



м. 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 їхньою незалежністю. Якщо суддівська відповідальність не є чітко та адекватно врегульованою — підривається незалежність суддів. Це відбувається за обставин, коли судді можуть зіткнутися з потенційно негативними наслідками для їхніх гарантій перебування на посаді та/або кар'єрних перспектив за незрозумілих обставин. Дисциплінарна відповідальність має важливе значення для притягнення суддів до відповідальності перед суспільством за неправомірну поведінку на посаді. Це засіб, за допомогою якого суспільство може гарантувати, що судова влада виконує свої функції належним чином, тим самим зміцнюючи довіру громадськості до правосуддя.
3. Суддівська відповідальність стала темою, що викликає велике занепокоєння в останні роки. У кількох рішеннях європейських судів було встановлено, що виконавча влада використовувала дисциплінарні заходи, щоб змусити замовкнути або усунути суддів, які приймали рішення не на її користь.¹ У світлі таких останніх подій необхідно замислитися над підставами, обґрунтуванням та межами дисциплінарної відповідальності суддів.

¹ Див. Рішення Суду Європейського Союзу (CJEU), 15.7.2021, C-791/19 — Комісія проти Польщі (Régime disciplinaire des juges), ECLI:EU:C:2021:596; Рішення ЄСПЛ Grzeđa проти Польщі [ВП], 15.3.2022, № 43572/18.

II. Мета та сфера застосування Висновку

4. КРЕС вже розглядала це питання у Висновку № 3 щодо принципів і правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема етику, несумісну поведінку та неупередженість. Метою цього Висновку є підбиття підсумків усіх змін, що відбулися з часу ухвалення Висновку № 3 (2002), оцінка, аналіз і розробка стандартів дисциплінарної відповідальності суддів та розгляд їхнього впливу на незалежність суддів. Він містить набір основних принципів і рекомендацій, що застосовуються до всіх держав-членів, і призначений для вирішення ситуацій, коли незалежність і неупередженість суддів можуть опинитися під загрозою.
5. У цьому Висновку розглядаються наступні питання:
 - a. Як розмежується належне застосування дисциплінарної відповідальності суддів?
 - b. Якою є належна законодавча база та організація дисциплінарного провадження щодо суддів?
 - c. Які допустимі підстави для дисциплінарної відповідальності суддів?
 - d. Які процесуальні гарантії необхідні суддям у дисциплінарних провадженнях?
6. Висновок не стосується цивільної чи кримінальної відповідальності суддів, які самі є досить широкими темами.
7. Хоча цей Висновок не стосується люстрація, КРЕС не може замовчати це питання. Люстрація не повинна використовуватися як заміна дисциплінарних заходів. Вона також не повинна використовуватися для боротьби з корупцією. КРЕС, однак, визнає, що така перевірка може бути допустимою як надзвичайна одноразова процедура при переході від авторитарного до демократичного правління, що керується принципом верховенства права.
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, Європейської хартії про статус суддів, Доповідь Генерального секретаря Ради Європи "Про стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі у 2023 році", Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2010)12 щодо суддів: Незалежність, ефективність та відповідальність", Звіт Європейської комісії "За демократію через право" (Венеціанська комісія) про незалежність судової системи, Звіт про оцінку європейських судових систем: Цикл оцінювання до 2024 року Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (CEPEJ), результати Четвертого раунду оцінювання Групи держав проти корупції (GRECO) щодо суддів, Огляд виконання Плану дій Ради Європи щодо зміцнення незалежності та неупередженості суддів Європейського комітету з питань правового співробітництва (CDCJ) та практики Європейського суду з прав людини (ЕСПЛ). Він також враховує Основні принципи незалежності судових органів ООН, Бангалорські принципи поведінки суддів, Звіт Європейської мережі рад з питань судової влади (ENCJ) про незалежність, підзвітність та якість судової влади, Рекомендації ОБСЄ щодо незалежності та підзвітності суддів (Варшавські рекомендації) та інші відповідні документи .
9. Висновок також враховує відповіді членів КРЕС на анкету щодо дисциплінарної відповідальності суддів та попередній проект, підготовлений експертом, призначеним Радою Європи, доктором Яннікою Ян.

III. Розмежування належного застосування суддівської дисциплінарної відповідальності

10. Повноваження судді пов'язані з цінностями істини, справедливості, чесності та свободи.² Судді повинні виконувати свої обов'язки відповідно до найвищих стандартів професійної поведінки, щоб виконувати свою конституційну роль.³ Наслідком того, що суспільство наділило судову владу такими широкими повноваженнями, є те, що повинні існувати певні засоби притягнення суддів до відповідальності і навіть відсторонення їх від посади у випадках настільки серйозних порушень, що такий захід є виправданим.⁴ Це особливо стосується випадків суддівської корупції, яка докорінно підриває довіру суспільства до неупередженості та незалежності суддів.⁵ Дисциплінарна відповідальність є засобом забезпечення дотримання суддями своїх обов'язків. Тим самим вона сприяє підтримці суспільної довіри до здійснення правосуддя.
11. Усі три гілки державної влади підзвітні суспільству, якому вони служать. Дисциплінарна відповідальність суддів є забезпечує підзвітність судової влади. Однак це не означає, що судова влада є підпорядкованою іншій гілці державної влади. Це суперечило б конституційній функції судової влади як державної влади, що складається з незалежних арбітрів, функція яких полягає у вирішенні справ неупереджено та відповідно до закону.⁶ Це також підірвало б саму основу правової держави, яка гарантує конкретні права і свободи своїм громадянам.⁷
12. Як загальне мірило, КРЕС підкреслює, що індивідуальні права суддів та їхня функціональна легітимність, яка слугує виправданням та обмеженням їхньої державної влади, повинні встановлювати відповідні межі дисциплінарної відповідальності суддів. Дисциплінарна відповідальність не може перешкоджати законному здійсненню індивідуальних прав суддів, таких як свобода вираження поглядів, закріплених у статті 10 Європейської конвенції з прав людини (Конвенція), право на приватне життя, передбачене статтею 8 Конвенції, або право на справедливий судовий розгляд відповідно до статті 6 Конвенції.⁸ Крім того, підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності повинні бути нерозривно пов'язані з конституційною роллю судової влади. Це включає необхідність забезпечення того, щоб судді діяли як незалежні та неупереджені арбітри, поважаючи верховенство права, і щоб вони загалом сприяли належному функціонуванню системи правосуддя.
13. З цього розмежування випливають основні принципи належного застосування дисциплінарної відповідальності суддів:
 - a. Дисциплінарна відповідальність необхідна для підтримки довіри до судової влади;
 - b. дисциплінарна відповідальність не повинна підривати незалежність судової влади;
 - c. Дисциплінарна відповідальність важлива для забезпечення належного здійснення правосуддя відповідно до принципу верховенства права;
 - d. обсяг дисциплінарної відповідальності має бути чітко визначений для того, щоб відповідати принципу верховенства права;
 - e. процесуальні інституції, залучені до дисциплінарного провадження, повинні дотримуватися принципу поділу влади та належного відправлення правосуддя;
 - f. правомірна реалізація суддею своїх законних прав не повинна підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності;
 - g. будь-яке дисциплінарне стягнення, що накладається на суддю, має бути пропорційним.

² Висновок КРЕС №18(2015), п. 18

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

⁴ Висновок КРЕС №18(2015), п. 33

⁵ Висновок КРЕС №18(2015), п. 33

⁶ Висновок КРЕС №18(2015), п. 20

⁷ Див. рішення ЄСПЛ, Денисов проти України [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп.83 і далі; Бака проти Угорщини

⁸ Див. рішення ЄСПЛ, Денисов проти України [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп.83 і далі; Бака проти Угорщини

IV. Законодавча база та організація дисциплінарного провадження щодо суддів

14. Відповіді держав-членів КРЕС на запитання анкети свідчать про те, що законодавча база для дисциплінарного провадження щодо суддів існує майже в усіх державах. У деяких країнах відповідні положення закріплені в конституції, у більшості країн вони містяться у відповідних законах з додатковими декретами, постановами чи правилами або без них. У деяких державах, але не у всіх, судді або суддівські асоціації брали участь у розробці цих законів.
15. Організація дисциплінарного провадження в різних країнах відрізняється. Залежно від подібних рис та відмінностей, системи організації дисциплінарного провадження можуть бути умовно поділені на дві категорії: систему рад та систему судів. Система рад відноситься до системи, в якій остаточне рішення приймає Рада правосуддя, тоді як у системі судів це загальний або дисциплінарний трибунал. У системі судів, як правило, Міністерство юстиції або генеральний прокурор ініціює дисциплінарне провадження проти судді в дисциплінарному трибуналі. У системі рад груп осіб та інституцій, які можуть ініціювати провадження у раді правосуддя, набагато більше. Вони варіюються від Міністерства юстиції до голів судів, учасників процесу, приватних осіб або адвокатів. В обох системах скарги або інформація про неправомірну поведінку суддів можуть бути подані офіційно або неофіційно до компетентної установи без персональних обмежень.
16. У деяких системах рад існує процедура оскарження в межах Ради правосуддя, в інших — апеляція подається до вищої судової інстанції, а за певних обставин - навіть до конституційного суду. У деяких країнах голови судів наділені повноваженням приймати дисциплінарні рішення у випадках винесення попереджень або менш значних доган. У деяких країнах дисциплінарні провадження здійснюються парламентським комітетом з питань суддівської дисципліни, головою суду, відповідно головою апеляційної інстанції, або урядовою дисциплінарною радою для вищих посадових осіб. В деяких інших випадках Омбудсмени та Міністр юстиції можуть ініціювати дисциплінарне провадження.
17. У переважній більшості країн існують гарантії захисту незалежності та неупередженості органів, залучених до дисциплінарного провадження, особливо органу, що приймає рішення. У деяких країнах передбачені гарантії для забезпечення незалежності всіх інституцій після стадії порушення справи, включаючи орган розслідування та орган, що приймає рішення. В інших країнах вказується на певні ризики певної форми політизації провадження. Це стосується випадків, коли слідчі прокурори підпорядковані Міністерству юстиції, коли одна й та сама особа ініціює провадження та приймає рішення щодо нього як член Ради правосуддя, або коли члени Ради правосуддя призначаються парламентом. Аналогічний ризик існує, якщо члени Ради правосуддя призначаються виконавчою владою.
18. КРЕС підкреслює важливість наявності надійних гарантій на конституційному або законодавчому рівні щодо дисциплінарної відповідальності суддів, а також застосування цих гарантій на практиці.⁹ У ньому підкреслюється, що незалежність суддів повинна бути належним чином захищена від свавілля та неналежної дисциплінарної практики, що застосовується до суддів. Матеріальні та процесуальні положення повинні бути закріплені в законі. У процесі підготовки дисциплінарного законодавства для суддів важливо проводити змістовні консультації з суддями, в тому числі з асоціаціями суддів¹⁰, яким має бути надана

⁹ Огляд КРЕС щодо виконання Плану дій Ради Європи зі зміцнення незалежності та неупередженості суддів, пп. 223-224; див. також більш загальні Висновки КРЕС № 1 (2001) та № 6 (2004)

¹⁰ Висновок КРЕС № 18 (2015), п. 31

можливість розглянути та прокоментувати законопроект, що стосується статусу суддів, та надати свої зауваження.¹¹

19. Орган, відповідальний за порушення дисциплінарної справи та її розслідування, не повинен бути тим самим органом, який вирішує дисциплінарну справу. Якщо представник громадськості подав скаргу, ця особа не має жодного права брати участь у подальшому дисциплінарному провадженні.¹² КРЄС рекомендує державам-членам створити спеціальний слідчий орган або особу, відповідальну за отримання скарг, заслуховування пояснень судді та розгляд у цьому світлі питання про те, чи є достатні підстави для порушення дисциплінарного провадження проти судді. Слідчий орган повинен бути вільним від будь-якого політичного впливу. У деяких правових системах, де відправлення правосуддя підпорядковане Міністерству юстиції, реальний ризик може становити коли дисциплінарні прокурори призначаються урядом або органами, пов'язаними з урядом,¹³ і коли вони систематично підпорядковуються виконавчій владі, відповідальній за відправлення правосуддя.
20. Судді, проти яких порушено дисциплінарне провадження, повинні мати право на доступ до незалежного суду або органу, створеного відповідно до закону, згідно зі статтею 6 Конвенції.¹⁴ Вкрай важливо, щоб будь-який вплив виконавчої чи законодавчої гілки влади на орган, який приймає рішення, був виключений під час такого дисциплінарного провадження.¹⁵ Якщо дисциплінарний орган, який приймає рішення, сам не є судом, то його члени повинні відповідати загальним вимогам незалежності та неупередженості. Відповідні критерії включають належне призначення, фіксовану тривалість повноважень, безпеку перебування на посаді, гарантію від втручання, видимість незалежності та можливість відводу у разі упередженості, а також значне представництво суддів у такому органі.¹⁶ Там, де вони існують, найкраще цим вимогам відповідають Ради Правосуддя.¹⁷
21. Що стосується 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. Щодо складу органу, який приймає рішення, КРЄС наполягає, що Міністр юстиції та/або інші представники виконавчої влади не повинні бути членами Ради правосуддя, яка діє як дисциплінарний орган, особливо якщо він або вона також уповноважені порушувати провадження проти судді.¹⁹ Це було б проблемою не лише для незалежності та неупередженості судової влади, але й для конституційного принципу поділу влади. Члени дисциплінарного органу повинні бути виключені з попереднього розслідування дисциплінарної справи, оскільки таке дублювання функцій може поставити під об'єктивний сумнів їхню неупередженість.²⁰ До складу такого дисциплінарного органу не повинні

¹¹ Висновок КРЄС № 23 (2020), глава IX, пункт 7

¹² Це не стосується систем оскарження в деяких державах-членах, де, наприклад, громадянин може подати скаргу на поведінку судді за умови, що за цією системою: (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 захищаються. Щодо безпідставних та інших необґрунтованих скарг див. далі в п. 32

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

¹⁴ Див. рішення ЄСПЛ у справі Пайонк проти Польщі, 24.10.2023, №№ 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, пп. 167-200, пп. 194-195; ЄСПЛ Бака проти Угорщини [ВП], № 20261/12, 23.6.2016, пп. 100-106; див. рішення у справі Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії, 19.4.2007, № 63235/00, п. 62; див. Рекомендацію CM/Rec(2010) 12, п. 69

¹⁵ Див. рішення ЄСПЛ "Речкович проти Польщі" (Reczkowicz v. Poland), 22.7.2021, №43447/19; ЄСПЛ Туля проти Польщі, 6.7.2023, №№ 21181/19, 51751/20, п. 340; ЄСПЛ Мирослава Тодорова проти Болгарії, 19.10.2021, № 40072/13. Спеціальний звіт GRECO щодо Польщі (Правило 34), п. 59 (iv); Четвертий раунд оцінювання GRECO: запобігання корупції серед членів парламенту, суддів і прокурорів, Проміжний звіт про виконання рекомендацій щодо Польщі за 2021 рік, п. 73

¹⁶ Див. рішення ЄСПЛ, справа Денисов проти України [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 60-65

¹⁷ Звіт Венеціанської комісії про незалежність судової системи. Частина I: Незалежність суддів, ухвалений Венеціанською комісією на 82-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 березня 2010 року), п. 43

¹⁸ Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 77; див. рішення ЄСПЛ Денисов проти України [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 68-72; рішення ЄСПЛ Волков проти України, 9.1.2013, № 21722/11, п. 112

¹⁹ Див. рішення у справі Пайонк проти Польщі, 24.10.2023, №№ 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19

²⁰ Див. рішення ЄСПЛ Денисов проти України [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 68-72; ЄСПЛ Волков проти України, 9.1.2013, № 21722/11, п. 115. Венеціанська комісія CDL-AD(2015)042, п. 73

включатися представники сторони обвинувачення, тобто генеральний прокурор та делеговані ним прокурори, які є відповідальними на стадії розслідування дисциплінарного провадження. Це призведе до поєднання слідчої та обвинувальної функції, з одного боку, та судової функції, з іншого.²¹

23. Повинен існувати орган/трибунал, уповноважений²² розглядати апеляції, тобто який може переглядати як процесуальну частину рішення, так і його суть, і який сам по собі має бути незалежним та неупередженим. Орган оскарження повинен мати юрисдикцію скасовувати дисциплінарні рішення та вживати будь-яких подальших відповідних корегувальних заходів. Не буде достатнім, якщо орган оскарження матиме право лише визнати попереднє рішення незаконним.²³ Важливо, щоб до складу органу оскарження не входили члени, які також були членами органу, що здійснював первинне дисциплінарне провадження.²⁴
24. У державах-членах, де участь беруть представники громадськості, більшість членів повинні становити представники судової влади.

V. Підстави для дисциплінарної відповідальності

25. У більшості країн-членів КРЕС підстави для дисциплінарної відповідальності передбачені законом і охоплюють судові та позасудові проступки. Зміст і формулювання можуть відрізнятись. Через культурне розмаїття, яке впливає на очікування громадськості щодо поведінки суддів, підстави для дисциплінарної відповідальності різняться, особливо в тому, що стосується приватної поведінки суддів. Якщо в одній країні судді можуть висловлювати політично контроверсійні думки в соціальних мережах, то в іншій країні вони не можуть цього робити. В одних країнах підстави для притягнення суддів до відповідальності 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 Конвенції, як зазначено у Висновку № 25 (2022) КРЕС. Законне здійснення суддями своїх прав, передбачених статтею 10 Конвенції, не повинно призводити до дисциплінарної відповідальності.²⁵ Право на свободу вираження поглядів включає право суддів публічно говорити про дисциплінарні провадження щодо себе або своїх колег. Підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності не повинні відступати від права судді на повагу до приватного і сімейного життя відповідно до статті 8 Конвенції.
27. У кожній державі-члені закон повинен чітко²⁶ і, наскільки це можливо, в конкретних термінах,²⁷ визначати підстави, на яких може бути порушено дисциплінарне провадження проти суддів. Необхідно виключити можливість запровадження спеціальних підстав, які мають зворотну силу. Нечіткі положення (такі як "порушення присяги" або "неетична поведінка") піддаються надмірно широкому тлумаченню та зловживанням, що може бути небезпечним для незалежності суддів.²⁸ Регулярна публікація дисциплінарних рішень може сприяти подальшому роз'ясненню законодавчих положень.²⁹

²¹ Див рішення ЄСПЛ Денисов проти України [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, пп. 68-72; ЄСПЛ Волков проти України, 9.1.2013, № 21722/11, п. 114

²² У Висновку зроблено посилання на формулювання ЄСПЛ у справі Рамос Нунеш де Карвальо е са проти Португалії [ВП], 6.11.2018, 55391/1357728/1374041/13, пп.176 та ін.

²³ ЄСПЛ Денисов проти України [ВП], 25.9.2018, № 76639/11, п.74; рішення ЄСПЛ Волков проти України, 9.1.2013, № 21722/11, пп. 124-129

²⁴ Див. рішення ЄСПЛ Козан проти Туреччини, 1.3.2022, № 16695/19, п. 79

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

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

²⁷ Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 77

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

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

28. Рішення судді, включаючи тлумачення закону, оцінку фактів або зважування доказів та/або відступ від усталеної судової практики, не повинно призводити до дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злого умислу, умисного невиконання обов'язків або серйозних проступків.³⁰ Аналогічно, подання попереднього звернення відповідно до статті 267 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU) або запиту на отримання Консультативного висновку Європейського суду з прав людини не повинно призводити до притягнення судді до відповідальності. Будь-які дії, що впливають на можливість звернення за тлумаченням Суду Європейського Союзу (CJEU), є серйозним посяганням на верховенство права. Підстави для дисциплінарної відповідальності суддів повинні стосуватися суддівської поведінки, яка суперечить одній з основних цінностей, закріплених у Конвенції: незалежності, неупередженості, добросовісності, чесності, рівності, недискримінації, компетентності та старанності.³¹ КРЄС застерігає від обґрунтування підстав дисциплінарної відповідальності суддів посиланням на репутацію судової влади, за винятком випадків, коли це має на меті посилання на авторитет судової влади та довіру суспільства до неї.
29. КРЄС наголошує на важливості порогового критерію для розмежування проступку, який потенційно виправдовує застосування дисциплінарних санкцій, від інших форм неналежної поведінки.
30. Етичні стандарти слід чітко відрізняти від неправомірної поведінки, яка виправдовує дисциплінарні санкції. Оскільки мета етичного кодексу відрізняється від мети, що досягається за допомогою дисциплінарної процедури, етичний кодекс не повинен використовуватися як інструмент дисциплінарного впливу на суддів. 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. Процедурою можна умовно поділити на чотири етапи: етап отримання інформації/скарги, етап розслідування, етап підготовки звіту/порушення справи та етап прийняття рішення. У більшості країн суддів інформують на першому або другому етапі провадження. Лише в деяких країнах існує формалізований механізм подання скарг. Решта процедур у більшості країн-членів ЄС формально регламентована. З огляду на різну організацію судочинства, різні органи беруть участь у чотирьох етапах провадження. У деяких країнах слідча комісія, скликана Радою суддів, очолює етап розслідування, який завершується складанням звіту, що є основою для прийняття рішення щодо дисциплінарної скарги Радою суддів. В інших країнах розслідування прокуратури 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 повинні відповідати критеріям законності, тобто бути

³⁰ Рекомендація CM/Rec(2010)12, п. 66; Висновок КРЄС № 3 (2002), п. 60. При визначенні злого умислу, умисного невиконання зобов'язань та серйозних проступків слід брати до уваги стан здоров'я або інші особливі обставини

³¹ Див. Бангалорські принципи поведінки суддів (2002); Висновок КРЄС № 21 (2018). Слід зазначити, що будь-яке системне затягування розгляду справ не повинно трактуватися як серйозний проступок судді

чітко визначеними, точними і передбачуваними в застосуванні, щоб суддя міг розумною мірою передбачити дисциплінарні наслідки, до яких може призвести та чи інша дія.³² Безпідставні скарги або скарги, які стосуються виключно рішення або поведінки судді під час розгляду справи (тобто щодо помилок в судовому рішенні, процесуальному, матеріальному праві), повинні відхилятися як неприйнятні та розглядатися в найкоротші строки. Держави-члени повинні пам'ятати, що використання скарг як засобу ініціювання дисциплінарного провадження може призвести до накопичення нерозглянутих скарг, що негативно позначиться на своєчасному їх вирішенні.³³ У таких випадках КРЕС радить державам-членам запровадити систему фільтрації скарг.

33. КРЕС виступає за чіткі часові обмеження щодо дисциплінарних проваджень. Що стосується суддівської посади, така правова визначеність підтримує незалежність судді.
34. КРЕС підкреслює, що всі загальні процесуальні гарантії, закріплені в статті 6 Конвенції, застосовуються до дисциплінарного провадження щодо суддів.³⁴ Держави-члени повинні передбачити в законі чіткі процесуальні правила, які застосовуються до дисциплінарного провадження щодо суддів.
35. КРЕС підкреслює, що судді повинні мати можливість ефективно брати участь у дисциплінарних провадженнях проти них. Судді мають право бути поінформованими і бути вислуханими, а також захищати себе. КРЕС закликає держави-члени забезпечити рівність сторін у змагальному процесі. З цією метою суддя повинен мати право на юридичне представництво. Якщо під час слухання дозволяються свідчення свідків, до свідків з обох сторін має бути однакове ставлення.³⁵ Крім того, суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за дисциплінарний проступок лише за умови, що такий проступок буде доведено.
36. Публічний характер провадження в судових органах захищає учасників судового процесу від таємного здійснення правосуддя за відсутності громадського контролю.³⁶ Тому КРЕС підкреслює, що хоча розслідування має бути конфіденційним, слухання має відбуватися публічно, якщо тільки немає підстав, передбачених статтею 6 Конвенції, для проведення закритого слухання.³⁷ Дисциплінарні рішення повинні бути належним чином обґрунтовані, тобто враховувати всі відповідні аспекти, висунуті слідчим органом та суддею.³⁸ Вони повинні бути публічно оголошені та опубліковані. При публікації імена можуть бути анонімізовані. Рішення також мають бути доповнені статистикою дисциплінарних рішень.³⁹ Публічність проваджень і рішень є важливою для прозорості дисциплінарних проваджень та для зміцнення довіри громадськості до належного здійснення правосуддя.
37. Держави-члени повинні здійснювати судочинство в розумні строки. Це означає, що правосуддя має здійснюватися без затримок, оскільки це може поставити під загрозу його ефективність та довіру до нього.⁴⁰ Розумний строк залежить від

³² Рішення ЄСПЛ Хлайфія та інші проти Італії [ВП], 15.12.2016, 16483/12, п. 92; J.N. проти Сполученого Королівства, 19.5.2016, 37289/12, п. 77; Дель Ріо Прада проти Іспанії [ВП], 21.10.2013, 42750/09, п.125; Медведєв та інші проти Франції [ВП], 29.3.2010, 3394/03, п.80

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

³⁴ Див. рішення ЄСПЛ Бака проти Угорщини [ВП], 23.6.2016, № 20261/12, пп. 100- 106; див. згадане вище рішення у справі Вільхо Ескелінен та інші, § 62

³⁵ Рішення ЄСПЛ Анкерл проти Швейцарії, 23.10.1996, № 17748/91, п. 38; на противагу цьому, див. Домбо Бехеєр Б.В. проти Нідерландів, 27.10.1993, № 14448/88, п. 35

³⁶ Рішення ЄСПЛ Фазлійський проти Болгарії, 1.6.2010, № 40908/05, п. 69

³⁷ Рішення ЄСПЛ Рамос Нунеш де Карвальо е са проти Португалії [ВП], 6.11.2018, №№ 55391/13 57728/13 74041/13, п. 208

³⁸ Див. рішення у справі Сіміч проти Боснії та Герцеговини, 15.11.2016, № 75255/10, пп. 35-36

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

⁴⁰ Рішення ЄСПЛ Скордіно проти Італії (№1) [ВП], 29.3.2006, № 36813/97, п. 224

складності справи та всіх відповідних обставин, а також від важливості справи для скаржника.⁴¹ Дисциплінарне провадження, розпочате проти судді, має бути своєчасно вирішено. У випадку надмірної затримки суддя повинен мати можливість подати заяву про закриття провадження.

38. КРЕС підтверджує свою позицію, що судді повинні мати право на оскарження дисциплінарних рішень та санкцій.⁴²

VII. Дисциплінарні санкції щодо суддів

39. У більшості держав існує вичерпний перелік можливих дисциплінарних санкцій для суддів. Однак залишається певна свобода тлумачення для 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.
40. КРЕС 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 санкції, 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 у посаді може бути виправданим лише у випадках серйозного суддівського проступку.⁴⁷ КРЕС виступає проти зменшення заробітної плати як дисциплінарного стягнення, оскільки судді повинні отримувати однакову винагороду за подібну 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. КРЕС підкреслює, що певні заходи, які мають або можуть мати той самий ефект, що й дисциплінарні санкції, повинні розглядатися як такі, із застосуванням усіх суддівських прав і процесуальних гарантій.⁴⁹ Це також стосується будь-якого заходу, незалежно від його форми, який має на меті покарання судді.

⁴¹ Рішення ЄСПЛ Комінгерсол С.А. проти Португалії [ВП], 6.4.2000, № 35382/97; рішення ЄСПЛ Фрідлендер проти Франції [ВП], 27.6.2000, № 30979/96, п. 43; Рішення ЄСПЛ Сюрмелі проти Німеччини [ВП], 8.6.2006, № 75529/01, параграф 128

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

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

⁴⁴ Там само

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

⁴⁶ Див. Венеціанська 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 СЕРЕЖ про оцінку європейських судових систем, цикл оцінки 2022 року (дані за 2020 рік),п. 50. Незмінюваність судді не означає, що суддя не може бути призначений на інше завдання. Незмінюваність є ключовим елементом підтримки незалежності суддів, ЄСПЛ, справа Бака проти Угорщини [ВП], 23.6.2016, № 20261/12, п. 172; Висновок КРЕС № 1 (2001), пп. 57- 59

⁴⁸ Див. рішення ЄСПЛ Бака проти Угорщини [ВП], 23.6.2016, № 20261/12, п. 173; Журек проти Польщі, 16.6.2022, 39650/18, п. 227; Козан проти Туреччини, 1.3.2022, № 16695/19, п. 68; Сарісу Пехліван проти Туреччини, 6.6.2023, № 63029/19, п. 48

⁴⁹ Це стосується, наприклад, випадків, коли пенсійний вік для суддів знижується, а Міністерство юстиції або орган, що перебуває під його політичним контролем, уповноважений вирішувати, чи "продовжується" строк повноважень судді, для якого спочатку був встановлений вищий пенсійний вік, відповідно до нового закону до кінця початкового строку повноважень. ЄСПЛ Пайонк проти Польщі, 24.10.2023, №№ 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, пп. 167-200

VIII. Рекомендації

1. Судді повинні виконувати свої обов'язки відповідно до найвищих стандартів професійної поведінки, щоб виконувати свою конституційну роль. Дисциплінарна 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 дисциплінарного провадження відносно 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 Конвенції.
8. Повинен існувати незалежний та неупереджений 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, наскільки це можливо, конкретно визначати підстави, за яких може бути порушено дисциплінарне провадження щодо суддів.
10. Законне здійснення суддею своїх законних 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 забезпечення того, щоб судді діяли як незалежні та неупереджені арбітри, поважаючи верховенство права, і щоб вони загалом сприяли належному здійсненню 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 (TFEU) та запит на отримання консультативного висновку до ЄСПЛ ніколи не повинні призводити до притягнення

судді до відповідальності.

13. Необхідно встановити пороговий критерій для розмежування неправомірної поведінки, яка потенційно виправдовує накладення дисциплінарних санкцій, від інших форм неналежної поведінки.
14. Етичні стандарти слід чітко відрізнити від неправомірної поведінки, яка виправдовує 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 нав'язливі 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, легко доступні 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 необхідно враховувати потенційний «охолоджуючий ефект», який певна санкція може мати на окремого суддю та на інших суддів.
23. Люстрація не повинна використовуватися як заміна дисциплінарних заходів. Не слід також використовувати люстрацію для боротьби з корупцією.