

**ПРОПОЗИЦІЇ**  
**Міністерства юстиції України**  
**до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України**  
**«Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення виконання Україною**  
**взятих на себе обов'язків згідно з Конвенцією про захист прав**  
**людини і основоположних свобод»,**  
внесеного на розгляд Верховної Ради України  
народним депутатом України Мамкою Г.М.  
(реєстр. № 7463 від 13 червня 2022 року)

*до першого читання*

Міністерство юстиції України **не підтримує** проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення виконання Україною взятих на себе обов'язків згідно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» (далі – проєкт Закону) з огляду на таке.

1. Проєктом Закону пропонується внести зміни до статті 106 Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII), якими встановити, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження за ухвалення ним рішення з недотриманням положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), що встановлено Рішенням Європейського Суду з прав людини (далі – Європейський суд), яке набрало статусу остаточного. Під ухваленням суддею такого рішення необхідно розуміти ухвалення його суддею одноособово або у складі колегії суддів або нескасування такого судового рішення за наслідком його апеляційного або касаційного оскарження.

Також проєктом Закону пропонується частину дев'яту статті 109 Закону № 1402-VIII доповнити новим пунктом 8, відповідно до якого ухвалення суддею рішення з недотриманням положень Конвенції, що встановлено Рішенням Європейського Суду, яке набрало статусу остаточного, може бути визнано істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді.

При цьому проєктом Закону в частині дев'ятій з позначкою (1) вищевказаної статті Закону № 1402-VIII пропонується передбачити, що істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, є факт неодноразового (два і більше разів) ухвалення вищезазначених рішень.

Щодо цього необхідно зазначити, що визнання факту неодноразового ухвалення суддею рішень з недотриманням положень Конвенції, що встановлено Рішенням Європейського суду, яке набрало статусу остаточного, беззаперечним істотним дисциплінарним проступком не відповідає принципам здійснення дисциплінарного провадження щодо судді. Істотність дисциплінарного проступку або факт грубого нехтування обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, необхідно визначати за результатами всебічного та об'єктивного встановлення фактичних обставин справи Вищою радою правосуддя під час здійснення відповідного дисциплінарного провадження.

Водночас звертаємо увагу на те, що відповідно до статті 34 Конвенції стороною – відповідачем у справі про порушення прав, гарантованих Конвенцією, виступає «Висока Договірна Сторона», а тому Європейський суд у своєму рішенні встановлює відповідальність держави як сторони Конвенції, а не вину державного органу чи посадової особи, в тому числі судді, діяння чи рішення яких призвели до порушення Конвенції.



Європейський суд у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що до його функцій не належить розгляд недоліків у фактах або праві, ймовірно допущених національним судом, завданням Європейського суду є радше підтвердження того, чи був справедливим процес в цілому (пункт 66 рішення у справі «Ельзхольц проти Німеччини» (Elsholz v. Germany), заява № 25735/94, ECHR 2000 VIII).

Крім того, Європейський суд визначив чітку правову позицію та неодноразово підкреслював, що завдання Європейського суду полягає не в тому, щоб підміняти собою національні судові органи та/або виступати в ролі найвищої судової інстанції. Вирішення проблеми тлумачення національного законодавства та оцінка доказів є прерогативою національних органів, а саме національних судів (ухвали у справах «Гаєвський проти України» від 11 січня 2005 року, заява № 60725/00, «Шалімов проти України» від 04 березня 2010 року, заява № 20808/02, пункт 67).

Питання покладення на суддів відповідальності за винесені ними рішення, які оскаржувалися до Європейського суду і було констатовано порушення Конвенції, неодноразово розглядалося органами Ради Європи при дослідженні законодавства держав-учасниць на відповідність європейським стандартам.

Так, Комітет Міністрів Ради Європи (далі – КМРЄ) у своїх Рекомендаціях CM/Rec(2010)12 від 17 листопада 2010 року (далі – Рекомендація) звернув увагу, що незалежність судової влади лежить в основі системи правосуддя та верховенства права, має пряме відношення до сприйняття судової влади, її законності в очах суспільства і тим самим впливає на загальну довіру до суддів та судової влади як інституту.

Статтею 66 Рекомендації передбачено, що тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості.

Судді не повинні нести особисту відповідальність за випадки, коли їхні рішення були скасовані або змінені в процесі апеляційного розгляду (стаття 70 Рекомендації).

Крім того, КМРЄ здійснює посилений нагляд за групою справ, у яких Європейський суд констатував порушення незалежності та неупередженості судової влади щодо України, зокрема у справах «Олександр Волков проти України», «Куликов та інші проти України» та «Денісов проти України», в частині:

- втручання виконавчої та законодавчої гілки влади у здійснення правосуддя;
- недосконалої системи судової дисципліни;
- недостатнього захисту незалежності суддів від втручання.

23–25 вересня 2019 року відбулося чергове 1355 засідання КМРЄ, на якому делегати розглянули питання виконання Україною рішень Європейського суду у вказаній групі справ та, зокрема, закликали органи влади розглянути заходи щодо усунення будь-якого потенційного надмірного впливу та тиску на суддів відповідно до рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO).

Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) у своєму Висновку від 13 червня 2016 року № 847/2016 (далі – Висновок) наголосила, що захист суддів від відповідальності за їхні рішення є невід’ємною частиною суддівської незалежності.

Відповідно до пункту 38 Висновку вкрай важливо забезпечити, щоб судді могли належним чином здійснювати свої повноваження, не поступаючи своєю незалежністю зі страху перед тим, що потерпіла сторона, зокрема державні органи, може ініціювати проти них кримінальне переслідування або подати цивільний позов.

Допускаючи загалом можливість законодавця покласти відповідальність на суддів за їхні рішення, Венеціанська комісія звернула увагу на необхідність «забезпечити нову

процедуру, спрямовану на встановлення вини судді», а не керуватися лише встановленням Європейським судом факту порушення Конвенції (пункт 40 Висновку).

Згідно з положеннями пункту 41 Висновку Європейський суд лише встановлює відповідальність держави-відповідача. Неможливо розумно заявляти або припускати, що Європейський суд, розглядаючи передані йому справи усіх заявників, основну увагу у своїй практиці приділяє оцінці, кількісному визначенню та аналізу характеру чи ступеня вини (протиправне зловживання своїми повноваженнями, злочинний умисел або груба недбалість) кожного з тих суддів, чії національні рішення оскаржуються до Європейського суду. Це має бути предметом іншої, внутрішньої судової процедури.

Венеціанська комісія зазначила, що встановлення Європейським судом порушення Конвенції не обов'язково означає, що в першу чергу судді на національному рівні є винними чи мають піддаватися критиці лише за своє тлумачення та застосування закону і, таким чином, бути звинуваченими у порушенні.

Пунктом 75 Висновку передбачено, що відповідальність без підтвердження індивідуальної вини судовим вироком перешкоджає професійній свободі суддів тлумачити закон, оцінювати факти і розглядати докази в конкретних справах, як визначено європейськими стандартами. Відповідно до цих стандартів помилкові рішення необхідно оскаржувати в межах апеляційного провадження, а не шляхом притягнення суддів до індивідуальної відповідальності, крім випадків, коли помилка виникла внаслідок умислу або грубої недбалості з боку судді.

Крім того, у Висновку Венеціанської комісії щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, від 6–7 грудня 2019 року № CDL-AD(2019)027 зазначено, що принцип стабільності та послідовності законів як основного елемента верховенства права вимагає стабільності в судовій системі. У своїй останній думці щодо Румунії Венеціанська комісія заявила, що згідно з текстом «Мірило правовладдя» чіткість, передбачуваність, послідовність та узгодженість законодавчої бази, а також стабільність законодавства є надзвичайно важливим для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенства права. Існує чіткий зв'язок між стабільністю судової системи та її незалежністю. Довіра до судової влади може зростати лише в рамках стабільної системи.

Тобто встановлення в рішенні Європейського суду порушення прав, гарантованих Конвенцією, недостатньо для покладення відповідальності на суддів за винесені ними рішення. Виключно наявність рішення національного суду, яким буде встановлено вину судді, слугуватиме підставою для його відповідальності.

Водночас необхідно зазначити, що пунктом 22 Великої хартії суддів, прийнятої Консультативною радою європейських суддів 17 листопада 2010 року, передбачено, що судді не мають притягатися до будь-якої особистої відповідальності у зв'язку із здійсненням ними передбачених судових функцій навіть через відшкодування з боку держави, за винятком випадків умисного невиконання своїх обов'язків.

Крім того, статтею 126 Конституції України встановлено, що суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Разом з тим повідомляємо, що остаточне рішення Європейського суду, яким відповідно до статті 46 Конвенції встановлено порушення державою-учасницею прав, гарантованих Конвенцією, є обов'язковим до виконання і покладає на останню відповідальність, яка включає виплату справедливої сатисфакції за статтею 41 Конвенції, а також вжиття інших заходів для відновлення порушених прав заявника.

При цьому Європейський суд у своєму рішенні не вказує, яких саме заходів необхідно вжити для виконання остаточного рішення, оскільки згідно з Конвенцією держави мають

право залежно від обставин справи самостійно обрати заходи індивідуального та загального характеру, які відповідно до статті 46 Конвенції здійснюються під наглядом КМРС.

2. Також проектом Закону пропонується доповнити статтю 46 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (далі – Закон № 1798-VIII) новою частиною п'ятою, якою передбачити, що у разі відкриття Вищою радою правосуддя щодо судді, який займає адміністративну посаду у суді, дисциплінарної справи з підстав, визначених пунктом 8 частини дев'ятої та частини дев'ятої з позначкою (1) статті 109 Закону № 1402-VIII, такий суддя відстороняється від виконання повноважень за адміністративною посадою на час здійснення відповідного дисциплінарного провадження.

Щодо цього необхідно зазначити, що нормами Закону № 1402-VIII, які, зокрема, визначають порядок обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад, не передбачено такого заходу до судді, як відсторонення його від виконання повноважень за адміністративною посадою.

При цьому з положень проекту Закону та пояснювальної записки до нього не зрозуміло, яка є необхідність застосування такого заходу до судді, як відсторонення його від виконання адміністративних повноважень. Застосування такого заходу до судді не впливатиме на забезпечення права особи на справедливий суд, яке є метою проекту Закону, оскільки не позбавить такого суддю права на здійснення ним правосуддя.

Так, відповідно до статті 20 Закону № 1402-VIII перебування судді на адміністративній посаді в суді не звільняє його від здійснення повноважень судді відповідного суду, передбачених цим Законом.

3. Пунктом 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується доручити Вишій раді правосуддя одноразово здійснити перевірку щодо наявності підстав для дисциплінарної відповідальності кожного судді на предмет ухвалення рішення з недотриманням положень Конвенції, що встановлено Рішенням Європейського Суду, яке набрало статусу остаточного, на підставі отриманої Вищою радою правосуддя дисциплінарної скарги або за ініціативи члена Вищої ради правосуддя. Предметом перевірки є судові рішення, Рішення Європейського Суду щодо яких набули статусу остаточних не пізніше 10 років до дня набрання чинності цим Законом.

Строк вказаної у цьому пункті перевірки не може перевищувати шести місяців з дня набрання чинності цим Законом. Перевірка здійснюється у порядку, передбаченому Законом № 1798-VIII для здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів.

Щодо запропонованого проектом Закону предмета перевірки судових рішень, Рішення Європейського Суду щодо яких набули статусу остаточних не пізніше 10 років до дня набрання чинності цим Законом, необхідно зазначити, що приписами статті 58 Конституції України встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

У рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2000 року № 6-рп/2000 зазначено, що закріплений у Конституції України принцип неприпустимості зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів полягає в тому, що його приписи поширюються на правовідносини, які виникли до набрання ними чинності, за умови, якщо вони скасовують або пом'якшують відповідальність особи.

Разом з тим проектом Закону не визначено механізму проведення Вищою радою правосуддя одноразової перевірки наявності підстав для дисциплінарної відповідальності суддів за ухвалення рішення з недотриманням положень Конвенції, що встановлено Рішенням Європейського Суду, яке набрало статусу остаточного.

4. Також до положень проекту Закону висловлюємо такі зауваження щодо невідповідності вимогам нормопроектувальної техніки.

4.1. Проектом Закону пропонується доповнити статтю 42 Закону № 1798-VIII новою частиною першою з позначкою (1), відповідно до якої дисциплінарне провадження

розпочинається протягом 30 днів після набрання статусу остаточного Рішення Європейського Суду, яким встановлено, що при ухваленні суддею рішення, у його розумінні, викладеному у примітці до статті 106 Закону № 1402-VIII, було недотримано положення Конвенції.

Щодо цього слід зазначити, що норми вищевказаної статті Закону № 1798-VIII містять загальні положення стосовно дисциплінарного провадження щодо суддів, а тому внесення до неї змін щодо розгляду дисциплінарних проваджень з конкретної підстави є недоцільним та не відповідає вимогам нормопроектувальної техніки.

Також згідно з вимогами нормопроектувальної техніки у разі посилань у тексті закону, зокрема, на частини статей вони пишуться словами.

4.2. Зі змісту частини п'ятої статті 46 Закону № 1798-VIII в редакції проекту Закону вбачається, що запропонована проектом Закону редакція містить відсилку на неіснуючі норми статті 109 Закону № 1798-VIII, у вказаних положеннях, імовірно, повинна бути відсилка на норми статті 109 Закону № 1402-VIII.

4.3. Крім того, кожен законопроект має назву, яка є складовою частиною офіційного тексту закону. У назві закону стисло (в кількох словах) викладається зміст закону. Проте назва проекту Закону не відображає його змісту щодо доповнення положеннями, які регулюють підстави та порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

Проект Закону в комітетах та на пленарних засіданнях Верховної Ради України супроводжуватиме заступник Міністра юстиції України відповідно до розподілу функціональних повноважень.

**Міністр юстиції України**

**Денис МАЛЮСЬКА**