



УКРАЇНА

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

29009, м. Хмельницький, вул. Козацька, 42

«13» 11 2015 року

Вир N 38954/15

N 38955/15

N 38956/15

N 38957/15

N 38958/15

N 38959/15

Рада Суддів України

01016, м. Київ, вул. Липська, 18/5

Голові Ради суддів України

п. Сімоненко В.М.

Пленум Верховного суду України

01043, м. Київ, вул. П. Орлика, 4

Голові Верховного суду України

п. Романюку Я.М.

До відома:

Вища рада юстиції України

04050, м. Київ, вул. Студентська, 12-а

Вищий адміністративний суд України

01029, м. Київ, вул. Московська, 8, корп. 5

Вищий спеціалізований суд України

з розгляду цивільних і кримінальних справ

01043, м. Київ, вул. П. Орлика, 4 а

Вищий господарський суд України

01016, м. Київ, вул. О. Копиленка, 6

Шановні колеги!

На даний час в Україні відбувається чергова судова реформа та вирішується питання внесення змін до Конституції України.

Як відомо, задекларованими цілями реформи є очищення судової влади від проявів корупції, осіб, які заплямували свою репутацію прийняттям незаконних рішень, усунення політичного впливу органів законодавчої та виконавчої влади, а також впливу будь-яких інших осіб на процес прийняття рішень, пов'язаних з питаннями суддівської кар'єри.

Судді Хмельницького окружного адміністративного суду безумовно поділяють ідею очищення судової системи від зазначених негативних явищ.

Однак, вважаємо необхідним зазначити, що у випадку схвалення парламентом окремих змін до Конституції України у редакції, запропонованій Конституційною Комісією, виникне ризик прямого порушення прав тисяч представників судової влади.

Якщо звернутись до публічних заяв осіб, які систематично ініціюють внесення змін до законодавства з питань судочинства, то метою таких змін є підвищення рівня незалежності

суддів, створення достойних умов праці та захисту суддів від незаконного втручання у їх роботу. Однак, що ж відбувається насправді?

У дійсності, ми спостерігаємо постійні намагання органів законодавчої та виконавчої влади вплинути на судову систему та суддів шляхом перманентної зміни законів про судоустрій з урахуванням тих чи інших політичних настроїв, відкритих публічних погроз та закликів до звільнення усіх працюючих суддів.

Одночасно, здійснюється маніпуляція громадською думкою в бік формування негативного іміджу судової влади, як наприклад, нещодавні заяви голови Верховної Ради України, прем'єр-міністра України, міністра юстиції, більшості народних депутатів тощо.

У той же час, безпосередньо судові органи та органи суддівського самоврядування практично повністю усунені від процесу розробки та обговорення законопроектів, які стосуються питань судочинства.

Варто звернути особливу увагу на те, що на даний час жоден з органів, які належать до судової системи держави, не володіє правом законодавчої ініціативи.

Така ситуація є неправильною, оскільки кваліфіковані та професійні судді повністю позбавлені можливості брати участь у розробці законопроектів, які стосуються питань судочинства.

Крім того, це дозволяє представникам інших гілок влади самостійно визначати засади судоустрою без урахування позиції працюючої суддівської громадськості.

На нашу думку, зазначений баланс інтересів і принцип поділу влади не дотримується і під час роботи із законопроектом про внесення змін до Конституції України.

Загальновідомо, що на офіційному сайті Конституційної комісії був оприлюднений Проект змін до Конституції України в частині правосуддя (далі - Проект).

У кінці жовтня 2015 року отриманий висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії), яка зазначила, що можливість одночасного звільнення суддів без достатньо обґрунтованої підстави є порушенням міжнародних нормативних актів в сфері судочинства. Також комісія надала ряд інших зауважень, з яких вбачається, що до питань реформування судової системи слід підходити виважено та обґрунтовано.

Натомість, як видно з Проекту змін до Конституції, схваленого Конституційною комісією після отримання висновку Венеціанської комісії, пропонується доповнити Розділ XV Перехідних положень Конституції України пунктом 19, підпункт 2 якого викладений в такій редакції: «Повноваження суддів, призначених на посаду вперше, до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо правосуддя), припиняються із закінченням строку, на який їх було призначено».

Пунктом 2 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Проекту пропонується визначити, що: «З дня набрання чинності цим Законом призначення, припинення повноважень та звільнення суддів здійснюється у відповідності з Конституцією України, з урахуванням внесених цим Законом змін».

З огляду на запропоновану цим же Проектом редакцію статті 128 Конституції України (яка передбачає призначення суддів на посаду за конкурсом, крім випадків передбачених законом), такі судді повинні бути звільнені після закінчення строку повноважень або можуть опинитись в умовах правової невизначеності, оскільки подальша їх робота буде прямо залежати від політичної волі органу законодавчої влади.

Ми вважаємо, що це не відповідає загальновизнаним європейським стандартам судоустрою та звужує існуюче право суддів, які були призначені на посаду вперше до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо правосуддя)», на обрання судьями безстроково.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 13.10.1994 року № 94 (12) зазначається, що усі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні мати в основі об'єктивні критерії, такі як: заслуги, кваліфікація, чесноти, здібності та результати праці. Аналогічного висновку дійшла і Венеціанська комісія в своїй доповіді CDL-AD (2007)028 від 22 червня 2007 року, присвяченій призначенню суддів.

Згідно з пунктами 1.3. та 3.3. Європейської Хартії щодо закону «Про статус суддів» від 10.07.1998 року, якщо процедура відбору передбачає випробувальний термін, за необхідності короткий, після умовного призначення на посаду судді, але до затвердження на постійній основі, або якщо призначення на посаду здійснено на обмежений термін із можливістю його продовження, то рішення про відмову у призначенні на постійну посаду або про відмову у продовженні строку може бути прийнято лише незалежним органом, який вказано у п. 1.3. Хартії, або за його пропозицією, рекомендацією, згодою, висновком. Тобто, органом, який є незалежним від виконавчої та законодавчої влади та в якому не менш як половина членів є суддями, обраними такими ж суддями в порядку, що гарантує широке представництво суддів.

У той же час, якщо проаналізувати запропоновані зміни, можна зрозуміти, що судді фактично позбавляються можливості отримати обґрунтоване офіційне рішення про відмову в обранні їх безстроково, і у подальшому, відповідно, не можуть оскаржити таке рішення у судовому або іншому передбаченому Законом порядку. Отже, може скластись ситуація, коли неможливо буде оскаржити те, чого начебто немає.

Ми звертаємо увагу на те, що запропоновані зміни до Конституції України в цій частині обґрунтовані виключно політичною доцільністю та тезою про необхідність очищення влади, що прямо суперечить Висновкам Венеціанської комісії та вищезгаданим нормам міжнародного права.

На нашу думку, необхідність прийняття змін у цій редакції взагалі не обумовлюється об'єктивними показниками роботи судової системи, які б свідчили про те, що саме такий формат «перезавантаження» є дійсно ефективним та необхідним у демократичному суспільстві.

Вирішуючи питання оновлення судової влади за запитом суспільства, необхідно виходити насамперед з принципу «дотримання балансу інтересів», який відображений у практиці Європейського суду з прав людини.

Так, у рішенні по справі «Тетяна Жданок проти Латвії» (case of Zdanoka v. Latvia) суд прийшов до висновку, що «для того, щоб гарантувати стабільність та ефективність демократичної системи, від держави може вимагатись вжиття специфічних заходів. У той же час, демократія є поняттям, заснованим на компромісі, що вимагає різних поступок з боку окремих осіб, які повинні інколи бути готові обмежити деякі із своїх свобод так, щоб забезпечити більшу стабільність держави у цілому.

Однак, щоразу, коли держава має намір послатись на принцип "демократії, здатної себе захистити" для виправдання свого втручання у права людини, вона повинна уважно оцінити обсяг і наслідки такого заходу, а також те, чи дотриманий баланс між вимогами захисту демократичного суспільства, з одного боку, та захисту прав людини - з іншого» (рішення Великої палати, 2006 р.)

Інакше кажучи, звільняючи значну частину суддівського корпусу після закінчення строку повноважень та виключно з мотивів «відновлення довіри до судової влади та її очищення», держава повинна оцінити, чи відповідатиме така міра меті захисту демократичного суспільства, та чи не будуть при цьому порушені загально визнані права людини та гарантії незалежності судової влади, закріплені національним та міжнародним правом.

На нашу думку, за умови практично одночасного звільнення (не обрання безстроково) більш ніж тисячі суддів, такий баланс з будь-якої точки зору буде порушений.

Не слід забувати й те, що судді виконують свої повноваження саме з метою захисту прав та інтересів інших осіб у усіх правовідносинах, які виникають у державі. Щодня ними приймаються тисячі судових рішень на користь фізичних, юридичних осіб та держави.

То чи буде дотриманий баланс інтересів, про який зазначається вище, у разі, якщо особи, які звернуться до суду з метою судового захисту, не отримають його через те, що значна частина суддів припинила свої повноваження, а нові судді не призначені?

Необхідно нагадати, що стаття 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод передбачає, що кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Натомість, у випадку прийняття змін до Основного закону у тому вигляді, який схвалений Конституційною комісією, такий засіб буде взагалі відсутній, що становитиме пряме порушення прав людини та норм статей 8 та 13 Конвенції (про це йдеться у рішенні ЄСПЛ «Олександр Волков проти України»)

Як наслідок, протиправно будуть позбавлені професії (з різницею у часі) більше ніж 1500 суддів, які одночасно також будуть позбавлені права оскаржити своє звільнення «у національному органі», оскільки законодавство України не передбачає можливості та механізму оскарження норм Конституції України з тієї підстави, що вони порушують або звужують права особи у порівнянні з попередніми.

У зв'язку з цим, вбачається логічна перспектива масового звернення суддів до Європейського суду з прав людини через відсутність будь-якого ефективного способу захисту порушених прав.

Слід також згадати положення статті 22 Конституції України у діючій редакції, яка передбачає, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

У той же час, прийняттям запропонованих змін до Конституції України існуюче право працюючих суддів на переобрання після закінчення строку, на який їх було призначено, буде скасовано.

Необхідно також звернути увагу на те, що багато з тих суддів, у яких на даний час не закінчилися повноваження, були призначені на посади протягом 2012-2013 років за новою процедурою, шляхом проведення відкритих конкурсів за результатами тестування та іспиту.

Вказані добори суддів проходили під пильним наглядом офіційних спостерігачів, експертів Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (CEPEJ), представників міжнародного фонду «Центр суддівських студій» та засобів масової інформації, які визнали, що проведення добору суддів на посади відповідало міжнародним стандартам, було прозорим і відкритим.

Тому, виглядає нелогічним та несправедливим намагання через прийняття змін до Конституції, створити таку ситуацію, коли призначені шляхом демократичної та відкритої процедури судді, будуть змушені після закінчення строку повноважень повторно складати іспити та проходити спеціальну підготовку на загальних підставах з будь-якими іншими особами, які виявили бажання стати суддею.

Крім того, практично усі судді - як ті, які призначені на п'ятирічний строк повноважень, так і ті, що обрані безстроково, успішно пройшли так звані «люстраційні» перевірки відповідно до вимог Закону України «Про очищення влади».

Також неприйнятною є редакція підпункту 4 пункту 19 Перехідних положень Конституції України, у якому йдеться про те, що виявлення за результатами оцінки відповідності судді займаній посаді явної невідповідності його займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або добросовісності, є підставою для звільнення такого судді з посади.

Вважаємо, що закріплення цієї норми у Перехідних положеннях Конституції дає величезні можливості для зловживань під час проведення оцінювання, оскільки зазначені поняття не мають чіткого законодавчого визначення, є оціночними, а отже допускають можливість їх суб'єктивного розширеного тлумачення.

Слід зауважити, що як чинною Конституцією України, так і Проектом змін до неї не передбачена така підстава для звільнення судді, як невідповідність судді займаній посаді за вказаними критеріями.

До того ж, Венеціанська комісія у своєму Висновку чітко вказала на те, що у Перехідних положеннях Конституції повинні визначатись норми тимчасової дії, які, здебільшого, мають процедурний характер і пов'язані з набранням законом юридичної сили, а не вирішуватись питання щодо суті правовідносин.

Тому, ми заперечуємо проти включення до тексту Основного закону вказаного положення і вважаємо, що Верховний суд України або його Пленум повинні надати чітку правову оцінку його змісту.

Також звертаємо увагу на запропоновану Проектом редакцію статті 126, яка встановлює таку підставу для звільнення судді, як вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його явну невідповідність займаній посаді.

Вважаємо, що правова конструкція цієї норми встановлює досить широкі межі розсуду щодо оцінки дій судді, яка буде здійснюватись відповідним органом.

Наслідки застосування такої норми не є передбачуваними, оскільки вона не містить чітко визначені законом поняття, які б виключали можливість ситуації, коли під порушення або проступок можна підвести фактично будь-яку дію чи рішення, вчинені або прийняті суддею.

У той же час, Європейською асоціацією суддів та Венеціанською комісією неодноразово висловлювалась позиція стосовно того, що дисциплінарні органи повинні мати чіткі підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а будь-які законодавчі ініціативи, що порушують цей універсальний стандарт, є невиправданим втручанням в незалежність суддів.

Варто також зазначити, що до розробки Проекту змін до Конституції України та для надання пропозицій щодо судової реформи практично не залучались і не залучаються органи суддівського самоврядування та Верховний суд України.

Відповідно до п. 3 ч. 2 статті 38 та п. 4 ч. 2 статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Верховний суд України та Пленум Верховного суду України надають висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України.

Але, як відомо, на цей час ані Пленум Верховного суду України, ані сам Верховний суд України не надали свої висновки з приводу запропонованих змін до Конституції в частині правосуддя.

Рішенням Ради Суддів України від 02.10.2015 року № 106 був затверджений текст звернення до Венеціанської комісії щодо питань відповідності проекту змін до Конституції України (щодо правосуддя) європейським стандартам судочинства. У ньому детально

проаналізовані можливі ризики закріплення у Перехідних положеннях Конституції України норми про припинення повноважень суддів після закінчення строку, на який їх було обрано, а також інші проблемні питання, та вказано на неприйнятність такої редакції змін.

Однак, на сьогодні суддівській громадськості не відомо, чи було дане рішення направлене до Венеціанської комісії, та чи було воно отримане нею. Крім того, як видно зі змісту остаточного висновку Венеціанської комісії, у ньому не міститься посилання на зазначену позицію органу суддівського самоврядування.

На нашу думку, правова позиція Ради суддів України повинна була бути обов'язково доведена до відома Венеціанської комісії та врахована нею під час підготовки висновку. І у тому випадку, якщо цього зроблено не було, Рада суддів України може повторно звернутись до Венеціанської комісії з обґрунтуванням свого бачення судової реформи.

Також, неабияке занепокоєння викликає неврегульованість питання про подальшу професійну долю тих безстроково обраних суддів, які вже набули право на відставку та відповідні соціальні та матеріальні гарантії на підставі норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у попередніх редакціях.

Фактично, на даний час виникла ситуація, коли судді, які набули права на відставку, однак продовжили трудову діяльність, на підставі пізніше внесених змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» позбавляються відповідного рівня матеріальних та соціальних гарантії, на який вони вже мали право згідно з попередніми законами.

Інакше кажучи, неодноразова зміна норм спеціального закону та застосування принципу зворотної дії нормативно-правових актів у часі до правовідносин, які виникли раніше (що не допускається згідно зі статтею 58 Конституцією України) зрештою призвела до суттєвого звуження встановлених раніше прав суддів та значного зниження рівня їх гарантії. Це безумовно суперечить Конституції України та визнаним принципам міжнародного права.

Крім того, такі судді також опинились в ситуації невизначеності, оскільки змушені будуть проходити кваліфікаційне оцінювання з «заздалегідь передбачуваним» результатом, після чого можуть бути протиправно звільнені та позбавлені тих гарантії, які були набуті ними на законних підставах.

У той же час, надання таким суддям можливості піти у відставку з належним рівнем матеріального та соціального забезпечення, на який вони вже отримали право, дозволить вирішити питання необхідного кадрового оновлення судової влади.

Тому, ми просимо Верховний суд України та Раду суддів України вжити усіх залежних від них заходів для захисту прав суддів, обраних безстроково, які мають право на відставку.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що проаналізовані зміни до Конституції України та інші тенденції, які мають місце під час проведення судової реформи, не відповідають визнаним європейським стандартам з питань судочинства, не враховують Висновки Венеціанської комісії та Європейської асоціації суддів.

У випадку прийняття вказаних змін до Конституції України буде скасоване існуюче право суддів, призначених на посаду судді вперше, бути обраними на посаду судді безстроково, за відсутності підстав для звільнення (порушення статті 22 Конституції України); буде порушене право таких суддів на захист від незаконного звільнення (частина 6 статті 43 Конституції України); буде фактично застосований принцип колективної відповідальності, що порушує частину 2 статті 62 Основного закону, зворотна дія нормативно-правових актів у часі (стаття 58 Конституції України) а також матиме місце дискримінація за часом призначення на посаду, що забороняється частиною 2 статті 24 Конституції України.

Також, Проект змін до Конституції України містить норми, які стосуються підстав звільнення суддів, які мають нечіткий оціночний характер, що прямо суперечить вимогам міжнародних документів в галузі судочинства.

Крім того, існують і інші системні проблеми, які нівелюють статус судової системи як самостійної та незалежної гілки влади, такі як: відсутність права законодавчої ініціативи; відсутність ефективного способу правового захисту на національному рівні проти свавільних дій представників інших гілок влади; відсутність чітких та дієвих механізмів захисту прав представників судової влади Верховним судом України та Радою суддів України, неврегульованість питання щодо матеріального і соціального забезпечення суддів та багато інших.

Зважаючи на це, ми просимо врахувати зміст цього звернення та викладених нижче пропозицій під час проведення наступного Пленуму Верховного суду України, З'їзду суддів України, Пленумів вищих спеціалізованих судів України, а також інших заходів, які проводитимуться протягом подальшого перебігу судової реформи.

Керуючись Конституцією України, Європейською хартією про статус суддів, беручи до уваги Бангалорські принципи поведінки суддів, резолюції Європейської асоціації суддів та Висновки Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), -

ПРОСИМО:

1) З метою недопущення протиправного звільнення з посад понад 1500 суддів, призначених на посаду судді вперше, дотримання принципу верховенства права та упередження можливих позовів до Європейського суду з прав людини цих суддів, просимо Раду суддів України та Верховний суд України вжити усі можливі заходи для захисту прав працюючих суддів України, призначених вперше на п'ятирічний строк;

2) Просимо Голову Верховного суду України і Раду суддів України звернутись до Конституційної комісії з метою внесення на розгляд комісії питання про прийняття підпункту 2 пункту 19 Перехідних положень Конституції України в наступній редакції: «Судді судів загальної юрисдикції, призначені на посади суддів вперше, з дня набрання чинності цим Законом набувають статусу суддів, призначених безстроково»;

3) З метою зміцнення судової системи, захисту прав суддів від незаконного тиску та забезпечення принципу поділу влади, просимо Верховний суд України та Раду суддів України звернутись до визначених законом суб'єктів законодавчої ініціативи з метою внесення до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині наділення Верховного суду України та/або Ради суддів України правом законодавчої ініціативи щодо усіх питань, які стосуються судоустрою (судочинства);

4) Задля захисту прав суддів, обраних на посади безстроково, які набули права на відставку на підставі попередньо прийнятих законів, просимо Верховний суд України та Раду суддів України звернутись до визначених законом суб'єктів законодавчої ініціативи з метою подання до Верховної Ради України законопроекту щодо внесення змін до Конституції України в частині доповнення її нормою наступного змісту: «За судьями, які набули право на відставку до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо правосуддя), зберігаються усі гарантії матеріального та соціального забезпечення, пов'язані з виходом у відставку, які були передбачені законодавством про

судоустрій станом на час набуття ними права на відставку, або станом на час виходу у відставку, за їх вибором».

5) Для забезпечення законних прав та інтересів усіх представників судової влади, просимо Верховний суд України та Раду суддів України вжити заходи щодо доопрацювання Проекту змін до Конституції України (в частині судочинства) з урахуванням звернень та пропозицій, які надійшли від суддівських колективів, а також надати правовий висновок стосовно запропонованого Конституційною комісією Проекту змін до Конституції України (щодо правосуддя)

6) З метою поширення об'єктивної інформації стосовно ходу судової реформи просимо Раду суддів України та Верховний суд України поінформувати компетентні міжнародні організації та Європейську (Міжнародну) асоціацію суддів про факти тиску на представників судової влади, а також запропоновані Конституційною комісією зміни до Конституції України в частині правосуддя, прийняття яких в якості закону призведе до порушення та обмеження прав тисяч суддів України.

Ми закликаємо долучитись до нашого звернення суддів решти судових органів держави, органи суддівського самоврядування та усіх небайдужих до проблем законного реформування судової системи України.

Текст звернення затверджений рішенням зборів суддів Хмельницького окружного адміністративного суду № 31 від 18.11.2015 року

За дорученням зборів суддів

голова суду



В.М. Касап