

«Європейські» зауваження і... жодних пропозицій, котрі не чіплялися б до конституційних змін



Юлія ЦИРФА

4

Наполегливі спроби встановлення європейських принципів у поєднанні зі стрімким реформуванням основних засад розвитку суспільства, що передусім мало б спиратися на досить прозорі й справедливі нормативно-правові приписи, укотре привели Україну до експертів Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), котра під час 88-ї сесії (14–15 жовтня 2011 року) розглянула чотири українські законопроекти, надавши керівництву нашої держави відповідні висновки та рекомендації. У принципі, основний комплекс зауважень зводився до деталізації окремих статей документів та конкретизації певних положень або термінів, наявних у їхніх статтях. Однак, незважаючи на загалом позитивну оцінку українських нормативно-правових «ескізів», і Венеціанська комісія (ВК), і Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (котре також долучилося до проведення експертизи певних пластів українського законодавства) мали що сказати на користь європейської законодавчої традиції, якій, на жаль, проекти українських законів відповідають ще не повною мірою.

Проект закону «Про вибори народних депутатів України»

Зважаючи на результати вересневого візиту до України представників Венеціанської комісії, вітчизняні очільники намагалися максимально врахувати рекомендації експертів, укотре передаючи на розгляд ВК проект документа. Однак з огляду на те, що політичні відносини між провладними силами й опозицією, а також значення громадянського суспільства в нашій державі, м'яко кажучи, «не відповідають європейським стандартам», висновок комісії все ще містив рекомендації щодо зміни конкретних положень законопроекту, які мають реформувати судову систему. Навіть понад те, європейські урядовці запропонували офіційному Києву змінити окремі положення Конституції задля узгодження ключових пунктів нового закону з позиціями, притаманними європейському праву.

Так, у пункті 1 статті 9 законопроекту встановлюється право громадянина бути обраним на посаду народного депутата за умови проживання на території України протягом останніх п'яти років. На думку експертів, ця вимога є «надмірною і непотрібною», однак, беручи до уваги те, що таке обмеження ґрунтується на положеннях статті 76 Конституції України, вони можуть лише сподіватися, що ця проблема буде розглянута під час перегляду Основного Закону. Це стосується і положення, в якому рекомендується дозволити

балотуватися кандидатам, які обвинувачуються у скоєнні злочинів середньої та невеликої тяжкості: на думку експертів, до участі у виборах не мають допускатися громадяни, обвинувачені у скоєнні лише особливо тяжких злочинів.

Даючи рекомендації щодо здійснення виборчої реформи, Венеціанська комісія запропонувала запровадити пропорційну систему на основі множинних регіональних округів, що могло б усунути недоліки як пропорційної системи за одномандатними округами, так і змішаної системи, що застосовувалася на виборах до парламенту у 1998 та 2002 роках. Адаже передбачене законопроектом запровадження змішаної пропорційно-мажоритарної виборчої системи, згідно з якою половина депутатів має обиратися за списками політичних партій у єдиному загальнодержавному окрузі, а друга половина – в одномандатних округах (в один раунд), «не сприятиме стабільності нормативної бази у сфері виборчого права та виборчої системи загалом».

– Змішана виборча система, як і будь-яка інша, може бути обрана Україною, але точно не є українським винаходом, – зазначив Голова Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя Серій Ківалов, зауваживши, що такий вибір є суверенним правом кожної держави. – Ця система спочатку була вико-

ристана на виборах до Бундестагу, до нижньої палати Парламенту Федеративної Республіки Німеччина (одного з членів-засновників Ради Європи), застосовується у Великій Британії, використовувалася також в Італії й Угорщині. А все це – розвинені демократії із сильними традиціями захисту виборчих прав, – підкреслив С. Ківалов.

Однак над такими зауваженнями, як відсутність чітких критеріїв та термінів для визначення меж виборчих округів; скасування права партій формувати виборчі блоки; відсутність чіткого визначення можливості оспорування результатів виборів; відсутність надання до і після виборів повної інформації про джерела фінансування передвиборчої кампанії та суми фінансових внесків, а також про статті й суми видатків у рамках цих перегонів, українській владі все-таки доведеться замислитися. До того ж головною причиною свого занепокоєння щодо змін у виборчій системі, встановлення прохідного бар'єра та заборони блоків експерти ВК називають брак консультацій з опозиційними партіями та громадянським суспільством. Внесення цих фундаментальних змін до виборчої системи без широкого громадського обговорення та консультацій може поставити під загрозу легітимність законопроекту загалом, попри те, в який спосіб він імплементуватиметься.



Проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про судову систему і статус суддів»

5



У своєму висновку Венеціанська комісія відзначила певні позитивні зрушення на шляху наближення української системи правосуддя до європейських стандартів. Однак запропонувала Верховній Раді України чіткіше визначити процедуру дисциплінарної відповідальності суддів, яку, на думку членів комісії, виписано не до кінця.

Європейські експерти також висловили зауваження щодо формування складу Вищої ради юстиції та повноважень Верховного Суду України, котрий після здійснення судової реформи де-факто перестав бути судом вищої інстанції, що суперечить статті 125 Конституції України, і не може втручатися в деякі справи.

Крім того, наприклад, у пункті 1 статті 20 документа прописано порядок утворення і ліквідації судів загальної юрисдикції: як і в чинному законі, ці функції містяться серед повноважень Президента України. Однак згідно з новим законопроектом гарант має здійснювати їх за поданням Державної судової адміністрації України на підставі пропозиції Ради суддів України; нині Президент утворює чи ліквідує суди загальної юрисдикції за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду. А ВК наполягає на тому, щоб уплив Президента у цьому разі було мінімізовано до «формального розпорядження», яке має здійснюватися на підставі попередньо наданих іншими органами пропозицій і рекомендацій.

Стаття 53 законопроекту передбачає, що суддя не має права поєднувати свою практику з підприємницькою або адвокатською діяльністю, будь-якою іншою оплачуваною роботою (окрім викладацької, наукової і творчої активності), а також входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або

організації, що має на меті одержання прибутку. Однак, на думку експертів, тут в обов'язковому порядку також мають бути прописані умови, на яких суддя може стати членом національних чи міжнародних асоціацій, організацій чи об'єднань, діяльність яких спрямована на захист правосуддя. Адже без цього, наприклад, незрозуміло, чи може український «служитель Феміди» стати членом Венеціанської комісії.

Висновки експертів уже вкотре містять критичні зауваження щодо процедури призначення на посаду та усунення з посади суддів, до того ж як уперше, так і безстроково. Згідно з пунктом 6 статті 70 законопроекту, прийняття Президентом України рішення про призначення кандидата на посаду судді здійснюється після розгляду на засіданні Вищої ради юстиції відповідно до рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України питання про призначення кандидата на посаду судді та внесення в разі прийняття позитивного рішення необхідного подання Президентом України. У зв'язку з цим ВК рекомендує обмежити повноваження Президента під час призначення кандидата на посаду судді, аби гарант не мав змоги послуговуватися власними вподобаннями щодо конкретної особи, беручи участь безпосередньо у процесі добору кандидатів. Стаття 78 фактично повторює нині чинну норму відповідного закону, яка містить положення про те, що рішення про обрання кандидата на посаду судді безстроково приймається «більшістю від конституційного складу Верховної Ради України» та оформляється відповідною постановою. Однак, на думку членів ВК, у такому разі парламент може бути відверто упередженим щодо певних кандидатів, тому ВК знову пропонує вітчизняним зако-

нотворцям переглянути роль Верховної Ради під час обрання особи на посаду судді безстроково. А як? – Не пишуть. Чи зовсім усунути парламент, чи обирати суддів голосуванням громад, чи – кваліфікаційними комісіями?

Це ж стосується і звільнення суддів із посади, здійснюваного Президентом чи Верховною Радою України: задля уникнення надмірної політизації цього процесу потрібно внести відповідні зміни до Основного Закону (конкретніше – до статті 126).

До речі, у разі призначення особи на посаду судді вперше комісія ставить під сумнів доцільність перебування його в такому статусі протягом п'яти років. Рекомендацію щодо зменшення цього терміну до двох років європейськими експертами було надано ще в жовтні 2010-го. Запропоновано внести зміни до статті 126 Конституції України. Бо, мовляв, відмінності службового становища призначеного безстроково й тимчасового суддів роблять останніх залежнішими від законодавчої та виконавчої влади. Зауважимо, що про п'ятирічний термін перебування на посаді для вперше призначеного судді йдеться не у 126-й, а в 128-й статті Конституції України. А щодо рекомендації Венеціанської комісії позбавити цих суддів можливості, не кажемо вже – права, розглядати політичні справи, нагадаємо: в Україні діє система автоматичного розподілу справ між суддями. І до того ж хто та за якими критеріями визначатиме, політична справа чи ні? Адже й на кримінальній можна зробити велику політику... Тож гадається, що деякі рекомендації ВК, викликані аж ніяк не особливостями чи тривалістю термінів перебування суддів на їхніх посадах: поточна політична обстановка вносить свої корективи до будь-яких сфер міжнародних відносин.

Проект закону «Про адвокатуру України»

Розглядаючи проект цього нормативно-правового акта, Венеціанська комісія зауважила навіть його надмірну деталізацію (документ складається із 11 розділів та 74 статей), не кажучи вже про ті складності, що виникатимуть у зв'язку із застосуванням положень такого закону в разі його схвалення. До того ж навіть за досить точного окреслення всіх позицій діяльності адвокатів за її регулювання має відповідати Колегія адвокатів, а не Верховна Рада України, котра в такому разі повинна буде вносити поправки до цього закону щоразу, коли виникатимуть колізії щодо окремих норм чи положень цього документа.

Проект закону «Про свободу мирних зібрань»

Порівняно з попередньою редакцією документа, наразі з його тексту було вилучено більшість суперечливих норм, названих європейськими експертами раніше: про уповноваженого місцевої влади, котрий міг зупиняти мирне зібрання; про обов'язки організатора щодо забезпечення порядку, носіння спеціального розпізнавального знака організатора, його відповідальності за завдання шкоди незалежно від його вини; щодо припинення мирного зібрання без рішення суду тощо. Однак у тексті документа все ще міститься низка положень, котрі ВК рекомендує українській владі усунути перед схваленням закону парламентом.

Так, пропонується вилучити норми, що встановлюють порядок мирних зібрань у приміщеннях пенітенціарних закладів; передбачають щось на зразок «статутних прав» учасників зібрань на прийняття рішень під час їх проведення; зобов'язують державу забезпечувати необхідну матеріально-технічну підтримку мирних зібрань.

Стаття 18, наприклад, містить положення щодо обов'язкового повідомлення про проведення мирного зібрання, однак ці норми є досить суперечливими. Так, у пункті 3 цієї статті пропонується повідомляти про майбутнє проведення мирного зібрання за 3 дні; у пункті 9 – за 6 годин; у пункті 10 – за 24 години; у пункті 11 – за 48 годин. Як результат під час підготовки до проведення зібрання можуть виникати не лише суперечності, пов'язані з часовими рамками повідомлення про нього, а й труднощі – через занадто короткі строки організації заходу. Відповідно, ВК пропонує обрати єдиний термін подачі повідомлень про зібрання, визначаючи його в чотири дні

Так, у статті 37 наведено доволі докладний перелік прав адвоката, в якому, однак, може бути ненароком «не враховано» якихось із них. Відповідно, права адвоката пропонується згадувати в межах загальної формули, котра охоплюватиме всі права, наявні на національному рівні, та ті з них, котрі містяться в міжнародних договорах та угодах, ратифікованих Україною (Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Загальна декларація прав людини 1948 року тощо). Водночас мають бути прописані й «межі» етики адвоката, недотримання яких супроводжувалося б застосуванням дисциплінарних

санкцій, адже «незалежність, конфіденційність та лояльність» адвоката – єдина можливість уникнути конфлікту інтересів між сторонами.

У законопроекті також з'ясовано межі здійснення адвокатської діяльності в Україні адвокатом іноземної держави та особливості його статусу й водночас зазначено, що на нього повною мірою поширюються передбачені цим законом гарантії адвокатської діяльності. Однак документ не містить положень, котрі регулювали б діяльність адвокатів іноземної держави, які надають правові послуги «на тимчасовій основі», що вимагають європейські стандарти.

як оптимальний. До того ж саме час отримання такого повідомлення органами державної влади, а не дата його відправлення має вважатися точкою відліку для 4-денного строку, під час якого чиновники, власне, мають підготуватися до майбутнього мирного зібрання.

Тож, певно, українські урядовці мають над чим попрацювати до оста-

точного реформування законодавчого поля. Хоча скільки часу на це знадобиться – невідомо, адже «стара Європа» століттями формувала свої традиції і ми навряд чи охопимо їх у межах вітчизняного законодавства або навіть до кінця досягнемо важливості усіх норм за якихось кілька років. І чи всі європейці задоволені станом захисту своїх прав?

День

Міжнародний день солідарності з палестинським народом

Цього дня у 1947 році Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію (№ 181(2)) про розділ Палестини, створивши на Синайському півострові арабську та єврейську держави.

Спочатку питання Палестини розглядалося в ООН насамперед у зв'язку із проблемою біженців. Однак на початку 1970-х унаслідок зростання палестинської національної самосвідомості на передній план вийшли його політичні аспекти. У 1974 році Організацію визволення Палестини (ООП) було визнано представником палестинського народу в ООН, де надано статус спостерігача. А з 1976 року Рада Безпеки незмінно запрошує представника ООП для участі в обговореннях становища на Близькому Сході. Тож у 1977 році Генасамблея ООН постановила щорічно відзначати 29 листопада як Міжнародний день солідарності з палестинським народом.

У резолюції № 60/37 від 1 грудня 2005 року Генасамблея попросила Комітет з реалізації невід'ємних прав палестинського народу та Відділ



із прав палестинців продовжувати організовувати щорічну виставку на тему «Права палестинців» та запропонувала державам-членам надалі забезпечувати широку підтримку й висвітлення проведення цього дня в усьому світі.

Згідно з рішенням 36-ї Генеральної конференції ЮНЕСКО, 31 жовтня 2011 року Палестина стала 195-м членом організації.

Ю. Ц.