



**Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6
Європейської конвенції з прав людини**

Аналіз

**Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя за 2019 рік
«Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні»**

Короткий виклад

Липень 2020 року

1. Вища рада правосуддя (ВРП) звернулася із запитом щодо проведення аналізу Щорічної доповіді ВРП за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» (Доповідь) у контексті її відповідності стандартам Ради Європи та раніше наданим рекомендаціям. Крім того, ВРП передбачала отримати допомогу в організації низки заходів, спрямованих на обговорення цієї щорічної доповіді, та відповідних експертних рекомендацій від представників центральних та регіональних органів влади, міжнародних і громадських організацій. Доповідь – важливий інструмент моніторингу імплементації принципів зовнішньої та внутрішньої незалежності судової влади в Україні та контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у групі справ «Олександр Волков проти України»¹.
2. Цей запит було надіслано та виконано проєктом Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проєкт), який фінансується Фондом з прав людини та імплементується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Для проведення аналізу та його презентації на подальших заходах Проєкт залучив доктора юридичних наук Діану Коватчеву, яка вже брала участь у заходах з обговорення Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів за 2018 рік,.
3. Цей аналіз підготовлено на основі скороченої версії Доповіді, яку Вища рада правосуддя надала Проєкту. Методологія розробки цього аналізу відповідає Методиці підготовки щорічних доповідей ВРП (Керівним принципам Ради Європи). Керівні принципи Ради Європи розроблено у 2017 році в рамках попереднього проєкту Ради Європи з тим, щоб надати пропозиції щодо можливих варіантів змісту щорічних доповідей та розробити критерії оцінювання рівня судової незалежності. Проєкт також надав експертці необхідні документи, серед яких – висновки Венеційської комісії², рішення ЄСПЛ, рішення Конституційного Суду України³, висновки Консультативної ради європейських суддів (КРЕС), інші українські законодавчі документи, публічні доповіді, висновки експертів та інші аналітичні дослідження, що стосуються судової реформи в Україні, яка розпочалася у 2019 році.
4. Мета аналізу – здійснення дослідження щодо відповідності Доповіді чинним стандартам Ради Європи та Керівним принципам Ради Європи. Крім того, в аналізі передбачено висновки та рекомендації щодо покращення змісту, структури, а також посилення впливу Доповіді на забезпечення судової незалежності в Україні.
5. У контексті судової реформи в Україні щорічні доповіді Вищої ради правосуддя – важливий інструмент для розв'язання низки проблемних питань, пов'язаних із судовою незалежністю, та привернення до них уваги державних установ, громадськості й засобів масової інформації.
6. Важливою перевагою Доповіді є те, що у ній велику увагу приділено поточним заходам, пов'язаним із реформування судової системи в 2019 році. Крім того, тут також поставлено серйозний акцент щодо посягань на незалежність суддів та

¹ До групи справ Волкова входять такі справи ЄСПЛ: «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013 р. (заява № 21722/11); «Куликов та інші проти України» від 19.01.2017 р. (заяви № 5114/09 та 17 інших); «Денісов проти України» від 25.09.2018 р. (заява № 76639/11).

² Див. висновок 969/2019 Венеційської комісії щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, який стосувався змін, внесених законом № 193.

³ Див. рішення Конституційного Суду України № 2-р/2020 та № 4-р/2020.

судової влади. У цьому контексті Доповідь сприяє виконанню рішень ЄСПЛ, які входять до групи справ Волкова, що стосується питань, пов'язаних із незалежністю та неупередженістю судової влади й реформування системи суддівської дисципліни та просування по службі суддів⁴.

7. Доповідь складається зі вступу, двох частин та висновків. Першу частину присвячено важливим подіям, заходам та проблемам, які впливають на судову незалежність. У другій частині проаналізовано випадки втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя. Такий підхід варто оцінювати позитивно, оскільки Доповідь, з одного боку, відображає низку питань щодо судової незалежності, а з другого – аналізує актуальні питання, зокрема, законодавчі зміни, що відбулися внаслідок прийняття Закону України № 193-IX (останній містить суперечливі ідеї щодо впровадження судової реформи та функціонування Вищого антикорупційного суду).
8. Загалом Доповідь значною мірою відповідає стандартам Ради Європи, зокрема Керівним принципам Ради Європи, та відображає їхні основні рекомендації. Щодо рекомендацій аналізу, то вони стосуються створення умов для більш ефективного розповсюдження Доповіді, інформування про неї громадськості, а також створення передумов для залучення ширшого кола сторін, що значно посилює вплив цього документа на забезпечення судової незалежності.

Всеохопність Доповіді

9. Відповідно до тексту Доповіді Вища рада правосуддя обрала підхід, який надає перевагу підготуванню великих та детальних щорічних доповідей. Такий підхід більш прийнятний для України, адже судова реформа залишається пріоритетною у порядку денному, до законодавства часто вносять зміни та існує низка проблемних питань, які потребують швидкого реагування й вирішення. Водночас рекомендується готувати короткий огляд щорічних доповідей Вищої ради правосуддя (до 30 сторінок) для стислого та вичерпного викладу проблемних питань, а також акцентування уваги на важливих рекомендаціях. Такий короткий огляд щорічних доповідей потрібно перекладати англійською мовою для їх широкого розповсюдження.

Об'єктивність Доповіді

10. У Доповіді зроблено акцент на низці важливих питань. З одного боку, вони стосуються правових положень нового законодавства, що суперечать принципу незалежності судової влади. Така невідповідність була пізніше підтверджена Конституційним Судом України у його рішеннях № 2-р/2020 та № 4-р/2020. З другого боку, у Доповіді підкреслено, що виконавча і законодавча гілки влади не враховують позицію судової влади (зокрема ВРП і Верховного Суду) при розробці відповідного законодавства.
11. Зазначений підхід суперечить стандартам Ради Європи, згідно з якими судова влада має право та обов'язок висловлювати свою позицію щодо законодавчих змін, які стосуються її статусу та функцій, а будь-які спроби нехтувати цією важливою формою консультацій із судовою владою порушують її свободу на висловлення поглядів (ст. 10 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ)) та її незалежність. Питання, пов'язані з функціонуванням системи правосуддя, є такими, які становлять суспільний інтерес та перебувають під захистом ст. 10

⁴ Див. рішення Європейського суду з прав людини від 09.01.2013 р. у справі «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11).

ЄСПЛ⁵. Така оцінка також представлена у висновку № 18 КРЕС, Великої хартії суддів (Основоположні принципи) та у висновку № 3 КРЕС.

12. У Доповіді також зазначено про ухвалення закону України № 193-IX без отримання відповідного висновку Венеційської комісії.
13. ВРП має вирішувати проблеми, пов'язані з посяганнями на незалежність суддів та судової влади загалом, а тому у Доповіді та в її короткому огляді варто вказувати про вжиті заходи.
14. Доповідь порушує важливу проблему критики судової влади та довіри до судової влади, а також зазначає відповідні стандарти Ради Європи, які підтверджують зроблені висновки. ВРП має докласти зусиль для отримання більшої підтримки з боку громадськості, а також більшої уваги ЗМІ до виявлених проблемних питань, які передбачені у Доповіді.

Обґрунтованість та актуальність Доповіді

15. Доповідь є актуальною та містить положення про поточні проблеми судової системи у вказаному році. Такий критичний підхід робить цей документ важливим інструментом у світлі зобов'язань ВРП щодо захисту незалежності судових органів та окремих суддів.
16. Серед основних проблемних питань, порушених у Доповіді, можна зазначити такі:
 - 16.1 новий Закон України № 193-X, який пропонує значні зміни у статусі судової влади;
 - 16.2 тривожна практика національних інституцій, серед яких і Верховна Рада України, залишати без розгляду консультативні висновки ВРП під час ухвалення законів про судоустрій і статус суддів, хоча ці висновки оприлюднюються та належним чином подаються до органів державної влади;
 - 16.3 ВРП не має права звертатися до Конституційного Суду України для того, щоб порушити питання щодо законодавства, яке порушує конституційні гарантії незалежності судових органів та суддів, хоча це є основною причиною існування ВРП;
 - 16.4 недостатня кількість або навіть повна відсутність суддів у судах; недостатнє фінансування судової влади; повільне проведення кваліфікаційного оцінювання суддів, яке розпочалося ще у 2015 році; наявність положення статті 375 Кримінального кодексу України, яке стосується ухвалення явно несправедливого вироку, рішення, ухвали чи постанови з боку судді (суддів) і яке досить часто використовують як засіб тиску на суддів, а також із різними випадками тиску на суддів із боку адвокатів, учасників судових процесів.
17. У Доповіді варто вказати на проблеми, які лишаються невирішеними з часу підготування попередньої щорічної доповіді (попередніх щорічних доповідей). Ці проблеми мають бути висвітлені через перелік рекомендацій, поданих у Доповіді. Крім того, варто показати зв'язок із попередніми щорічними доповідями через коротке резюме невирішених проблемних питань.
18. Потрібно розробити перелік конкретних та всеохопних рекомендацій на основі виявлених проблем. Рекомендації можуть бути розміщені або наприкінці відповідної частини Доповіді, або/і після загальних висновків.
19. До складання щорічних доповідей варто залучити широке коло зацікавлених сторін (як-от представників органів суддівського врядування, інших органів та установ судової системи, неурядових організацій). З огляду на це ВРП потрібно розробити

⁵ Див. справа ЄСПЛ «Бака проти Угорщини», п. 168 і п. 125.

та використовувати чіткий і передбачуваний механізм консультацій із відповідними зацікавленими сторонами під час складання щорічних доповідей.

Стандарти Ради Європи та практика ЄСПЛ щодо незалежності суддів

20. Важливим досягненням Доповіді є врахування низки стандартів Ради Європи щодо незалежності судової влади та використання їх ВРП як інструментів для посилення чи уточнення аргументів.
21. Однією з важливих тем Доповіді є сутність незалежності судової влади, в якій викладено поняття «незалежність судді» та «незалежність суду». ВРП підкреслює зв'язок між незалежністю суддів і невтручанням в їхню роботу, використовуючи стандарти Ради Європи, практику Конституційного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду та практику ЄСПЛ.
22. Важливо зауважити, що у Доповіді зазначено про важливі рішення ЄСПЛ щодо України (а саме справи «Олександр Волков проти України»⁶ та «Куликов та інші проти України»⁷).
23. Зважаючи на практику ЄСПЛ, Вища рада правосуддя наближає свої рекомендації до стандартів Ради Європи. Це також сприяє зобов'язанню національних інституцій контролювати виконання рішень ЄСПЛ та виконувати їх ефективніше.
24. У Доповіді висвітлено низку актуальних питань, серед яких: проведення дисциплінарних процедур і принцип незалежності; незалежна і справедлива дисциплінарна практика; необхідність відповідних гарантій від зловживань і неправомірного використання дисциплінарних заходів на шкоду незалежності судових органів; принципи гарантованості та незмінності суддів.
25. Ще одне важливе питання, порушене у Доповіді (і не вперше), пов'язане зі ст. 375 і ст. 376 Кримінального кодексу України. Відповідно до стандартів Ради Європи судді не повинні нести особистої відповідальності за випадки, коли їхнє рішення було скасоване чи змінено у процесі апеляційного розгляду⁸.

Публічність та вплив Доповіді

26. Необхідно забезпечити якомога ширше розповсюдження щорічних доповідей ВРП та їхніх коротких оглядів. Зокрема, після презентації Доповіді можна провести прес-конференції на національному та регіональному рівнях із залученням представників засобів масової інформації.
27. Окрім оприлюднення Доповіді на сайті Вищої ради правосуддя, відповідний короткий огляд варто надіслати до державних установ (як-от Міністерства юстиції України), представників громадянського суспільства та міжнародних організацій.
28. Рекомендується ознайомити представників міжнародних організацій зі стислим викладом та основними рекомендаціями, представленими в Доповіді. З урахуванням цієї інформації такі представники матимуть можливість готувати власні рекомендації та надсилати їх до відповідних державних органів для того, щоб чинити на них додатковий тиск.
29. Рекомендується, щоб ВРП організовувала публічні дискусії (або семінари та конференції) щодо проблемних питань, запрошуючи широке коло учасників (судді, представники державних установ, громадянського суспільства, національні та

⁶ Рішення Європейського суду з прав людини від 09.01.2013 р. у справі «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11): .

⁷ Рішення Європейського суду з прав людини від 19.01.2017 р. у справі «Куликов та інші проти України» (Kulykov and Others v. Ukraine) (заява № 5114/09): .

⁸ Див.: рекомендація CM/Rec (2010) 12, п. 70. Див. також: висновок КРЄС № 6, п. 36.

міжнародні експерти, юристи, ЗМІ та представники міжнародних і європейських організацій).

Процедура подальшої діяльності та система контролю Доповіді

30. Рекомендується, щоб ВРП зазначала проблемні питання, які залишилися невирішеними після підготовки попередньої щорічної доповіді. Перелік цих питань можна відображати у вступі та рекомендаціях поточної щорічної доповіді. З метою уникнення дублювання попередніх щорічних доповідей, у яких відповідні теми вже детально висвітлювалися, варто лише вказувати на проблему, яка залишилася, і зробити посилання на попередню щорічну доповідь для отримання додаткової інформації.