



Страсбург, 9 грудня 2024 року

CDL-AD(2024)038

Or. Engl.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ
ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

**ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК AMICUS CURIAE
ДЛЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

У СПРАВІ «ШЕВЧУК ПРОТИ УКРАЇНИ»

ЩОДО

**СТАНДАРТІВ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ПРАВИЛ СТОСОВНО ГОЛІВ ТА
СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ**

**Ухвалено Венеціанською комісією
на її 141-му пленарному засіданні
(Венеція, 6-7 грудня 2024 року)**

на основі коментарів

**пана Ейріка ХОЛМОЙВІКА (член, Норвегія)
пані Ясни ОМЕЄЦ (член, Хорватія)**

Зміст

I.	Вступ.....	3
I.	Сфера застосування експертного висновку <i>amicus curiae</i>	3
II.	Попередні зауваження	4
III.	Аналіз	5
A.	Перше питання щодо процесуальних гарантій у справі про притягнення суддів Конституційного Суду до дисциплінарної відповідальності	5
B.	Друге питання щодо зовнішньої перевірки для оскарження звільнення Голови Конституційного Суду	8
C.	Третє питання щодо сумісності зовнішнього контролю з особливою роллю та функціями Конституційного Суду.....	10
IV.	Висновок.....	11

I. Вступ

1. Листом від 13 вересня 2024 року та відповідно до підпункту «а» пункту 3 правила 44 Регламенту Суду, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) звернувся до Венеціанської комісії з проханням надати висновок щодо наступних питань, порушених у справі «Шевчук проти України» (заява № 474/21), що перебуває на розгляді:

1. Якщо дисциплінарне провадження щодо судді Конституційного Суду обмежується процедурою всередині самого Конституційного Суду, то які процесуальні гарантії має містити ця процедура з урахуванням стандартів Ради Європи, а також законодавства і практики держав-членів? Чи має таке провадження щодо Голови Конституційного Суду супроводжуватися спеціальними додатковими гарантіями порівняно з провадженням щодо судді цього суду?

2. Чи слід розглядати право на доступ до суду та принцип незалежного та неупередженого суду в ситуації, коли Голову Конституційного Суду було звільнено, як такі, що вимагають доступу до судових проваджень поза межами Конституційного Суду для оскарження цього звільнення?

3. Якщо так, то чи буде така зовнішня перевірка (тобто адміністративним судом) сумісна з особливою роллю і функцією Конституційного Суду?

2. Пан Ейрік Холмойвік та пані Ясна Омейєц виступили доповідачами цього експертного висновку *amicus curiae*.

3. Цей експертний висновок *amicus curiae* був підготовлений на основі коментарів доповідачів.

4. Проєкт експертного висновку *amicus curiae* було розглянуто на засіданні підкомісій з питань конституційного правосуддя, демократичних інститутів та Латинської Америки 5 грудня 2024 року. Він був прийнятий Венеціанською комісією на її 141-му пленарному засіданні (Венеція, 6-7 грудня 2024 року).

I. Сфера застосування експертного висновку *amicus curiae*

5. Венеціанська комісія з самого початку підкреслює, що її роль не полягає в оцінці фактів справи, що розглядається, або в тому, щоб зосередитися на тлумаченні прецедентного права Європейської конвенції з прав людини та Європейського суду з прав людини. Питання, порушені ЄСПЛ, стосуються питань загального порівняльного конституційного права. Це основа, на якій Венеціанська комісія буде відповідати.

6. Для того, щоб розглянути питання в його контексті, представляє інтерес повідомити про наступні факти, наведені в запиті Суду:

У березні 2014 року Верховна Рада України обрала заявника суддею Конституційного Суду України (КСУ). У лютому 2018 року заявника було обрано Головою КСУ.

Постановою від 14 травня 2019 року КСУ, розглянувши на спеціальному пленарному засіданні доповідь Постійної комісії з питань регламенту та етики про звільнення заявника з посади судді в порядку дисциплінарного стягнення, заявника (який на той час був Головою КСУ) було звільнено з посади судді на підставі підпункту 3 пункту 2 частини другої статті 149-1 Конституції¹ з підстав тиску на суддів під час розгляду справи, політизації КСУ² та залучення позаштатних радників Голови КСУ всупереч чинному законодавству.

¹ Підставами для звільнення судді Конституційного Суду України є ... «вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його/її невідповідність займаній посаді».

² Його коментар в інтерв'ю: «Відповідно до статті 104 Конституції України, Голова Конституційного Суду приводить новообраного Президента до присяги за відсутності обставин, що перешкоджають цьому. Але хочу особливо наголосити - я ніколи не приведу до присяги президента, якщо вибори будуть сфальсифіковані».

Заявник подав апеляційну скаргу на Постанову КСУ до Окружного адміністративного суду міста Києва, який своїм рішенням від 11 жовтня 2018 року скасував Постанову та зобов'язав негайно поновити заявника на посаді як судді, так і Голови КСУ.

8 листопада 2019 року КСУ подав апеляційну скаргу на це рішення до Апеляційного адміністративного суду, в якій просив закрити справу на підставі пункту 2.1 статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України³. 2 грудня 2019 року КСУ ухвалив Рішення № 11-р/2019 щодо офіційного тлумачення статті 151-2 Конституції⁴, в якому зазначено, що в судах загальної юрисдикції не можуть бути оскаржені акти КСУ, в тому числі індивідуальні акти (рішення) КСУ, які не є предметом конституційного провадження. 6 лютого 2020 року Апеляційний адміністративний суд задовольнив клопотання КСУ про закриття провадження у справі, посилаючись як на правову підставу на пункт 2.1 статті 19 Кодексу адміністративного судочинства Рішення КСУ № 11-р/2019.

2 березня 2020 року заявник подав касаційну скаргу до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Касаційна скарга була відхилена 14 серпня 2020 року.

У своїй заяві до ЄСПЛ заявник скаржиться за пунктом 1 статті 6 Конвенції на те, що КСУ не був «незалежним і безстороннім судом, встановленим законом», оскільки (i) він не дотримався правил при розгляді питання про звільнення заявника, зокрема, не було рішення пленарного засідання КСУ, яке б уповноважувало Постійну комісію КСУ розглянути дисциплінарну справу, а заявник не був належним чином поінформований про ці провадження (ii) деякі судді КСУ, які вимагали дисциплінарного провадження проти заявника або були свідками у зв'язку з дисциплінарними звинуваченнями, пізніше брали участь у розгляді справи в КСУ. Заявник стверджує, що Постійна комісія КСУ та пленарне засідання КСУ не забезпечили рівність сторін. Заявнику не було дозволено захищати себе особисто або через свого адвоката та спростовувати дисциплінарні звинувачення. Заявник також скаржиться за пунктом 1 статті 6 та статтею 13, що національні адміністративні суди порушили його право на доступ до суду, оскільки вони відмовилися здійснювати свою юрисдикцію щодо перегляду рішення КСУ про звільнення заявника. Заявник скаржиться, що його звільнення порушило статтю 8, оскільки воно мало серйозний вплив на його приватне життя, та статтю 10, оскільки було заходом відплати у відповідь на публічні коментарі, які він зробив у березні 2019 року у зв'язку з виборами Президента України.

II. Попередні зауваження

7. Європейські стандарти допускають кримінальну, цивільну або дисциплінарну відповідальність суддів при здійсненні ними судових функцій за певних умов. У пункті 66 Рекомендації CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи зазначено «Тлумачення закону, оцінка фактів або зважування доказів, здійснювані суддями при вирішенні справ, не повинні призводити до цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злого умислу та грубої недбалості».

8. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) зайняла таку ж позицію у Висновку № 18 (2015): «Що стосується цивільної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності (те, що було названо вище «каральною відповідальністю»), КРЕС підкреслює, що основним засобом правового захисту від судових помилок, які не пов'язані з недобросовісністю, повинен бути процес оскарження. Крім того, з метою захисту суддівської незалежності від неправомірного тиску, слід з великою обережністю підходити до визначення підзвітності суддів щодо кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності. Завдання тлумачення закону, зважування доказів та оцінки фактів, які виконуються суддею при вирішенні справ, не повинні призводити до цивільної або дисциплінарної відповідальності судді, за винятком випадків злого умислу, умисного невиконання обов'язків або, можливо, грубої недбалості».⁵

9. Венеціанська комісія раніше зазначала, що європейські стандарти щодо відповідальності суддів, а також їхньої незмінюваності однаковою мірою застосовуються до суддів Конституційного Суду «з урахуванням загальних принципів права, принципів, визначених у міжнародних документах, і переважних принципів, що впливають з попередніх висновків Венеціанської комісії, висновків КРЕС і встановлених європейських стандартів».⁶

³ «2. юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи 1) віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України».

⁴ «Рішення та висновки Конституційного Суду України є обов'язковими, остаточними і не підлягають оскарженню».

⁵ Висновок КРЕС № 18, п. 37.

⁶ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2019\)028](#), Республіка Молдова – Експертний висновок Amicus Curiae щодо кримінальної відповідальності суддів конституційних судів, п. 27

Водночас Комісія зазначила, що «хоча основні вимоги до суддівської незалежності є однаковими як для суддів звичайних судів, так і для суддів Конституційного Суду, останні повинні бути захищені від будь-яких спроб політичного впливу через їхню посаду, яка особливо піддається критиці та тиску з боку інших органів державної влади. Тому судді конституційних судів потребують особливих гарантій своєї незалежності».⁷

10. У своєму Переліці критеріїв верховенства права Венеціанська комісія вимагає, щоб підстави для дисциплінарних заходів були «чітко визначені», а «санкції обмежувалися навмисними правопорушеннями та грубою недбалістю».⁸ Комісія також зазначила, що «порушення, вчинені суддями Конституційного Суду при виконанні своїх функцій навмисно, зі свідомим зловживанням, можуть призвести до дисциплінарних заходів і повинні призводити до штрафних санкцій, кримінальної відповідальності або цивільної відповідальності лише у виняткових випадках крайнього відхилення від принципів і стандартів верховенства права та конституційності. ... лише Конституційний Суд повинен приймати рішення про дисциплінарну відповідальність своїх суддів при здійсненні ними своїх судових функцій».⁹ Комісія вважає, що «дисциплінарні правила для суддів [Конституційного Суду] та правила їх звільнення повинні передбачати обов'язкове голосування самим судом. Будь-які правила звільнення суддів і голови суду повинні бути дуже обмежувальними».¹⁰

11. Таким чином, вимоги до суддівської незалежності є однаковими для суддів судів загальної та спеціалізованої юрисдикції, включаючи суддів верховних та інших вищих судів, а також для суддів конституційних судів. Однак специфіка конституційних судів впливає на певні особливості, пов'язані з суддями конституційних судів. Порядок обрання або призначення суддів конституційних судів є гарним прикладом такої специфіки.¹¹

12. У контексті цього *amicus curiae* запиту Секретаріат Венеціанської комісії провів порівняльний огляд правил дисциплінарної відповідальності суддів і голів конституційних судів та прирівняних до них органів у 46 державах-членах Ради Європи ([CDL-PI\(2024\)034-bil](#)). Порівняльний огляд показує, що більшість (35)¹² держав-членів мають окремі конституційні суди (також відомі як Трибунал (Польща), Рада (Франція), Колегія гарантів конституційності правил (Сан-Марино), Вищий конституційний суд (Кіпр), Спеціальний вищий суд (Греція) тощо). Що стосується інших держав-членів, то конституційний контроль здійснюють верховні суди (Данія, Естонія, Ісландія, Ірландія, Монако, Норвегія, Швейцарія), верховні суди та вищі адміністративні суди (Фінляндія та Швеція). Верховний суд Сполученого Королівства зосереджується, серед іншого, на розгляді справ, що мають найбільше суспільне та конституційне значення. Законодавство багатьох країн не передбачає спеціальних дисциплінарних процедур для суддів конституційних судів. Інші, більш конкретні висновки порівняльного огляду будуть розглянуті нижче.

III. Аналіз

A. Перше питання щодо процесуальних гарантій у справах про відкриття дисциплінарних проваджень проти суддів Конституційно Суду

⁷ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2008\)029](#), Висновок щодо законопроектів про внесення змін і доповнень до (1) Закону «Про конституційне судочинство» та (2) Закону «Про Конституційний суд Киргизстану», п. 14.

⁸ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2016\)007](#), Мірило Правовладдя, Е, 1 а. lii.

⁹ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2019\)028](#), у вже згаданому джерелі, п. 33.

¹⁰ Венеціанська комісія, [CDL-STD\(1997\)020](#), Склад конституційних судів - Наука і техніка демократії, № 20 (1997), с. 21.

¹¹ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2022\)054](#), Висновок щодо законопроектів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури добору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах», п. 19.

¹² Албанія, Андорра, Вірменія, Австрія, Азербайджан, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чехія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Республіка Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Польща, Португалія, Румунія, Сан-Марино, Сербія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Туреччина та Україна.

13. Перше питання складається з двох частин. Задля послідовності Венеціанська комісія відповість на кожну частину окремо.

- а. *Якщо дисциплінарне провадження щодо судді Конституційного Суду обмежується процедурою в межах самого Конституційного Суду, які процесуальні гарантії повинна містити ця процедура з огляду на стандарти Ради Європи та законодавство і практику держав-членів?*

14. У своїх попередніх висновках Венеціанська комісія дотримувалася думки, що європейські стандарти щодо відповідальності суддів, а також їхньої незмінюваності однаковою мірою застосовуються до суддів Конституційного Суду.¹³

15. При вирішенні питання процесуальних гарантій у дисциплінарному провадженні щодо судді конституційного суду слід виходити з презумпції застосування звичайних гарантій, якщо тільки не буде виявлено підстав, специфічних для функцій конституційних судів, які вимагають відступу від процесуальних гарантій, що застосовуються до інших суддів, або адаптації цих гарантій. Враховуючи важливу функцію конституційних судів у правовій та політичній системі,¹⁴ що також визнається ЄСПЛ,¹⁵ можна стверджувати, що обґрунтування процесуальних гарантій щодо дисциплінарних проваджень тим паче застосовується до суддів Конституційного Суду.

16. Що стосується складових таких процесуальних гарантій, то міжнародні документи з питань незалежності суддів мають досить загальний характер, посилаючись на справедливий розгляд справи незалежним і неупередженим органом, подібно до статті 6 ЄКПЛ. Критерії справедливого слухання, що підкреслюють незалежний орган, який приймає рішення, і право судді бути вислуханим та оскаржити рішення, повторюються в міжнародних стандартах незалежності суддів, таких як Рекомендація CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки¹⁶, Основні принципи ООН щодо незалежності судових органів 1985 року¹⁷, Зауваження загального порядку № 32 до статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права,¹⁸ Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів.¹⁹

17. Порівняльний огляд показує, що найважливішою процесуальною гарантією, передбаченою законодавством держав-членів, є право судді бути вислуханим, оскаржити висунуті проти нього/неї звинувачення і мати доступ до матеріалів, що використовуються в провадженні проти нього/неї.²⁰ Деякі держави-члени встановили додаткові процедурні вимоги щодо рішень про звільнення судді Конституційного Суду. Їхні закони визначають, що дисциплінарні санкції можуть бути прийняті лише пленарним засіданням Конституційного Суду.²¹ У деяких державах-членах рішення про звільнення судді Конституційного Суду має бути схвалене кваліфікованою більшістю суддів Конституційного Суду.²²

¹³ Венеціанська комісія, CDL-AD(2019)028, у вище згаданому джерелі, п. 27; [CDL-AD\(2020\)016](#), Вірменія - Висновок щодо трьох правових питань у контексті проекту конституційних змін стосовно мандату суддів Конституційного суду, п. 39.

¹⁴ CDL-AD(2019)028, у вище згаданому джерелі, п. 54.

¹⁵ ЄСПЛ, Овчаренко і Колос проти України, №№ [27276/15](#) і [33692/15](#), рішення від 12 січня 2023 року, п. 105.

¹⁶ «69. Дисциплінарне провадження може розпочатися, якщо суддя не виконує свої обов'язки ефективно та належним чином. Таке провадження має здійснюватися незалежним органом або судом з усіма гарантіями справедливого судового розгляду і надавати судді право оскаржити рішення і санкцію. Дисциплінарні санкції повинні бути пропорційними».

¹⁷ «20. Рішення в дисциплінарних провадженнях, або щодо призупинення повноважень чи відсторонення від посади повинні підлягати незалежному перегляду. Цей принцип не може застосовуватися до рішень вищих судових інстанцій та рішень законодавчого органу в процедурі імпідменту або подібних процедурах».

¹⁸ «20. Судді можуть бути звільнені лише з серйозних підстав за неправомірну поведінку або некомпетентність, відповідно до справедливих процедур, що забезпечують об'єктивність та неупередженість, передбачених конституцією або законом».

¹⁹ «60. (...) (b) що втручання незалежного органу з процедурами, що гарантують повне право на захист, має особливе значення в питаннях дисципліни».

²⁰ Андорра, Вірменія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чехія, Естонія, Греція, Ісландія, Ліхтенштейн, Мальта, Монако, Румунія, Словаччина, Туреччина.

²¹ Андорра, Вірменія, Бельгія, Чехія, Франція, Грузія, Латвія, Люксембург, Румунія, Словаччина, Іспанія, Туреччина, Україна. Вимога до пленарних засідань для прийняття рішень про звільнення Верховними судами: Естонія, Фінляндія, Греція.

²² Австрія (2/3), Болгарія (2/3), Чехія (за припинення повноважень 9 з 15 суддів), Німеччина (2/3), Іспанія (3/4), Туреччина (2/3), Україна (2/3). Андорра вимагає одностайного голосування в Конституційному Суді.

18. Вищезазначені тенденції узгоджуються з позицією Венеціанської комісії. У своїх висновках щодо дисциплінарних проваджень проти суддів загалом Венеціанська комісія наголошувала на праві судді бути вислуханим і спростовувати висунуті проти нього звинувачення²³ на різних стадіях провадження, включаючи рішення про звільнення з посади.²⁴ Крім того, Венеціанська комісія раніше рекомендувала, щоб «рішення про звільнення приймалося більшістю щонайменше у дві третини голосів або навіть одноголосно іншими суддями»²⁵ як додаткову гарантію проти зовнішнього тиску.

19. Венеціанська комісія вважає невелику кількість суддів конституційних судів найбільш важливим аспектом дисциплінарного провадження з точки зору права на справедливий судовий розгляд. Дисциплінарне провадження вимагає залучення багатьох суддів, від тих, хто ініціює звільнення судді, до тих, хто приймає рішення щодо цієї ініціативи, і до кількох суддів, які ведуть провадження. У зв'язку з тим, що судді відіграють різні ролі в дисциплінарному провадженні, існує ймовірність, особливо в конституційних судах, які складаються з семи або дев'яти суддів, що один і той самий суддя може виконувати роль ініціатора провадження та/або роль судді, який веде провадження, і, врешті-решт, роль судді-голосувальника. Іншими словами, існує ризик виникнення потенційно делікатних ситуацій, які можуть поставити під сумнів вимогу неупередженості, передбачену п. 1 ст. 6 ЄКПЛ. З іншого боку, надто суворі вимоги щодо відводу суддів Конституційного Суду, які ініціювали/здійснювали дисциплінарне провадження щодо своїх пар, можуть легко призвести до неможливості прийняття рішення про дисциплінарну відповідальність судді Конституційного Суду (який має бути обов'язково відсторонений від голосування²⁶) у разі, якщо кількість суддів, що залишилися, буде нижчою за необхідний кворум.

20. Венеціанська комісія розглядала питання відводу, в тому числі самовідводу, та усунення судді Конституційного Суду від розгляду лише «звичайних» справ. Комісія зазначила, що «необхідно забезпечити, щоб Конституційний Суд як гарант Конституції продовжував функціонувати як демократична інституція. Можливість відводу суддів не повинна призводити до нездатності Суду приймати рішення. ... в контексті загальної юрисдикції ... завжди є інші судді, які можуть замінити суддю, який взяв самовідвід. Це не стосується Конституційного Суду. Якщо правила відводу судді вважатимуться необхідними ... вони повинні застосовуватися саме до Конституційного Суду і виключати можливість неясності, застосовуючи основоположний принцип Конституційного Суду як гаранта верховенства Конституції».²⁷ У таких ситуаціях Венеціанська комісія спирається на Бангалорські принципи поведінки суддів 2002 року, які передбачають, що «відсторонення судді не вимагається, якщо не може бути створений інший суд для розгляду справи» (доктрина необхідності²⁸), і робить висновок, що «Це, безумовно, стосується випадків, коли існує лише один суд з конституційною

²³ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2014\)032](#), Спільний висновок Венеціанської комісії та Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про дисциплінарну відповідальність та дисциплінарне провадження суддів загальних судів Грузії, п. 50; див. також [CDL-AD\(2015\)042](#), Висновок щодо законів про дисциплінарну відповідальність та оцінювання суддів «Колишньої Югославської Республіки Македонія», пп. 93 і 98.

²⁴ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2009\)011](#), Висновок щодо проекту закону про внесення змін і доповнень до Закону про судову владу Болгарії, п. 26. Див. також [CDL-AD\(2010\)029](#), Спільний висновок Венеціанської комісії та Директорату співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання зловживанню правом на оскарження, п. 48.

²⁵ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2012\)009](#), Висновок щодо Закону CL I від 2011 року про Конституційний суд Угорщини, пп. 54(2).

²⁶ «Суддя конституційного суду, якого стосується процедура, не повинен засідати у складі колегії, яка приймає таке рішення» - див. Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2016\)009](#), Остаточний висновок щодо переглянутого проекту змін до Конституції Албанії про судову владу (15 січня 2016 року), п. 40.

²⁷ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2006\)006](#), Румунія - Висновок щодо двох законопроектів про внесення змін до Закону № 47/1992 про організацію та функціонування Конституційного суду, п. 7.

²⁸ «Надзвичайні обставини можуть вимагати відступу від принципу, про який йшлося вище. Доктрина необхідності дозволяє судді, який за інших обставин був би відсторонений, розглянути і вирішити справу, якщо відмова від цього може призвести до несправедливості. Це може статися, якщо немає іншого судді, який не був би так само відсторонений, або якщо відкладення або помилковий розгляд справи спричинить надзвичайно серйозні труднощі, або якщо суд не може бути сформований для слухання і вирішення справи, якщо суддя, про якого йдеться, не бере участі в засіданні. Такі випадки, звичайно, будуть рідкісними та особливими. Однак вони можуть час від часу виникати в судах вищої інстанції, які мають невелику кількість суддів і виконують важливі конституційні та апеляційні функції, які не можуть бути делеговані іншому судді». Управління ООН з наркотиків та злочинності (UNODC), [Коментар до Бангалорських принципів поведінки суддів](#), 2007 р., п. 100.

юрисдикцією та/або обмежена кількість суддів, і коли дискваліфікація може фактично призвести до відмови у правосудді».²⁹

21. Насамкінець, Венеціанська комісія зазначає, що чим ширшими є дискреційні повноваження Конституційного Суду щодо того, що є серйозним дисциплінарним порушенням, яке може призвести до припинення повноважень суддів, і чим суворішою є санкція, тим більш комплексні процесуальні гарантії необхідні. І навпаки, якщо підстави для звільнення чітко і вузько визначені в законі (Конституції, статутних законах і підзаконних актах), так що порушення можуть бути визначені об'єктивно з невеликою необхідною дискрецією, наприклад, після винесення обвинувального вироку іншим судом, залишаючи Конституційному Суду здебільшого формальне право звільняти суддю з посади, менш комплексні процедурні гарантії можуть бути прийнятними. Проте, навіть якщо роль Конституційного Суду є здебільшого формальною, важко знайти виправдання для відмови судді, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, у праві бути вислуханим, оскаржити підстави для звільнення та надати докази своєї невинуватості.

б. Чи повинні такі провадження щодо Голови Конституційного Суду супроводжуватися особливими додатковими гарантіями порівняно з провадженнями щодо судді цього суду?

22. Венеціанська комісія раніше зазначала, що Голова Конституційного суду, як правило, є *primus inter pares*, діючи в представницькій, управлінській та адміністративній якості, і не здійснює жодних юрисдикційних функцій, вищих за юрисдикцію інших суддів.³⁰

23. Порівняльний огляд показує, що законодавство держав-членів Ради Європи не передбачає додаткових процесуальних гарантій у дисциплінарних провадженнях щодо голів конституційних судів. Хоча деякі держави-члени розрізняють дисциплінарні процедури щодо голів та інших суддів конституційних судів, законодавство жодної з цих держав-членів, яке регулює конкретно дисциплінарні процедури щодо голів конституційних судів, не вимагає окремої або зовнішньої процедури в цих випадках. Таке законодавство скоріше регулює, хто може ініціювати дисциплінарне провадження та застосовувати санкції проти Голови конституційного суду.³¹

В. Друге питання щодо зовнішнього оцінювання для оскарження звільнення Голови Конституційного Суду

24. Друге питання, поставлене ЄСПЛ, полягає в наступному:

Чи слід розглядати право на доступ до суду та принцип незалежного та неупередженого суду в ситуації, коли було звільнено Голову Конституційного Суду, як такі, що вимагають доступу до судових проваджень поза межами Конституційного Суду для оскарження цього звільнення?

25. Венеціанська комісія вважає, що питання сформульоване як питання з *точки зору майбутнього законодавства*. Тому, для визначення стандарту, Комісія звернеться до порівняльної практики в державах-членах Ради Європи.

²⁹ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2016\)036](#), Албанія – Експертний висновок Amicus Curiae для Конституційного Суду щодо Закону про перехідну переоцінку суддів та прокурорів (Закон про відбір), пункти 20-22.

³⁰ Венеціанська комісія, [CDL-STD\(1997\)020](#), Склад Конституційних Судів - Наука і техніка демократії, № 20 (1997), сторінка 11.

³¹ У Хорватії провадження для визначення постійної непрацездатності Голови Конституційного Суду повинно ініціюватися трьома суддями Суду. У Сербії, на період процедури визначення, чи виконані вимоги для звільнення Президента Конституційного Суду, він/вона може бути відсторонений від посади. Рішення про відсторонення Голови Суду приймається за пропозицією щонайменше трьох суддів Конституційного Суду. В Естонії тільки пленарне засідання Верховного Суду може ініціювати дисциплінарне провадження проти Голови суду, і він/вона може бути звільнений з посади тільки парламентом за пропозицією Президента Республіки. У Словаччині обґрунтовану пропозицію про ініціювання дисциплінарного провадження проти Голови Конституційного Суду може подати тільки щонайменше 3/5 членів парламенту. В Азербайджані Голова і заступник Голови Конституційного Суду можуть бути звільнені з посади тільки за власною ініціативою, і вони залишаються суддями Суду. У Словаччині та Туреччині закон стверджує, що заступник Голови Конституційного Суду накладає дисциплінарні санкції проти Голови.

26. Порівняльний огляд показує чітку тенденцію серед держав-членів, що дисциплінарні процедури проти суддів Конституційних Судів або еквівалентних органів (тобто Верховних Судів з конституційною юрисдикцією) проводяться в цих судах.³² У більшості держав-членів ці суди мають ексклюзивну компетенцію для припинення повноважень своїх суддів. В кількох державах-членах припинення повноважень суддів здійснюється Парламентом або Президентом Республіки після проведення дисциплінарних процедур у межах Конституційного Суду або на підставі іншого судового рішення.³³ У меншості держав-членів Парламент та/або виконавча влада мають повноваження припинити повноваження суддів Конституційного/Верховного Суду.³⁴ Венеціанська комісія завжди була скептично налаштована щодо участі Парламенту у припиненні повноважень суддів конституційних судів³⁵ або ініціювання дисциплінарних проваджень проти суддів конституційних судів Президентом Республіки чи міністром.³⁶

27. Аналіз законодавства держав-членів Ради Європи показує, що немає загальної вимоги щодо забезпечення доступу до судових процесів поза межами Конституційного Суду у зв'язку з звільненням Голови або суддів Конституційного Суду. Панівна точка зору серед держав-членів полягає в тому, що особлива роль конституційних судів, які є особливо вразливими до політичного тиску, виправдовує проведення дисциплінарних процедур, що ведуть до звільнення їх суддів/Голови, саме в межах конституційних судів.

28. У своїх висновках Венеціанська комісія висловила чітку перевагу щодо надання конституційним судам вирішальної ролі у дисциплінарних питаннях, або через повноваження вирішувати питання дисциплінарних санкцій щодо своїх суддів,³⁷ або через компетенцію знімати їх (функціональний) імунітет.³⁸ Оцінюючи конституційні та законодавчі регулювання конституційних судів, Венеціанська комісія на сьогодні не вважала позицію Голів конституційних судів суттєво відмінною від позиції інших суддів.

29. З іншого боку, вищезгадані висновки відображають загальну дилему, що виникає щодо дисциплінарних процедур у верховних судах, оскільки апеляція на рішення Верховного суду може підривати його авторитет. Чи повинні верховні суди підлягати рішенням інших судових органів, які зазвичай підлягають рішенням верховних судів? Цю дилему вирішують Основні принципи ООН щодо незалежності судочинства, які стверджують, що принцип незалежного перегляду рішень у дисциплінарних провадженнях, а також провадженнях стосовно відсторонення або звільнення "не може застосовуватися до рішень найвищого суду та до рішень законодавчої влади у випадках імпідменту або подібних процедур."³⁹

30. У цьому контексті Венеціанська комісія нагадує, що спеціальні гарантії, необхідні для незалежності суддів Конституційного Суду, стосуються незалежності від інших гілок державної влади та незалежності від партій. Відповідність цій вимозі оцінюється, зокрема, через наявність достатніх засобів захисту від ризику зовнішнього тиску. Конституційні суди також мають проявлятися незалежними.⁴⁰ Конституційні суди зазвичай розташовуються поза системою звичайних судів, рішення яких вони контролюють через повну або нормативну конституційну скаргу.⁴¹ Апеляція на рішення Конституційного Суду щодо звільнення в звичайних судах призвела б до відносності специфічної ролі конституційних судів, що означало б, що їхня авторитетність у порівнянні з звичайними судами могла б бути

³² Албанія, Андорра, Вірменія, Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Чехія, Естонія, Франція, Грузія, Німеччина, Угорщина, Латвія, Ліхтенштейн, Люксембург, Республіка Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Польща, Португалія, Румунія, Сербія, Словаччина, Іспанія, Туреччина, Україна.

³³ Сербія (звільнення Парламентом), Словаччина (звільнення Президентом Республіки), Словенія (звільнення Парламентом за пропозицією Президента Республіки).

³⁴ Азербайджан, Ірландія (спільна резолюція обох палат Парламенту), Словенія (звільнення Парламентом за пропозицією Президента Республіки), Сполучене Королівство.

³⁵ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2014\)033](#), Висновок щодо проекту Закону про Конституційний Суд Чорногорії, п. 19.

³⁶ Венеціанська комісія [CDL-AD\(2016\)026](#), Польща - Висновок щодо Закону про Конституційний Трибунал, п. 23.

³⁷ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2015\)045](#), Тимчасовий висновок щодо проекту конституційних змін у сфері судочинства Албанії, п.

28.

³⁸ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2017\)011](#), Вірменія - Висновок щодо проекту Конституційного Закону про Конституційний Суд, пункти 36-37; [CDL-AD\(2019\)028](#), цит. п., п. 33

³⁹ [Основні принципи ООН щодо незалежності судочинства](#), 6 вересня 1985 року, п. 20.

⁴⁰ Венеційська комісія, [CDL-AD\(2021\)001](#), Переглянутий звіт щодо індивідуального доступу до конституційного правосуддя, п. 221.

⁴¹ Венеційська комісія, [CDL-AD\(2018\)012](#), Грузія — експертний висновок Amicus curiae для Конституційного Суду щодо впливу рішень Конституційного Суду на остаточні рішення у цивільних та адміністративних справах, пп. 25 та 30-33; [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Дослідження щодо індивідуального доступу до конституційного правосуддя, п. 77.

С. Третє питання щодо сумісності зовнішнього контролю з особливою роллю та функціями Конституційного Суду

31. Третє питання, поставлене ЄСПЛ, наступне:

Якщо так, чи буде таке зовнішнє оскарження (тобто, через адміністративний суд) сумісне з особливою роллю та функцією Конституційного Суду?

32. Венеціанська комісія нагадує, що незалежні конституційні суди відіграють важливу роль як охоронці конституційних цінностей,⁴² обмежуючи «порушення законодавця та інших державних органів»⁴³ і втілюючи «демократію, верховенство права та захист прав людини».⁴⁴ «Навіть Парламент поважає верховенство Конституції і може бути підданий контролю з боку інших органів, особливо Конституційного Суду. Конституційне правосуддя є ключовим компонентом системи стримувань і противаг у конституційній демократії. Його значення ще більше посилюється, коли правляча коаліція може покладатися на велику більшість і здатна призначати на практично всі державні посади осіб, прихильних до своїх політичних поглядів».⁴⁵

33. У таких обставинах будь-яке рішення, яке дозволяє звичайним судам, включаючи адміністративні, переглядати рішення Конституційних Судів щодо дисциплінарної відповідальності їх суддів, поставило б під загрозу конституційну структуру держави (яка має інституціалізовану та окрему конституційну юстицію) в цілому.

34. Як зазначено в п. 9 вище, Конституційні суди повинні бути захищені від будь-яких спроб політичного впливу, а повноваження вирішувати питання дисциплінарних санкцій щодо суддів Конституційного Суду належать самому Конституційному Суду. Тому зовнішній перегляд рішень Конституційних Судів виглядає несумісним з їх особливою роллю та функцією. Порівняльний огляд підтверджує, що в більшості держав-членів Ради Європи законодавство не передбачає апеляцію до інших судів у цьому відношенні.

35. Порівняльний огляд також показує, що в деяких державах-членах, де Верховні Суду мають конституційну юрисдикцію, повноваження звільняти суддів Верховного Суду належать спеціальним судам або іншим судам того ж рівня.⁴⁶ У Швеції повноваження припиняти повноваження суддів Верховного Суду та Верховного Адміністративного Суду (які мають конституційну юрисдикцію) належать іншим відповідним верховним судам. Таким чином, рішення щодо звільнення суддів верховних судів приймаються на тому ж судовому рівні, але іншим судовим органом. Судовий контроль з боку судового органу того ж рівня і з еквівалентними гарантіями незалежності та неупередженості не викликає жодних проблем.

36. Незалежно від того, чи проводиться дисциплінарна процедура виключно в межах Конституційного Суду (в країнах з інституціалізованою конституційною юстицією), чи в країнах без окремого Конституційного Суду — в межах Верховних Судів з конституційною юрисдикцією або зовнішнім судовим органом, Венеціанська комісія застерігає від надмірно формального або інституційного підходу до цього питання. Суть питання полягає в тому, чи є в конкретному контексті держави-члена вагомі підстави для вірогідності, що Конституційний Суд не буде достатньо незалежним і неупередженим. Наприклад, Венеціанська комісія висловлювала занепокоєння щодо надання головам судів повноважень, що ставлять їх у ієрархічно вищу позицію

⁴² Венеційська комісія, [CDL-AD\(2020\)038](#), Терміновий спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права (DGI) Ради Європи щодо законодавчої ситуації стосовно антикорупційних механізмів, після рішення № 13-R/2020 Конституційного Суду України, п. 19.

⁴³ Венеційська комісія, CDL-AD(2017)011, цит. роб., пп. 89-90.

⁴⁴ Венеційська комісія, [CDL-AD\(2010\)044](#), Висновок щодо конституційної ситуації в Україні, п. 25.

⁴⁵ Венеційська комісія, [CDL-AD\(2013\)014](#), Висновок щодо проекту закону про зміни до Конституції, посилення незалежності суддів та змін до Конституції, запропонованих Конституційними зборами України, п. 76.

⁴⁶ Наприклад, Данія, Норвегія та Швеція.

стосовно інших суддів суду.⁴⁷ Така підвищена позиція голови може, в окремих випадках, викликати обґрунтовані побоювання, що інші судді не є достатньо незалежними та неупередженими.

37. Щодо дисциплінарних процедур, Венеціанська комісія наголосила на принципі "природного судді", який передбачає, що дисциплінарні процедури повинні проводитися дисциплінарною юрисдикцією, чітко визначеною в законі (Конституції, статутних законах та підзаконних актах), і яка виключає створення ad hoc дисциплінарних колегій.⁴⁸

IV. Висновок

38. Венеціанська комісія була запрошена Європейським судом з прав людини подати експертний висновок amicus curiae в справі Шевчук проти України з таких питань:

- a. *Якщо дисциплінарне провадження щодо судді Конституційного Суду обмежується процедурою в межах самого Конституційного Суду, які процедурні гарантії повинні містити ця процедура, з огляду на стандарти Ради Європи та законодавство і практику держав-членів? Чи повинні такі провадження щодо Голови Конституційного Суду супроводжуватися додатковими специфічними гарантіями порівняно з тими, що стосуються судді цього суду?*
- b. *Чи слід розглядати право на доступ до суду та принцип незалежного та неупередженого суду в ситуації, коли Голова Конституційного Суду був звільнений, як вимогу доступу до судових процедур поза межами Конституційного Суду для оскарження цього звільнення?*
- c. *Якщо так, чи буде така зовнішня перевірка (наприклад, адміністративним судом) сумісною з особливою роллю та функцією Конституційного Суду?*

39. Венеціанська комісія, стосовно стандартів Ради Європи та законодавства і практики держав-членів, зробила такі висновки:

- Щодо першого питання, Венеційська комісія вважає, що найважливішими процедурними гарантіями є право бути вислуханим, оскаржувати підстави для звільнення, мати доступ до документів, що використовуються у провадженні проти нього/неї, та надавати докази своєї невинуватості. Додаткові процедурні гарантії передбачають, що дисциплінарні санкції повинні бути прийняті пленарним засіданням Конституційного Суду, а рішення про звільнення судді Конституційного Суду має бути схвалене кваліфікованою більшістю. Немає необхідності у специфічних додаткових процедурних гарантіях, порівняно з тими, що стосуються судді Конституційного Суду чи еквівалентного органу, у дисциплінарних провадженнях щодо Президента таких судів, хоча можуть застосовуватися деякі специфічні особливості (наприклад, хто ініціює провадження, хто відповідає за виконання рішень).
- Щодо другого питання, Венеціанська комісія вважає, що не існує єдиного європейського стандарту, який би вимагав надання доступу до судових процедур поза межами Конституційного Суду щодо звільнення Голови або суддів Конституційного Суду. Особлива роль конституційних судів, які є особливо вразливими до політичного тиску, виправдовує те, що дисциплінарні провадження, що призводять до звільнення їх суддів, включаючи Голову, повинні проводитись в межах самих конституційних судів.
- Щодо третього питання, Венеціанська комісія вважає, що більшість держав-членів Ради

⁴⁷ Див. серед інших Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2017\)018](#), Висновок щодо Закону про судову систему Болгарії, п. 113.

⁴⁸ Венеціанська комісія, [CDL-AD\(2014\)038](#), Висновок щодо проєктів законів про суди, права та обов'язки суддів і про Судову раду Чорногорії, п. 69.

Європи залишають здійснення дисциплінарних процедур щодо своїх суддів на розсуд Конституційного Суду. Є кілька винятків у деяких державах-членах, які не мають окремих конституційних судів, а Верховні Суди мають конституційну юрисдикцію, де рішення щодо звільнення суддів вищих судів приймаються судовим органом того ж рівня і з рівними гарантіями незалежності та неупередженості.

40. Венеціанська комісія залишається в розпорядженні Європейського суду з прав людини для надання подальшої допомоги в цьому питанні.