

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.828 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/106>

ПОСИЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СУДДІВ: ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА СУДУ ЄС

STRENGTHENING PROCEDURAL PROTECTION OF JUDGES: CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EU

Гермак К.О., помічниця судді,
аспірантка кафедри процесуального права

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Дисциплінарна відповідальність суддів є одним із ключових механізмів притягнення суддів до відповідальності. Держави покликані регулювати цю сферу, збалансовуючи два основні інтереси – необхідність забезпечити функціональні механізми підзвітності суддів та забезпечення реальної незалежності суддів. Основні міжнародні нормативно-правові акти щодо дисциплінарної відповідальності суддів передбачають, що держави передбачають чіткі норми, за які судді можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності, виключаючи дисциплінарну відповідальність за незначні порушення таяк тлумачити закони і факти. Дисциплінарне провадження має здійснюватися або незалежним органом, або судами. Судді, яких притягнуто до дисциплінарної відповідальності, повинні мати право на доступ до незалежного суду чи органу, встановленого законом відповідно до статті 6 ЄКПЛ. Вкрай важливо, щоб у такому дисциплінарному провадженні було виключено будь-який вплив виконавчої чи законодавчої влади на орган, який приймає рішення.

Організація дисциплінарних процедур відрізняється від країни до країни. За схожістю та відмінністю системи дисциплінарної організації можна загалом розділити на дві категорії: система ради та система суду. Система ради відноситься до системи, в якій рада правосуддя приймає остаточне рішення, тоді як у судовій системі це рішення приймає загальний або дисциплінарний суд. У судовій системі зазвичай Міністерство юстиції або генеральний прокурор порушує дисциплінарне провадження проти судді в дисциплінарному суді.

У системі ради коло осіб та установ, які можуть ініціювати провадження перед радою суддів, значно ширше. Він переходить від Міністерства юстиції до голів судів, включаючи сторони процесу, фізичних осіб або адвокатів. В обох системах скарги або інформація щодо неправомірної поведінки суддів можуть бути подані офіційно чи неофіційно до компетентної установи без особистих обмежень.

Ключові слова: суддя, дисциплінарна відповідальність, процесуальний захист, Європейський суд з прав людини, Суд ЄС.

Disciplinary liability of judges is one of the key mechanisms for holding judges accountable. States are called upon to regulate this area, balancing two main interests – the need to ensure functional mechanisms of judicial accountability and to ensure the real independence of judges. The main international legal instruments on the disciplinary liability of judges stipulate that states shall provide clear rules for which judges may be disciplined, excluding disciplinary liability for minor offences and for the interpretation of laws and facts. Disciplinary proceedings should be conducted either by an independent body or by the courts. Judges subject to disciplinary proceedings should have the right of access to an independent court or body established by law in accordance with Article 6 of the ECHR. It is crucial that in such disciplinary proceedings, any influence of the executive or legislature on the decision-making body is excluded.

The organisation of disciplinary procedures differs from country to country. In terms of similarities and differences, the systems of disciplinary organisation can be broadly divided into two categories: the council system and the court system. The council system refers to the system in which the council of justice makes the final decision, while in the court system, the decision is made by the general or disciplinary court. In the judicial system, it is usually the Ministry of Justice or the Attorney General who initiates disciplinary proceedings against a judge in a disciplinary court.

In the Council system, the range of persons and institutions that can initiate proceedings before the Council of Judges is much wider. It extends from the Ministry of Justice to the presidents of courts, including parties to proceedings, individuals or lawyers. In both systems, complaints or information about judicial misconduct can be submitted formally or informally to the competent institution without personal restrictions.

Key words: judge, disciplinary liability, procedural protection, European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union.

Захист національних суддів став лейтмотивом європейської судової практики за останні кілька років. Навряд чи минає місяць без рішення, в якому ЄСПЛ або Суд ЄС просили винести рішення щодо чогось, що стосувалося захисту національних суддів. Найчастіше питання, про яке йдеться, стосується ширшого принципу незалежності суддів – від призначення суддів, суддівської дисципліни до перебування на посаді судді безстроково. Але воно також може стосуватися і більш фактичних питань, таких як затримання суддів (наприклад, у справі Баша). В інших випадках питання є не стільки матеріально-правовим, скільки пов'язане з процесуальним захистом, яким можуть користуватися судді.

В останні роки підзвітність суддів стала предметом великого занепокоєння. У кількох рішеннях європейських судів було встановлено, що виконавча влада застосувала дисциплінарні заходи, щоб змусити замовкнути або звільнити суддів, які винесли рішення не на їхню користь [4]. Останні події змушують замислитися над підставами, обґрунтованістю та межами дисциплінарної відповідальності суддів.

Дисциплінарна відповідальність є основною формою контролю за суддями в європейських державах.

Однак бюрократична судовою моделлю, розроблена в Європі прусською, а потім наполеонівською державою, з сильним дисциплінарним контролем за її державними службовцями суддів, істотно змінилася. Дійсно, з моменту утворення сучасної держави ієрархічний контроль над європейськими суддями здійснювався виконавчою владою через міністра юстиції. Після закінчення Другої світової війни ці повноваження перейшли до керівного органу судової влади, тобто до Генеральної або Вищої ради магістратури, яка існує в таких країнах, як Іспанія, Франція та Італія та ін.

У справі «Kozan проти Туреччини» [2] справа стосувалася накладення на заявника – діючого суддю – дисциплінарного стягнення за те, що у травні 2015 року в приватній групі соціальної мережі Facebook він поділився статтею з назвою «Судова реабілітація за закриття розслідування 17 грудня, звільнення за проведення розслідування» без будь-яких своїх коментарів.

Ця стаття 27 травня 2015 року була опублікована на вебсайті www.grihat.com.tr. У статті критикувалися деякі рішення Вищої ради суддів та прокурорів (Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu – «The HSYK») (далі – Рада) й ставилася під сумнів незалежність цього органу від виконавчої гілки влади.

Наступного дня заявник поділився цією статтею в приватній спільноті соціальної мережі, спрямованій насамперед на фахівців у системі правосуддя, з назвою «Hukuk Medeniyeti» («Правова цивілізація»). Після поширення ця стаття збирала низку коментарів учасників спільноти.

За інформацією Уряду, ця спільнота мала 8 859 учасників. Серед учасників були не лише судді та прокурори, а й науковці, студенти і випускники юридичних навчальних закладів, адвокати / юристи.

В грудні 2015 року Голова Ради надав дозвіл на відкриття дисциплінарного розслідування стосовно заявника.

У вересні 2017 року Друга палата Ради суддів та прокурорів одногослосно застосувала до заявника дисциплінарне стягнення за поширення цієї статті, дійшовши висновку, що її зміст був несумісним з обов'язком прояву заявником лояльності / вірності державі та його обов'язкам судді. Вона також указала, що хоча заявник не висловлював свою згоду зі змістом статті, він виявив свій намір поширити її серед широкої аудиторії та довести цей зміст до тих, хто з ним погоджується. Було встановлено, що заявник поведився у спосіб, який підривав гідність та довіру, що від нього вимагалися, як у професійній сфері, так і поза нею.

Надалі заявник вимагав перегляду цього рішення, проте Друга палата Ради суддів та прокурорів у цьому відмовилася. Потім він подав скаргу до Загальних зборів, проте ця скарга 3 жовтня 2018 року була відхилена, у зв'язку із чим накладене дисциплінарне стягнення набуло статусу остаточного.

Тим часом після спроби державного перевороту 15 червня 2016 року заявника було звільнено з посади судді Загальними зборами Ради 24 серпня 2016 року. Крім того, щодо заявника була порушена кримінальна справа за його нібито участь в організації «FETÖ/PDY», за результатами розгляду якої заявникові було призначено покарання у вигляді семи років і шести місяців позбавлення волі за приналежність до озброєної терористичної організації. Розгляд апеляційної скарги в цій справі все ще триває.

У своїй скарзі до ЄСПЛ за статтею 10 Конвенції заявник указував, що стягнення порушило його свободу отримувати та поширювати інформацію. Він також посилався на своє право мати ефективний засіб правового захисту.

ЄСПЛ підкреслив, що застосоване до заявника дисциплінарне стягнення (догана) здебільшого стосувалося його права / свободи поширювати та отримувати інформацію – ключового елемента свободи вираження поглядів. Такий захід становив втручання, яке мало правову основу й переслідувало принаймні одну з легітимних цілей згідно з Конвенцією, а саме підтримання авторитету та незалежності суду.

ЄСПЛ також наголосив, що відповідна стаття охоплювалася обговореннями конкретного інтересу членів правосуддя, оскільки вона стосувалася неупередженості та незалежності судової гілки влади від виконавчої в контексті подій, пов'язаних із провадженнями за підозрою у вчиненні корупційних діянь, що мали місце впродовж 17–25 грудня 2013 року, та урядового спротиву цим провадженням. Стаття висловлювала оціночні судження про те, що деякі рішення Ради можуть бути позитивними для політичних органів влади, оскільки представники судової системи, які брали участь у судовому переслідуванні подій 17–25 грудня 2013 року і які висували обвинувачення особам, наближеним до Уряду, були піддані дисциплінарному стягненню, а ті, хто виправдав підозрюваних, були заохочені припиненням дисциплінарного провадження щодо себе за ймовірні проступки.

Що стосується питання того, чи була «фактологічна основа» для цих оціночних суджень достатньою, то ЄСПЛ вважає, що така умова в цій справі була дотримана. Жоден із дисциплінарних органів, які здійснювали дисциплінарне провадження щодо заявника за поширення ним статті, не вказував, що описані в ній факти – дисциплінарні рішення стосовно деяких членів правосуддя, прийняті на їхню користь, не виникли. Різні органи Ради суддів і прокурорів лише заперечували оціночні судження про те, що на результати дисциплінарних проваджень могли вплинути ухвалені суддями чи прокурорами рішення за підозрами, пред'явленими деяким урядовим посадовцям.

Тому ЄСПЛ дійшов висновку, що розглянуті в цьому контексті оціночні судження, висловлені в поширеній заявником статті, були частиною обговорень незалежності Ради від виконавчої гілки влади і, як наслідок, захисту незалежності та неупередженості суддів. У зв'язку із цим факт поширення суддею певних поглядів серед своїх колег у ЗМІ про незалежність судової системи, що надало можливість її коментувати, обов'язково належить до сфери його свободи отримувати або поширювати інформацію в ключовій галузі свого професійного життя.

ЄСПЛ також підкреслив, що заявник поширив статтю не серед суспільства загалом, а в межах групи, що складалася лише з фахівців у юридичній сфері. ЄСПЛ відхилив припущення дисциплінарних органів та Уряду про те, що заявник демонстрував намір довести до суспільства схвалення змісту статті шляхом її поширення, хоча і не надавши своїх коментарів, які б указували на згоду з нею. У поданому контексті таке припущення означало б те, що судді, які належать до приватної спільноти, могли б поширювати лише ті статті, які позитивно описували вищі адміністративні та судові органи влади, і були б зобов'язані ігнорувати статті, які критикували дії цих органів. Наслідки цього могли б створювати ризик непотрібної самоцензури в обговоренні питань, що стосуються суті їхньої професії.

Крім того, не можна втрачати з поля зору те, що накладення дисциплінарного стягнення на державного службовця системи правосуддя за своїм характером матиме стримувальний вплив не лише на цю особу, а й на професію загалом. Це особливо має місце в разі обміну між суддями та прокурорами думками й ідеями про рішення Ради, які могли б мати вплив на їхню незалежність від інших органів влади.

Щодо процесуальних гарантій ЄСПЛ підкреслив, що Рада суддів і прокурорів належно не урівноважила право заявника на свободу вираження поглядів, з одного боку, та його обов'язок як судді проявляти стриманість, з іншого. ЄСПЛ далі повторив, що Рада суддів і прокурорів була несудовим органом і що провадження в Палаті та на засіданні Асамблеї не забезпечували гарантій судового розгляду. Крім того, заявнику не був доступний жоден судовий засіб правового захисту у відповідь на застосоване до нього Радою стягнення. В цій справі Рада діяла і як орган обвинувачення, і як орган, що ухвалює остаточне рішення в разі оскарження власних рішень. Не варто ігнорувати той факт, що в разі порушення стосовно судді дисциплінарного провадження на карту поставлена довіра суспільства до відправлення правосуддя. Тому будь-якому судді, який став об'єктом дисциплінарного провадження, мають надаватися гарантії проти свавілля. Зокрема, відповідна особа має мати можливість перегляду застосованого заходу незалежним та неупередженим органом, який має повноваження ухвалювати рішення щодо законності заходу та з'ясовувати будьяку неналежну відповідь / реакцію органів влади. ЄСПЛ вказав, що в цій справі цього не було.

У справі «Камелія Богдан проти Румунії» [3] Європейський суд з прав людини розглянув скаргу заявниці проти румунської держави, яка також скаржилася на «[...]

недотримання принципу безпеки правовідносин через відсутність, як стверджувала заявниця, у національному законодавстві строку позовної давності у питаннях дисциплінарної відповідальності суддів [...]». Суд підтвердив позицію, викладену у своїй практиці про те, що «встановлені законом строки позовної давності, які належать до числа строків позовної давності законних обмежень права на суд, слугують кільком важливим цілям: гарантувати правову визначеність, встановлюючи часові межі для порушення справи, захистити потенційних відповідачів від запізнення захистити потенційних відповідачів від запізнілих скарг, які, можливо, навіть важко оскаржити, та запобігти несправедливості, яка може виникнути у разі захоплення судів виносити рішення щодо подій, які відбулися в далекому минулому, на підставі доказів, на які більше не можна покладатися і які були б неповними через плин часу».

Водночас Європейський суд з прав людини встановив, що національне законодавство, яке застосовувалося у цій справі, передбачало два строки позовної давності для подання дисциплінарної скарги проти судді до ВРМ: два роки з моменту вчинення правопорушення та тридцять днів з моменту завершення дисциплінарного розслідування. Суд постановив, що ці два строки, встановлені національним законодавством, стосуються строків позовної давності для порушення дисциплінарного провадження. У цій справі обидва строки позовної давності були дотримані в дисциплінарному провадженні проти заявника. Що стосується наслідків відсутності строку давності для застосування дисциплінарного стягнення у цій справі, Суд зазначає, що заявниця не була позбавлена можливості підготувати свій захист, факти, розглянуті СКМ у 2016–2017 роках, датуються 2014 роком, і в матеріалах справи немає нічого, що свідчило б про те, що зацікавлена сторона могла зіткнутися з труднощами у підготовці свого захисту. Таким чином, Суд дійшов висновку про відсутність порушень прав заявника в цьому відношенні.

У справі «Котова проти Румунії» [1] вказано, що 20 жовтня 2015 року суддею М. П. Судової інспекції Вищої ради магістрату (далі – ВРМ) розпочато попереднє дисциплінарне розслідування щодо заявника за фактами негідного ставлення під час виконання службових обов'язків [ст. 99, буква с) із Закону № 303/2004], втручання в діяльність іншого судді [пункт (I) статті 99 Закону № 303/2004 – нижче, пункт 25) і використання займаної посади для отримання сприятливого ставлення [стаття 99 буква п) Закону №. 303/2004]. Таке рішення ґрунтувалося на аналізі доказів, наданих ДНК (розшифровки телефонних розмов, аудіозаписи та пояснення). Судді С. І. та К. П. розслідувалися за тими самими фактами, в рамках однієї процедури.

Попереднє дисциплінарне розслідування відбулося 22–27 жовтня 2015 року. Судова інспекція заслухала позивача та 15 свідків, надала позивачу матеріали дисциплінарного розслідування, задовольнила клопотання про надання документальних доказів, сформульоване позивачем, та вимагала ДНК для отримання копій телефонних та аудіозаписів. Судова інспекція відмовила у задоволенні трьох клопотань про надання доказів, поданих позивачем, враховуючи, що вони були марними. Ці запити стосувалися, зокрема, адміністрування таких доказів:

- окремі рішення, прийняті у 2010 році Правлінням, які мали на меті продемонструвати, що такі рішення приймалися одногослоно (на думку Інспекції, ці документи не становили інтересу, зважаючи на предмет дисциплінарного розслідування, проведеного в дана справа);

- показання суддів С. В. та І. Д., спрямовані на встановлення обставин перебування заявниці в Бухаресті, в штаб-квартирі СКМ, 5 листопада 2013 року (за даними Судової інспекції, заявниця вже підтвердила свою тезу щодо мети своєї поїздки іншими доказами);

- показання суддів Б. А., А. С. та Х. Д., що мали на меті встановити обставини, за яких було змінено порядок денний засідання СКМ (на думку Судової інспекції, спосіб складання порядку денного СКМ був прямо передбачений законом).

4 листопада 2015 року двоє суддів з судової інспекції звернулися до ВРМ із проханням розпочати дисциплінарну справу щодо заявника за втручання в діяльність іншого судді [пункт (I) статті 99 Закону № 1047/2015. 303/2004 – далі, пункт 25]; за іншими фактами у дисциплінарному стягненні відмовили. Згідно з висновками дисциплінарного розслідування, у жовтні 2013 року заявниця скористалася організацією заходу апеляційним судом, головою якого вона була, щоб безпосередньо або через своїх колег зв'язатися з С. І. і С. Р., певних членів або заступників членів (особливо Н. С. і Е. Р.) екзаменаційної комісії, щоб запропонувати їм свою перевагу певним кандидатам на вакансії в апеляційному суді, головою якого він був. Відповідно до тих же висновків, частина фактів мала місце 5 листопада 2013 року під час поїздки позивача до Бухареста. Також судовою інспекцією встановлено, що наприкінці листопада 2013 року заявниця намагалася домогтися визнання результатів відбіркового відбору недійсними через одного із своїх колег, віце-президента асоціації захисту прав Д.С. магістратів. Розглядаючи справу доручили відділу суддів з дисциплінарних справ ВРМ.

2 грудня 2015 року позивач подала до ВРМ меморандум захисту, в якому вона посилялася на такі аспекти:

- притягнення до дисциплінарної відповідальності (позивач стверджував, що дисциплінарне розслідування закінчено наказом від 04.11.2015 р., тоді як даний відбірковий конкурс проводився з 18.10 по 24.11.2013 р.);

- незаконність дисциплінарного розслідування (відсутність акта про проведення попередніх перевірок; оприлюднення матеріалів розслідування, які включали 394 стор., у день зустрічі; відхилення судовими слідчими клопотань про надання доказів, сформульованих заявником; відсутність прямих доказів на підтвердження наявності дисциплінарного проступку);

- незаконність пред'явленого йому обвинувачення у вчиненні дисциплінарного проступку (на думку заявника, спроба втручання в діяльність судді не становила дисциплінарного проступку та не могла призвести до накладення дисциплінарного стягнення);

- те, що, на його думку, не йшлося про втручання у судову діяльність судді;

- той факт, що, за словами позивача, обговорення, яке вона мала з членами екзаменаційної комісії, не стосувалося організації даного конкурсу і що, на відміну від суддів С. І. та Ц. П., вона не була присутня на обговореннях 05.11.2013р.

Наприкінці засідання від 13 січня 2016 року ВРМ у повному складі семи суддів спочатку відхилив винятки, висунуті позивачем, вважаючи, що щодо тези щодо припису дисциплінарного стягнення було розпочато в листопаді 4, 2015, тобто протягом двох років з моменту вчинення дій, передбачених частиною 7 статті 46 Закону № 317/2004 щодо застосування дисциплінарного стягнення (далі, пункт 24), термін, який, згідно з тлумаченням ВРМ, не становив строку давності для дисциплінарної відповідальності магістратів. За словами семи членів ВРМ, ці два роки означали кінець періоду, протягом якого можна було застосувати дисциплінарне стягнення, а не термін, протягом якого дисциплінарне стягнення мало бути вирішено. Крім того, ВРМ встановив, що під час дисциплінарного розслідування не було порушень, враховуючи те, що – уточнив він – позивач не сформулювала жодних зауважень щодо законності розслідування до його завершення, що її заслухали особисто, що вона мала доступ до слідчих матеріалів, що вона не просила жодної перерви, щоб мати більше часу для підготовки свого

захисту, що вона домоглася дослідження частини доказів, які вона запропонувала, що двадцять один був заслуханий свідків, що документи були проаналізовані та що особа, про яку йдеться, підписала протокол про закінчення дисциплінарного розслідування, підтверджуючи, що вона не має заперечень щодо способу проведення розслідування. ВРМ вирішив поєднати виняток щодо наявності стягнення за відповідний дисциплінарний проступок із розглядом справи по суті. Цим же висновком засідання ВРМ вирішив зупинити розгляд справи по суті, щоб дати сторонам можливість сформулювати зауваження щодо доціль-

ності повідомлення Конституційного Суду щодо винятку, наведеного позивачем.

Таким чином, розширення сфери застосування статті 6(1) ЄКПЛ як наслідок підходу, викладеного в справах, може мати досить далекосяжні наслідки, навіть інституційного характеру. Загалом, цим напрямком прецедентного права Суд вказує на те, що стосовно заходів, які впливають на кар'єру та статус суддів, останнє слово має бути за самими суддями. Питання про те, добре це чи погано, не є простим і надто широким, щоб детально обговорювати його тут. Як це часто буває, тут є свої «за» і «проти», і можна законно обговорювати це питання.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Affaire Cotoră c. Roumanie*. Requête no 30745/18 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-222314>
2. *Affaire Kozan c. Turquie*. Requête no 16695/19 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-215925>
3. *Cauza Camelia Bogdan împotriva României* (Cererea nr. 36889/18), Hotărâre din 20 octombrie 2020, online, citat 22.04.2022, URL: <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2021/02/Camelia-Bogdan-impotriva-Romaniei.pdf>.
4. *Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)*, 15 juillet 2021, C-791/19 – *Commission c. Pologne* (Régime disciplinaire des juges), ECLI:EU:C:2021:596 ; *Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH)* *Grzęda c. Pologne* [GC], no 43572/18, 15 mars 2022.