

Страсбург, 6 грудня 2024 року

КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЕС)

Висновок КРЕС № 27 (2024)

про дисциплінарну відповідальність суддів

I. Вступ

1. Відповідно до повноважень, наданих Комітетом Міністрів, Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) підготувала цей Висновок щодо дисциплінарної відповідальності суддів.
2. Відповідальність суддів тісно пов'язана з незалежністю суддів. Якщо відповідальність суддів не регулюється чітко та належним чином - підривається незалежність судової влади. Це виникає за обставин, коли судді можуть зіткнутися з потенційно негативними наслідками для їхніх гарантій перебування на посаді та/або кар'єрних перспектив за нечітких умов. Дисциплінарна відповідальність має важливе значення для притягнення суддів до відповідальності перед суспільством за неправомірну поведінку на посаді. Це засіб, за допомогою якого суспільство може забезпечити належне виконання судовою владою своїх функцій, тим самим зміцнюючи довіру громадськості до судової влади.

3. Відповідальність суддів стала темою, що викликає велике занепокоєння в останні роки. У кількох рішеннях європейських судів було встановлено, що виконавча влада використовувала дисциплінарні заходи, щоб примусити мовчати або усунути суддів, які виносили рішення не на її користь.¹ У світлі таких останніх подій необхідно поміркувати над підставами, обґрунтуванням та межами дисциплінарної відповідальності суддів.

II. Мета та обсяг Висновку

4. КРЄС вже розглядала це питання у Висновку № 3 щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. Метою цього Висновку є оцінка усіх змін, що відбулися з часу ухвалення Висновку № 3 (2002), аналіз, оцінка та розробка стандартів дисциплінарної відповідальності суддів, а також розгляд їхнього впливу на незалежність судової системи. Він містить набір ключових принципів і рекомендацій, що застосовуються до всіх держав-членів, і призначений для вирішення ситуацій, коли незалежність і безсторонність суддів можуть опинитися під загрозою.
5. У цьому Висновку розглядаються наступні питання:
 - а. Як окреслюється належне застосування дисциплінарної відповідальності суддів?
 - б. Якою є належна законодавча база та організація дисциплінарного провадження щодо суддів?
 - в. Які підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності є допустимими?
 - г. Які процесуальні гарантії для суддів необхідні у дисциплінарних провадженнях?
6. Висновок не стосується цивільної чи кримінальної відповідальності суддів, які самі по собі є досить широкими темами.
7. Хоча цей Висновок не стосується перевірки (vetting), КРЄС не може обійти це питання повним мовчанням. Перевірка не повинна використовуватися як заміна дисциплінарних заходів. Вона також не повинна використовуватися для боротьби з корупцією. КРЄС визнає, однак, що перевірка (vetting) може бути допустимою як екстраординарна одноразова процедура при переході від авторитарного до демократичного правління, що керується принципом верховенства права.

¹ Див. рішення Суду Європейського Союзу (CJEU), 15.7.2021, С-791/19 - Комісія проти Польщі / Commission v. Poland (Régime disciplinaire des juges), ECLI:EU:C:2021:596; рішення ЄСПЛ «Гжеґда проти Польщі» (Grzęda v. Poland) [ВП], 15.3.2022, № 43572/18.

8. Висновок підготовлено на основі попередніх висновків КРЕС, зокрема висновків № 3 (2002) та № 18 (2015), Великої хартії суддів КРЕС (2010) та відповідних документів Ради Європи, включаючи, але не обмежуючись ними, Європейську Хартію про статус суддів, 2023 Доповідь Генерального секретаря Ради Європи про стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі, Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) про незалежність судової системи, Звіт про оцінку Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ) "Європейські судові системи" цикл оцінювання 2024 року, результати Четвертого Раунду Оцінювання Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) стосовно суддів, Звіт щодо ходу виконання Плану дій Ради Європи з посилення незалежності та неупередженості судової влади Європейського комітету з правового співробітництва (CDCJ) та практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). У Висновку також враховано Основні принципи Організації об'єднаних націй щодо незалежності судових органів, Бангалорські принципи поведінки суддів, Звіт Європейської мережі рад суддів (ENCJ) про незалежність, підзвітність та якість судової влади, Рекомендації ОБСЄ щодо незалежності та підзвітності суддів (Варшавські рекомендації) та інші відповідні документи.
9. КРЕС у цьому Висновку також врахувала надані державами-членами відповіді на питання щодо дисциплінарної відповідальності суддів, а також попередній проєкт, який підготував призначений Радою Європи експерт, Доктор Яніка Ян.

III. Окреслення належного застосування дисциплінарної відповідальності суддів

10. Повноваження судді пов'язані з цінностями правди, справедливості, чесності та свободи.² Судді повинні виконувати свої обов'язки відповідно до найвищих стандартів професійної поведінки, щоб виконувати їхню конституційну роль.³ Наслідком того, що суспільство наділяє судову владу такими широкими повноваженнями, є те, що повинні існувати певні засоби притягнення суддів до відповідальності і навіть усунення їх з посади у випадках настільки серйозних порушень, що це виправдовує такий засіб.⁴ Особливо це стосується випадків суддівської корупції, які докорінно підривають довіру суспільства до безсторонності та незалежності суддів.⁵ Дисциплінарна відповідальність є засобом забезпечення дотримання суддями своїх обов'язків. Таким чином, вона сприяє підтримці довіри суспільства при здійсненні правосуддя.
11. Усі три гілки державної влади підзвітні суспільству, якому вони служать. Дисциплінарна відповідальність суддів забезпечує підзвітність судової влади. Однак це не означає, що судова влада підпорядкована іншій владі держави. Це суперечило б конституційній функції судової влади як державної влади, що складається з незалежних арбітрів, функція яких полягає у вирішенні справ безсторонньо та відповідно до закону.⁶ Це також підірвало б саму основу

² Див. Висновок КРЕС № 18 (2015), п. 18.

³ У своєму Висновку № 3 (2002) КРЕС висвітлює такі стандарти та принципи професійної поведінки.

⁴ Див. Висновок КРЕС № 18 (2015), п. 33.

⁵ Див. Висновок КРЕС № 18 (2015), п. 33.

⁶ Див. Висновок КРЕС № 18 (2015), п. 20.

держави, яка керується верховенством права і яка гарантує конкретні права і свободи своїм громадянам.⁷

12. Як загальний критерій, КРЄС підкреслює, що індивідуальні права суддів та їхня функціональна легітимність, яка слугує обґрунтуванням та обмеженням їхньої державної влади, мають встановлювати належні межі дисциплінарної відповідальності суддів. Дисциплінарна відповідальність не може перешкоджати законній реалізації індивідуальних прав суддів, таких як свобода вираження поглядів, передбачена статтею 10 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), їхнє право на повагу до приватного і сімейного життя відповідно до статті 8 ЄКПЛ або право на справедливий суд відповідно до статті 6 ЄКПЛ.⁸ Крім того, підстави для дисциплінарної відповідальності суддів повинні бути нерозривно пов'язані з конституційною роллю судової влади. Це включає необхідність забезпечення того, щоб судді діяли як незалежні та безсторонні арбітри, дотримуючись верховенства права, і загалом сприяли належному функціонуванню системи правосуддя.
13. З цього формуються основні принципи належного застосування дисциплінарної відповідальності суддів:
 - a. дисциплінарна відповідальність необхідна для підтримання довіри до судової влади;
 - b. дисциплінарна відповідальність не повинна підривати незалежність судової влади;
 - c. дисциплінарна відповідальність має важливе значення для забезпечення належного здійснення правосуддя відповідно до принципів верховенства права;
 - d. обсяг дисциплінарної відповідальності має бути чітко визначений, щоб відповідати принципу верховенства права;
 - e. процедурні інституції, залучені до дисциплінарного провадження, повинні поважати поділ влади та належне здійснення правосуддя;
 - f. легітимне здійснення суддею своїх прав не повинно бути підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності;
 - g. будь-яке дисциплінарне стягнення, що накладається на суддю, має бути пропорційним.

⁷ Див. рішення ЄСПЛ, «Денісов проти України» (Denisov v. Ukraine) [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 83 і далі; рішення «Бака проти Угорщини» (Baka v. Hungary).

⁸ Див. рішення ЄСПЛ, «Денісов проти України» (Denisov v. Ukraine) [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 83 і далі; рішення «Бака проти Угорщини» (Baka v. Hungary).

IV. Законодавче регулювання та організація дисциплінарного провадження щодо суддів

14. Відповіді держав-членів КРЄС на запитання анкети свідчать про наявність законодавчого регулювання для дисциплінарного провадження проти суддів майже в усіх державах. У деяких країнах відповідні положення закріплені в конституції; у більшості країн вони містяться в законах з додатковими декретами, постановами чи правилами або без них. У деяких, але не в усіх державах судді чи асоціації суддів брали участь у розробці цих законів.
15. Організація дисциплінарних проваджень у різних країнах відрізняється. Залежно від схожості та відмінностей, системи дисциплінарної організації можна умовно поділити на дві категорії: систему рад та судову систему. Система рад стосується системи, в якій судова рада приймає остаточне рішення, тоді як у судовій системі це робить загальний або дисциплінарний трибунал. У судовій системі зазвичай Міністерство юстиції або генеральний прокурор ініціює дисциплінарне провадження проти судді перед дисциплінарним трибуналом. У системі рад коло осіб та установ, які можуть ініціювати провадження перед судовою радою, є значно ширшим. Воно варіюється від Міністерства юстиції до голів судів, сторін у провадженнях, окремих осіб чи адвокатів. В обох системах скарги або інформацію про неправомірну поведінку суддів можна подавати формально чи неформально до компетентної установи без особистих обмежень.
16. У деяких системах рад існує процедура оскарження в межах судової ради; в інших - скарга подається до вищого суду, навіть до конституційного суду за певних обставин. У деяких країнах голови судів наділені повноваженнями приймати дисциплінарні рішення у випадках винесення попереджень або більш незначних доган. У деяких країнах дисциплінарні провадження здійснюються парламентським комітетом з питань суддівської дисципліни, головою суду, відповідно, головою апеляційного суду або урядовою дисциплінарною комісією для вищих посадових осіб. У деяких інших випадках дисциплінарне провадження можуть ініціювати омбудсмен та Канцлер юстиції.
17. У переважній більшості країн існують гарантії захисту незалежності та безсторонності установ, залучених до дисциплінарного провадження, зокрема органу, який приймає рішення. У деяких країнах передбачені гарантії для забезпечення незалежності всіх інституцій після етапу ініціювання, включаючи слідчі органи та органи, що приймають рішення. В інших країнах вказують на певні ризики певної політизації судових процесів. Це стосується випадків, коли слідчі обвинувачення підпорядковані Міністерству юстиції, коли одна й та сама особа ініціює та приймає рішення щодо провадження як член судової ради, або коли члени судової ради призначаються парламентом. Аналогічний ризик існує, якщо члени судової ради призначаються виконавчою владою.
18. КРЄС наголошує на важливості наявності надійних гарантій на конституційному чи законодавчому рівні щодо дисциплінарної відповідальності суддів та реалізації цих гарантій на практиці.⁹ КРЄС підкреслює, що незалежність суддів повинна бути належним чином захищена від свавільних і неналежних дисциплінарних практик, що застосовуються до суддів. Матеріальні та процесуальні положення повинні бути закріплені в законі. У процесі підготовки

⁹ Див. Огляд Європейського комітету з правового співробітництва (CDCJ) стосовно виконання Плану дій Ради Європи щодо зміцнення незалежності та неупередженості судових органів, пункти 223-224; див. також Висновок КРЄС № 1 (2001) і Висновок № 6 (2004).

дисциплінарних законів для суддів надзвичайно важливо проводити змістовні консультації з суддями, включаючи їхні асоціації.¹⁰ Суддям має бути надана можливість розглянути та прокоментувати законопроекти з питань, пов'язаних зі статусом суддів.¹¹

19. Орган, відповідальний за ініціювання дисциплінарної процедури та її розслідування, не повинен бути тим самим органом, який ухвалює рішення у дисциплінарній справі. Після того як представник громадськості подав скаргу, ця особа не повинна мати жодного статусу у подальшому дисциплінарному провадженні.¹² КРЄС рекомендує державам-членам створити спеціальний слідчий орган або встановити особу, відповідальну за отримання скарг, заслуховування пояснень судді та розгляд у їхньому світлі питання про те, чи є достатні підстави для порушення провадження проти судді. Слідчий орган повинен бути вільним від будь-якого політичного впливу. У деяких правових системах, де правосуддя перебуває під управлінням Міністерства юстиції, існує реальний ризик у цьому аспекті, коли дисциплінарних обвинувачів призначає уряд або органи, пов'язані з урядом,¹³ і коли вони систематично підпорядковуються виконавчій гілці влади, яка відповідає за здійснення правосуддя.
20. Судді, проти яких висунуто дисциплінарне обвинувачення, повинні мати право на доступ до незалежного суду або органу, створеного законом відповідно до статті 6 Європейської конвенції з прав людини.¹⁴ Надзвичайно важливо, щоб будь-який вплив виконавчої або парламентської гілки влади на орган, що приймає рішення, був виключений у таких дисциплінарних провадженнях.¹⁵ Коли дисциплінарний орган, що приймає рішення, сам по собі не є судом, тоді його члени повинні відповідати загальним вимогам незалежності та безсторонності. Відповідні критерії включають належне призначення, фіксований термін повноважень, гарантію перебування на посаді, гарантію від втручання, видимість незалежності та можливість відводу у випадку небезсторонності, а також суттєве представництво суддів у такому органі.¹⁶ Там, де вони існують, судові ради найкраще підходять для цієї ролі.¹⁷

¹⁰ Див. Висновок КРЄС № 18 (2015), п. 31.

¹¹ Див. Висновок КРЄС № 23 (2020), Розділ IX, пункт 7.

¹² Це не стосується систем подання скарг у деяких державах-членах, де, наприклад, громадянин може подати скаргу щодо поведінки судді, за умови, що в рамках системи: (1) скарга не може стосуватися рішень, прийнятих суддею у справі, (2) безпідставні та інші необґрунтовані скарги ефективно та швидко відхиляються, і (3) права судді належним чином захищені. Щодо безпідставних та інших необґрунтованих скарг, дивіться додатково п. 32.

¹³ У деяких державах-членах навіть голова суду може мати зв'язок із виконавчою владою.

¹⁴ Див. рішення ЄСПЛ, справа «Пайонк проти Польщі» (*Pajak v. Poland*), 24.10.2023, № 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, пункти 167-200, особливо 194-195; рішення ЄСПЛ, справа «Бака проти Угорщини» (*Baka v. Hungary*) [ВП], № 20261/12, 23.6.2016, пункти 100-106; див. рішення у справі «Вілхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» (*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*), 19.4.2007, № 63235/00, пункт 62; див. Рекомендацію Комітету Міністрів СМ/Rec(2010) 12, пункт 69.

¹⁵ Див. рішення ЄСПЛ «Речковіч проти Польщі» (*Reczkowicz v. Poland*), 22.7.2021, № 43447/19; рішення ЄСПЛ «Тулея проти Польщі» (*Tuleya v. Poland*), 6.7.2023, №№ 21181/19, 51751/20, п. 340; рішення ЄСПЛ «Мирослава Тодорова проти Болгарії» (*Miroslava Todorova v. Bulgaria*), 19.10.2021, № 40072/13. Див. Спеціальний звіт ГРЕКО щодо Польщі (Правило 34), п. 59 (iv); Четвертий раунд оцінювання ГРЕКО: запобігання корупції стосовно членів парламенту, суддів та прокурорів, Проміжний звіт про виконання рекомендацій щодо Польщі 2021, п. 73.

¹⁶ Див. рішення ЄСПЛ, «Денісов проти України» (*Denisov v. Ukraine*) [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 60-65.

¹⁷ Доповідь Венеційської комісії про незалежність судової системи. Частина I: Незалежність суддів, прийнята Венеційською комісією на її 82-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 березня 2010 р.), п. 43.

21. Щодо процедури призначення, КРЄС підтверджує свою позицію, що члени дисциплінарних органів, які не є судами, повинні призначатися незалежним органом, який переважно складається з суддів, призначених іншими суддями.¹⁸
22. Стосовно складу органу, що ухвалює рішення, КРЄС виступає за те, щоб Міністр юстиції та/або інші члени виконавчої влади не були членами судової ради, коли вона діє як дисциплінарний орган, особливо якщо він або вона також уповноважені ініціювати провадження проти судді.¹⁹ Це було б проблемою не лише для незалежності та безсторонності судової влади, але й для конституційного принципу поділу влади. Члени дисциплінарного органу мають бути виключені з попереднього розслідування дисциплінарної справи, оскільки таке дублювання функцій може поставити під об'єктивний сумнів їхню безсторонність.²⁰ До складу дисциплінарного органу суддів не повинні входити представники сторони обвинувачення, тобто головний обвинувач та делеговані ним органи обвинувачення, які відповідальні за розслідування в дисциплінарному провадженні. Це поєднало б функції розслідування та обвинувачення, з одного боку, і судову функцію, з іншого боку.²¹
23. Для розгляду скарг повинен існувати орган з перегляду/трибунал з повною юрисдикцією²², тобто він може розглядати як процедуру, так і суть рішення, і повинен бути незалежним та безстороннім. Орган з перегляду повинен мати юрисдикцію скасовувати дисциплінарні рішення та вживати будь-яких подальших відповідних заходів. Недостатньо, якщо орган з перегляду може лише визнати попереднє рішення незаконним.²³ Важливо, щоб до складу органу з перегляду не входили члени, які також були членами органу, що здійснював первинне дисциплінарне провадження.²⁴
24. У державах-членах, де є непрофесійні члени, більшість складу повинні становити члени судової влади.

V. Підстави для дисциплінарної відповідальності

25. У більшості держав-членів КРЄС підстави для дисциплінарної відповідальності визначені законом і охоплюють судові та позасудові порушення. Зміст і формулювання можуть відрізнятися. Через культурне розмаїття, яке впливає на очікування суспільства щодо поведінки суддів, підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності відрізняються, зокрема, щодо приватної поведінки суддів. Якщо в одній країні судді можуть висловлювати політично суперечливі думки в соціальних мережах, то в іншій країні вони цього робити не можуть. В одних країнах підстави для притягнення суддів до відповідальності

¹⁸ Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 77; див. рішення ЄСПЛ «Денісов проти України» (*Denisov v. Ukraine*) [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 68-72; рішення ЄСПЛ, «Волков проти України» (*Volkov v. Ukraine*), 9.1.2013, № 21722/11, п. 112.

¹⁹ Див. справу «Пайонк проти Польщі» (*Pajak v. Poland*), 24.10.2023, №№ 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19.

²⁰ Див. рішення ЄСПЛ «Денісов проти України» (*Denisov v. Ukraine*) [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 68-72; ЄСПЛ «Волков проти України» (*Volkov v. Ukraine*), 9.1.2013, № 21722/11, п. 115. Венеційська комісія CDL-AD(2015)042, п. 73.

²¹ Див. рішення ЄСПЛ «Денісов проти України» (*Denisov v. Ukraine*) [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 68-72; ЄСПЛ «Волков проти України» (*Volkov v. Ukraine*), 9.1.2013, № 21722/11, п. 114.

²² Висновок посилається тут на формулювання ЄСПЛ у справі «Рамос Нунес де Карвальо е Са проти Португалії» (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*) [ВП], 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, пп. 176 і далі.

²³ Див. рішення ЄСПЛ «Денісов проти України» (*Denisov v. Ukraine*) [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, п. 74; рішення ЄСПЛ «Волков проти України» (*Volkov v. Ukraine*), 9.1.2013, № 21722/11, пп. 124-129.

²⁴ Див. рішення ЄСПЛ, «Козан проти Туреччини» (*Kozan v. Turkey*), 1.3.2022, № 16695/19, п. 79.

перераховані в чітко сформульованому вичерпному переліку, в інших країнах вони закріплені в формулюваннях, які є більш відкритими.

26. Судді мають право на свободу вираження поглядів відповідно до статті 10 ЄКПЛ, як зазначено у Висновку № 25 (2022). Законне здійснення судьями своїх прав, передбачених статтею 10 ЄКПЛ, не повинно бути підставою для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.²⁵ Право на свободу вираження поглядів включає право суддів публічно висловлюватися щодо дисциплінарних проваджень проти них самих або їхніх колег. Підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності не повинні також призводити до відступу від права судді на повагу до приватного і сімейного життя відповідно до статті 8 ЄКПЛ.
27. У кожній державі-члені закон повинен чітко ²⁶ та, наскільки це можливо, конкретно ²⁷ визначати підстави, за якими може бути ініційоване дисциплінарне провадження щодо суддів. Необхідно виключити можливість запровадження *спеціальних (ad hoc)* підстав, які мають ретроактивну силу. Нечіткі положення (такі як «порушення присяги» або «неетична поведінка») дають можливість для надмірно широкого тлумачення та зловживань, що може бути небезпечним для незалежності суддів.²⁸ Регулярна публікація дисциплінарних рішень може допомогти в подальшому роз'ясненні законодавчих положень.²⁹
28. Рішення судді, включаючи тлумачення закону, оцінку фактів або зважування доказів та/або відхилення від усталеної судової практики, не повинно призводити до дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злого умислу, умисного невиконання обов'язків або серйозного проступку.³⁰ Аналогічно, подання процедури попереднього звернення відповідно до статті 267 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) або запиту на отримання консультативного висновку ЄСПЛ не повинно призводити до судової відповідальності. Будь-які дії, що впливають на можливість звернення до тлумачення до Суду справедливості Європейського Союзу (ССЄС), є серйозним посяганням на верховенство права. Підстави для дисциплінарної відповідальності суддів повинні стосуватися поведінки судді, яка суперечить одній із основних цінностей, закріплених у Конвенції: незалежності, безсторонності, добросовісності, цілісності, рівності, недискримінації, компетентності та сумлінності.³¹ КРЄС застерігає від обґрунтування підстав дисциплінарної відповідальності суддів посиланням на репутацію судової влади, за винятком випадків, коли йдеться про авторитет і довіру суспільства до судової влади.
29. КРЄС наголошує на важливості порогового критерію для розмежування проступку, який потенційно виправдовує накладення дисциплінарних санкцій, від інших форм неналежної поведінки.

²⁵ Див. Висновок КРЄС № 25 (2022), п. 35 та рекомендації.

²⁶ Венеційська комісія CDL-AD(2016)009, п. 34.

²⁷ Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 77.

²⁸ Венеційська комісія CDL-AD(2016)013, п. 24-27; CDL-AD(2018)032, п. 78.

²⁹ Венеційська комісія CDL-AD(2016)013, п. 27.

³⁰ Рекомендація Комітету Міністрів CM/Rec(2010)12, п.66; Висновок КРЄС № 3 (2002) п.60. Проблеми зі здоров'ям або інші особливі обставини слід брати до уваги при визначенні злого умислу, умисного невиконання обов'язків та серйозного порушення.

³¹ Див. Бангалорські принципи поведінки суддів (2002); Висновок КРЄС № 21 (2018). Слід зазначити, що будь-яке системне накопичення справ не повинно тлумачитися як таке, що прирівнюється до серйозного проступку судді.

30. Етичні стандарти слід чітко відрізняти від порушення, яке виправдовує дисциплінарні санкції. Оскільки мета етичного кодексу відрізняється від мети дисциплінарної процедури, етичний кодекс не повинен використовуватися як інструмент для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Там, де етичні стандарти та професійні правила поведінки збігаються щодо позасудової поведінки, яка потенційно може підірвати довіру громадськості до судової влади, пороговий критерій допомагає розмежувати поведінку, яка є неетичною, та поведінку, яка повинна підлягати дисциплінарній відповідальності.

VI. Процесуальні гарантії у дисциплінарному провадженні щодо суддів

31. Процедуру можна умовно поділити на чотири етапи: етап отримання інформації/скарги, етап розслідування, етап підготовки звіту/порушення справи та етап ухвалення рішення. У більшості країн суддів інформують на першому або другому етапі провадження. Лише в деяких країнах існує формалізований механізм подання скарг. Решта етапів провадження формально регулюється у більшості держав-членів. З огляду на різну організацію судочинства, різні органи беруть участь у чотирьох етапах провадження. У деяких країнах слідча комісія, скликана судовою радою, очолює етап розслідування, який завершується складанням звіту, що є основою для прийняття рішення щодо дисциплінарної скарги судовою радою. В інших країнах розслідування органу обвинувачення завершується висуненням конкретного обвинувачення, яке розглядається судом. У той час як в одних країнах дисциплінарне провадження здійснюється за цивільно-правовою процедурою, в інших - за кримінально-правовою або адміністративно-правовою процедурою. Лише в деяких країнах дисциплінарні справи вирішуються після публічних слухань. У багатьох країнах, де остаточні рішення оприлюднюються, вони є анонімними.
32. Важливо уникати будь-яких зловживань дисциплінарним провадженням. Тому ініціювання дисциплінарного провадження повинно ґрунтуватися на вагомих правових підставах. Підстави мають відповідати критеріям законності, тобто вони мають бути чітко визначеними, точними та передбачуваними у своєму застосуванні, щоб дозволити судді розумно передбачити дисциплінарні наслідки, які може спричинити певна дія.³² Сутяжницькі скарги або скарги, які стосуються виключно рішення або поведінки судді під час розгляду справи (наприклад, помилки в судовому рішенні, процедурі, матеріальному праві), повинні відхилятися як неприйнятні в найкоротші строки. Держави-члени повинні усвідомлювати, що дозвіл на подання скарги як засобу ініціювання дисциплінарного провадження може призвести до накопичення скарг з негативними наслідками для їх своєчасного вирішення.³³ У таких випадках КРЕС радить державам-членам запровадити систему фільтрації для розгляду скарг.
33. КРЕС виступає за встановлення чітких часових обмежень щодо дисциплінарних проваджень. Що стосується суддівської посади, то така правова визначеність підтримує незалежність судді.

³² Рішення ЄСПЛ «Хлаїфія та інші проти Італії» (*Khlaifia and Others v. Italy*) [ВП], 15.12.2016, 16483/12, п. 92; «J.N. проти Сполученого Королівства» (*J.N. v. The United Kingdom*), 19.5.2016, 37289/12, п. 77; «Дель Ріо Прада проти Іспанії» (*Del Río Prada v. Spain*) [ВП], 21.10.2013, 42750/09, п. 125; «Медведев та інші проти Франції» (*Medvedev and Others v. France*) [ВП], 29.3.2010, 3394/03, п. 80.

³³ Див. Мінімальні стандарти судочинства V Дисциплінарне провадження та відповідальність суддів, Звіт Європейської мережі рад правосуддя за 2014-2015 роки, п. 25.

34. КРЄС підкреслює, що всі загальні процесуальні гарантії, закріплені в статті 6 ЄКПЛ, застосовуються до дисциплінарних проваджень проти суддів.³⁴ Держави-члени повинні передбачити в законі чіткі процесуальні правила, які застосовуються до дисциплінарних проваджень проти суддів.
35. КРЄС підкреслює, що судді повинні мати можливість ефективно брати участь у дисциплінарних провадженнях проти них. Судді мають право бути поінформованими, бути заслуханими та захищати себе. КРЄС закликає держави-члени забезпечити рівність сторін у змагальному процесі. З цією метою суддя повинен мати право на юридичне представництво. Якщо під час слухання дозволені свідчення свідків, до свідків з обох сторін слід ставитися однаково.³⁵ Крім того, суддю можна притягнути до відповідальності за дисциплінарний проступок лише якщо цей проступок доведено.
36. Публічний характер розгляду справ у судових органах захищає учасників судового процесу від таємного здійснення правосуддя за відсутності громадського контролю.³⁶ Таким чином, КРЄС підкреслює, що хоча розслідування має бути конфіденційним, слухання мають проводитися публічно, якщо немає причин, передбачених ст. 6 ЄКПЛ для закритого слухання.³⁷ Дисциплінарні рішення мають бути належним чином обґрунтованими, тобто враховувати всі відповідні аспекти, висунуті органом розслідування та суддею.³⁸ Вони мають бути публічно оголошені та опубліковані. При публікації імена можуть бути анонімізовані. Рішення також повинні доповнюватися статистичними даними про дисциплінарні рішення.³⁹ Публічність проваджень і рішень важлива для забезпечення прозорості дисциплінарних проваджень і зміцнення довіри громадськості до належного здійснення правосуддя.
37. Держави-члени повинні здійснювати провадження в розумні строки. Це означає, що правосуддя має здійснюватися без затримок, які можуть поставити під загрозу його ефективність та довіру до нього.⁴⁰ Розумний строк залежить від складності справи та всіх відповідних обставин, а також важливості питання для позивача.⁴¹ Дисциплінарне провадження, порушене проти судді, має бути доведено до своєчасного завершення. У разі надмірної затримки, судді має бути доступна процедура подання заяви про припинення провадження.
38. КРЄС повторює свою позицію, що судді повинні мати право на оскарження дисциплінарних рішень та санкцій.⁴²

VII. Дисциплінарні санкції стосовно суддів

³⁴ Див. рішення ЄСПЛ «Бака проти Угорщини» (*Baka v. Hungary*) [ВП], 23.6.2016, № 20261/12, пп. 100-106; див. згадане вище рішення у справі «Вільхо Ескелінен та інші» (*Vilho Eskelinen and Others*), § 62.

³⁵ Див. рішення ЄСПЛ «Анкерл проти Швейцарії» (*Ankerl v. Switzerland*), 23.10.1996, № 17748/91, п. 38; на протипагу цьому, див. «Домбо Бехеер Б.В. проти Нідерландів» (*Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*), 27.10.1993, № 14448/88, п. 35.

³⁶ Див. рішення ЄСПЛ «Фазлійський проти Болгарії» (*Fazliyski v. Bulgaria*), 1.6.2010, № 40908/05, п. 69.

³⁷ Див. рішення ЄСПЛ «Рамос Нунес де Карвальо е Са проти Португалії» (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*) [ВП], 6.11.2018, №№. 55391/13 57728/13 74041/13, п. 208.

³⁸ Див. «Сіміч проти Боснії і Герцеговини» (*Simić v. Bosnia-Herzegovina*) (піш.), 15.11.2016, № 75255/10, пп. 35-36.

³⁹ Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пп. 15 та 23.

⁴⁰ Рішення ЄСПЛ «Скордіно проти Італії (№ 1)» (*Scordino v. Italy*) [ВП], 29.3.2006, № 36813/97, п. 224.

⁴¹ Див. рішення ЄСПЛ «Компанія Комінгерсол С. А. проти Португалії» (*Comingersoll S.A. v. Portugal*) [ВП], 6.4.2000, № 35382/97; ЄСПЛ «Фридлендер проти Франції» (*Frydlender v. France*) [ВП], 27.6.2000, № 30979/96, п. 43; ЄСПЛ «Сюрмелі проти Німеччини» (*Sürmeli v. Germany*) [ВП], 8.6.2006, № 75529/01, п. 128.

⁴² Рекомендація Комітету Міністрів CM/Rec(2010)12, п. 69; див. Четвертий раунд оцінювання GRECO: запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів і прокурорів: висновки та тенденції (2017), п. 18.

39. У більшості держав існує вичерпний перелік можливих дисциплінарних санкцій стосовно суддів. Однак залишається певна свобода тлумачення щодо застосування санкцій у кожному конкретному випадку. У всіх державах принцип пропорційності застосовується до визначення відповідної санкції. Санкції можуть включати попередження, догану, відповідний штраф, переведення на іншу посаду, тимчасове відсторонення від посади, достроковий (примусовий) вихід на пенсію та звільнення з посади.
40. КРЄС повторює, що дисциплінарні санкції повинні бути чітко визначені в законі, легкодоступні та перераховані у вичерпному переліку.⁴³ При прийнятті рішення слід керуватися принципом пропорційності.⁴⁴ Він вимагає дотримання балансу між серйозністю правопорушення та його наслідками, з одного боку, і якістю та розміром стягнення, з іншого.⁴⁵ Звільнення судді повинно застосовуватися лише як крайній захід у винятково серйозних випадках.⁴⁶ Переведення та/або переміщення (навіть на тимчасовій основі) судді або пониження в посаді може бути виправдане лише у випадках серйозних суддівських порушень.⁴⁷ КРЄС виступає проти зменшення заробітної плати як дисциплінарного стягнення, оскільки судді повинні отримувати однакову винагороду за однакову роботу.
41. Усі пом'якшувальні та обтяжуючі обставини конкретної справи мають бути враховані для того, щоб чітко визначити відповідальність судді з урахуванням конкретних обставин, за яких було вчинено дисциплінарний проступок.
42. У всіх випадках при оцінці адекватності санкції необхідно враховувати потенційний «охолоджуючий ефект», який певна санкція може мати на окремого суддю та на інших суддів.⁴⁸
43. КРЄС підкреслює, що певні заходи, які мають або можуть мати той самий ефект, що і дисциплінарні санкції, повинні розглядатися як такі, із застосуванням усіх суддівських прав і процесуальних гарантій.⁴⁹ Це також стосується будь-яких заходів, незалежно від їхньої форми, які мають на меті покарання судді.

VIII. Рекомендації

1. Судді повинні виконувати свої обов'язки відповідно до найвищих стандартів професійної поведінки, щоб виконувати свою конституційну роль. Дисциплінарна

⁴³ Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 77; див. щодо застосування принципу пропорційності, Рекомендацію Комітету Міністрів CM/Rec(2010)12, п. 69; Венеційська комісія CDL-AD(2014)039, п. 72.

⁴⁴ Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 77; див. щодо застосування принципу пропорційності, Рекомендацію Комітету Міністрів CM/Rec(2010)12, п. 69; Венеційська комісія CDL-AD(2014)039, п. 72.

⁴⁵ Венеційська комісія CDL-AD(2014)039, п. 72.

⁴⁶ Див. Венеційська комісія CDL-AD(2015)042, п. 113; Четвертий раунд оцінювання GRECO: запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів: висновки та тенденції (2017), п. 18.

⁴⁷ Див. Звіт про оцінку СЕРЕЖ «Європейські судові системи» цикл оцінювання 2022 року (на основі даних за 2020 рік), п. 50. Незмінюваність судді не означає, що суддя не може бути призначений на інше завдання. Незмінюваність є ключовим елементом забезпечення незалежності суддів, рішення ЄСПЛ «Бака проти Угорщини» (*Baka v. Hungary*) [ВП], 23.6.2016, № 20261/12, п. 172; Висновок КРЄС № 1 (2001), пп. 57-59.

⁴⁸ Див. рішення ЄСПЛ «Бака проти Угорщини» (*Baka v. Hungary*) [ВП], 23.6.2016, № 20261/12, п. 173; «Журек проти Польщі» (*Żurek v. Poland*), 16.6.2022, 39650/18, п. 227; «Козан проти Туреччини» (*Kozan v. Turkey*), 1.3.2022, № 16695/19, п. 68; «Сарісу Пехліван проти Туреччини» (*Sarisu Pehlivan v. Türkiye*), 6.6.2023, № 63029/19, п. 48.

⁴⁹ Це стосується, наприклад, випадків, коли знижується пенсійний вік для суддів, і Міністерство юстиції або орган під його політичним контролем уповноважений вирішувати, чи буде "продовжено" термін повноважень судді, для якого спочатку був встановлений вищий пенсійний вік, згідно з новим законом до кінця початкового терміну повноважень. Див. рішення ЄСПЛ «Пайонк проти Польщі» (*Pajak v. Poland*), 24.10.2023, №№ 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, пп. 167-200.

відповідальність є засобом забезпечення дотримання суддями стандартів професійної поведінки.

2. Дисциплінарна відповідальність не повинна підривати незалежність судової влади.
3. Дисциплінарна відповідальність суддів має важливе значення для забезпечення належного здійснення правосуддя відповідно до принципу верховенства права та необхідна для підтримки довіри до судової влади.
4. Держави-члени повинні мати надійні гарантії на конституційному або законодавчому рівні щодо дисциплінарної відповідальності суддів і застосовувати ці гарантії на практиці.
5. Процесуальні інституції, залучені до дисциплінарного провадження, повинні дотримуватися принципу поділу влади та належного відправлення правосуддя. З суддями та їхніми асоціаціями повинні проводитися консультації щодо дисциплінарних законів і правил.
6. Орган, відповідальний за ініціювання дисциплінарної процедури та проведення розслідування, не повинен бути тим самим органом, який вирішує дисциплінарну справу. Держави-члени повинні мати спеціальний слідчий орган або особу, відповідальну за отримання скарг, заслуховування пояснень судді та розгляд питання про наявність достатніх підстав для порушення дисциплінарної справи проти судді.
7. Судді, проти яких висунуто дисциплінарне обвинувачення, повинні мати право на доступ до незалежного суду або органу, створеного відповідно до закону, згідно зі статтею 6 ЄКПЛ.
8. Повинен існувати незалежний та безсторонній орган/трибунал, який має юрисдикцію скасовувати дисциплінарні рішення та вживати будь-яких подальших заходів для усунення негативних наслідків таких рішень, таких як негайне поновлення на посаді.
9. Обсяг дисциплінарної відповідальності має бути чітко визначений, щоб відповідати принципу верховенства права. Закон повинен чітко і, наскільки це можливо, конкретно визначати підстави, за яких може бути порушено дисциплінарне провадження щодо суддів.
10. Законне здійснення суддею своїх прав не повинно бути підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності.
11. Підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності повинні бути нерозривно пов'язані з конституційною роллю судової влади. Це включає необхідність забезпечити, щоб судді діяли як незалежні та безсторонні арбітри, поважаючи верховенство права, і загалом сприяли належному функціонуванню системи правосуддя.
12. Рішення судді, включаючи тлумачення закону, оцінку фактів або зважування доказів, не повинно призводити до дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злого умислу, умисного невиконання обов'язків або серйозного проступку. Подання попередньої процедури звернення відповідно до статті 267 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) та запит на

отримання консультативного висновку до ЄСПЛ ніколи не повинні призводити до судової відповідальності.

13. Необхідно встановити пороговий критерій для розмежування проступків, які потенційно виправдовують накладення дисциплінарних санкцій, від інших форм порушень стандартів поведінки.
14. Етичні стандарти слід чітко відрізнити від проступків, які виправдовують дисциплінарні санкції.
15. Держави-члени повинні прописати в законі чіткі процесуальні правила, які застосовуються до дисциплінарних проваджень проти суддів. Для розгляду скарг має бути передбачена система фільтрації, яка гарантує, що сутяжницькі або необґрунтовані скарги будуть швидко відхилені.
16. У разі надмірної затримки судді повинні мати можливість подати заяву про закриття провадження у справі.
17. Судді повинні мати можливість ефективно брати участь у дисциплінарних провадженнях проти них та мати юридичний захист.
18. Вони повинні мати право оскаржувати дисциплінарні рішення та санкції.
19. Дисциплінарні санкції мають бути чітко визначені в законі, легкодоступні та перераховані у вичерпному переліку.
20. Будь-яке дисциплінарне стягнення, що накладається на суддю, має бути пропорційним.
21. Звільнення судді має відбуватися лише як крайній захід у винятково серйозних випадках.
22. У всіх випадках при оцінці адекватності санкції слід враховувати потенційний «стримуючий ефект», який певна санкція може мати на окремого суддю та інших суддів.
23. Перевірка (vetting) не повинна використовуватися як заміна дисциплінарних заходів. Не слід також використовувати перевірку (vetting) для боротьби з корупцією.