**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **21 травня 2020 року** | **Київ** | | **№ 1466/0/15-20** |
|  | |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку до законопроекту № 3104** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням меж застосування обмежень прав)», реєстраційний № 3104 від 21 лютого 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Власенком С.В.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Керуючись статтею 131 Конституції України, статтями 3, 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням меж застосування обмежень прав)», реєстраційний № 3104 від 21 лютого 2020 року, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Власенком С.В.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

**Голова Вищої ради правосуддя А.А. Овсієнко**

|  |
| --- |
| **ЗАТВЕРДЖЕНО**  **Рішення Вищої ради правосуддя «21»травня 2020 року № 1466/0/15-20** |

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроекту № 3104

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням меж застосування обмежень прав)», реєстраційний № 3104 від 21 лютого 2020 року (далі – законопроект № 3104), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Власенком С.В.

Як вбачається з пояснювальної записки до законопроекту № 3104, його метою є удосконалення правового механізму забезпечення права особи на справедливий суд, підвищення ефективності діяльності судової системи, удосконалення дисциплінарної відповідальності суддів. Прийняття та реалізація цих заходів дасть змогу посилити утвердження в суспільстві верховенства права та законності, сприятиме відновленню довіри до суду і суддів.

Законопроектом № 3104 пропонується розширення підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, до істотних дисциплінарних проступків, що мають наслідком звільнення судді з посади, пропонується віднести винесення суддею рішення з порушенням статті 18 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), що встановлено рішенням Європейського суду з прав людини, або винесення суддею рішення про залишення без змін рішення суду нижчої інстанції, яким порушено статтю 18 Конвенції.

2. Вища рада правосуддя відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення правосуддя, процесуальних законів та загальніше будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи в якості рекомендації[[1]](#footnote-1).

Вища рада правосуддя, розглянувши запропоновані законопроектом № 3104 зміни та враховуючи позицію Національної школи суддів України щодо нього, дійшла висновку про недоцільність прийняття вказаного законопроекту з огляду на таке.

Статтею 1 Конвенції встановлено, що Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції.

Статтею 18 Конвенції передбачено, що обмеження, дозволені згідно з цією Конвенцією щодо зазначених прав і свобод, не застосовуються для інших цілей, ніж ті, для яких вони встановлені.

Стаття 18 Конвенції має на меті не допустити порушення Конвенції шляхом зловживання тими обмеженнями окремих прав і свобод, можливість використання яких (обмежень) передбачена статтею 5, пунктами 2 статей 8–11 Конвенції та статтею 2 Протоколу № 4.

Переліки підстав для обмеження окремих прав і свобод (втручання) дещо відрізняються в окремих статтях, однак усіма положеннями до зазначених підстав віднесено такі: обмеження має бути передбачено національним законом; обмеження є необхідними у демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, запобігання заворушенням чи злочинам, захисту здоров’я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб.

Статтею 18 Конвенції встановлено, що обмеження, дозволені Конвенцією, не застосовуються для інших цілей, ніж ті, для яких вони встановлені. Вказані обмеження необхідні для збереження балансу між особистими і громадськими інтересами. Кожна держава вирішує питання щодо обмежень самостійно, однак Європейський суд з прав людини залишає за собою право контролювати межі таких обмежень (втручань).

Із принципу верховенства права випливає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада. Щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури[[2]](#footnote-2).

Стаття 18 Конвенції, як правило, не має автономного значення і може застосовуватися тільки у зв’язку із іншими статтями Конвенції. Сам факт того, що обмеження конвенційних прав і свобод не відповідає усім вимогам, що допускають таке обмеження, не обов’язково ставить питання про застосування статті 18.

Розгляд питання про порушення статті 18 Конвенції можливий лише у разі, коли застосування обмеження у цілях, не передбачених Конвенцією, є основним аспектом справи[[3]](#footnote-3).

Під час розгляду справ, у яких заявники стверджують про порушення статті 18 Конвенції, Європейський суд з прав людини виходить із того, що вирішення цього питання залежить від наявності порушення прав і свобод людини, передбачених іншими статтями Конвенції.

3. Статтею 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Статтею 9 Основного Закону України передбачено, що чинні міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Розділом II Конституції України закріплено основні права і свободи людини і громадянина, які не є вичерпними, та не допускається звуження їх змісту та обсягу.

Крім цього, Конституцією України гарантовано судовий захист прав і свободи людини і громадянина.

Законодавством України визначено, що суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права.

Керівні принципи верховенства права вимагають існування гарантій незалежності судової системи. Це включає справжню рівновагу між повноваженнями законодавчої, виконавчої та судової влади – рівновагу, яка здатна забезпечити незалежний статус суддівства.

Незалежність судової влади є передумовою довіри до неї, авторитету судових органів і успішного здійснення правосуддя.

Однак слід зазначити, що незалежність судової влади не є прерогативою або привілеєм, наданими для задоволення власних інтересів судді, а є основоположним принципом, важливим елементом будь-якої демократичної держави, передумовою верховенства права і основною гарантією справедливого суду. Рішення, що руйнують основні гарантії незалежності судової системи, є неприйнятними, навіть якщо вони замасковані і можуть порушувати статтю 6 Конвенції.

Щоб захистити незалежність судової влади від неналежного тиску, потрібно з великою обережністю встановлювати межі притягнення суддів до кримінальної, цивільної й дисциплінарної відповідальності. Виконання суддею завдань щодо тлумачення закону, оцінки доказів та встановлення фактів під час розгляду справ не повинно бути підґрунтям для притягнення його до цивільної або дисциплінарної відповідальності, окрім як у випадках злочинних намірів, умисного невиконання службових обов’язків чи, можливо, грубої недбалості. Такої позиції Консультативна рада європейських суддів дотримується у Висновку № 18 (2015).[[4]](#footnote-4)

Таким чином, тлумачення закону, встановлення фактів та оцінювання доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості. Тільки умисне невиконання та неправомірні дії або, можливо, повторна серйозна або груба недбалість мають бути приводом для дисциплінарного стягнення і штрафів, кримінальної або цивільної відповідальності.

Статтею 126 Конституції України визначено, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється.

Відповідно до частини третьої статті 126 Конституції України суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Відповідно до частини другої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» скасування або зміна судового рішення не має наслідком дисциплінарну відповідальність судді, крім випадків коли скасоване або змінене рішення ухвалено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов’язків.

Закони України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» визначають підстави та процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та є достатніми для розгляду питань щодо справедливої та пропорційної їхній провині дисциплінарної відповідальності.

При цьому запропонований законопроектом № 3104 склад дисциплінарного проступку повністю охоплюється складом дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 4 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – умисне або внаслідок грубої недбалості допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини і основоположних свобод або інше грубе порушення закону, що призвело до істотних негативних наслідків.

Венеційська комісія вважає, що відповідальність суддів є допустимою лише за умови свідомого (умисного або з огляду на грубу недбалість) вчинення відповідного проступку. Тому відповідальність суддів, спричинена негативним рішенням Європейського суду з прав людини, повинна ґрунтуватися виключно на висновку національного суду про наявність умислу або грубої недбалості в діях судді. Рішення Європейського суду з прав людини не може використовуватися як єдина підстава для відповідальності суддів. Відповідальність суддів, спричинена негативним рішенням Європейського суду з прав людини, повинна ґрунтуватися виключно на висновку національного суду про наявність умислу або грубої недбалості в діях судді[[5]](#footnote-5).

Тобто передбачається необхідність дослідження обставин вчиненого порушення.

Судом у такому разі може бути орган, що має компетенцію суду стосовно притягнення судді до дисциплінарної відповідальності (квазісуд), яким в Україні є Вища рада правосуддя. Крім того, ухвалюючи рішення, Європейський суду з прав людини не скасовує рішення національного суду, а встановлює порушення прав, передбачених Конвенцією.

У запропонованому законопроекті № 3104 визнане рішенням Європейського суду з прав людини порушення статті 18 Конвенції є безумовною підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, що не відповідає міжнародним стандартам у відповідній сфері.

4. Також варто зазначити, що народним депутатом Власенком С.В. на розгляд Верховної Ради України вносився проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням меж застосування обмежень прав)» (реєстраційний № 2469 від 19 листопада 2019 року), яким було запропоновано у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» визначити нові обов’язкові підстави звільнення судді: винесення суддею рішення з порушенням статті 18 Конвенції, що визнано рішенням Європейського суду з прав людини, яке набрало статусу остаточного; винесення суддею рішення, яким залишено без змін рішення суду нижчої інстанції, яким порушено статтю 18 Конвенції, що встановлено рішенням Європейського суду з прав людини, яке набрало статусу остаточного, а також пропонувалося збільшити строк притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Вища рада правосуддя на засіданні 14 січня 2020 року ухвалила рішення № 53/0/15-20 «Про надання консультативного висновку до законопроекту № 2469», яким не підтримала його прийняття.

Законопроект № 2469 також отримав негативний висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики як такий, що суперечить Конституції України, та був повернутий суб’єкту законодавчої ініціативи.

Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на недосконалість законодавства України та необхідність дотримуватися принципу правової визначеності та «якості закону» (рішення у справах «Корецький та інші проти України», «Єлоєв проти України», «Новік проти України»). Принцип правової визначеності покликаний гарантувати ефективну дію принципу верховенства права. Він виявляє себе як на етапі правотворчості, так і на етапі правозастосування.

У Рішенні Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 зазначається, що «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).Цим Конституційний Суд України наголосив, що невизначеність, нечіткість правової норми призводить до її неоднакового розуміння та тлумачення, що в практичній площині призводить до різного застосування.

Як зазначено у пункті 44 доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов’язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків; він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку; парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів.

Відповідно до загальних вимог нормотворчої техніки проекти законів та нормативно-правових актів мають раціонально, адекватно врегульовувати суспільні відносини; правові норми, які вони містять, повинні бути стислими, чіткими і недвозначними та узгоджуватися з нормами інших законодавчих актів. Законопроект № 3104 не відповідає вимогам нормотворчої техніки, оскільки запропоновані зміни мають на меті врегулювання суспільних відносин, які достатньо та адекватно врегульовані чинним законодавством про статус суддів та не потребують вдосконалення.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя не підтримує законопроект № 3104 та вважає його прийняття недоцільним.**

1. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Klass and others v. Germany від 6 вересня 1978 року, пункт 55. [↑](#footnote-ref-2)
3. Рішення ЄСПЛ у справі Kavala v. Turkey від 10 грудня 2019 року, пункт 219. [↑](#footnote-ref-3)
4. Висновок КРЄС № 18 (2015) «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії», пункт 37. [↑](#footnote-ref-4)
5. Висновок Венеційської комісії amicus curiae brief для Конституційного Суду Республіки Молдова про право регресу держави до суддів від 13 червня 2016 року № СDL-AD(2016)015, пункт 77 (а), (в), (с). [↑](#footnote-ref-5)