

НАСТУПНІ КРОКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ В УКРАЇНІ¹

РЕЗЮМЕ

5 лютого 2015 р. Парламент України (Верховна Рада) прийняв у першому читанні законопроект № 1776 ("Законопроект"), що має на меті скасування гарантій депутатів проти кримінального переслідування ("непорушність" або "процесуальний імунітет", далі по тексту для зручності "імунітет") – ці гарантії передбачено чинною редакцією Конституції. Дане питання набуло значного громадського розголосу, оскільки раніше статус депутата використовувався для уникнення кримінального переслідування за злочинну діяльність. Відповідно до процедури внесення змін до Конституції, Законопроект було подано на розгляд до Конституційного Суду України. 16 червня 2015 р. Конституційний Суд визнав запропоновані зміни конституційними.

19 червня Венеціанська комісія Ради Європи у своєму висновку щодо Законопроекту визначила, що "поточна ситуація з верховенством права в Україні ще не створює умов для повного скасування депутатського імунітету".² Комісія рекомендувала створити інші механізми, які можуть також запобігти зловживанню депутатським імунітетом. Вона аргументувала свою рекомендацію тим, що за відсутності неупередженого правосуддя та функціонуючої політичної системи існує реальний ризик того, що судова та виконавча влада можуть здійснювати неналежний тиск на законодавців. Спираючись на попередні висновки Венеціанської комісії, DRI наводила аналогічні аргументи у своєму

січневому аналітичному звіті,³ зазначаючи, що на даному етапі реформа може полягати у скасуванні неоднозначних формулювань та реформування необґрунтованого довгого процесу зняття депутатського імунітету.

Зараз законодавчий процес може розвиватися за трьома сценаріями: при першому варіанті Верховна Рада може прийняти Законопроект 300-ми чи більше голосів. При другому - не набереться 300 голосів і Законопроект не буде прийнято; в цьому випадку не можна подавати інший законопроект з цього ж питання протягом року. При третьому варіанті народні депутати можуть вирішити внести суттєві зміни до Законопроекту, що відображають рекомендації Венеціанської комісії. В останньому випадку необхідним буде повторний розгляд у першому читанні та висновок Конституційного Суду. Отже, перед поданням Законопроекту на голосування народні депутати повинні чітко розуміти, чи буде досягнутий перший варіант (прийняття), чи їм слід внести суттєві зміни до Законопроекту. Другий варіант, неприйняття Законопроекту та очікування можливості висунути новий проект протягом року, призведе до зупинення процесу на рік, що буде негативним сигналом в загальному контексті реформ.

1. СУТНІСТЬ ПИТАННЯ

Імунітетом⁴ народних депутатів в минулому зловживали задля забезпечення корумпованих політиків від кримінального

¹ Даний аналітичний огляд в оригіналі англійською мовою був розроблений Руславою Вовк та рецензований Майклом Маером-Резенде, Democracy Reporting International.

² Див. п. 11 Висновку Венеціанської комісії від 19 червня 2015 р. щодо проекту змін до Конституції в частині імунітету депутатів та суддів України, CDL-INF(2015)013, доступно за посиланням:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)013-e)

³ Див. Аналітичний звіт DRI № 53 "Реформування депутатської недоторканності в Україні", доступно за посиланням: http://democracy-reporting.org/files/briefingpaper_reforming_parliamentary_immunities_in_ukraine_english.pdf.

⁴ "Депутатська недоторканність" депутатів має дві категорії: "індемнітет" та "непорушність" ("процесуальний імунітет"). "Індемнітет" захищає депутатів від судового переслідування за голосування та заяви, здійснені в рамках виконання обов'язків. "Непорушність" захищає депутатів від затримання, арешту та переслідування.

переслідування. З цієї причини громадська думка рішуче налаштована проти депутатського імунітету. Однак питання скасування імунітету не є аж таким однозначним, особливо в ситуації, де виконавча чи судова влада може справляти неналежний вплив на народних депутатів. Зокрема, у країнах з неутвердженою демократією, де не має незалежної судової влади, переконливими є аргументи на користь більш поміркованої реформи, що звужує концепцію імунітету та гарантує конкретну процедуру його зняття, а не повністю скасовує його.

2. РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Конституційний Суд України повинен перевірити відповідність кожної запропонованої конституційної поправки статтям 157 та 158 Конституції України, пересвідчившись, що ці поправки:

- не скасовують та не обмежують права та свободи людини і громадянина;
- не передбачають скасування незалежності чи порушення територіальної цілісності України;
- не призначені для впровадження в умовах воєнного чи надзвичайного стану.⁵

У своєму рішенні від 16 червня 2015 р. (№ 1-в/2015) Конституційний Суд України обґрунтував, чому скасування імунітету народних депутатів відповідає вимогам ст. 157 та 158.⁶ Це рішення є обґрунтованим, оскільки імунітет є не правом, а привілеєм народних депутатів. Крім того, на європейському чи міжнародному рівні не існує правових зобов'язань щодо збереження чи скасування імунітету. Рішення з цього питання належить до політичної компетенції законодавця.

Попри це, у своїй окремій думці суддя Станіслав Шевчук розкритикував відсутність посилань на міжнародні стандарти та практики, вказуючи на потребу захистити народних депутатів України на конституційному рівні.⁷ У цьому відношенні Суд міг би посилатися на звіт Венеціанської комісії щодо обсягу та скасування депутатського імунітету, та висновок Венеціанської комісії від жовтня 2000 р. щодо впровадження конституційного референдуму в Україні.⁸ Обидва документи вказують на необхідність певного ступеню конституційного захисту народних депутатів від цивільного та кримінального переслідування у країнах, де демократичні інститути не функціонують належним чином, наприклад, в Україні.

⁵ Див. ст. 158 Конституції України.

⁶ Див. рішення Конституційного Суду України від 16 червня 2015 р., № 1-в/2015, доступне українською мовою за посиланням: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-15>.

⁷ Див. Окрему думку судді С. Шевчука, доступну українською мовою за посиланням: <http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=277138>.

⁸ Див. Звіт Венеціанської комісії щодо обсягу та зняття депутатського імунітету від 21-22 березня 2014 р., CDL-AD(2014)011 (англ.), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e); та Висновок Венеціанської комісії від жовтня 2000 р. про проведення конституційного референдуму в Україні (англ.), CDL-INF(2000)14, доступний за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)014-e).

3. ВИСНОВОК ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ

19 червня Венеціанська комісія надала висновок щодо запропонованих поправок до Конституції.⁹ Комісія вказала, що європейських стандартів щодо імунітету не існує. Отже, рішення щодо обмеження депутатського імунітету повинно ґрунтуватися на аналізі конкретної ситуації в країні, "зокрема, беручи до уваги ступінь розвиненості верховенства права у відповідній країні". Комісія визнала, однак, що депутатський імунітет "може стати перепорою для боротьби з корупцією". Водночас вона дійшла висновку, що, з огляду на корумпованість судової системи та нестійкий демократичний лад в Україні, "цілковите скасування імунітету може становити загрозу для функціонування та незалежності Парламенту".¹⁰ Отже, рекомендовано встановити інші процесуальні запобіжники, "що могли б не допустити втручання в роботу Парламенту та водночас сприяти боротьбі з корупцією". Як приклад, Комісія навела ст. 68 (II та III) конституції Італії, яка визначає, що без дозволу відповідної палати (Палати Сенату) "депутата не можна заарештувати, іншим чином позбавити особистої свободи, утримувати під арештом, окрім випадків набуття чинності остаточним обвинувачувальним вироком проти нього чи в разі затримання депутата під час скоєння злочину, для якого арешт на місці злочину ("flagrante delicto") є обов'язковим".¹¹ Процедура зняття імунітету додатково регулюється Регламентом Палати Депутатів та Регламентом Сенату. Запити щодо зняття імунітету розглядаються "комітетом, уповноваженим на вжиття заходів" відповідної Палати (що складається з 21 депутата) та Комітету Сенату з питань виборів та зняття імунітету (що складається з 23 сенаторів) протягом 30 днів. Водночас, меншість депутатів має право оскаржувати до Конституційного Суду затримання чи інші заходи, вжиті стосовно депутата, протягом певного терміну. Така скарга призупиняє дію запобіжних заходів прокурора та суддів загальної інстанції щодо відповідного депутата до винесення рішення Конституційним Судом.¹²

У січневому аналітичному звіті про реформу депутатської недоторканності в Україні DRI наголосила на певних положеннях українського законодавства щодо імунітету, які потребують перегляду. В ньому пропонується, серед іншого, виключити із обсягу захисту відповідальність за злочини, при яких депутата було затримано "flagrante delicto" та забезпечити, щоб для зняття імунітету на весь період судового провадження було достатньо одного рішення Парламенту.¹³ Аналітичний звіт також звертає

⁹ Див. Висновок Венеціанської комісії від 19 червня 2015 р. про проект змін до Конституції України щодо імунітету народних депутатів та суддів України, CDL-INF(2015)013 (англ.), доступний за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)013-e).

¹⁰ Див. п. 18 Висновку Венеціанської комісії від 19 червня 2015 р. про проект змін до Конституції України щодо імунітету народних депутатів та суддів України, CDL-INF(2015)013, доступний за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)013-e).

¹¹ Див. конституцію Італії, доступну англійською мовою за посиланням: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

¹² Що стосується процедури зняття імунітету в Італії, див. Висновок Венеціанської комісії від 17 вересня 2013 р., № 714/2013 „Comparative Table On the Lifting of Parliamentary Immunity”, CDL(2013)043 (англ.), доступний за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2013\)043-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2013)043-bil).

¹³ Див. Аналітичний звіт DRI № 53 "Реформування депутатської недоторканності в Україні", доступний за посиланням: http://democracy-reporting.org/files/briefingpaper_reforming_parliamentary_immunities_in_ukraine_english.pdf.

увагу на політичний контекст: "Враховуючи, що новообраний парламент може вважатися менш корумпованим порівняно з попередніми, в той час, як судова система значною мірою залишається неререформованою, а верховенство права – слабким, можна аргументувати на користь більш ретельно продуманої реформи, що звужує концепцію недоторканності та конкретизує процес скасування депутатського імунітету в окремому випадку."

4. ЯКІ МОЖЛИВІ СЦЕНАРІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ?

На підставі позитивного рішення Конституційного Суду України Верховна Рада може проголосувати за внесення змін у другому читанні. Нещодавно Президент Порошенко закликав депутатів прийняти поправки під час поточної пленарної сесії Верховної Ради.¹⁴ Хоча ще немає відповідного офіційного рішення, Голова Верховної Ради України Володимир Гройсман запевнив, що депутати працюватимуть без літніх канікул, які повинні початися 18 липня.¹⁵ 1 липня 2015 р. Верховна Рада підготувала постанову № 1776/П2, що передбачає наступні заходи щодо Законопроекту¹⁶:

- Подання подальших змін до Законопроекту до 10 липня;
- Обговорення в різних комітетах Верховної Ради до 15 липня;
- Надання народним депутатам відповідної документації до 16 липня;
- Голосування за Законопроект на пленарному засіданні 16 липня.

Дана постанова не підписана, отже, є лише проектом і не має законної сили. Але проект порядку денного пленарного тижня Верховної Ради, що починається з 14 липня, загалом згадує про Законопроект: хоча в постанові прямо вказані заходи, заплановані для інших законопроектів (перше читання, друге читання та ін.), в ньому немає аналогічних пояснень щодо Законопроекту.¹⁷ Загальне посилання може передбачати, що депутатам спочатку доведеться голосувати за включення Законопроекту до порядку денного на конкретний день сесійного тижня для розгляду у другому читанні.

Є три варіанти розвитку цього законодавчого процесу:

- Поточний Законопроект приймають 300-ми чи більше голосів.
- Законопроект відхиляють у другому читанні (він набирає менше ніж 300 голосів), в цьому випадку зміни до Конституції не впроваджуються, і їх можна буде знову запропонувати тільки через рік,¹⁸ цей варіант буде розчаруванням для українських реформаторів;

- В Законопроект буде внесено суттєві зміни, в цьому випадку Верховна Рада буде зобов'язана знову приймати їх у першому читанні (щонайменше 226 голосами) та вимагати нового рішення від Конституційного Суду щодо їхньої конституційності.

У першому читанні 5 лютого 2015 р. Законопроект підтримали 365 народних депутатів. Невідомо, чи зроблять депутати вибір на користь повного скасування імунітету, чи вони врахують рекомендації Венеціанської комісії.

З огляду на ці варіанти рекомендується, щоб члени коаліції обговорили свої позиції щодо рекомендацій Венеціанської комісії перед голосуванням за Законопроект у другому читанні. В іншому випадку вони ризикують відтягнути реформування імунітету ще на рік, що подасть поганий сигнал для загального процесу реформ.

¹⁴ Див. відповідну заяву П. Порошенка від 19 червня 2015 р., доступну українською мовою за посиланням: <http://www.depo.ua/ukr/politics/poroshenko-spodivaetsya-shcho-nardepi-progolosuuyut-za-znyattya-19062015174400>.

¹⁵ Див. відповідну заяву В. Гройсмана від 8 червня 2015 р., доступну українською мовою за посиланням: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/8/7073786/>.

¹⁶ Див. проект Постанови № 1776/П2, доступний українською мовою за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55804.

¹⁷ Див. Проект порядку денного на 14-17 липня, доступний українською мовою за посиланням: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/WR/WR140715.htm>.

¹⁸ Див. Ст. 158 Конституції України: „Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може

бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту”.

ПРО DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) є безсторонньою, незалежною, неприбутковою організацією, зареєстрованою у Берліні, Німеччина. DRI виступає за участь громадян у політичних процесах, підзвітність державних органів та розвиток демократичних інституцій в усьому світі. DRI допомагає шукати місцеві способи сприяння здійсненню універсального права громадян брати участь у політичному житті країни, що закріплене Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

<http://www.democracy-reporting.org>

ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМ. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка (ІМВ) є провідним навчальним закладом з міжнародних відносин, політології, міжнародного, європейського та порівняльного правознавства, міжнародних економічних зв'язків, бізнесу та інформації у структурі найбільшого університету України. ІМВ є місцевим партнером DRI у впровадженні проекту з незалежного, безстороннього та професійного моніторингу політичних реформ в Україні у світлі її зобов'язань перед міжнародною спільнотою та дотримання європейських стандартів.

<http://www.iir.edu.ua/>

Публікація здійснена в рамках проекту, спрямованого на підтримку прозорого процесу реформ в Україні. Проект фінансується Міністерством закордонних справ Німеччини. DRI та Київський національний університет ім. Тараса Шевченка несуть виключну відповідальність за зміст цієї публікації, який у жодному випадку не може вважатися таким, що відображає погляди Міністерства закордонних справ Німеччини.



Federal Republic of Germany
Foreign Office