



РІШЕННЯ № 107

Про схвалення звернення щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»

«21» вересня 2019 року

м. Одеса

Рада адвокатів України, обговоривши пропозицію Голови Ради адвокатів України Ізвіткової Л.П. про звернення Ради адвокатів України щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» № 1008 від 29 серпня 2019 року, з урахуванням зміни моделі формування цим законопроектом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України як органу суддівського врядування, виключення адвокатури з кола суб'єктів призначення членів ВККС України, обмеження права адвокатури як суб'єкта формування Вищої ради правосуддя тощо,

врахувавши пропозиції членів Ради адвокатів України, керуючись статтею 55 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Положенням про Раду адвокатів України, Регламентом Ради адвокатів України, **вирішила:**

1. Включити до порядку денного засідання Ради адвокатів України, затвердженого рішенням Ради адвокатів України від 20 вересня 2019 року № 92, наступне додаткове питання: «Про звернення Ради адвокатів України щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» № 1008 від 29 серпня 2019 року».
2. Звернутися до Президента України, Кабінету Міністрів України, Голови Верховної Ради України, Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, Голови Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Голови Комітету з питань бюджету, Голови Комітету з питань антикорупційної політики, Голови Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом, депутатським фракціям і групам Верховної Ради України та позафракційним народним депутатам, а також до міжнародних організацій, у тому числі

до моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи, із зверненням щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» № 1008 від 29 серпня 2019 року, що додається.

3. Секретарю Ради адвокатів України про прийняте рішення повідомити на офіційному веб-сайті Національної асоціації адвокатів України.

Голова Ради адвокатів України /підпис/ **Л.П. Ізовітова**

Секретар Ради адвокатів України /підпис/ **І.В. Колесников**



Затверджено рішенням
Ради адвокатів України
№107 від 21.09. 2019 р.

**ЗВЕРНЕННЯ РАДИ АДВОКАТІВ УКРАЇНИ
ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ЩОДО
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ»
(реєстр. № 1008)**

Засвідчуємо Вам свою повагу, та враховуючи попередні звернення Національної асоціації адвокатів України до Голови Верховної Ради та Голови Комітету Верховної Ради з питань правової політики з проханням утриматись від прийняття змін до законодавства, які стосуються ролі адвокатури як незалежного конституційного інституту захисту прав і свобод людини, без консультацій з єдиною професійною організацією адвокатури, звертаємося до Вас з приводу наступного.

Конституцією України передбачено **незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Ця норма стосується не лише напрямку зовнішньої політики, але і стандартів внутрішньої політики.**

Очевидно, що членство в Європейському Союзі, яке також закріплено в Конституції як стратегічний курс України, передбачає зміцнення усіх принципів та інституцій, притаманних правовій державі. Це незалежна судова влада, незалежний самоврядний інститут адвокатури, дотримання принципів верховенства права, гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина, безперешкодний та рівний доступ до правосуддя.

Угода про Асоціацію, укладена між Україною та Європейським Союзом, передбачає Діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод. Стаття 14 цієї угоди передбачає, що в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Цілями такого співробітництва визначені «зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод».

У відповідності до цієї Угоди, рекомендацій Ради Європи, ПАРЕ та згідно з оцінками Венеціанської комісії з 2014 року в Україні було прийнято законодавство, у тому числі конституційні зміни в частині правосуддя і закони «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя».

Судова реформа, яка реалізована на підставі цього масиву законодавства, позитивно оцінена експертами Ради Європи у звіті «Оцінка судової реформи 2014-2018 в Україні та її відповідність стандартам та рекомендаціям Ради Європи», складеному у квітні 2019 року.

На жаль, сьогодні ми бачимо, що відбувається прискорений процес внесення змін до законодавства, який несе серйозні виклики дотриманню принципів правової держави і загрожує зниженню досягнутого рівня стандартів Ради Європи в сфері правосуддя. Про це уже сигналізує офіційна позиція представництва Європейського Союзу в Україні і посольства Канади в Україні щодо проекту закону №1008 про органи судового самоврядування та законопроект №1032 про реформу органів прокуратури, яка була поширена 11 вересня 2019 року. Зокрема, ключові міжнародні партнери відзначили, що «є ризики, що непродумані кроки по

зміні чинного законодавства, що регулюють діяльність судової влади, адвокатури, прокуратури ставлять під сумнів надійність України як партнера ключових європейських інституцій». У цьому документі вказано на необхідність «розпочати ретельний консультативний процес щодо вищезгаданих законопроектів та залучити до нього відповідних правничих експертів, громадянське суспільство і міжнародне співтовариство».

Законопроект №1008 наразі прийнятий у першому читанні без належних консультацій з професійною адвокатською спільнотою. Це суперечить міжнародним стандартам, насамперед, Основним принципам ООН про роль юристів, які передбачають залучення професійної організації адвокатури до розробки профільного законодавства.

З 2015 року в ході судової реформи адвокатура отримала право на участь у формуванні органу суддівського урядування. Надання такого права відповідає європейським практикам, адже надає адвокатурі як суспільному незалежному від держави самоврядному інституту можливість делегувати через демократичні процедури адвокатів до складу ВККСУ та ВРП. Водночас, **законопроект №1008 пропонує відступ від цієї практики і звужує роль адвокатури як суб'єкта формування цих органів.** Це суперечить рекомендаціям міжнародних інституцій щодо посилення ролі громадських інституцій у формуванні органів суддівського урядування. Більше того, ураховуючи потребу у юридичній обізнаності у доволі складних процедурах добору суддівських кадрів та практичному розумінні якості судочинства, **вважаємо за доцільне збільшити удвічі представництво адвокатури України у складі ВККСУ в ході подальших змін до законодавства.**

Пропонована у законопроекті модель формування ВККСУ порушує міжнародні стандарти не тільки адвокатського, але і суддівського урядування. Зокрема, Європейською хартією про статус суддів передбачено, що незалежний орган суддівського урядування має складатися з щонайменше половини суддів, які обираються самими судьями. Ця рекомендація має безумовно бути дотримана в ході змін до профільного законодавства.

Непринятною є пропозиція з дня набрання законопроектом чинності припинити повноваження усіх членів ВККСУ. На практиці, це призведе до тривалого штучного блокування конкурсів на заповнення суддівськими кадрами судів першої та апеляційної інстанцій усіх юрисдикцій. На тлі наявної кричущої нестачі суддівських кадрів у зазначених інстанціях відбудеться погіршення ситуації. Громадяни стикнуться з тотальним порушенням їхніх конституційних прав на доступ до правосуддя і справедливий суд, а розгляд судових справ не відповідатиме принципу розумності строків. За таких обставин, ефективний захист прав і свобод громадян, а це є конституційною функцією адвокатури, перетвориться на фікцію.

Аналогічно, законопроект №1008 у неприпустимий спосіб обмежує права адвокатури як суб'єкта формування Вищої ради правосуддя. Відповідно до чинних законів «Про Вищу раду правосуддя» та «Про адвокатуру і адвокатську діяльність», 2 членів ВРП обирає з'їзд адвокатів. Рішення про їхнє звільнення, за чинним законодавством, має приймати з'їзд адвокатів. Наразі законом «Про Вищу раду правосуддя» визначено, що рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади ухвалюється органом, що обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, за поданням Вищої ради правосуддя. У застосуванні цього права адвокатура довела свою ефективність, наприклад, відкликавши достроково з посади одного з членів ВККСУ за рішенням з'їзду адвокатів 15 лютого 2019 року. Підставами для висловлення недовіри та звільнення рішенням з'їзду стали порушення приписів закону «Про судоустрій і статус суддів» та недотримання вимог закону «Про очищення влади», зокрема, непроходження належних перевірок, а також листи від ВККСУ та звернення суддів.

Натомість, Законопроектом передбачено, що рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади з підстав, визначених пунктами 3-6 частини першої статті 24, затверджується Вищою радою правосуддя на підставі подання новоствореного органу - Комісії з питань доброчесності та етики протягом п'яти днів з моменту внесення такого подання.

Викликає серйозну тривогу **пропозиція про створення Комісії з питань доброчесності та етики при Вищій раді правосуддя та надання їй широких повноважень, які дозволяють пряме зовнішнє втручання у діяльність ВРП та її членів.** Законопроектом передбачено, що 3 із 6 членів цієї комісії є міжнародними експертами, при цьому критерії їхнього відбору та кваліфікаційні вимоги не деталізовано. Більше того, міжнародні експерти мають ширший обсяг прав у порівнянні з іншими 3 членами комісії (до прикладу, без присутності 2 міжнародних експертів засідання комісії не є повноважними).

Законопроект надає Комісії повноваження, зокрема щодо здійснення контролю за дотриманням членом Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України критеріїв доброчесності, етичних стандартів судді як складової професійної етики члена Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та за прозорістю у діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Наведене не узгоджується з нормами законодавства України та міжнародними стандартами.

Створення подібної комісії та надання їй таких повноважень є прямим порушенням принципу незалежності ВРП як конституційного органу суддівського врядування, що має ключовий вплив на формування суддівського корпусу та забезпечення діяльності судової влади. Фактично, закладається неприйнятний механізм зовнішнього впливу і політичного тиску на ВРП і ВККСУ і судову систему України в цілому. Зазначене створює загрозу не лише незалежності конституційного органу, але й суверенітету держави Україна як такому. Тому вважаємо за необхідне виключити з проекту Закону положення про зазначену Комісію.

Окрім того, вбачаємо очевидні ризики незалежності членів ВРП, у тому числі і обраних до складу ВРП адвокатурою, у пропозиції виключити положення про ухвалення рішень Вищої ради правосуддя в нарадчій кімнаті (ст. 34 чинного закону).

У Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства зазначено, що судова рада також зобов'язана уникати будь-якого зовнішнього тиску політичного, ідеологічного чи культурного характеру, гарантувати необмежену свободу суддів вирішувати справи безсторонньо, відповідно до їхнього сумління та тлумачення фактів відповідно до чинних правових норм. Наголошуємо на тому, що принцип роботи колегіального органу передбачає прийняття єдиного рішення за результатами спільного аналізу та обговорення саме в нарадчій кімнаті з метою недопущення будь-якого стороннього впливу на думку членів органу.

Отже, запропоновані зміни до закону у частині ліквідації нарадчої кімнати при ухваленні рішень ВРП породжують незаконний вплив, тиск або втручання у незалежність члена Вищої ради правосуддя і суперечать частині четвертій статті 21 Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

Надзвичайний ризик для забезпечення гарантій всього обсягу конституційних прав громадян становить пропозиція законопроекту щодо скорочення кількісного складу Верховного суду з 200 до 100. За наявної кількості у понад 66 тисяч нерозглянутих справ у Верховному суді, скорочення кількості суддів заблокує доступ до касаційної інстанції на найближчі роки; прогнозованим строком отримання рішення стане 5-6 років. Навіть за наявної кількості суддів у Верховному суді майже 90% проваджень розглядається у порядку письмової процедури без виклику сторін. Це порушує повноту реалізації конституційного права громадян на професійну правничу допомогу, адже адвокати не мають можливості представити суду аргументи сторони захисту. Наразі сам Верховний суд констатує, що правосуддя не завжди може здійснюватись у межах розумних строків. Фактично, в результаті буде знівельована ст.55 Конституції України: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

НААУ переконана, що реалізація положень законопроекту № 1008 послабить роль адвокатури у розбудові правової держави та позбавить реальних гарантій захисту від стороннього впливу суддів, членів ВРП і ВККС України. Конституційні права громадян, гарантовані Конституцією України, Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод перетворяться на декларації.

Наведене, безумовно, потягне за собою чисельні звернення як до національних судових інституцій, так і до відповідних міжнародних судових установ, органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, зокрема, Європейського суду з прав людини.

Національна асоціація адвокатів України вважає, перш за все, що законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» не може бути ухвалений без висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії).

Висновки й рекомендації Венеціанської Комісії з конституційно-правових питань є певним еталоном, за яким оцінюють відповідність правових основ функціонування держави загальноєвропейським стандартам демократії, захисту прав людини й верховенства права.

При Президентові України створено Комісію з питань правової реформи, основними завданнями якої є саме сприяння подальшому розвитку правової системи України на основі конституційних принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини і громадянина з урахуванням міжнародних зобов'язань України. А тому, вважаємо, що законопроект № 1008, який зачіпає найважливіші та найчутливіші сфери життя українського суспільства, повинен бути спрямований також для обговорення до цієї Комісії.

За таких обставин та враховуючи що положення законопроекту № 1008 не пройшли попереднього обговорення ані з представниками суддівського корпусу, ані з представниками професійної спільноти та громадянського суспільства, ані з представниками міжнародних партнерів України, такими як Рада Європи,

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Європейський Союз, ОБСЄ, США та Канада тощо, **закликаємо Вас провести доопрацювання цього законопроекту у демократичний, прозорий і професійний спосіб, з обов'язковим зверненням до Венеціанської комісії за висновком щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування».**
