретному публичному интересу. В-третьих, она воспринимается как инструмент, который служит защите положения судебной власти в ее отношениях с другими ветвями государственной власти. Таковы три сильных аргумента против анализа официальной судебной речи в качестве выражения свободы. Сфера судебной речи может рассматриваться не как область личного выбора, а как сфера, на которую распространяются точные правовые обязательства, которые могут быть возложены в публичном интересе и которые ограничивают выбор, доступный судье. Иными словами, официальная речь судей не является вопросом индивидуальной свободы, а остается весьма строго очерченной и подчиненной продвижению конкретных публичных интересов. Публичная должность в судебных органах не является трибуной для осуществления свободы слова.

Понятие свободы выражения мнения, воплощенное в статье 10 Конвенции, предполагает сво-

бодный выбор относительно того, говорить ли и что именно говорить. Признавая, что заявитель имел обязанность выступать в защиту публичного интереса, большинство судей, по-видимому, противоречит мнению о том, что рассматриваемые высказывания охватывались статьей 10 Конвенции.

8. В настоящем деле заявитель имел право представлять Верховный суд. Большинство судей прямо признают, что функции и обязанности председателя Верховного суда включали задачи, выражающие взгляды о законодательных реформах, которые, видимо, имели воздействие на судебные органы и их независимость. Все рассматриваемые высказывания были сделаны заявителем в его официальном качестве (см. § 145 настоящего Постановления). Это существенное обстоятельство, ясно установленное большинством судей, не оспаривалось сторонами.

Высказывания заявителя выражали не его точку зрения как гражданина, а официальную точку зрения органа власти Венгрии. Он не мог употреблять и не употреблял оговорку о том, что он выражал лишь свои частные мнения, а не учреждения, которые представлял. Нет сомнений в том, что высказывания заявителя, которые являются основой его жалобы, относятся к категории официальной речи.

Решающий вопрос в настоящем деле заключается в том, применимы ли к официальной речи гарантии статьи 10 Конвенции. Чтобы ответить на данный вопрос, необходимо понять различия между частной и публичной речью. Частная речь – это вопрос свободы выражения мнения. Говорящий не нуждается в наличии правовой основы для речи. Любое высказывание, которое не запрещено, разрешено. Напротив, официальная речь является инструментом публичной власти. Спикеру требуется правовая основа для выступления в своем официальном качестве. Должна существовать правовая основа для любого официального высказывания. Выбор способа использования речи является вопросом не личной свободы, а в лучшем случае дискреции при осуществлении публичной власти. Государственный орган не может выходить за правовые пределы дискреции.

Применение гарантий статьи 10 Конвенции к официальной речи означало бы, что способ, которым государственный орган говорит, должен рассматриваться как вопрос личной свободы. Любое сообщение, которое не запрещено, разрешено. Конкретная правовая основа для высказываний государственных органов не требуется, и любое ограничение официальной речи должно соответствовать пункту 2 статьи 10 Конвенции. Официальная речь в принципе могла выражать частные мнения и служить личному интереса носителя права, включая цель его личной реализации. Ситуация, в которой официальная речь вмешивается в права другого лица, не может рассматриваться как обычное вмешательство государства в право лица,

но будет вместо этого представлять ситуацию конфликта между свободой слова публичного должностного лица, с одной стороны, и правом этого третьего лица, с другой. Потребуется весьма тщательное сопоставление для разрешения конфликта между этими конфликтующими правами. Подход, принятый большинством судей, заключающийся в применении статьи 10 Конвенции к официальной речи, превращает вопрос дискреции в осуществлении конкретной публичной власти в свободный акт, охватываемый гарантиями индивидуальной свободы. Распространение статьи 10 Конвенции на официальную речь, таким образом, умаляет эффективную защиту лица против государства.

По всем этим причинам, по моему мнению, статья 10 Конвенции неприменима к официальной речи (см. для сравнения в отношении статьи 5 Основного закона Германии: C. Starck. Artikel 5 in: Kommentar zum Grundgesetz, H. von Mangoldt, F. Klein, C. Starck eds., Munich, Verlag Franz Vahlen, 1999, vol. 1. P. 659; H.D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Munich, Verlag C.H. Beck, 2004. P. 195, а также дело BVerwGE1004, 323/326, процитированное там).

9. Второй вопрос заключается в том, имело ли место в настоящем деле вмешательство в права заявителя.

Заявитель был лишен двух публичных должностей (председателя Верховного суда и председателя Национального совета судебных органов), что означает, что он был лишен публичной власти. Его имущественные права были также затронуты, поскольку он утратил определенные материальные выгоды, связанные с двумя данными публичными должностями.

Я учитываю в этом контексте, что увольнение с публичной службы является вмешательством в право уволенного лица. Однако заявитель не был уволен с публичной службы, поскольку он сохранил свою должность судьи.

Я согласен, что лишение кого-либо материальных выгод влияет на имущественные права лица и может составить вмешательство в права человека, защищенные в соответствии со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. Однако Палата Европейского Суда признала эти материальные претензии, выдвинутые в жалобе в соответствии со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, неприемлемыми для рассмотрения по существу, подчеркнув, что «в соответствии с Конвенцией отсутствует право на продолжение выплаты заработной платы в определенном размере» (см. § 105 Постановления Палаты). В результате Большая Палата Европейского Суда не могла рассматривать этот аспект дела. Отсюда следует, что вмешательство остается ограниченным лишением публичной должности.

Мотивировка большинства судей основана на той идее, что лишение публичной власти составля-

ет вмешательство в индивидуальные права. По моему мнению, подход, принятый большинством судей в этом отношении, является крайне проблематичным с точки зрения прав человека. Публичная власть не может быть частью индивидуального статуса физического лица. Хотя существует международно-признанное право человека принимать участие в ведении государственных дел и иметь доступ к публичной службе (см. статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах), отсутствует право человека на сохранение публичной власти. Лишение публичной власти может оказать отрицательное влияние на правовое положение государственного органа, но оно не затрагивает само по себе права человека – носителя публичной власти. Однако в зависимости от обстоятельств оно может затрагивать народ (нацию), который является конечным носителем суверенной власти в демократическом государстве, или позволить суверенному народу утвердить свою власть по отношению к их представителям.

Тот факт, что лицо отстранено от публичной должности, влекущей осуществление публичной власти и, следовательно, утратило свою публичную власть, не должно рассматриваться само по себе как вмешательство в права человека. При парламентском режиме является ли голосование за недоверие кабинету (что влечет отставку его членов) вмешательством в права человека членов этого кабинета?

10. Третий вопрос, требующий ответа, заключается в том, существует ли причинно-следственная связь между высказываниями заявителя и прекращением его мандата? Большинство судей пытаются компенсировать отсутствие достаточных доказательств в этом отношении для целей оценки новых правил, относящихся к распределению бремени доказывания. Как утверждают большинство судей, заявитель должен установить *prima facie* причинную связь между своим поведением и реакцией властей. Если эта *prima facie* связь установлена, бремя доказывания должно перейти к властям Венгрии. По моему мнению, правила о распределении бремени доказывания не были применены в настоящем деле в полном соответствии со стандартами процессуальной справедливости.

Во-первых, правила, примененные большинством судей, не сформулированы в общих выражениях. Удивительно, что соответствующая часть мотивировки сформулирована следующим образом: «Европейский Суд находит, что при наличии доказательств *prima facie* в пользу версии событий, представленной заявителем, и при наличии причинно-следственной связи бремя доказывания должно быть возложено на власти Венгрии» (см. § 149 настоящего Постановления, в мотивировке Европейского Суда). Мотивировка Постановления ссылается на конкретную ситуацию заявителя, создавая впечатление о том, что Европейский Суд при-

меняет правило *ad hoc*, созданное для конкретного дела конкретного лица. Кроме того, это правило не установлено в общих принципах, применимых к делу, но введено в анализ индивидуальных обстоятельств дела.

Во-вторых, правила о бремени доказывания, примененные большинством судей, не установлены с достаточной ясностью и точностью. В частности, большинство судей точно не указали, что именно должны были доказать власти Венгрии. Это отсутствие точности в таком важном пункте явно влияет на исход дела.

В-третьих, правила о бремени доказывания имеют решающее значение при рассмотрении данного дела. Эти правила, сформулированные Европейским Судом в настоящем деле, выходят за рамки простой конкретизации общего требования о том, что должно существовать оправдание для вмешательства в права, и, кроме того, они определяют объем значимых фактических элементов для рассмотрения в деле. Европейский Суд ранее настаивал на том, что суд не должен удивлять стороны, привлекая, *ex officio*, важные правовые или фактические элементы, которые не обсуждались с ними (см., в частности: Постановление Европейского Суда по делу «Клиника “Акасья” и другие против Франции» (*Clinique des Acacias and Others v. France*) от 13 октября 2005 г., жалобы №№ 65399/01, 65406/01, 65405/01 и 65407/01, Постановление Европейского Суда по делу «Чепек против Чешской Республики» (*Serek v. Czech Republic*) от 5 сентября 2013 г., жалоба № 9815/10, Постановление Европейского Суда по делу «Алексе против Румынии» (*Alexe v. Romania*) от 3 мая 2016 г., жалоба № 66522/09, и Постановление Европейского Суда по делу «Португальская лига профессионального футбола против Португалии» (*Liga Portuguesa de Futebol Profissional v. Portugal*) от 17 мая 2016 г., жалоба № 4687/11). Следовательно, в соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда о состязательном разбирательстве было бы предпочтительно обратить внимание сторон на правило применения бремени доказывания и предложить им представить свою позицию в свете данного правила. Уклонение от этого повлияло на позицию властей Венгрии в разбирательстве. Принятый подход, по-видимому, отходит от строгих стандартов справедливого судебного разбирательства, разработанных самим Европейским Судом.

В-четвертых, любое правило о распределении бремени доказывания должно иметь достаточное обоснование. Может случиться, что такое правило необязательно отражает обобщение фактов (основанное на принципе *praesumptio sumitur de eo quod plerumque fit*<sup>1</sup>), но в любом случае оно должно принимать во внимание фактический контекст,

<sup>1</sup> *Praesumptio sumitur de eo quod plerumque fit* (лат.) – презумпция – выражение того, что происходит чаще всего (примеч. переводчика).

в котором действует, и иметь прочное аксиологическое основание. Кроме того, я замечаю, что в европейской правовой культуре существует широкое восприятие принципа *affirmati non neganti incumbit probatio*. Хотя Европейский Суд подтверждал в контексте дел по статьям 2 и 3 Конвенции, что «конвенционное разбирательство, как, например, по настоящей жалобе, не во всех случаях характеризуется строгим применением принципа *affirmanti incumbit probatio* (доказывание возлагается на утверждающего) (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хассан против Соединенного Королевства» (*Hassan v. United Kingdom*), жалоба № 29750/09, § 49, *ECHR* 2014), исключения из этого принципа требуют убедительного обоснования. Даже если нет сомнения в том, что власти Венгрии должны обосновать реформы, которые влекут вмешательство в права, защищенные в соответствии с Конвенцией, в делах, таких как настоящее, бремя доказывания, распределенное Европейским Судом, может оказаться крайне трудным (если вообще возможным) для исполнения. Согласно правилам, примененным большинством судей, конституционная реформа, влекущая вредоносные последствия для конкретного лица, занимающего публичную должность (или ясно определенную группу лиц, занимающих должности), которое ранее критиковало правительство, будет впредь рассматриваться как неприемлемое вмешательство в право этого лица на свободу слова. Таким образом, вопрос о распределении бремени доказывания в подобных делах должен быть пересмотрен.

Так или иначе я не убежден в том, что в настоящем деле существует причинно-следственная связь. Решение о прекращении мандата заявителя было, по-видимому, принято, поскольку парламентское большинство в Венгрии хотело заменить лиц с более близкими им взглядами на двух ключевых судебных постах. Оспариваемая мера выглядит не санкцией за прошлые высказывания, а инструментом влияния на способ действия двух государственных органов в будущем. Иными словами, заявитель был, вероятнее всего, заменен не потому, что он говорил или не говорил в прошлом, а потому что считался лицом, которое могло попытаться использовать в будущем свои полномочия способом, который воспрепятствует политике парламентского большинства. Конечно, в государстве, управляемом верховенством права, такое соображение не может оправдывать вмешательство в судебскую независимость.

11. Большинство судей полагают, что обжалуемое вмешательство не преследовало какую-либо из законных целей, перечисленных в пункте 2 статьи 10 Конвенции (см. § 157 настоящего Постановления). Тем не менее большинство судей рассмотрели вопрос о том, было ли вмешательство необходимым в демократическом обществе.

Данный подход был проблематичным, поскольку необходимость вмешательства может быть оценена только в свете законной цели. Существование законной цели является логической предпосылкой для теста пропорциональности. Мера должна быть «пропорциональна преследуемой законной цели» (см. § 158 настоящего Постановления). В отсутствие любой законной цели вопрос о ее необходимости лишается цели.

12. В настоящем деле большинство, цитируя существующую прецедентную практику, утверждает, что статья 6 Конвенции применима при наличии следующих условий: (1) существует право, защищенное внутригосударственным законодательством, и (2) это право имеет гражданский характер. Кроме того, большинство судей утверждали, что статья 6 Конвенции не применима к трудовым спорам относительно гражданских служащих, если (3) доступ гражданских служащих к внутригосударственным судам исключен общим, абстрактным и предсказуемым способом и (4) исключение служит законной цели и является пропорциональным. По моему мнению, первые два критерия не достигнуты, тогда как критерии 3 и 4, исключая защиту статьи 6 Конвенции, достигнуты.

Во-первых, правовое положение заявителя, затронутого реформой, не могло анализироваться в качестве субъективного права. Нет сомнений в том, что заявитель не мог быть уволен с должности судьи. В таком случае речь должна была бы идти об индивидуальном праве доступа к публичной службе. Вместе с тем дело затрагивает не увольнение лица с должности судьи, а прекращение конкретного административного положения в судебных органах. Действительно, до конституционной реформы законодательство Венгрии предусматривало шестилетний мандат и определило конкретные условия для его прекращения. Однако, как разъяснялось выше, это правило вводило не защиту индивидуальных интересов носителя должности, а публичный интерес в судебской независимости. В частности, оно было установлено не для того, чтобы позволить заявителю строить планы относительно личного будущего, а для обеспечения надлежащих условий для осуществления судебной власти. Носитель публичной должности, облеченный публичной властью, не пользуется субъективным правом не терять эту власть.

Даже если согласиться, что правовое положение заявителя являлось субъективным правом, было бы необходимо установить точный характер этого права и определить, кто является носителем права, должниками по праву (то есть органами, которые имеют обязательство имплементировать право), и каково точное содержание права. В частности, было необходимо определить круг государственных органов, против которых может быть заявлено право. Не все права, признанные во внутригосу-

дарственном законодательстве, могут быть выдвинуты против парламента, действующего в качестве обычного законодателя, не говоря уже о его функции органа, принимающего Конституцию.

Во-вторых, спор по поводу увольнения лица с должности председателя Верховного суда или председателя Национального совета юстиции не является гражданским по характеру, а относится к сфере публичного права. Он затрагивает публично-правовой спор между двумя государственными органами по поводу их соответствующих позиций и пределах их полномочий.

В-третьих, действительно данная конституционная норма затрагивает одно конкретное лицо. Однако, по моему мнению, доступ к суду был исключен общим, абстрактным и предсказуемым способом в силу самого факта, что оспариваемые положения были конституционными по своему характеру. Конституционный ранг положений недвусмысленно исключил их судебную проверку сам по себе. Большинство судей признают, что не было сомнений в том, что заявитель не мог подать жалобу в порядке конституционного судопроизводства в Конституционный суд (см. § 75 настоящего Постановления).

В-четвертых, я согласен, что Высокие Договаривающиеся Стороны должны осуществлять свою конституирующую власть с соблюдением обязательств, вытекающих из Конвенции. В то же время, устанавливая содержание этих обязательств в отношении эффективных средств правовой защиты и доступ к судам, следует также принять во внимание особенности конституирующих полномочий в демократическом государстве. Исключение конституционных мер из судебной проверки служит цели сохранения народного суверенитета, который находит одно из своих выражений в свободе конституирующей власти. Она защищает право народа свободно избирать конституционную систему в качестве основы и рамок для осуществления публичной власти. Она имеет прочную опору в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая защищает право избирать законодательный орган (см. ниже).

По моему мнению, статья 6 Конвенции неприменима к «праву», определенному большинством судей в настоящем деле, и, следовательно, не может быть нарушена.

13. Одна из трудностей в настоящем деле следует из иерархической структуры закона. Любое правило низшего ранга должно быть совместимо с правилом высшего ранга, и, в частности, любое обычное законодательство должно быть совместимым с Конституцией. В то же время правило высшего ранга может изменять нормы низшего ранга.

Правовое положение заявителя, рассмотренное большинством судей, регулировалось обычным законодательством. Его предполагаемое право было,

следовательно, защищено обычным законодательством. Председатель Верховного суда пользовался защитой исполнительной и законодательной властей государства. Он не пользовался защитой создателя Конституции. Мотивировка большинства судей должна продемонстрировать, что заявитель имел «право» не быть уволенным с должности председателя Верховного суда в соответствии с обычным законодательством. Однако в то же время большинство судей, даже без обсуждения, решает, что гарантии, введенные *pouvoir constitué*<sup>1</sup>, могут быть противопоставлены *pouvoir constituant*<sup>2</sup>. «Право», определенное большинством, и «право», защищенное внутригосударственным законодательством, следовательно, различны. Последнее защищает только против *pouvoirs constitués*, тогда как первое предполагается предлагающим защиту также против *pouvoir constituant* под контролем Европейского Суда.

Довод большинства судей разработан так, как будто все правовые нормы в правовой системе Венгрии имеют один и тот же иерархический ранг. Тем не менее возникает вопрос: как гарантии стабильности срока пребывания в должности, вытекающие из обычного законодательства, могут связывать орган, представляющий суверенную волю народа, когда он принимает правовые нормы, имеющие более высокий ранг правовой иерархии? В отличие от прав, защищенных международными договорами, права, предоставленные во внутригосударственной правовой системе, по самой своей природе не обеспечивают защиту от конституционных изменений. Если Конвенция способна изменять конституционные права, которые не охватываются Конвенцией, в супраконституционные права, это должно быть ясно объяснено.

Кроме того, оспариваемые меры были введены не обычным законодательством, а конституционными законами. Национальная конституция является наиболее фундаментальным выражением народного суверенитета. Ее принятие и последующее изменение требуют специальной процедуры квалифицированным большинством, которое обеспечивает прочную легитимность, основанную на консенсусе между основными политическими партиями, или, по крайней мере, особенно широкую политическую поддержку партией большинства. Кроме того, народный суверенитет означает, что в принципе народ имеет власть для назначения и отзыва носителей публичной власти. Конституционная автономия государства является предпосылкой демократического управления.

14. В настоящем деле большинство судей установили нарушение статьи 6 Конвенции, поскольку заявитель не мог обжаловать оспариваемые конституционные положения во внутригосударственном суде. Следовательно, Европейский Суд уста-

новил нарушение, поскольку в Венгрии не была доступна судебная проверка этих положений.

Я замечая, что Европейский Суд ранее не утверждал, что Конвенция требует введения судебной проверки законодательства. Напротив, он придерживался противоположной точки зрения. Следует отметить, что в своем Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Паксас против Литвы» (*Paksas v. Lithuania*) (жалоба № 34932/04, *ECHR* 2011 (извлечения)) Европейский Суд объяснил, что «статья 13 Конвенции, которая не заходит так далеко, чтобы гарантировать средство правовой защиты, позволяющее обжаловать законодательство государства-участника как таковое во внутригосударственном органе по основаниям противоречия Конвенции (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства» (*James and Others v. United Kingdom*) от 21 февраля 1986 г., § 85, Series A, № 98, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кристин Гудвин против Соединенного Королевства» (*Christine Goodwin v. United Kingdom*), жалоба № 28957/95, § 113, *ECHR* 2002-VI, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Роч против Соединенного Королевства» (*Roche v. United Kingdom*), жалоба № 32555/96, § 137, *ECHR* 2005-X, и Постановление Европейского Суда по делу «Цоне Цонев против Болгарии» (*Tsonov Tsonov v. Bulgaria*) от 1 октября 2009 г., жалоба № 33726/03, § 47), точно так же не может требовать предоставления средства правовой защиты, допускающего обжалование конституционного прецедента с законной силой» (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Паксас против Литвы», § 114). Европейский Суд, по-видимому, отдалается от собственного подхода в настоящем деле. По меньшей мере, при определенных обстоятельствах судебная проверка правовых норм будет выглядеть как требование, основанное на Конвенции.

Кроме того, большинство судей требуют судебной проверки не только для обычного законодательства, но и конституционных норм. Однако во многих демократических странах судебной проверки конституционных законов не существует. В некоторых странах она может быть ограничена процедурой введения в действия, тогда как содержание конституционных законов пользуется иммунитетом от судебной проверки. В виде исключения суды могут проверить существование конституционных законов (см., например, решение Верховного суда Индии по делу «Его святейшество Кесавананда Бхарати Срипадагалвару и другие против штата Керала и других» (*His Holiness Kesavananda Bharati Sripadagalvaru and Others v. State of Kerala and Others*) от 24 апреля 1973 г., (1973), 4 SCC225). Если новый подход, разработанный Европейским Судом в настоящем деле, подтвердится в будущем,

<sup>1,2</sup> Учрежденной властью (примеч. переводчика).

это повлечет серьезную трансформацию европейского конституционализма.

Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции защищает право граждан избирать законодательный орган. Право избирать законодательный орган является значимым, если данный орган пользуется широкими законодательными полномочиями. Это положение составляет правовую основу для признания широких пределов усмотрения Высоких Договаривающихся Сторон в соответствии с Конвенцией (см. мое особое мнение, приложенное к Постановлению Европейского Суда по делу «Фёрт и другие против Соединенного Королевства» (Firth and Others v. United Kingdom) (от 12 августа 2014 г., жалобы №№ 47784/09, 47806/09, 47812/09, 47818/09, 47829/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 и 49036/09). Это тем более применимо к принимающим Конституцию органам, чьи решения выносятся в соответствии с особыми процедурами, обеспечивающими широкую политическую легитимность на внутригосударственном уровне. Однако в соответствии с подходом, принятым в настоящем деле, наиболее важное выражение народного суверенитета, а именно национальная конституция, станет предметом контроля международного суда в соответствии с Конвенцией. Кроме того, такой контроль распространяется на действительные мотивы конституционных реформ. Настоящее Постановление является важным шагом в сторону существенного ограничения конституционной автономии Высоких Договаривающихся Сторон.

15. Большинство судей решили предоставить заявителю компенсацию в отношении не только материального ущерба, но и морального вреда. Эта часть Постановления вызывает два возражения. Во-первых, представляется, что ее трудно согласовать с решением Палаты не рассматривать жалобу в соответствии со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. Компенсация материального ущерба была бы уместна при наличии незаконного вмешательства в имущество заявителя. Во-вторых, что более важно, как указано выше, рассматриваемая мера составляла вмешательство в судебскую независимость, а не в индивидуальные права заявителя.

16. Я хотел бы подчеркнуть еще одно проблематичное последствие настоящего Постановления в рассматриваемом деле. Свобода всегда предполагает ответственность. Свобода слова судей, дей-

ствующих в своем официальном качестве, влечет более строгую личную ответственность судей за их действия. Если судьи, действующие в своем официальном качестве, получают право утверждать, что они осуществляют свои права человека, и даже получать денежную компенсацию за незаконное вмешательство в их официальные действия, тогда они должны также нести персональную ответственность за любое нарушение закона. Настоящее Постановление может быть использовано в качестве довода в пользу расширения персональной ответственности судей за их официальные действия в целом.

17. Наконец, я отмечаю, что большинство судей, изобретая свою аргументацию для мотивировки, решили игнорировать правовые вопросы и доводы, выдвинутые меньшинством судей. Общественность рассудит, усилил ли данный выбор силу убеждения Постановления.

18. В заключение я бы хотел подчеркнуть, что, по моему мнению, настоящее дело составляет публично-правовой спор между двумя органами венгерского государства: Верховным судом и парламентом, действующим в своем качестве учредительной власти. Он касается фундаментальных вопросов верховенства права в целом и судебской независимости, в частности, но не относится к пределам юрисдикции Европейского Суда. Существуют и другие инструменты для защиты судебской независимости в рамках Совета Европы, а также Европейского союза.

Большинство судей решили считать, что определенные правовые позиции государственных органов охватываются положениями Конвенции, расширяя их применимость к государственным органам. Кроме того, правовые нормы, относящиеся к судебской независимости, толкуются способом, который, по-видимому, трансформирует их в специальные права человека, предоставленные судьям. Таким образом, Европейский Суд расширяет свою юрисдикцию на определенные публично-правовые споры между государственными органами, пытаясь квалифицировать их как споры о правах человека. Это серьезное изменение европейской парадигмы защиты прав человека и вызов европейской правовой традиции. Я озабочен тем, что данный подход, состоящий в молчаливом признании прав человека за государственными органами, в долгосрочной перспективе может умалить действенность защиты прав человека в Европе.