

## **ВИСНОВОК**

### **Пленуму Верховного Суду щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів» (реєстраційний № 2271 від 16 жовтня 2019 року)**

Відповідно до пункту 4 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Пленум Верховного Суду надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою України.

16 жовтня 2019 року народний депутат України Поляков А. Е. вніс на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів» (реєстр. № 2271) (далі – законопроєкт).

Проаналізувавши положення цього законопроєкту, Пленум Верховного Суду вважає за необхідне вказати на нижченаведене.

1. Законопроєктом пропонується внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, установивши, що скасування або зміна судового рішення має наслідком притягнення судді, який брав участь у його ухваленні, до дисциплінарної відповідальності у вигляді накладення такого дисциплінарного стягнення:

у разі ухвалення такого рішення Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) проти України – унесення подання про звільнення всіх суддів усіх інстанцій, які брали участь у його ухваленні;

у разі ухвалення такого рішення Верховним Судом – унесення подання про звільнення всіх суддів першої та апеляційної інстанцій, які брали участь у його ухваленні;

у разі ухвалення такого рішення судом апеляційної інстанції – винесення попередження щодо суддів першої інстанції, які брали участь у його ухваленні.

Крім того, при повторному ухваленні такого рішення впродовж року щодо одного і того ж судді пропонується передбачити внесення подання про

тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення судді від здійснення правосуддя з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді.

Згідно із запропонованим правовим регулюванням, передбачається встановлення дисциплінарної відповідальності суддів залежно від скасування або зміни судового рішення, що не відповідає заявленій меті законопроекту та міжнародним стандартам у судовій сфері.

Діяльність судді щодо здійснення правосуддя вимагає гарантування принципів законності, безсторонності, дотримання верховенства права тощо. Суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Проте суддю може бути притягнуто до відповідальності, у тому числі дисциплінарної, з підстав, закріплених на законодавчому рівні. Водночас можливість застосування до судді заходів відповідальності за помилки, допущені під час ухвалення судового рішення, містить ризики щодо незалежного і безстороннього вирішення суддею справ. Імовірність такої відповідальності буде свого роду тиском на суддю, викликатиме в нього сумніви та перешкоджатиме ухваленню якісного судового рішення.

Зазначене ґрунтується на усталених міжнародних рекомендаціях у відповідній сфері.

У пунктах 25, 27, 28 Київських рекомендацій щодо незалежності судової системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії (Київ, 23–25 червня 2010 року) передбачено:

дисциплінарна відповідальність суддів не може бути наслідком змісту їхніх рішень або вироків, включаючи відмінності в юридичному тлумаченні між судами; наслідком прикладів суддівських помилок чи критики суддів;

у випадках, якщо проводиться оцінювання професійної діяльності суддів, воно не може бути використане для того, щоб шкодити незалежності судочинства;

судді жодним чином не можуть бути оцінені на підставі змісту їхніх рішень чи вироків (чи то безпосередньо, чи через вирахування відсотка скасованих рішень). Те, як суддя вирішує справу, ніколи не може бути підставою для накладення санкцій.

У пунктах 66, 68, 70 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленої 17 листопада 2010 року, передбачено:

тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злого умислу (*malice*) або грубої недбалості (*gross negligence*);

тлумачення закону, оцінювання фактів або доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для кримінальної відповідальності, крім випадків злого умислу (*malice*);

судді не повинні нести особисту відповідальність за випадки, коли їхні рішення були скасовані або змінені в процесі апеляційного розгляду.

У Висновку Венеціанської комісії, наданому Конституційному Суду Молдови, щодо права регресу з боку держави до суддів від 10–11 червня 2016 року зазначено:

незалежність суддів вимагає, щоб судді були захищені від зовнішнього впливу та мали професійну свободу тлумачити закон, оцінювати факти і докази в конкретних випадках. Відповідно помилкове рішення, прийняте суддею, підлягає оскарженню лише в процесуальному порядку та не передбачає притягнення судді до дисциплінарної відповідальності;

суддя повинен посилатися на міжнародне прецедентне право при вирішенні справи на національному рівні. Проте той факт, що суддя самовільно вирішив не слідувати встановленим стандартам, не повинен бути підставою для притягнення судді до відповідальності;

згідно з європейськими стандартами відповідальність судді не може бути встановлено лише на підставі наявності рішення ЄСПЛ, навіть якщо констатовано порушення Конвенції. ЄСПЛ не вимагає притягнення судді до відповідальності в межах виконання відповідного рішення на національному рівні;

констатація ЄСПЛ порушень Конвенції не обов'язково означає, що суддя на національному рівні повинен бути підданий критиці за власні тлумачення і застосування закону. Порушення Конвенції може також впливати із системних недоліків у державах-членах, наприклад, через тривалість строків розгляду справи важко встановити особисту відповідальність судді тощо;

відповідальності без доведення індивідуальної провини судді впливає на професійну свободу суддів інтерпретувати закон, оцінювати факти і докази в окремих випадках.

У висновках № 3 (2002) та № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи зазначено, що неприйнятною є можливість притягнення судді до відповідальності за виконання своїх обов'язків, крім випадку умисного правопорушення при здійсненні судових функцій. Зміст конкретних судових рішень контролюється головним чином за допомогою процедур апеляції або перегляду рішень у національних судах та за допомогою права на звернення до Європейського суду з прав людини.

У Висновку № 18 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях від 16 жовтня 2015 року (пункти 7, 9 23, 26) вказано, що система оскарження є єдиним способом, у який судді можуть вважатися відповідальними за свої рішення, за винятком випадків, коли суддя діяв недобросовісно. При цьому підтвердження недобросовісності повинно відбуватися лише в порядку дисциплінарного чи кримінального провадження.

З огляду на зазначене міжнародні стандарти в аспекті допустимості притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за умови скасування чи зміни прийнятого ним рішення є одностайними та абсолютно визначеними. Результат їх аналізу свідчить про те, що скасування чи зміна судового рішення не може бути підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

2. Крім того, запропоновані законодавчі зміни до статті 49, у системному поєднанні із частиною другою статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», прямо суперечать частині четвертій статті 126 Конституції України, у якій прямо вказано, що **суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.**

Також запропоновані редакції статей 49, 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є впливом на незалежність судді, що прямо заборонено частиною другою статті 126 Конституції України, яка містить вичерпний перелік підстав для звільнення судді. Цей перелік не підлягає розширеному тлумаченню.

Незалежність суддів – найважливіший принцип і право громадян кожної держави, включаючи суддів. Він має як інституційний, так і індивідуальний аспекти. Сучасна демократична держава повинна бути заснована на принципі поділу влади. Кожний суддя повинен робити все необхідне, щоб підтримувати

незалежність судової влади як на інституційному, так і на індивідуальному рівні (пункт 16 Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про принципи й правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість).

Судді є незалежними від виконавчих і законодавчих органів держави (пункт 4 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік).

Незалежність кожного судді є невідчужуваною. Усі національні та міжнародні органи влади мають гарантувати незалежність судді (пункт 1 Європейського статуту судді, прийнятого Європейською асоціацією суддів у 1993 році).

Незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. Це основний принцип верховенства права (пункт 4 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року).

Для того, щоб належним чином виконувати свої функції, **суддя не може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності за поданням держави чи незадоволеної сторони у справі**, крім випадків, коли суддя визнаний винним за скоєння кримінального злочину або в разі, якщо його поведінка прямо суперечить установленим професійним суддівським стандартам. Якщо це правило не дотримується, то суддя змушений виконувати свої обов'язки під постійною загрозою звинувачення, що може, принаймні підсвідомо, вплинути на його рішення (пункт 2 Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 року)).

**3.** На окрему увагу заслуговує запропонована ініціатива щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в разі ухвалення рішення ЄСПЛ у справі, яку розглядав відповідний суддя.

Насамперед слід зважати на те, що, ухвалюючи рішення, ЄСПЛ не скасовує рішення національного суду, а встановлює порушення прав, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція).

У контексті наведеного слід зазначити, що належна реалізація положень Конвенції має істотне значення для створення умов дотримання основоположних прав в Україні. У свою чергу наявність рішень ЄСПЛ, у яких констатується порушення цих прав, є фактором, що вимагає комплексного

реагування. До таких заходів належать удосконалення законодавства і практики його застосування (як судами, так і іншими органами державної влади), приведення діяльності органів державної влади у відповідність із загальноновизнаними стандартами.

Крім того, необхідно зважати, що встановлення ЄСПЛ порушення Конвенції в рішеннях національних судів досить часто зумовлюється комплексними причинами, зокрема й недосконалим законодавством. Насамперед це стосується рішень у кримінальних справах (проваджень), якими хоч і встановлено обмеження певних прав особи, проте причини таких обмежень ґрунтувались і можуть ґрунтуватися на недосконалості кримінальному процесуальному законодавстві («Чанєв проти України», «Ігнатов проти України»).

Не можна залишати поза увагою й те, що законодавство і практика його застосування вимагають прийняття рішень у межах суддівської дискреції. За результатом аналізу практики ЄСПЛ досить часто ці рішення містять окремі думки, а отже, висновок про факт обмеження основоположних прав громадян може бути доволі дискусійним, що аж ніяк не може свідчити про наявність грубої недбалості судді, навіть якщо констатоване порушення зумовлено розглядом справи в національних судах.

Зрештою, не можна не звернути уваги й на те, що переважна кількість рішень, які на сьогодні ухвалює ЄСПЛ у справах щодо України, зумовлені невиконанням судових рішень, ухваленням Парламентом України актів, які суперечать Конвенції, вчиненням дій іншими органами державної влади. Так, наприклад, у першому півріччі 2019 року 15 рішень ЄСПЛ проти України стосувалися порушення статті 3 Конвенції стосовно ненадання медичної допомоги особам, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, або особам, що тримаються під вартою під час кримінального провадження; окремі рішення (*SVIT ROZVAG, TOV AND OTHERS v. UKRAINE*) стосувалися прийнятих Парламентом України нормативно-правових актів, які призвели до порушення Конвенції.

Ураховуючи наведене, існування проблеми ухвалення істотної кількості рішень ЄСПЛ щодо України не є підставою для запровадження такого екстраординарного заходу реагування на неї, який би суперечив міжнародним стандартам, що гарантують незалежність суддів.

4. Крім того, запропоновані зміни до частини другої статті 106 та статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» прямо суперечать

частині п'ятій статті 55, частинам першій і другій статті 129 Конституції України.

Відповідно до частини п'ятої статті 55 Конституції України кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Згідно із частиною першою статті 129 Конституції України суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права.

Пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України **прямо передбачає забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення.**

Так, якщо суддя може бути притягнений до юридичної та дисциплінарної відповідальності **через його рішення**, тоді неможливо зберегти судову незалежність або демократичний баланс гілок влади (*пункт 62 Висновку № 10 (2007) Консультативної Ради європейських суддів «Судова влада на службі суспільства»*).

Дисциплінарне провадження має здійснюватися з урахуванням конституційного принципу незалежності суддівської діяльності, відповідно до якого **дисциплінарне провадження не може бути спрямоване на оцінку судових рішень суддів**, які можуть піддаватися критиці лише шляхом оскарження відповідно до закону (*пункт 69 Висновку № 1(2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 1 січня 2001 року; пункт 66 Рекомендації CM/Rec(2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року; Основоположний принцип № 4 Великої Хартії суддів (Magna Carta суддів (основні принципи), прийнятої під час 11 пленарного засідання КРЄС у Страсбурзі 17–19 листопада 2010 року*).

Той факт, що рішення судді може бути переглянуто, змінено чи відмінено апеляційною і касаційною інстанціями, не може бути підставою для відкриття дисциплінарної справи щодо судді. А будь-яка спроба представників законодавчої і виконавчої влади притягнути суддю до дисциплінарної відповідальності за винесення конкретного рішення (якщо немає кримінального діяння чи прямого нехтування професійними суддівськими стандартами) є **невиправданим втручанням у судовий процес і становить**

**пряму загрозу незалежності суддів** (пункт 3 Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 року)).

Тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості (пункт 66 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року).

Дисциплінарна відповідальність суддів **не повинна поширюватися на зміст їх рішень або вироків, уключаючи розбіжності у правовому тлумаченні між судами**; або на випадки судових помилок; або на критику з боку судів (пункт 25 Рекомендацій Київської конференції з питань незалежності судової влади в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії «Судове управління, відбір і підзвітність суддів» (Київ, 23–25 червня 2010 року)).

Згідно з конституційним принципом, який гарантує незалежність суддів, судові рішення (як підстави для рішення, так і самі рішення) підлягають оскарженню **лише шляхом використання засобів юридичного захисту й апеляцій**, передбачених законом.

**Зміст судових рішень виключається зі сфери дисциплінарної юрисдикції**, під яку підпадає суддя (однак, [...] це правило не охоплює серйозних, очевидних помилок, зокрема випадків явного порушення закону (Презентація експерта Проекту USAID «Справедливе правосуддя» пана Маріо Бело Моргадо, судді Верховного Суду Португалії, колишнього дисциплінарного інспектора Вищої ради юстиції Португалії, на практичному семінарі для дисциплінарних інспекторів та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України «Розслідування фактів неналежної поведінки судді» (24–26 липня 2013 року, м. Алушта)).

Пленум Верховного Суду вважає, що прийняття аналізованого законопроєкту № 2271 призведе до порушення принципу суддівської незалежності.