

Венеція, 19 червня 2015 року

CDL-AD(2015)013

Ориг. англ.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

ВИСНОВОК

**ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН
ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ
ЩОДО НЕДОТОРКАНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ
ТА СУДДІВ**

**Прийнятий Венеціанською комісією
на її 103-му пленарному засіданні
(м. Венеція, 19-20 червня 2015 року)**

на основі коментарів

**п. Серджіо Бартоле (заступника члена Комісії, Італія)
пані Ганни Сухоцької (члена Комісії, Польща)
п. Каарло Туорі (члена Комісії, Фінляндія)**

I. Вступ

1. У листі від 14 травня 2014 року Спікер українського парламенту (Верховної Ради України) Володимир Гройсман звернувся до Венеціанської комісії з проханням надати висновок щодо проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)” (далі – Законопроект – CDL-REF(2015)006).
2. Комісія запросила п. Бартоле, пані Сухоцьку та п. Туорі виступити доповідачами з цього питання.
3. На своєму 102-му пленарному засіданні (м. Венеція, 20-21 березня 2015 року) Венеціанська комісія обмінялася думками щодо Законопроекту з віце-спікером Верховної Ради України Оксаною Сироїд та Заступником Глави Адміністрації Президента України Олексієм Філатовим.
4. Цей висновок був прийнятий Венеціанською комісією на її 103-му пленарному засіданні (м. Венеція, 19-20 червня 2015 року).

II. Попередні зауваження

5. 5 лютого 2015 року Верховна Рада України подала Законопроект до Конституційного Суду України для отримання висновку щодо його відповідності Конституції України. Суд визнав Законопроект таким, що відповідає Конституції.
6. 3 березня 2015 року Президент України створив Конституційну комісію, в межах якої було сформовано три підкомісії (з питань децентралізації, судових питань та прав людини). Робота підкомісії з судових питань, ймовірно, частково покриває положення Законопроекту щодо недоторканності суддів. Венеціанську комісію запросили взяти участь у роботі Конституційної комісії, в якій її представляє пані Сухоцька, що є одним із доповідачів у цьому висновку.
7. Цей Висновок базується на англomовному перекладі Законопроекту, який може не точно відображати оригінальний текст з усіх питань. Тому деякі з піднятих питань викликані скоріше перекладом, аніж змістом відповідних положень.

III. Депутатська недоторканність

8. Законопроект виключає частини першу та третю статті 80 стосовно депутатської недоторканності. Частина перша статті 80 передбачає, що “Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність”, тоді як частина третя статті 80 встановлює, що “Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної

відповідальності, затримані чи заарештовані”. Проте частина друга статті 80 залишатиметься в силі. Відповідно до цього положення, “Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”.

9. У своєму Звіті про предмет застосування та зняття депутатських імунітетів (CDL-AD(2014)011) Венеціанська комісія вказала на відмінність між відсутністю відповідальності та недоторканністю членів парламенту. “Відсутність відповідальності” – це “імунітет від будь-якого судового провадження за голосування, вираження поглядів та думок під час виконання своїх професійних обов’язків парламентаря; іншими словами, це свобода слова, ширша, ніж у звичайних громадян”.

10. У свою чергу, термін “недоторканність” (чи “формальний імунітет”) означає “спеціальний правовий захист обвинувачених у порушенні закону парламентарів, зазвичай, від арешту, затримання та судового переслідування без надання згоди на це палатою парламенту, членами якої вони є”¹. Стосовно цього розмежування, частина друга статті 80 Конституції України, яка залишиться в силі після внесення запропонованих змін, стосується відсутності відповідальності, тоді як частина третя статті 80, яку буде виключено, зосереджується на недоторканності.

11. У Звіті Венеціанської комісії пояснюється, що обидві форми парламентського імунітету направлені на гарантування парламенту робочих умов. Історично склалося, що їх метою було блокування залякувань, особливо з боку виконавчої влади, а також судової влади, коли та не була неупередженою.

A. Відсутність відповідальності

12. Відсутність відповідальності зосереджується на гарантуванні свободи вираження поглядів та свободи слова членів парламенту для сприяння вільним парламентським дебатам. Положення про відсутність відповідальності можна знайти у більшості конституцій; вони є частиною європейської конституційної спадщини. Венеціанська комісія стверджувала, що незважаючи на існування загальних положень про свободу слова в національних конституціях і міжнародних документах з прав людини “національні норми щодо відсутності в парламентарів відповідальності все ще є законним елементом конституційного права, обґрунтованим необхідністю ефективного забезпечення особливих потреб у свободі політичних дебатів у демократично обраному представницькому зібранні”²,

¹ Звіт Венеціанської комісії CDL-AD(2014)011, п. 11.

² Звіт Венеціанської комісії CDL-AD(2014)011, п. 84.

навіть якщо основну сферу захисту сьогодні здебільшого охоплює стаття 10 ЄКПЛ”³.

13. Тому частина друга статті 80, яка залишається, не викликає критичних зауважень з точки зору європейських стандартів чи попередніх висновків Венеціанської комісії.

В. Недоторканність

14. З іншого боку, депутатська недоторканність є більш спірним питанням, аніж відсутність відповідальності. У країнах з усталеною демократією можлива загроза з боку виконавчої влади, включаючи прокурорів, втратила велику частину своєї колишньої ваги як виправдання для виключення з принципу рівності, яке неодмінно тягне за собою недоторканність. У добре функціонуючій політичній системі, побудованій на усталеній системі верховенства права, члени парламенту користуються належним захистом, що забезпечується іншими механізмами, та не потребують спеціального імунітету такого типу.

15. Багато нових демократичних країн обрали застосувати у своїх конституціях досить широке поняття депутатської недоторканності. Його можна було розуміти як чітку ознаку гарантування дійсної автономії парламенту в межах системи поділу влади. Як Венеціанська комісія зазначила у своєму Звіті, у деяких нових демократичних країнах Центральної та Східної Європи недоторканність все ще можна вважати вагомим підґрунтям для конституційних положень щодо недоторканності.⁴ У країнах, в яких все ще не укріпилося верховенство права, може існувати справжня причина побоюватися того, що уряд намагатиметься неправдиво звинувачувати політичних опонентів та що суди піддаватимуться політичному тиску.

16. Проте у деяких з цих країн недоторканність не була знята навіть у випадку, коли це слід було зробити, що викликало критичні зауваження, зокрема, через те, що вона створює перешкоду для боротьби з корупцією. Комісія відзначила, що часто нові демократичні країни найбільше піддаються політичній корупції, а зловживання недоторканністю може загрожувати демократії. Парадокс депутатської недоторканності полягає у тому, що вона “може як сприяти демократичному розвитку, так і підірвати його”⁵. Таким чином, недоторканність може перешкоджати боротьбі з корупцією у тих же державах, до яких все ще може мати відношення аргумент про загрози.

³ Звіт Венеціанської комісії CDL-AD(2014)011, п. 89. У Звіті вказано на деяке варіювання у точному обсязі відсутності відповідальності в парламентарів. Часто зустрічаються винятки стосовно наклепів чи образ, п. 69.

⁴ Звіт Венеціанської комісії CDL-AD(2014)011, п. 29.

⁵ Звіт Венеціанської комісії CDL-AD(2014)011, п. 29.

17. Не існує чітко визначених європейських стандартів, які б вимагали відсутності відповідальності чи недоторканності. Держави володіють правом вибору в даному питанні. Переваги та недоліки недоторканності потребують аналізу та детального розгляду із врахуванням особливостей країни, зокрема, стану розвитку верховенства права.

18. Дійсно, боротьба з корупцією є основним виправданням для обмеження депутатської недоторканності. Однак у політичній системі з вразливою демократією, такою як в Україні, де, як було поінформовано Венеціанську комісію, широко поширена судова корупція, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту⁶.

19. Щоб запобігти можливості політично мотивованих звинувачень або арештів, можна передбачити інші процесуальні гарантії. Однією з таких можливостей є запровадження гарантій, що нагадують ті, які існують в Італії. Меншість членів парламенту (наприклад, одна третина) матиме право оскаржувати до Конституційного Суду затримання і судове переслідування члена парламенту. Прокурори і звичайні судді будуть зобов'язані інформувати парламент про порушення кримінальної справи відносно члена парламенту та про видачу ордера на його арешт. Протягом зазначеного строку парламентська меншість зможе оскаржити ці заходи до Конституційного Суду, а дія останніх буде призупинена до прийняття рішення Конституційним Судом.

20. У будь-якому випадку, недоторканність “за жодних обставин не повинна захищати від досудових розслідувань, оскільки вони проводяться таким чином, щоб надміру не турбувати парламентаря. Дійсно, розслідування може мати вирішальне значення для встановлення фактів у справі, і його слід проводити в той час, поки справа ще “свіжа”, а не роками потому, коли спливе термін імунітету.”⁷

IV. Суддівський імунітет

21. Законопроект також змінює орган, уповноважений скасовувати суддівський імунітет. Відповідно до чинної частини третьої статті 126 Конституції України, “суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом”. Це положення буде замінено наступним: “Суддя не може бути без згоди Вищої ради юстиції затриманий та до нього не може бути застосовано запобіжний захід у виді тримання під вартою до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання при вчиненні або безпосередньо після

⁶ У двох попередніх висновках щодо України Венеціанська комісія підкреслила, що в Україні не слід скасовувати недоторканість народних депутатів, CDL-INF(2000)014, п. 14-17, CDL-INF(2001)011, п. 3.

⁷ Звіт Венеціанської комісії CDL-AD(2014)011, п. 159.

вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи”.

22. Більше того, у формі пункту 2 до статті 129 будуть додані такі положення: “притягнення суддів до юридичної відповідальності здійснюється на загальних підставах. Судді не можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності за діяння, вчинені у зв'язку зі здійсненням правосуддя, крім випадків ухвалення завідомо неправосудного судового рішення, порушення присяги судді або вчинення дисциплінарного правопорушення.”

23. Жорстких європейських стандартів щодо недоторканності суддів не існує. У даному питанні держава володіє значною свободою розсуду. Таким чином, визначення юридичної відповідальності за відправлення правосуддя є специфічним для кожної держави.

24. Перекладення повноважень скасовувати недоторканість суддів з парламенту, який є політичним органом, на Вищу раду юстиції є схвальним. Не дивлячись на те, що в декількох своїх висновках Венеціанська комісія наполягала на тому, що склад Вищої ради юстиції слід змінити, надання Вищій раді юстиції компетенції щодо скасування недоторканості суддів є значно кращим рішенням, аніж теперішній стан речей. Маємо сподівання, що триваюча робота Конституційної комісії вирішить проблему незалежності Вищої ради юстиції. Запропоновані зміни до частини третьої статті 126, в принципі, призведуть до зміцнення незалежності судової влади.

25. Венеціанська комісія послідовно зазначала, що судді не повинні отримувати вигоду від загальної недоторканості, а скоріше повинні мати лише функціональний імунітет, тобто імунітет від дій, вчинених в ході виконання ними своїх функціональних обов'язків. “Хоча для забезпечення суддівської незалежності від неналежного зовнішнього впливу потребуються функціональні гарантії, широкий імунітет не потрібен. Незалежність суддів не залежить від широкого імунітету, а судді повинні відповідати за будь-які інкриміновані їм злочини, припускаючи, що в їх повному розпорядженні знаходяться звичайні процедури захисту, оскарження та інші елементи верховенства права.”⁸

26. Згідно з інформацією, отриманою Венеціанською комісією, цей принцип відображений у словосполученні “на загальних підставах” у частині другій статті 129. Цей термін слід тлумачити у світлі другого речення, що звужує сферу відсутності відповідальності суддів до дій, вчинених в процесі відправлення правосуддя. Як наслідок, до суддів немає привілейованого ставлення, якщо вони вчинили кримінальні правопорушення, не пов'язані з

⁸ Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2013)008, п. 54.

прийняттям судових рішень; вони несуть відповідальність на “загальних підставах”, тобто, як будь-які інші особи.

27. Більше того, Венеціанська комісія неодноразово критикувала “порушення присяги” в якості підстави для звільнення суддів з посад.⁹ Ця підстава є занадто невизначеною і може анулювати захисний ефект, що виникає внаслідок обмеження правової відповідальності. Венеціанська комісія зазначає, що відповідне конституційне положення наразі обговорюється в Конституційній комісії.

28. Нарешті, набрання чинності змінами до Конституції не повинно залежати від набрання чинності змінами до закону щодо повноважень Вищої ради юстиції. Закони мають слідувати Конституції, і якщо немає законодавчої бази, Вища рада юстиції повинна безпосередньо застосовувати Конституцію. Враховуючи те, що нещодавно Вища рада юстиції почала функціонувати згідно з новими нормами, це останнє положення перестає бути актуальним.

V. Висновки

29. Венеціанська комісія схвалює той факт, що проект змін до Конституції України передає повноваження скасовувати суддівську недоторканність від парламенту до Вищої ради юстиції. Комісія переконано сподівається, що триваюча конституційна реформа перетворить Вищу раду юстиції у справді незалежний орган.

30. Проте Законопроект повинен бути чітко сформульований, а такий невиразний термін як “порушення присяги” слід вилучити не тільки з положення про скасування недоторканності, але й з підстав для звільнення суддів з посад.

31. Венеціанська комісія визнає, що недоторканність може бути перешкодою для боротьби з корупцією. Тим не менше, Комісія вважає, що поточний стан верховенства права в Україні ще не дозволяє повністю скасувати депутатську недоторканність. Таким чином, Комісія рекомендує запровадити інші механізми, що можуть запобігти втручанню в діяльність парламенту і в той же час сприяти боротьбі з корупцією.

32. Венеціанська комісія залишається відкритою для допомоги українській владі у разі її звернення.

⁹ Висновки Венеціанської комісії CDL-AD(2015)007, п. 52; CDL-AD(2013)014, п. 24, CDL-AD(2013)014, п. 52.