



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

---

### В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін  
до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»  
(щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді,  
який виніс рішення з порушенням меж застосування обмежень прав)  
(реєстр. № 2469 від 19 листопада 2019 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 22 листопада 2019 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 05 лютого 2020 року (протокол № 20) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням меж застосування обмежень прав) (реєстр. № 2469 від 19 листопада 2019 року), поданий народним депутатом України Власенком С.В., (далі – Законопроект) та встановив таке.

1. Законопроектом пропонується у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII визначити нову обов'язкову підставу звільнення судді – винесення суддею рішення з порушенням статті 18 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенції), що визнано Рішенням Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), яке набрало статусу остаточного, а також збільшити строк притягнення до дисциплінарної відповідальності.

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначені зміни обґрунтовано необхідністю удосконалення правового механізму забезпечення права особи на справедливий суд, підвищення ефективності діяльності судової системи, удосконалення дисциплінарної відповідальності суддів. На думку автора Законопроекту, прийняття та реалізація цих заходів дозволить посилити утвердження в суспільстві верховенства права та законності, сприятиме відновленню довіри до суду і суддів.

2. Аналізуючи Законопроект щодо відповідності його положень Конституції України (конституційності), слід враховувати наступне.

Статтею 126 Конституції України визначено, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Також частиною шостою статті 126 Конституції України передбачено чітко визначений перелік підстав для звільнення судді, перелік яких є вичерпним.

На конкретизацію положень статті 126 Конституції України закони України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» визначають підстави та процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, що є достатніми для розгляду питань щодо справедливої та пропорційної їхньої провини дисциплінарної відповідальності.

Так, відповідно до частини другої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», скасування або зміна судового рішення не має наслідком дисциплінарну відповідальність судді, який брав участь у його ухваленні, крім випадків, коли скасоване або змінене рішення ухвалено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків.

З цього законодавчого положення випливає три суттєві висновки, принагідні до розглядуваного питання:

1) Ухвалюючи рішення, **ЄСПЛ не скасовує рішення національного суду**, а встановлює порушення прав, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. До того ж встановлення ЄСПЛ порушення Конвенції в рішеннях національних судів досить часто зумовлюється комплексними причинами, зокрема й недосконалим законодавством. ЄСПЛ вирішує спори з державами загалом, а не із суддями, тому констатація порушення статті 18 Конвенції не означає автоматично встановлення вчинення правопорушення суддею.

2) Зміст судових рішень виключається зі сфери дисциплінарної юрисдикції, під яку підпадає суддя. Застосування суддею матеріального законодавства при розгляді й вирішення справ є предметом перевірки виключно у судовому порядку, оскільки тлумачення закону захищено суддівським імунітетом. Отже, сама оцінка змісту судового рішення, зокрема його матеріально-правових аспектів, не може бути предметом дисциплінарного провадження. Якщо ж мають місце допущені суддею порушення матеріального права, дисциплінарна відповідальність судді може наставати лише за частиною другою статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (скасування або зміна судового рішення у випадку, коли порушення допущено суддею внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків). Суттєвим аспектом цього положення є те, що у такому разі **законодавство не передбачає автоматичної дисциплінарної відповідальності судді за скасування або зміну судового рішення.**

3) Застосування принципу пропорційності як складової верховенства права передбачає також врахування обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, зокрема особи судді, ступеня його вини у вчиненні дисциплінарного проступку, наявності інших дисциплінарних стягнень тощо. Запропоновані Законопроектом зміни суперечать законодавчо визначеному підходу до вирішення питання притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, що вимагає прийняття рішення лише за результатом з'ясування всіх обставин в кожному конкретному випадку.

**Отже, розширення підстав для дисциплінарної відповідальності і притягнення судді до такої відповідальності внаслідок самого лише факту винесення суддею рішення з порушенням статті 18 Конвенції, що визнано Рішенням ЄСПЛ, яке набрало статусу остаточного, за відсутності будь-яких ознак винної поведінки самого судді буде невинуватим, несправедливим і фактично підриватиме такий основоположний принцип здійснення правосуддя, як незалежність суддів.**

3. Висновок щодо неконституційності положень Законопроекту в частині встановлення прямої залежності дисциплінарної відповідальності суддів від негативного рішення ЄСПЛ у конкретній справі підтверджується й міжнародними стандартами у відповідній сфері.

Так, дисциплінарне провадження має здійснюватися з урахуванням конституційного принципу незалежності суддівської діяльності, відповідно до якого воно не може бути спрямоване на оцінку судових рішень суддів, які можуть піддаватися критиці лише шляхом оскарження відповідно до закону (*Висновок № 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 69; Рекомендації CM/Rec(2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року, пункт 66; 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).*

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

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 (*Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, пункт 66).*

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. А тому 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 (*Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 року), пункти 2, 3*).

Відповідно до висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), відповідальність суддів є допустимою лише за умови свідомого (умисного або з огляду на грубу недбалість) вчинення відповідного проступку. Тому **відповідальність суддів, спричинена негативним рішенням ЄСПЛ, повинна ґрунтуватися виключно на висновку національного суду про наявність умислу або грубої недбалості в діях судді. Рішення ЄСПЛ не може використовуватися як єдина підстава для відповідальності суддів** (*Висновок Венеціанської комісії aticus curiae brief для Конституційного Суду Республіки Молдова про право регресу держави до суддів від 13 червня 2016 року № CDL-AD(2016)015, п. 77 (a), (в)*).

**З огляду на зазначене, міжнародні стандарти в аспекті допустимості притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за умови констатації Рішенням ЄСПЛ порушення статті 18 Конвенції є одностайними та абсолютно визначеними. Результат їх аналізу свідчить про те, що винесення суддею такого рішення не може бути підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.**

Таким чином, встановлення на законодавчому рівні такої безумовної підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, як винесення суддею рішення з порушенням статті 18 Конвенції, що визнано Рішенням ЄСПЛ, яке набрало статусу остаточного, не відповідає Конституції України та міжнародним стандартам у відповідній сфері, адже є загрозою порушення конституційного принципу незалежності суддів.

Комітет також бере до уваги висновки Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, Міністерства юстиції України та Інституту законодавства Верховної Ради України щодо даного Законопроекту, висновок Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України та Постанову Пленуму Верховного Суду щодо проекту Закону про внесення змін до Закону

України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів (реєстр. № 2271 від 16 жовтня 2019 року), що містить окремі подібні до Законопроекту № 2469 норми, якими визнано, що вказаний Законопроект може завдати шкоди авторитету правосуддя та призведе до порушення принципу суддівської незалежності, внаслідок чого зазначеними органами не підтримується.

Згідно із висновком Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України за результатами розгляду в першому читанні Законопроект доцільного відхилити.

Відповідно до статті 94 Регламенту Верховної Ради України Голова Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Перший заступник, заступник Голови Верховної Ради України за наявності передбачених цією статтею підстав за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії або Погоджувальної ради повертає внесений законопроект, проект іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Підставою для повернення законопроекту, проекту іншого акта без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні є, зокрема, висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України (пункт 1 частини другої статті 94 Регламенту Верховної Ради України).

На підставі викладеного вище Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Визнати проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням меж застосування обмежень прав) (реєстр. № 2469 від 19 листопада 2019 року), поданий народним депутатом України Власенком С.В., таким, що суперечить Конституції України.

2. Рекомендувати Голові Верховної Ради України повернути зазначений Законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

**Голова Комітету**

 **А.С. КОСТІН**