Загальний звіт Першої експертної комісії
Міжнародної асоціації суддів – 2022
«ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОВАДЖЕННЯ ТА СУДДІВСЬКА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ»

Станом на вересень 2022 року, коли готувався цей звіт, відповіді на опитувальник були отримані[[1]](#footnote-1) з наступних країн:

|  |  |
| --- | --- |
| 1. Аргентина | 23. Латвія |
| 2. Австралія | 24. Ліберія |
| 3. Австрія | 25. Ліхтенштейн |
| 4. Бразилія | 26. Мексика |
| 5. Канада | 27. Марокко |
| 6. Чилі | 28. Нова Зеландія |
| 7. Хорватія | 29. Норвегія |
| 8. Кіпр | 30. Парагвай |
| 9. Данія | 31. Польща |
| 10. Еквадор | 32. Португалія |
| 11. Естонія | 33. Румунія |
| 12. Фінляндія | 34. Сербія |
| 13. Франція | 35. Словенія |
| 14. Грузія | 36. Південна Африка |
| 15. Німеччина | 37. Іспанія |
| 16. Греція | 38. Швеція |
| 17. Гвінея | 39. Швейцарія |
| 18. Ісландія | 40. Тайвань |
| 19. Ірландія | 41. Сполучене Королівство |
| 20. Ізраїль | 42. Сполучені Штати Америки |
| 21. Японія | 43. Уругвай |
| 22. Казахстан |  |

Незалежність суддів є фундаментальною основою права та управління, і вона має важливе значення для забезпечення дотримання принципу верховенства права. Незалежність суддів – це здатність суддів приймати рішення справедливо і неупереджено, не боячись покарання, без контролю або впливу з боку інших гілок влади або приватних осіб.

Але легітимність судової влади та її незалежність залежить від довіри суспільства. Судова влада не може існувати без довіри народу. Таким чином, система суддівської дисципліни необхідна для забезпечення того, щоб судді підтримували високі стандарти поведінки, яких від них очікують, тим самим підтримуючи довіру громадськості до судової влади. У зв'язку з цим у багатьох країнах існують правила, положення, кодекси, стандарти та/або принципи, що регулюють суддівську етику та поведінку суддів. Порушення цих правил, положень, кодексів, стандартів або принципів може призвести до притягнення до дисциплінарної відповідальності. Тим не менш, будь-який суддівський дисциплінарний режим повинен надавати суддям необхідні гарантії для запобігання будь-якого ризику використання дисциплінарного режиму як системи політичного контролю за змістом судових рішень.

У 2022 році Перша експертна комісія Міжнародної асоціації суддів розіслала опитувальник на тему «Дисциплінарні провадження та незалежність суддів». Ми отримали відповіді з 43 країн. Нижче наводимо загальний звіт, підготовлений на основі цих відповідей.

1. Яке звинувачення може бути підставою для дисциплінарного провадження щодо суддів у Вашій країні: поведінка особи лише на робочому місці чи також і в приватному житті? Наведіть, будь ласка, кілька прикладів. Чи може зміст рішень, прийнятих суддями, також бути підставою для дисциплінарного провадження? Чи можуть судді за будь-яких обставин бути притягнуті до кримінальної відповідальності за зміст прийнятих ними судових рішень?

Дисциплінарне провадження щодо суддів, як правило, пов'язане зі звинуваченнями у вчиненні службових проступків або порушенні службових обов'язків. Прикладами неправомірної поведінки, яка може призвести до притягнення до дисциплінарної відповідальності, є вчинення злочину; вимагання або отримання хабаря; використання суддівського становища для отримання особистої вигоди; непристойна або образлива поведінка; порушення етичних правил для суддів; порушення принципу неупередженості; розголошення конфіденційної інформації; надання неналежних коментарів засобам масової інформації; спілкування ex parte; неналежне сумісництво; переслідування; дискримінація; упередженість; ігнорування конфлікту інтересів; недотримання принципу випадкового розподілу справ; невиправдане зволікання з розглядом та вирішенням справ; невиправдані прогули; часті запізнення.

Серед інших незвичних прикладів, кожен з яких згадується лише по одному разу, а саме: суддівський активізм (**Австралія**); участь в організації, яка має невідомі цілі і яка накладає на своїх членів зобов'язання зберігати таємницю (**Греція**); часті прогули без поважних причин (**Гвінея**); втручання в роботу іншого судді (**Румунія**); розгляд справ всупереч черговості надходження та безпідставне невідвідування обов'язкових навчальних програм (**Сербія**); порушення правил безпеки на робочому місці та порушення правил суду щодо використання суддівської мантії (**Словенія**); участь у партійній політичній діяльності (**Тайвань**).

Неправомірна поведінка судді може включати поведінку в особистому житті судді за межами виконання службових обов'язків. У багатьох країнах, таких як **Канада, Естонія та Казахстан**, це пояснюється тим, що поведінка судді за межами суду, а також під час виконання службових обов'язків сприяє підтримці довіри громадськості до судів. У **Великій Британії** пояснюють, що судді повинні поводитися так, щоб підтримувати репутацію судової влади в усіх сферах свого життя.

Деякі нещодавні приклади неправомірної поведінки суддів наведені нижче. У **Сполучених Штатах** федеральний суддя Апеляційного суду подав у відставку після того, як судова влада оголосила про розслідування звинувачень у вчиненні ним сексуальних домагань. В **Ізраїлі** суддю було звільнено з посади після засудження за неправомірну поведінку, яка полягала у веденні неправдивих протоколів судових засідань та фізичному знищенні судових документів з метою перешкоджання їх належній подачі до суду. У **Польщі** судді були звільнені з посади після засудження за керування автомобілем у стані алкогольного сп'яніння. У **Бразилії** судді були притягнуті до дисциплінарної відповідальності за розміщення суперечливих і неправдивих повідомлень з політичних питань на своїх сторінках у соціальних мережах Facebook і Twitter. **Уругвай** зазначив, що приватні публікації суддів у соціальних мережах призвели до деяких дисциплінарних проваджень.

Як правило, зміст рішень, прийнятих суддями, виключається з дисциплінарного процесу, і судді не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за зміст їхніх судових рішень. Належним способом оскарження змісту рішення судді є апеляція до суду вищої інстанції, а не в рамках дисциплінарного процесу. Крім того, багато країн, таких як **США, Австралія, Канада, Ізраїль, Ліберія, Нова Зеландія, Південна Африка, Фінляндія, Греція та Велика Британія,** надають своїм суддям імунітет за дії, вчинені під час виконання ними своїх суддівських обов'язків, включаючи зміст їхніх рішень, що є відображенням важливості суддівської незалежності.

Тим не менше, в деяких країнах судді можуть бути покарані за зміст своїх рішень або в порядку дисциплінарного провадження, або в порядку кримінального судочинства, як, наприклад, у **Швеції**, хоча там це трапляється дуже рідко. Але в більшості випадків це пов'язано з надзвичайними обставинами. В **Австрії, Хорватії, Естонії, Німеччині, Ісландії, Казахстані, Латвії, Сербії, Словенії та Іспанії** умисне неправильне застосування суддею закону при веденні або вирішенні справи на користь або на шкоду одній із сторін є злочином або кримінальним правопорушенням. У **Франції** суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо буде доведено, що суддя вчинив грубе та умисне порушення процесуальної норми; аналогічна можливість існує в **Ліберії**. У **Парагваї** за ухиляння (від обов’язків, застосування закону, чинних вимог) передбачена кримінальна відповідальність. Крім того, в **Парагваї та Німеччині** «переслідування невинних» є злочином, який може бути скоєний суддями під час виконання ними своїх суддівських повноважень. У **Південній Африці** судді можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за зміст своїх рішень, якщо буде доведено, що при прийнятті рішення мали місце malafides (тобто зловживання, зловмисність). Наприклад, коли суддя виносить надмірно м'який вирок через корумповані стосунки з обвинуваченим.

У **Мексиці** судді можуть бути піддані дисциплінарним санкціям за багато можливих помилок, пов'язаних з тим, як вони приймають рішення, наприклад, за винесення непотрібних ухвал, які лише затягують розгляд справи; за неприйняття доказів, запропонованих сторонами відповідно до закону; за порушення порядку під час слухань, на яких головує суддя; або за непідписання резолюцій, в яких він або вона брали участь, і це лише декілька прикладів, наведених у мексиканському звіті.

У **Польщі** фактично існує загальна практика притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за зміст прийнятих ними рішень.

1. Який орган відповідає за дисциплінарне провадження щодо суддів у вашій країні? Чи є орган, який здійснює дисциплінарне провадження, тим самим органом, який накладає стягнення? Який склад органу, відповідального за дисциплінарне провадження (а також органу, який повинен застосовувати стягнення до суддів, якщо це не один і той самий орган)? До його складу входять лише судді, чи він має змішаний склад, чи до його складу входять лише професіонали, які не належать до судової гілки влади? Будь ласка, опишіть склад цього органу (цих органів).

У різних досліджуваних країнах для здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів використовується широкий спектр органів. У більшості країн орган, який здійснює дисциплінарну процедуру, не є тим самим органом, який накладає дисциплінарне стягнення. Але в деяких країнах це один і той самий орган.

У більшості країн склад органу, відповідального за дисциплінарне провадження, повністю складається з суддів. Але в значній кількості країн існують органи зі змішаним складом, до яких входять як судді, так і не судді. До складу таких органів з числа не суддів можуть входити досвідчені адвокати, професори права, інші фахівці в галузі права, члени парламенту або пересічні громадяни. У **Гвінеї** Президент Гвінейської Республіки є членом дисциплінарного органу зі змішаним складом. В **Еквадорі** дисциплінарний орган складається з делегатів, які всі не є суддями. У **Швеції** голова та співголова відповідної ради повинні мати досвід роботи суддею, але не обов'язково бути суддею під час роботи в раді.

У деяких країнах органом, відповідальним за деякі дисциплінарні провадження, є законодавчий орган, наприклад, Конгрес або Парламент. Це пов'язано насамперед з тим, що в таких країнах, як **США, Нова Зеландія та Ліберія**, судді можуть бути звільнені з посади лише через процедуру імпічменту, яка здійснюється законодавчим органом.

У багатьох країнах, таких як **Австрія, Бразилія, Данія, Фінляндія, Німеччина, Японія, Ліхтенштейн і Тайвань,** не створюють спеціальних комісій для здійснення дисциплінарного провадження, а передбачають судову процедуру або в рамках загальних судів та інстанцій, або із залученням дисциплінарних палат. У ряді країн для цього створено спеціальні трибунали за участю високопоставлених суддів, наприклад, в **Естонії, Ізраїлі, Словенії, та Уругваї.**

У **Польщі,** і Дисциплінарний прокурор у справах суддів, і його заступники, і судді дисциплінарних палат призначаються Міністром юстиції, який у нинішньому уряді також виконує обов'язки Генерального прокурора. Таким чином, Міністр юстиції в **Польщі** має значний вплив на окремі дисциплінарні провадження.

1. Які дисциплінарні стягнення можуть бути накладені на суддів у вашій країні? Чи є серед них дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення з посади? Чи може обвинувальний вирок суду за вчинення злочину призвести до покарання у вигляді звільнення з посади?

В опитаних країнах перераховані різноманітні стягнення, які можуть бути накладені на суддю. Ці стягнення включають: навчання; консультування; офіційну консультацію; попередження; догану або приватний осуд; публічний осуд; штраф; часткове утримання заробітної плати; зменшення заробітної плати; пониження в посаді; втрата права на підвищення; дисциплінарне переведення на іншу посаду; тимчасове відсторонення від посади; необрання; примусова відставка; звільнення з посади; зменшення пенсії та пенсійних виплат; втрата пенсії; позбавлення права обіймати посади в майбутньому. Усі досліджувані країни включають відсторонення від посади як одне з можливих дисциплінарних стягнень, хоча, як зазначалося раніше, відсторонення від посади може вимагати спеціальної процедури імпічменту. Слід зазначити, що в деяких країнах, таких як **Канада, Австралія, Ліхтенштейн та Ірландія**, жоден суддя ніколи не був офіційно відсторонений від посади, але деякі судді подали у відставку, щоб уникнути такого звільнення.

Обвинувальний вирок суду за вчинення злочину, як правило, може призвести до відсторонення від посади в залежності від характеру та тяжкості злочину. Дійсно, в деяких країнах відсторонення від посади може бути автоматичним залежно від злочину та рівня покарання. Наприклад, у **Німеччині та Австрії**, якщо суддю визнано винним у скоєнні злочину і засуджено до позбавлення волі на строк від одного року, відповідні закони вимагають, щоб суддя був звільнений з посади. Але в більшості країн звільнення не є автоматичним; обвинувальний вирок суду за вчинення злочину є лише підставою для звільнення.

1. Чи забезпечується справедливий судовий розгляд у дисциплінарному провадженні щодо суддів у вашій країні? Чи існує можливість оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення на суддю? Чи може суддя бути відсторонений від посади під час дисциплінарного провадження? Чи продовжує суддя, якого відсторонено від посади під час дисциплінарного провадження, отримувати заробітну плату в звичайному режимі, чи його дохід зменшується?

У більшості країн судді, обвинуваченому в неправомірних діях, гарантується справедливий судовий розгляд. **Наприклад, в Ісландії, Японії та Румунії** судовий розгляд регулюється цивільно-процесуальним законодавством країни. У **Хорватії, Словенії, Польщі, Сербії та Іспанії** судовий розгляд регулюється кримінально-процесуальними нормами країни.

У деяких країнах дисциплінарне провадження має більш адміністративний характер і не відповідає повною мірою процесуальним вимогам, що висуваються до цивільного або кримінального судочинства. Тим не менш, ці країни все ще забезпечують певну форму належної правової процедури для обвинуваченого судді, щоб забезпечити справедливість провадження, а саме: повідомлення; право на відповідь; право на участь у провадженні; право на дослідження доказів; право на подання доказів; право на адвоката; публічне слухання; та презумпція невинуватості.

У більшості країн передбачена можливість оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення на суддю. У деяких країнах оскарження обмежене. А в деяких країнах оскарження взагалі відсутнє. Але слід зазначити, що в країнах, де оскарження відсутнє, це, як правило, пов'язано з тим, що існує якась інша форма судового контролю, або з тим, що, наприклад, у **Ліберії** та на **Кіпрі** дисциплінарне стягнення накладається найвищою судовою інстанцією країни, тому немає ще вищої судової інстанції, до якої можна було би оскаржити це рішення.

У більшості країн суддя може бути відсторонений від посади під час дисциплінарного провадження. Але деякі країни, такі як **США, Ірландія, Нова Зеландія та Казахстан**, не допускають відсторонення судді від посади. А деякі країни допускають відсторонення судді від посади лише за певних обставин. Наприклад, **Марокко** дозволяє негайне відсторонення судді від посади, якщо суддю притягнуто до кримінальної відповідальності або якщо суддя вчинив серйозний проступок.

У країнах, які дозволяють відсторонення: **Австралії, Данії, Ісландії, Канаді, Швейцарії, Кіпрі, Бразилії, Франції, Швеції, Німеччині та Великій Британії –** відсторонений суддя продовжує отримувати нормальну заробітну плату; в **Уругваї, Ліхтенштейні, Латвії, Естонії, Сербії, Хорватії, Австрії, Мексиці, Словенії та Ізраїлі** – заробітну плату судді зменшують на час відсторонення; у **Грузії, Еквадорі, Фінляндії та Румунії** виплату заробітної плати судді повністю припиняють на час відсторонення. У **Німеччині** заробітна плата судді може бути зменшена під час тимчасового відсторонення за певних умов, але це не відбувається автоматично. У **Гвінеї** закон, в якому йдеться про тимчасове відсторонення з втратою або без втрати заробітної плати, не містить чітких вказівок щодо особливостей зменшення доходу.

1. Чи відбувалися останнім часом у вашій країні зміни щодо дисциплінарного провадження, які можуть розглядатися як такі, що посягають на незалежність суддів? Якщо так, то чи були ці зміни внесені до законодавства, чи існуючі закони застосовувалися по-іншому? Будь-ласка, вкажіть.

Більшість країн зазначили, що останнім часом не відбулося жодних змін щодо дисциплінарних проваджень, які могли би розглядатися як такі, що посягають на незалежність суддів у їхній країні. Хоча деякі країни повідомили про нещодавні зміни, більшість з них зазначили, що ці зміни були внесені з метою вдосконалення правил етичної поведінки та посилення незалежності суддів у їхніх країнах. Наприклад, **Сполучені Штати та Ліхтенштейн** нещодавно внесли зміни до своїх кодексів поведінки, які прямо забороняють сексуальні або інші форми домагань.

Деякі країни, однак, відзначили нещодавні події, пов'язані з дисциплінарними провадженнями, можуть розглядатися як посягання на незалежність суддів.

У **Хорватії** запроваджено два нових дисциплінарних проступки. Перший полягає в тому, що суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо він або вона не вирішить певну мінімальну кількість справ на рік, як це передбачено рамковими заходами щодо роботи судді, які встановлюються Міністром юстиції. Другим новим проступком є ненадання суддею згоди на проходження перевірки на благонадійність. Конституційний Суд відкрив провадження щодо неконституційності такого обов'язку для судді.

**Франція** відзначила, що за останні два роки, з приходом до влади нового Міністра юстиції Франції, колишнього адвоката, кількість дисциплінарних проваджень проти мирових суддів зросла втричі. Цей Міністр юстиції наразі перебуває під офіційним розслідуванням за звинуваченнями у зловживанні владою на посаді Міністра юстиції для зведення особистих рахунків із суддями, які походять з його колишньої роботи адвокатом.

У **Польщі** у 2017 році була створена Дисциплінарна палата Верховного суду. Критики Дисциплінарної палати вбачали в ній засіб залякування та підпорядкування незалежних суддів, які відмовлялися дотримуватися лінії уряду. У 2019 році Європейський суд зобов'язав Польщу призупинити роботу Дисциплінарної палати і одночасно розпочав виписувати щоденні штрафи, які зрештою склали понад 250 мільйонів євро. У липні 2021 року Європейський суд постановив, що дисциплінарний режим Польщі для суддів суперечить законодавству ЄС та підриває суддівську незалежність. 15 липня 2022 року Польща закрила Дисциплінарну палату та оголосила, що її замінить нова «Палата професійної відповідальності».

**Румунія** пояснила, що у 2020 році надзвичайною постановою було запроваджено закон, який встановив нові процесуальні правила для суддів, насамперед строки, недотримання яких могло призвести до дисциплінарного стягнення. Це поставило суддів Румунії перед вибором між дисциплінарним покаранням та дотриманням вимог справедливого судового розгляду. Румунські судді розглядали цей закон як політичний інструмент та посягання на незалежність суддів. Румунські судді оскаржили цей закон, і згодом він був визнаний неконституційним.

Суддя Мерілін Л. Хафф

Голова Першої експертної комісії

Міжнародна асоціація суддів - МАС

1. Кінцевий термін надсилання відповідей - 31 липня 2022 року. [↑](#footnote-ref-1)