

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII

м. Київ
11 березня 2020 року
№ 4-р/2020

Справа № 1-304/2019(7155/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саха Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Філюка Петра Тодосьовича — доповідача,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року

№ 1402—VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Філюка П. Т., пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання — Голови Верховного Суду Данішевської В. І., голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Смоковича М. І., судді Великої Палати Верховного Суду Анцупової Т. О., судді Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Крата В. І., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф. В., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгирі О. В., а також залучених учасників конституційного провадження — голови Ради суддів України Моніча Б. С., Голови Вищої ради правосуддя Овсієнка А. А., члена Вищої ради правосуддя Малавацького О. В., членів Науково-консультативної ради Конституційного Суду України Москвич Л. М., Різника С. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX (далі — Закон № 1402), пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX (далі — Закон № 193), частини другу, четверту статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII (далі — Закон № 1798), частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону № 1798 зі змінами, внесеними Законом № 193 (далі — Закон № 1798 зі змінами).

Автор клопотання стверджує, що оспорювані положення Закону № 1402, Закону № 193, Закону № 1798, Закону № 1798 зі змінами не відповідають частині першій статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 55, частинам першій, п'ятій, шостій, сьомій статті 126, частинам першій, другій статті 131, підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із такого.

У Конституції України встановлено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, правова держава (стаття 1); державна влада в Україні здійснюється на

засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 126).

3. Верховний Суд вважає такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— частину першу статті 37 Закону № 1402, якою встановлено, що «до складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше ста»;

— пункти 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193, якими передбачена процедура зменшення кількісного складу суддів Верховного Суду.

3.1. Відповідно до частини третьої статті 125 Конституції України Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Конституційно визначений статус Верховного Суду зумовлює наявність відповідних функцій та повноважень. Згідно зі статтею 36 Закону № 1402 Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, — як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (частина перша, пункти 1, 6 частини другої).

Конституційний Суд України в Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 дійшов висновку, що органи державної влади, закріплені в Конституції України, мають особливий статус конституційних органів, тому ліквідація, зміна найменування, а також перегляд їх конституційно визначених функцій і повноважень у спосіб, що істотно (докорінно) змінює їх конституційну природу, можливі лише після внесення змін до Основного Закону України у порядку, передбаченому його розділом XIII «Внесення змін до Конституції України»; за своєю юридичною природою найвища інстанція судової гілки влади має забезпечувати єдність та сталість судової практики всіх судів, які входять до системи судоустрою України, а тому її конституційний статус полягає у безперервності здійснення повноважень від часу прийняття Основного Закону України (абзац другий пункту 4, перше речення абзацу другого пункту 7 мотивувальної частини).

Згідно з Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів (пункт 14 частини першої статті 92); в Україні діє Вища рада правосуддя, яка вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів (пункт 7 частини першої статті 131).

За Вищою радою правосуддя на розвиток її конституційних функцій на законодавчому рівні закріплено повноваження надавати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнювати пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (пункт 15 частини першої статті 3 Закону № 1798).

Конституційний Суд України вважає, що зменшення законом кількісного складу Верховного Суду з двохсот суддів до ста суддів без одночасної зміни його функцій слід розглядати як організаційний засіб, який регулюється відповідно до приписів частини другої статті 125, статті 126 Конституції України.

З наведених положень Конституції України та Закону № 1798 вбачається, що Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні повноважна змінювати кількісний склад суддів Верховного Суду, у разі якщо відповідний законопроект внесе Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Недодержання цієї конституційної процедури не відповідає передбаченому частиною першою статті 6 Конституції України принципу поділу державної влади, суперечить системі стримувань та противаг, що впливає з нього, і становить посягання на незалежність судової влади.

3.2. У Конституції України закріплено право кожного на судовий захист (частина перша статті 55); гарантії незалежності суддів (частина перша статті 126).

Відповідно до статті 126 Основного Закону України суддя обіймає посаду безстроково (частина п'ята). Перелік підстав звільнення судді з посади та припинення його повноважень визначений в частинах шостій, сьомій статті 126 Конституції України.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України в Основному Законі України встановлено вичерпний перелік підстав для звільнення судді з посади, що унеможливує законодавче розширення чи звуження цього переліку (перше речення абзацу третього підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013).

Також Конституційний Суд України вказав, що будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України (друге речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

В Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року (далі — Основні принципи незалежності судових органів), зазначено, що судді, яких призначають на посаду чи обирають, мають гарантований термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень, якщо це встановлено; суддів може бути тимчасово усунуто від посади або звільнено з посади тільки з причин їх нездатності виконувати свої обов'язки чи через поведінку, невідповідну посаді, на якій вони перебувають (пункти 12, 18).

У додатку до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12 (далі — Рекомендація) передбачено, що забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності суддів — ключові елементи принципу їх незалежності; відповідно судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, якщо такий існує; суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди, крім випадків, коли щодо нього застосовуються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи (§ 49, § 52).

Отже, реалізація принципу верховенства права, права кожного на судовий захист можлива лише при реальному дотриманні конституційних приписів щодо незалежності суддів, які містять юридичні гарантії, спрямовані на запобігання будь-якому впливу на суддю та судову владу.

Таким чином, частина перша статті 37 Закону № 1402, пункти 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать статтям 6, 8, частині другій статті 19, частинам першій, другій статті 55, частині другій статті 125, частинам першій, другій, п'ятій, шостій статті 126, пункту 7 частини першої статті 131 Конституції України.

4. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що пункт 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402 суперечить частині першій статті 126 Конституції України.

4.1. Конституцією України передбачено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частина перша статті 129); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (стаття 130).

Законом № 193 було внесено зміни до пункту 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402, якими зменшено базовий розмір посадового окладу судді Верховного Суду з 75 до 55 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а отже, зменшено розмір суддівської винагороди.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював юридичні позиції щодо незалежності суддів, зокрема їх належного матеріального забезпечення, зміни розміру суддівської винагороди, рівня довічного грошового утримання суддів у відставці (рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-рп/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-рп/2020).

Конституційний Суд України послідовно вказував: однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів; встановлена

система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм; конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді як під час здійснення ним своїх повноважень (суддівська винагорода), так і в майбутньому у зв'язку з досягненням пенсійного віку (пенсія) чи внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці (щомісячне довічне грошове утримання); гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом; суддівська винагорода є гарантією незалежності судді та невід'ємною складовою його статусу; зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у виді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому (перше речення абзацу третього пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, перше речення абзацу шостого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, друге речення абзацу шостого підпункту 3.2, абзаци двадцять сьомий, тридцять третій, тридцять четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

Відповідно до пункту 62 Висновку Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів від 1 січня 2001 року № 1 (2001) у цілому важливо (особливо стосовно нових демократичних країн) передбачити спеціальні юридичні приписи щодо убезпечення суддів від зменшення винагороди суддів, а також щодо гарантування збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) наголосила, що зменшення винагороди суддів за своєю суттю не є несумісним із суддівською незалежністю; зменшення винагороди лише для певної категорії суддів, безсумнівно, порушить суддівську незалежність (пункт 77 Висновку щодо внесення змін до законодавства [України], яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, від 9 грудня 2019 року № 969/2019 (далі — Висновок).

Гарантії незалежності суддів зумовлені конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя (частина перша статті 124 Основного Закону України).

Наведені положення Конституції України, юридичні позиції Конституційного Суду України дають підстави стверджувати, що законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу.

Отже, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402 суперечить статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126 Конституції України.

5. Верховний Суд вважає такою, що не відповідає частині першій статті 126 Конституції України, частину першу статті 94 Закону № 1402, за якою до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України входять дванадцять членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу.

5.1. Згідно з частиною десятою статті 131 Конституції України відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів.

Для здійснення конституційних функцій добору та оцінювання суддів на підставі статті 92 Закону № 1402 утворено Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, яка є державним колегіальним органом суддівського врядування та діє на постійній основі у системі правосуддя України. Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України визначені в статті 93 Закону № 1402.

Аналіз статті 131 Конституції України, статей 92, 93 Закону № 1402 дає підстави стверджувати, що жоден інший орган чи установа не уповноважені здійснювати конституційні функції добору та оцінювання суддів, у тому числі Вища рада правосуддя, яка відповідно до пунктів 1, 8 частини першої статті 131 Основного Закону України вносить подання про призначення судді на посаду, ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого.

Отже, Конституційний Суд України зазначає, що зміна частиною першою статті 94 Закону № 1402 кількісного складу та суб'єктів призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без запровадження відповідного перехідного періоду призвела до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів, неможливості здійснення Вищою радою правосуддя її окремих конституційних повноважень, а також створила істотні перешкоди для функціонування ефективного судочинства та в окремих випадках унеможливила реалізацію права кожного на доступ до правосуддя як вимог принципу верховенства права.

Таким чином, частина перша статті 94 Закону № 1402 суперечить частині першій статті 8, частині першій статті 55, частині першій статті 126, частині першій статті 131 Конституції України.

6. Верховний Суд порушує питання відповідності Конституції України частини третьої статті 24, статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пунктів 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193.

Автор клопотання вважає, що частина третя статті 24 Закону № 1798 зі змінами, пункт 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать частині другій статті 131 Конституції України, а стаття 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пункт 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 — її частині першій статті 126, частині першій статті 131.

6.1. Відповідно до частини першої статті 131 Конституції України в Україні діє Вища рада правосуддя, яка розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора, ухвалює рішення про звільнення судді з посади (пункти 3, 4).

Законом № 193 доповнено Закон № 1798 статтею 28¹, за частиною першою якої Комісія з питань доброчесності та етики (далі — Комісія) є колегіальним органом, який діє при Вищій раді правосуддя та утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої

кваліфікаційної комісії суддів України. У частині восьмій зазначеної статті Закону № 1798 зі змінами встановлено основні завдання Комісії.

Комісія також уповноважена: протягом шести років з дня набрання чинності Законом № 193 притягувати суддю Верховного Суду до відповідальності за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна; при цьому Комісія керується правилами статей 48, 49 Закону № 1798 зі змінами і користується повноваженнями Дисциплінарної палати; вносити до Вищої ради правосуддя подання про звільнення судді з посади; протягом 30 днів з дня її утворення перевіряти членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду), призначених (обраних) на посаду до набрання чинності Законом № 193, на відповідність критеріям доброчесності, етичних стандартів судді як складової професійної етики члена Вищої ради правосуддя, за результатом чого може ухвалити рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя (пункти 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193).

Крім того, Вища рада правосуддя ухвалює за поданням Комісії рішення про звільнення з посади члена Вищої ради правосуддя з підстав, зазначених у пунктах 3—6 частини першої статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, на спільному засіданні Вищої ради правосуддя і Комісії протягом п'яти днів після надходження подання; рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя вважається ухваленим, якщо подання не буде відхилене на спільному засіданні Вищої ради правосуддя та Комісії більшістю голосів учасників засідання за умови, що за це проголосувало принаймні два міжнародні експерти — члени Комісії (частина третя статті 24 Закону № 1798 зі змінами).

Системний аналіз частини третьої статті 24, статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пунктів 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 дає підстави для висновку, що Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, проте ці повноваження не мають конституційної основи. Зазначені положення Закону № 1798 зі змінами та Закону № 193 не узгоджуються зі статтями 126, 131 Конституції України, оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам.

Конституційний Суд України також зазначає, що орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу.

Таким чином, частина третя статті 24, стаття 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пункти 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать частинам першій, другій статті 126, частині першій статті 131 Конституції України.

7. Верховний Суд стверджує, що частина восьма статті 31, частина перша статті 42, частина третя статті 47, частина четверта статті 48 Закону № 1798 зі змінами щодо підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної від-

повідальності не відповідають частині першій статті 8, частині першій статті 126 Конституції України.

7.1. У Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що незалежність суддів є конституційним принципом організації та функціонування судів, вона забезпечується, зокрема, особливим порядком притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (підпункт 1.1, абзац другий підпункту 1.3 пункту 1 резолютивної частини).

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року зазначив, що точність та передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності є бажаними для цілей юридичної визначеності, особливо для гарантування незалежності суддів (§ 79).

Щодо дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в Основних принципах незалежності судових органів встановлено, що суддя має право на справедливе слухання; розгляд справи на його початковій стадії залишається конфіденційним, якщо суддя не вимагає іншого; рішення про дисциплінарне покарання, усунення з посади чи звільнення повинні бути результатом незалежної перевірки (пункти 17, 20).

У додатку до Рекомендації передбачено, що дисциплінарне провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання; дисциплінарні санкції мають бути пропорційними (§ 69).

У Висновку Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) зауважила, що Закон № 193 передбачає значно скорочені строки дисциплінарного провадження, які надають можливість здійснювати стосовно судді провадження за його відсутності, навіть якщо цей суддя може обґрунтувати свою відсутність, а дисциплінарне провадження може бути ініційовано конфіденційно; нові скорочені строки дисциплінарного провадження не здаються реалістичними; зокрема, триденний строк для підготовки суддями відповіді на звинувачення є об'єктивно закоротким; скорочені строки можуть легко призвести не лише до необґрунтованих рішень через брак часу у суддів, а також до того, що Вища рада правосуддя не матиме часу для підготовки; права судді на належну підготовку мають дотримуватися (пункти 64, 65, 67).

Конституційний Суд України виходить із того, що врегульовані Законом № 1798 зі змінами питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів.

Крім того, дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому захист. Дисциплінарне провадження не повинне передбачати жодних оцінок судових рішень, оскільки такі рішення підлягають апеляційному перегляду, а також повинні існувати фільтри для розгляду безпідставних по суті скарг.

Аналіз оспорюваних положень Закону № 1798 зі змінами дає підстави для висновку, що вони не забезпечують розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, частина восьма статті 31, частина перша статті 42, частина третя статті 47, частина четверта статті 48 Закону № 1798 зі змінами суперечать частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126 Конституції України.

8. Верховний Суд вважає частини другу, четверту статті 24 Закону № 1798 такими, що не відповідають частині другій статті 131 Конституції України.

Відповідно до частини другої статті 24 Закону № 1798 рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади з підстав, визначених пунктами 1, 2 частини першої цієї статті Закону № 1798, Вища рада правосуддя ухвалює на найближчому засіданні після отримання медичного висновку або заяви відповідно; процедура ухвалення Вищою радою правосуддя рішення про звільнення її члена із зазначених підстав ініціює Голова Вищої ради правосуддя або його заступник.

Згідно з частиною четвертою статті 24 Закону № 1798 член Вищої ради правосуддя, стосовно якого Вища рада правосуддя розглядає питання про звільнення з посади або внесення подання про звільнення з посади, не бере участі у голосуванні щодо такого рішення.

За частиною третьою статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) має зазначатися, зокрема, обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» сенат Конституційного Суду України чи Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Невідповідність Конституції України частини другої статті 24 Закону № 1798 Верховний Суд обґрунтовує тим, що члена Вищої ради правосуддя має звільняти той орган, який його призначив. Однак це твердження не ґрунтується на нормі Конституції України.

Верховний Суд також не навів обґрунтування тверджень щодо невідповідності Конституції України частини четвертої статті 24 Закону № 1798, за якою член Вищої ради правосуддя, стосовно якого Вища рада правосуддя розглядає питання про звільнення з посади або внесення подання про звільнення з посади, не бере участі у голосуванні щодо такого рішення.

Отже, є підстави для закриття конституційного провадження у справі в частині відповідності Конституції України (конституційності) частин другої, четвертої статті 24 Закону № 1798 згідно з пунктом 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX;

— пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX;

— частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX.

2. Положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Застосуванню підлягають відповідні положення законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX.

4. Закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) частин другої, четвертої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

5. Рекомендувати Верховній Раді України невідкладно привести положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX, у відповідність до цього Рішення.

6. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-r/2020 dated March 11, 2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court regarding the conformity of the separate provisions of the Laws of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402—VIII, «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and of Some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX, «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798—VIII

The subject of the right to constitutional petition — the Supreme Court — stated that the disputed provisions of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402—VIII, as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law on the Judiciary and the Status of Judges» and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX (hereinafter — the Law No. 1402), the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX (hereinafter — the Law No. 193), the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798—VIII (hereinafter — the Law No. 1798), the Law No. 1798, as amended by the Law No. 193 (hereinafter — the Law No. 1798

as amended) do not comply with Articles 6.1, 8.1, 55.2, 126.1, 126.5, 126.6, 126.7, 131.1, 131.2, subparagraph 4 of paragraph 16¹ of Section XV «Transitional Provisions» of the Constitution.

The constitutionally defined status of the Supreme Court determines the existence of relevant functions and powers. According to the Law No. 1402, the Supreme Court is the highest court in the judicial system of Ukraine, which ensures the consistency and unity of jurisprudence by the procedure and in manner established by procedural law; administers justice as a court of cassation, and in cases determined by procedural law — as a court of first or appellate instance, in the manner prescribed by procedural law; provides for the equal application of the rules of law by the courts of different specialisations in by the procedure and in the manner specified by the procedural law (Articles 36.1, 36.2.1, 36.2.6).

According to the Constitution, the powers of the Verkhovna Rada are to adopt laws (Article 85.1.3); in particular, the judiciary and the status of judges are determined only by laws (Article 92.1.14); in Ukraine, the High Council of Justice operates and takes measures to ensure the independence of judges (Article 131.1.7).

The Constitutional Court considers that the reduction of the composition of the Supreme Court by law from two hundred judges to one hundred judges without simultaneously changing its functions should be regarded as an organisational tool regulated in accordance with the provisions of Articles 125.2 and 126 of the Constitution.

The Verkhovna Rada, as the sole legislative body in Ukraine, has the power to change the quantitative composition of judges of the Supreme Court, if the bill is tabled by the President after previous consultation with the High Council of Justice. Non-compliance with this constitutional procedure does not comply with Article 6.1 of the Constitution, the principle of separation of state power, contradicts the system of checks and balances that follows from it, and constitutes an encroachment on the independence of the judiciary.

The realisation of the principle of the rule of law, the right of everyone to judicial protection, is only possible if the constitutional prescriptions on the independence of judges, which contain legal safeguards aimed at preventing any influence on the judge and the judiciary, are actually observed.

The Law No. 193 amended Article 135.3.3 of the Law No. 1402, which reduced the basic salary of a Supreme Court judge from 75 to 55 subsistence minimum wages for able-bodied persons, which was set for January 1 of the calendar year, and consequently reduced the amount of judicial remuneration.

The legislator cannot arbitrarily set or change the amount of the judge's remuneration by using its powers as an instrument of influence over the judiciary.

Pursuant to Article 131.10 of the Constitution, according to the law, bodies and institutions are set up in the justice system to ensure the selection of judges, prosecutors, their professional training, evaluation, consideration of cases regarding their disciplinary responsibility, financial and organisational support of the courts.

In order to carry out the constitutional functions of selecting and evaluating judges, the High Qualification Commission of Judges has been established under Article 92 of the Law No. 1402, which is a state collegial body of judicial administration and

operates on an ongoing basis in the justice system. The powers of the High Qualification Commission of Judges are defined in Article 93 of the Law No. 1402.

The analysis of Article 131 of the Constitution, Articles 92, 93 of the Law No. 1402 suggests that no other body or institution has been empowered to exercise the constitutional functions of selecting and evaluating judges, including the High Council of Justice.

The Constitutional Court notes that the amendment by Article 94.1 of the Law No. 1402 of the quantitative composition and the subjects of appointment of the High Qualification Commission of Judges members, without introducing a corresponding transitional period, led to the suspension of the exercise of constitutional functions in the selection and evaluation of judges, the impossibility of the High Council of Justice to exercise its specific constitutional powers, as well as created significant obstacles to the effective administration of justice and, in some cases, made it impossible for anyone to exercise their right of access to justice as a requirement of the rule of law principle.

Pursuant to Article 131.1 of the Constitution, the High Council of Justice operates in Ukraine, which deals with appeals against a decision of a relevant body to bring a judge or prosecutor to disciplinary responsibility, and decides on the dismissal of a judge (paragraphs 3, 4).

The Law No. 193 supplemented the Law No. 1798 by Article 28¹.1, according to which the Commission on Integrity and Ethics (hereinafter referred to as the Commission) is a collegial body that acts under the High Council of Justice and is formed to ensure the transparency and accountability of members of the High Council of Justice and members of the High Qualification Commission of Judges. Article 28¹.8 of the Law No. 1798, as amended, sets out the main tasks of the Commission.

The systematic analysis of Article 24.3, Article 28¹ of the Law No. 1798, as amended, paragraphs 9, 10 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 193, gives grounds to conclude that the Commission is empowered to supervise the activities of members of the High Council of Justice and judges of the Supreme Court, however, these powers have no constitutional basis. The aforementioned provisions of the Law No. 1798 as amended and the Law No. 193 are inconsistent with Articles 126, 131 of the Constitution, since the High Council of Justice is conferred the exclusive power to hold judges of the Supreme Court accountable, and these constitutional powers cannot be delegated to other bodies or institutions.

The Constitutional Court also notes that a body, an institution formed under a constitutional body, cannot be vested by law with a controlling function in respect of that constitutional body.

The issues regarding disciplinary proceedings and disciplinary action regulated by the Law No. 1798, as amended must be consistent with the constitutional principle of the independence of judges.

In addition, disciplinary action against a judge must be handled within a reasonable timeframe and procedures that fully guarantee his or her protection. Disciplinary proceedings should not involve any assessment of court decisions, since such decisions are subject to appeal and there must be filters for dealing with substantially unjustified complaints.

The analysis of the disputed provisions of the Law No. 1798, as amended, leads to the conclusion that they do not provide for a reasonable, commensurate (proportionate) and predictable procedure for disciplinary proceedings against a judge, for a just and transparent bringing a judge to disciplinary responsibility.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

The provisions of Articles 37.1, 94.1, 135.3.3 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges», paragraphs 4, 5, 6, 7, 9, 10 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance Bodies» of 16 October 2019, No. 193—IX, Articles 24.3, 28¹, 31.8, 42.1, 47.3, 48.4 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» do not comply with the Constitution of Ukraine (are unconstitutional).

The relevant provisions of the laws «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402—VIII, as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX, «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798—VIII as amended, by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judicial System and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193—IX shall be applied.

To terminate the constitutional proceedings in the case of reviewing the conformity of Articles 24.2, 24.4 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798-VIII with the Constitution pursuant to Article 62.3 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 6-rp/99 of June 24, 1999;
- No. 5-rp/2002 of March 20, 2002;
- No. 19-rp/2004 of December 1, 2004;
- No. 8-rp/2005 of October 11, 2005;
- No. 4-rp/2007 of June 18, 2007;
- No. 10-rp/2008 of May 22, 2008;
- No. 3-rp/2013 of June 3, 2013;
- No. 10-rp/2013 of November 19, 2013;
- No. 4-rp/2016 of June 8, 2016;
- No. 11-r/2018 of December 4, 2018;
- No. 2-r/2020 of February 18, 2020.

Basic Principles of the Independence of the Judiciary, Approved by UN General Assembly Resolutions 40/32 and 40/146 of 29 November and 13 December 1985;

Supplement to the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities of 17 November 2010 No. (2010) 12;

Opinion of the Advisory Council of the European Courts on request of the Committee of Ministers of the Council of Europe on standards for the independence of the judiciary and the immutability of judges of 1 January 2001 No. 1 (2001);

Opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the amendment of the law [Ukrainian] which regulates the activity of the Supreme Court and of the Judicial Governance Bodies of 9 December 2019, No. 969/2019;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case «Oleksandr Volkov v. Ukraine» of 9 January 2013.