



Страсбург, 19 грудня 2022 р.

Висновок № 1109/2022

CDL-AD(2022)054

Ориг. англ.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»
(ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ)

УКРАЇНА

ВИСНОВОК

щодо

**ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ
АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ВІДБОРУ КАНДИДАТУР НА
ПОСАДУ СУДДІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ НА КОНКУРСНИХ ЗАСАДАХ»**

**ухвалено Венеційською комісією
на 133-му пленарному засіданні
(Венеція, 16-17 грудня 2022 р.)**

**на підставі термінового висновку, опублікованого 23 листопада 2022 року
відповідно до статті 14а Регламенту Венеційської комісії**

на основі коментарів

**пана Паоло КАРОЦЦА (Paolo CAROZZA) (член Комісії, США)
пані Марти КАРТАБІА (Marta CARTABIA) (член Комісії, Італія)
пана Срдьяна ДАРМАНОВІЧА (Srdjan DARMANOVIC) (член Комісії, Чорногорія)
пана Крістофа ГРАБЕНВАРТЕРА (Christoph GRABENWARTER) (член Комісії, Австрія)**

Цей документ не роздаватиметься під час зустрічі. Будь-ласка, принесіть свій примірник із собою.

www.venice.coe.int

Зміст

I. Вступ.....	3
II. Історія питання.....	3
A. Попередні рекомендації Венеційської комісії.....	4
B. Подальші події.....	6
III. Аналіз законопроекту.....	7
A. Мета законопроекту та повноваження ДГЕ.....	7
B. Склад ДГЕ.....	8
1. Міжнародна складова.....	8
2. Роль громадянського суспільства.....	10
3. Роль трьох органів призначення.....	10
C. Офіційне призначення членів ДГЕ.....	11
D. Застосовність цього механізму відбору до трьох органів призначення.....	12
E. Критерії відбору.....	12
F. Тривалість мандата ДГЕ та міжнародної складової.....	12
G. Строк повноважень.....	13
H. Оцінка моральних якостей та рівня компетентності кандидатів в сфері права.....	13
I. Заслуховування та засідання.....	14
J. Процедура голосування.....	14
K. Рішення.....	15
L. Важливість кваліфікованої більшості.....	16
M. Невідібрання.....	16
N. Оприлюднення вакансій.....	16
IV. Прикінцеві зауваження щодо законодавчої техніки.....	17
V. Висновки.....	17

I. Вступ

1. Листом від 10 жовтня 2022 року пан Руслан Стефанчук, Голова Верховної Ради України (надалі — «Верховна Рада»), звернувся із запитом про надання термінового висновку Венеційської комісії щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах» ([CDL-REF\(2022\)059](#)) (надалі — законопроект) «*щодо його відповідності загально визнаним в Європі демократичним стандартам*».
2. Доповідачами по цьому висновку виступили пан Кароцца, пані Картабіа, пан Дармановіч та пан Грабенвартер.
3. 8-10 листопада 2022 року доповідачі разом із пані Сімоною Гранатою-Менгіні (Simona Granata-Menghini) та паном Мамукою Лонгурашвілі (Mamuka Longurashvili), що представляє Секретаріат, провели низку онлайн-зустрічей із представниками Офісу Президента України, окремими суддями Конституційного Суду, представниками Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, а також із представниками міжнародного співтовариства та громадянського суспільства. Комісія висловлює вдячність Офісу Ради Європи в м. Київ за відмінну організацію цих онлайн-зустрічей.
4. Терміновий висновок готувався на основі перекладу проєкту конституційного закону англійською мовою. Переклад міг не завжди точно відобразити всі положення оригінального тексту.
5. Терміновий висновок було підготовлено на основі коментарів доповідачів та результатів проведених онлайн-зустрічей та опубліковано ([CDL-PI\(2022\)046](#)) відповідно до Протоколу Венеційської комісії щодо підготовки термінових висновків ([CDLAD\(2018\)019](#)) 23 листопада 2022 року.
6. 6 грудня 2022 року Президент Венеційської комісії надіслала Голові Верховної Ради листа з роз'ясненнями щодо окремих аспектів термінового висновку.
7. Комісія зазначила, що Верховна Рада України прийняла Закон 13 грудня 2022 року. Текст Закону було надано Секретаріату Венеційської комісії 16 грудня 2022 року українською мовою¹. Комісія не мала можливості ознайомитися з текстом прийнятого Закону; відсутність у цьому висновку коментарів щодо остаточної редакції тексту не може тлумачитися як його мовчазне схвалення.
8. Терміновий висновок було подано до Венеційської комісії та, з огляду на обставини, було прийнято як звичайний висновок на 133-му пленарному засіданні (Венеція, 16-17 грудня 2022 р.).

II. Історія питання

9. Відповідно до статті 148 Конституції України «До складу Конституційного Суду України входять вісімнадцять суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України² призначають по шість суддів Конституційного Суду України. Відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України здійснюється на

¹ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1582306>

² Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» найвищим органом суддівського самоврядування є з'їзд суддів України. Черговий з'їзд суддів України скликається Радою суддів України (яка діє як виконавчий орган з'їзду суддів України) один раз на два роки. Позачерговий з'їзд суддів України може бути скликаний за рішенням Ради суддів України (Статті 129-130 та 133).

конкурсних засадах у визначеному законом порядку. Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості та є правником із визнаним рівнем компетентності. Суддя Конституційного Суду України не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої. Суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років без права бути призначеним повторно. Суддя Конституційного Суду України набуває повноважень з дня складення ним присяги на спеціальному пленарному засіданні Суду. Конституційний Суд України на спеціальному пленарному засіданні Суду обирає зі свого складу Голову шляхом таємного голосування лише на один трирічний строк».

10. Наразі до складу Конституційного Суду призначено 16 суддів. Квота Президента та Верховної Ради (шість суддів було призначено кожним органом відповідно) була заповнена. Дві посади суддів Конституційного Суду України, які мають бути призначені з'їздом суддів, наразі вакантні. Відповідно до інформації, доступної на вебсайті³ Конституційного Суду України, повноважні судді були призначені в такому порядку:

- шість суддів, призначені Президентом: пан Сергій ГОЛОВАТИЙ, призначений 27 лютого 2018 року (пан Головатий був заступником Голови Конституційного Суду України з 17 вересня 2019 року до 18 вересня 2022 року та є виконуючим обов'язку Голови з 29 грудня 2020 року); пані Оксана ГРИЩУК, призначена 26 листопада 2021 року; пан Віктор КОЛІСНИК, призначений у січні 2016; пан Василь ЛЕМАК, призначений 27 січня 2018 року; пан Володимир МОЙСИК, призначений у січні 2016 року; пан Олександр ПЕТРИШИН, призначений 26 листопада 2021 року.

- шість суддів, призначені Верховною Радою: пан Сергій САС та пан Ігор СЛІДЕНКО — обидва призначені у березні 2014 року; пані Ірина ЗАВГОРОДНЯ та пан Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ — обидва призначені 20 вересня 2018 року; пан Віктор КИЧУН, призначений 18 лютого 2021 року; пані Ольга СОВГИРЯ, призначена 27 липня 2022 року;

- чотири судді, призначені З'їздом суддів: пан Віктор КРИВЕНКО, призначений у листопаді 2015 року; пан Віктор ГОРОДОВЕНКО, призначений 13 листопада 2017 року; пані Галина ЮРОВСЬКА, призначена 29 жовтня 2019 року; та пан Петро ФІЛЮК, призначений 30 жовтня 2019 року.

А. Попередні рекомендації Венеційської комісії⁴

11. У Терміновому висновку щодо реформування Конституційного Суду України⁵ 2020 року Венеційська комісія зазначила таке:

³ <https://ccu.gov.ua/en/category/31>

⁴ [CDL-AD\(2015\)027](#), Висновок щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 4 вересня 2015 р.; [CDL-AD\(2015\)043](#), Меморандум Секретаріату щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» в частині правосуддя, поданого Президентом до Верховної Ради України 25 листопада 2015 р. ([CDL-REF\(2015\)047](#)); [CDL-AD\(2016\)034](#), Висновок щодо проекту Закону України «Про Конституційний Суд України», ухвалений на 109-му пленарному засіданні (Венеція, 9-10 грудня 2016 р.); [CDL-AD\(2020\)022](#), Спільний висновок Венеційської комісії і Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи (ГД-І) щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (проект Закону № 3711), ухвалений на 124-му онлайн-пленарному засіданні (8-9 жовтня 2020 р.) та [CDL-AD\(2020\)039](#), Терміновий висновок щодо реформування Конституційного Суду, ухвалений відповідно до Правил 14а Регламенту Венеційської комісії 9 грудня 2020 р., схвалений Венеційською комісією 11 грудня 2020 р. на 125-му онлайн-пленарному засіданні (11-12 грудня 2020 р.).

⁵ [CDL-AD\(2020\)039](#).

«D. Порядок призначення суддів Конституційного Суду»

71. У забезпеченні високої якості рішень Конституційного Суду ключове значення має процедура призначення суддів. Конституційними змінами 2016 року було запроваджено принцип конкурсного відбору суддів, схвалений Венеційською комісією.

72. У своєму висновку 2015 року щодо проекту Конституції Венеційська комісія також рекомендувала запровадити вибори суддів за парламентською квотою кваліфікованою більшістю голосів. Однак цією рекомендацією не скористалися. Комісія повторює її, сподіваючись, що її можна розглянути в рамках майбутніх конституційних змін.

73. Судді Конституційного Суду призначаються Президентом, Парламентом і З'їздом суддів (як встановлюють стаття 148 Конституції та стаття 9 Закону «Про Конституційний Суд», кожен із них призначає відповідно по шість суддів).

74. Хоча загальний принцип здійснення конкурсного відбору конкурсними комісіями поширюється на всі три органи, що здійснюють призначення, процедури призначення, які застосовуються цими трьома органами, не забезпечують найвищого рівня моральної та професійної кваліфікації кандидатів. Кожен з органів, що здійснює призначення, може встановлювати власні процедури. У своєму Висновку щодо проекту Закону «Про Конституційний Суд» Венеційська комісія висловила жаль у зв'язку з браком чітких положень про його склад і роботу конкурсних комісій.

75. З огляду на надану 2017 року рекомендацію Венеційської комісії, Президент України створив комісію з міжнародною участю (пані Ганна Сухоцька, Почесна Голова Венеційської комісії), яка здійснювала відбір кандидатів. Цей досвід дуже позитивно оцінювався всіма співрозмовниками. І навпаки, Парламент проводить відбір шляхом політичної процедури, без участі фахівців. Що стосується судової системи, то Рада суддів відповідає за проведення першого етапу конкурсу та попередній відбір кандидатів для остаточного голосування З'їздом суддів. Існує поширена думка, що занадто часто призначення є політично вмотивовані.

76. Реформа системи призначень може стати нагодою для вирішення цієї проблеми. Судді Конституційного Суду повинні мати високі моральні якості та бути юристами з визнаним рівнем компетентності. Встановлено певні правила щодо сумісності: «Суддею Конституційного Суду може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості, є правником із визнаним рівнем компетентності».

77. Серед цих якостей на особливу увагу, поряд із професійними якостями, заслуговує вимога щодо «високих моральних якостей». Для того, щоб лише особи, наділені цими якостями, ставали суддями Конституційного Суду, можна створити орган з відбору, який би мав міжнародну складову.

78. Як порівняння, у співпраці з міжнародною донорською спільнотою українська влада сьогодні готує термінове законодавство, спрямоване на створення «Комісії з питань етики» для звичайних суддів. Законопроект № 3711, який сьогодні розглядається Парламентом, передбачає створення конкурсної комісії, що відповідатиме за забезпечення доброчесності членів Вищої ради правосуддя та формування нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), яка відповідає за відбір кандидатів на суддівські посади. Ці органи матимуть змішаний національний і міжнародний склад.

79. Органу зі схожою (або навіть аналогічною) міжнародною складовою можна було б доручити відбір кандидатів на посади суддів Конституційного Суду. Такий орган з відбору міг би також включати до свого складу представників громадянського суспільства, можливо, залучених з нинішньої Громадської ради доброчесності, яка слідкує за якостями кандидатів у судді судів загальної юрисдикції.

80. В тому, що стосується оцінювання якостей кандидатів у сфері порівняльного конституціоналізму чи захисту прав людини, можна також скористатися досвідом міжнародних експертів, що мають високу репутацію (наприклад, колишніх голів чи суддів Європейського суду з прав людини). Прикладами такого експертного досвіду на європейському рівні є Колегія з питань статті 255 ДФЄС при Суді Європейського Союзу та Консультативна колегія експертів з відбору кандидатів на посаду судді Європейського суду з прав людини.

81. Орган з відбору може діяти як суворий фільтр, допускаючи призначення трьома зазначеними вище органами лише тих кандидатів, що отримали позитивну оцінку. Як альтернатива, орган, що здійснює попереднє відсівання, надавав би лише рекомендації публічного характеру».

12. Ґрунтуючись на зазначених вище посиланнях на колегії Суду Європейського Союзу (СЄС) та Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), Венеційська комісія вважає доречним нагадати про те, що колегія СЄС (так званий «Комітет 255») почала свою діяльність 1 березня 2010 року. Колегія надає висновки щодо здатності кандидатів виконувати повноваження судді та генерального адвоката Суду ЄС та Загального суду до того, як Уряди держав-членів приймуть рішення про призначення. До складу Колегії входять сім членів⁶.

13. Консультативна колегія експертів щодо кандидатів для обрання на посаду судді Європейського суду з прав людини була створена Резолюцією Ради Європи, прийнятою Комітетом міністрів 10 листопада 2010 року⁷. Вона надає висновок Високим Договірним Сторонам щодо відповідності кандидатів на посаду судді ЄСПЛ критеріям, визначеним в статті 21 (1) Європейської конвенції з прав людини: *«Судді повинні мати високі моральні якості, а також мати кваліфікацію, необхідну для призначення на високу суддівську посаду, чи бути юристами з визнаним рівнем компетентності»*. До складу Консультативної колегії входять сім членів⁸.

14. У березні 2021 року Венеційська комісія ухвалила Висновок щодо проєкту Закону «Про конституційну процедуру» (№ 4533) та альтернативного законопроєкту про порядок розгляду справ та виконання рішень Конституційного Суду (№. 4533-1). Венеційська комісія загалом позитивно оцінила законопроєкт № 4533. Водночас було висловлено низку рекомендацій щодо його вдосконалення⁹. З онлайн-зустрічей делегація дізналась, що законопроєкт № 4533 досі перебуває на розгляді у Верховній Раді. Відповідно, Венеційська комісія рекомендує прийняти доопрацьовану версію законопроєкту № 4533, і бажано це зробити одночасно із законопроєктом, який розглядається у цьому висновку.

В. Подальші події

15. У Висновку щодо заявки України на вступ до Європейського Союзу¹⁰ Європейська комісія підкреслила нагальну потребу здійснення реформи Конституційного Суду України у відповідності до рекомендацій Венеційської комісії: *«Центральним питанням такої реформи є встановлення процедури відбору кандидатів для призначення на посаду судді Конституційного Суду України, яка б викликала довіру та була прозорою, включаючи перевірку доброчесності»*. Відповідно, Європейська Комісія рекомендувала, щоб надання Україні статусу кандидата було обумовлено, серед іншого, прийняттям та імплементацією законодавства про процедуру відбору кандидатів на посаду суддів [КСУ], *«включаючи попередню процедуру відбору, яка ґрунтується на оцінці їхньої доброчесності та професійних навичок, у відповідності до рекомендації Венеційської комісії;...»*.

16. 12 серпня 2022 року законопроєкт був зареєстрований у Верховній Раді, а 6 вересня 2022 року він був прийнятий у першому читанні.

⁶ <https://comite255.europa.eu/en/>

⁷ Резолюція [CM/Res\(2010\)26](https://www.coe.int/en/web/dlapil/advisory-panel) про створення Консультативної колегії експертів щодо кандидатів для обрання на посаду судді Європейського суду з прав людини.

⁸ <https://www.coe.int/en/web/dlapil/advisory-panel>

⁹ [CDL-AD\(2021\)006](https://www.coe.int/en/web/dlapil/advisory-panel), §84: «... законопроєкт № 4533 містить певні недоліки. Найбільш суттєвий полягає в тому, що він не передбачає нової системи конкурсного відбору суддів із залученням міжнародної складової, як це було рекомендовано у Терміновому висновку. Хоча цю систему призначення не потрібно включати до законопроєкту № 4533, зміну до статті 11 Закону «Про Конституційний Суд» слід видалити, а поточні вакансії в Конституційному Суді заповнити лише після вдосконалення системи призначень».

¹⁰ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en

III. Аналіз законопроекту

A. Мета законопроекту та повноваження ДГЕ

17. Метою законопроекту є встановлення незалежного органу — Дорадчої групи експертів (надалі — «ДГЕ»), завдання якої полягатиме у наданні сприяння трьом органам, що призначають суддів Конституційного Суду, *«у оцінці моральних якостей і рівня компетентності в сфері права кандидатів на посаду судді [КСУ]»*.

18. Необхідно визначити характер такого сприяння та обсяг повноважень цієї ДГЕ; зокрема, необхідно прояснити, чи обмежуються завдання ДГЕ перевіркою кандидатур або включають відбір на підставі оцінки їхньої здатності обіймати посаду судді Конституційного суду.

19. Стосовно цього Венеційська комісія вважає, що необхідно насамперед нагадати та детально пояснити важливість збалансованого складу конституційних судів. Щодо цього Комісія вже пояснювала, що *«Суспільство неминуче є плюральним — це поле для висловлення різних тенденцій: філософських, етичних, соціальних, політичних, релігійних або правових. Конституційне правосуддя за своїм складом повинне гарантувати незалежність щодо різних груп інтересів та сприяти створенню зведення законодавчих норм, яке дбає про цей плюралізм. Легітимність конституційної юрисдикції та прийняття суспільством її рішень може значною мірою залежати від того, наскільки суд враховує різні соціальні цінності, які є актуальними, незважаючи на те, що такі цінності загалом змінені на користь спільних цінностей. У цьому зв'язку баланс, який забезпечує повагу до різних чутливих питань, має бути вкорінений в правилах формування органів конституційної юрисдикції. Органи конституційної юрисдикції можуть певними своїми рішеннями стримувати дії певного органу влади в державі. Часто Конституція наділяє конституційний суд повноваженнями ухвалювати висновки з питань щодо поділу влади або відносин між органами влади держави. Попри те, що саме конституційні суди здебільшого забезпечують регулювання цих відносин, може бути дуже доречним забезпечити, щоб в їхньому складі кожен із цих органів або установ був представлений збалансовано. Пошук такого балансу обмежений невід'ємним принципом підтримання незалежності та безсторонності суддів конституційного суду. Колегіальність, тобто те, що члени розглядають справи групою, з ухваленням окремих думок або без них, становить фундаментальну гарантію захисту в цьому питанні. Навіть якщо правила формування складу конституційних судів можуть відображати співіснування різних течій в межах окремої нації, гарантії незалежності та високого ступеня відповідальності, які є елементом важливої функції конституційного судді, ефективно забезпечують таку поведінку суддів, яка не надасть жодних підстав для підозр, що вони можуть насправді представляти окремі інтереси або не діяти безсторонньо»¹¹*.

20. Необхідність збалансованого складу конституційного суду також впливає на повноваження органів, які призначають суддів, щодо відбору суддів. Так само, як і звичайні судді, судді конституційного суду повинні бути абсолютно доброчесними, мати високий ступінь компетентності та бути повністю незалежними; щодо останнього, тут варто ще раз наголосити, що *«Судді конституційного суду мають «обов'язок бути невідчужимими» щодо органу влади, який їх обрав або призначив. Вони можуть висуватися партією або обиратися членами Верховної Ради тієї ж партії, однак вони в жодному разі не мають*

¹¹ [Склад конституційних судів](#) – Science and Technique of Democracy, № 20 (1997), с. 21.

права представляти цю партію. Як судді, вони незалежні, їхня лояльність — це лояльність до Конституції, а не до тих, хто їх призначив»¹².

21. Вибір на користь конкретного кандидата на посаду судді конституційного суду залежить не тільки від об'єктивного оцінювання професійних знань кандидата, але й від його/її моральних якостей та доброчесності. Право вибору надано різним органам влади, які призначають на посаду, оскільки необхідно врахувати різноманітність ідей та позицій в суспільстві. Відповідно, орган, який призначає на посаду, повинен мати певну дискрецію, звичайно за умови, що тест на доброчесність пройдено та дотримано всіх формальних вимог щодо мінімальної кваліфікації.

22. З огляду на це, Венеційська комісія вважає, що попередній досвід щодо питання органів із відбору звичайних суддів є відповідним, але не обов'язково може вважатись виключно та повністю вирішальним/визначальним. Певна різниця може бути виправдана.

23. Відповідно до законопроекту (запропонована частина перша статті 10-6 до Закону України «Про Конституційний Суд України») *«Щодо всіх кандидатів, допущених до конкурсного відбору, проводиться спеціальна перевірка у порядку, передбаченому Законом України "Про запобігання корупції"»*. Стосовно осіб, які претендують на зайняття посади судді Конституційного Суду, за їхньою письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» (запропонована частина п'ята статті 10-1 до Закону України «Про Конституційний Суд України»).

24. Вимоги щодо доброчесності (яка підтверджується за допомогою спеціальної перевірки) та конституційні вимоги (володіння державною мовою, досягнення на день призначення сорока років, наявність вищої юридичної освіти і стажу професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості, а також вимога бути правником із визнаним рівнем компетентності) є об'єктивними критеріями, невідповідність яким може легітимно призвести до відхилення кандидатури на посаду.

25. Законопроект також передбачає, що ДГЕ надає органу призначення список кандидатів, який має містити *«щонайменше три кандидатури»* на одну вакантну посаду. Це свідчить, що ДГЕ здійснює відбір з-поміж кандидатів, які вже пройшли формальну перевірку. Її повноваження, відповідно, є не тільки формальними, але також й субстантивними.

26. Венеційська комісія не може вирішувати, чи повинна ДГЕ мати тільки повноваження з перевірки; однак, обсяг її повноважень буде впливати на оцінку її складу та функціонування.

В. Склад ДГЕ

1. Міжнародна складова

27. Відповідно до запропонованої законопроектом статті 10-3 до Закону України «Про Конституційний Суд України» ДГЕ складається із шести експертів: по одному члену від кожного органу призначення (Президента, Верховної Ради та з'їзду суддів), один член від Венеційської комісії та два члени, визначені *«міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх п'яти років надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері конституційної реформи та/або*

¹² [CDL-AD\(2016\)001](#), Висновок щодо змін до Закону від 25 червня 2015 р. «Про Конституційний Трибунал Польщі», п. 119.

верховенства права, та/або захисту прав людини, та/або запобігання і протидії корупції».

28. Отже, до складу ДГЕ входять три національні та три «міжнародні» члени. У Терміновому висновку, ухваленому в 2020 році, Венеційська комісія рекомендувала, що: *«слід створити орган із відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду з міжнародною складовою, яка включала б до себе міжнародних експертів у сфері прав людини, а також за участі громадянського суспільства задля забезпечення моральних і професійних якостей кандидатів»*¹³. Венеційська комісія із задоволенням відзначає, що українські органи влади слідують цій рекомендації про включення міжнародної складової, як це вказано в пояснювальній записці до законопроекту.

29. Щодо інших подібних органів, які існують на національному рівні, Венеційська комісія нагадує, що після низки законодавчих змін у 2021 році¹⁴, була створена змішана національна/міжнародна Етична рада для оцінювання кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя (надалі — «ВРП») та для одноразового оцінювання повноважених членів ВРП. Етична рада, яка складалась із трьох національних та трьох міжнародних членів, була створена 9 листопада 2021 року¹⁵. До складу Етичної ради входять три судді або судді у відставці, призначені Радою суддів, та три члени, які *«запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері судової реформи та/або запобігання і протидії корупції»*¹⁶.

30. Видається, що є загальне очікування того, що «міжнародні» члени ДГЕ будуть іноземцями. Однак законопроект не визначає, що члени, визначені міжнародними організаціями, не можуть бути громадянами України. Оскільки метою участі «міжнародних» членів є запевнення громадськості не тільки в незалежності членів ДГЕ та їхньої безсторонності щодо питань національного рівня, але й також у тому, що такі члени не піддаються тиску, вибір на користь негромадян України, як видається, простіше та найпевніше досягає такі цілі, але також можливо, що буде знайдена належна українська кандидатура. У будь-якому разі, може бути необхідною глибока обізнаність в українських реаліях, і щонайменше якісь знання української мови точно будуть цінними. На думку Венеційської комісії, зміни принаймні повинні чітко вказувати, що члени, визначені міжнародними організаціями, також можуть бути громадянами України.

31. Щодо участі Венеційської комісії, раніше Комісія вже призначала члена в комісію з відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду, утворену в 2017 році Президентом Порошенком. Цей досвід був позитивно оцінено всіма контактними особами. Відповідно, Комісія готова взяти участь у цьому процесі також щодо вказаного питання.

¹³ [CDL-AD\(2020\)039](#), §102-9 в цитованій праці.

¹⁴ [CDL-AD\(2021\)018](#), Україна – Терміновий спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права (ГД-І) Ради Європи щодо проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя (ВРП) та діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП» (законопроект № 5068), ухвалений відповідно до правила 14а Регламенту Венеційської комісії 5 травня 2021, схвалений Венеційською комісією на 127-му онлайн-пленарному засіданні (Венеція, 2-3 липня 2021 р.).

¹⁵ Вебсайт Етичної ради: https://court.gov.ua/eng/ec/about_ec/about/. Регламент Етичної ради та Методологія оцінювання відповідності кандидата на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя та членів Вищої ради правосуддя критерію професійної етики та доброчесності доступні на її сайті. Усі рішення Етичної ради також розміщено на цьому сайті https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna_er/

¹⁶ [CDL-AD\(2022\)023](#), Україна – спільний експертний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права (DGI) Ради Європи щодо окремих питань, пов'язаних з обранням та дисциплінарною відповідальністю членів вищої ради правосуддя, схвалений Венеційською комісією на 132-му пленарному засіданні (Венеція, 21-22 жовтня 2022 р.), п.19.

32. Щодо ролі «міжнародних організацій», під час онлайн-зустрічей делегація була проінформована про успішний досвід призначення членів міжнародними організаціями, які відповідають конкретним критеріям, порівнянним із зазначеними в пункті 29 вище. Наприклад: Етична рада, Конкурсна комісія з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Конкурсна комісія з відбору директора НАБУ, Конкурсна комісія з обрання голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Отже, з огляду на попередній успішний досвід, конкретні критерії, перелічені в законопроекті, які обмежують кількість міжнародних організацій до тих, що відповідають вимогам, а також особливо складний контекст, з яким стикається український народ та інституції, Венеційська комісія вважає проєкт змін достатньо чітким у цьому питанні. Проте рекомендується, щоб процедура, якої будуть дотримуватися такі (потенційно досить численні) міжнародні організації для вибору члена ДГЕ, була ухвалена та оприлюднена до того, як проводитиметься відбір.

2. Роль громадянського суспільства

33. Ще одне питання стосується ролі громадянського суспільства, яка може бути реалізована різними шляхами:

- Перший варіант — це додати до запропонованого складу ДГЕ одного члена, обраного «громадянським суспільством». Вбачається, що ідентифікація представників громадянського суспільства, які можуть бути легітимно уповноважені виконати це завдання, є очевидно складною. В Україні представлені численні та різноманітні асоціації, які, часом, є поляризованими. Складно уявити, що вибір однієї з них може бути сприйнятий та користуватись довірою інших. Подібні побоювання висловили декілька контактних осіб.
- Другий варіант — це надати роль надавача інформації та позиції щодо кандидатів на посаду судді, а також монітора процесу (який має бути прозорим). Подібна роль виконується в контексті роботи Етичної ради, чий склад не включає представників громадянського суспільства. Венеційська комісія отримала дуже позитивну оцінку щодо її ефективності. Венеційська комісія також вважає, що такий варіант має супроводжуватись належними гарантіями захисту репутації кандидатів з урахуванням збереження авторитету та репутації Конституційного Суду.

34. На рівні міжнародних експертних груп громадянське суспільство може надавати органам незапитувану інформацію. Відповідні органи беруть до уваги таку інформацію та можуть використовувати її в ході дослідження кваліфікації кандидатів, зокрема під час слухань. Однак між членами експертних органів та представниками НГО не відбуваються жодних обговорень, і вони не представлені в жодному органі.

35. З огляду на міжнародну практику та труднощі й побоювання, висловлені в обговореннях під час зустрічей, Венеційська комісія схильється до другого варіанту, вказаного в пункті 33 вище. Хоча цей варіант все ж таки містить певні труднощі щодо ідентифікації та відбору відповідних організацій громадянського суспільства, вони становлять меншу проблему, ніж у першому варіанті.

3. Роль трьох органів призначення

36. Стосовно ролі трьох органів призначення виникають такі міркування. Три органи, які призначають суддів на посади, мають конституційні повноваження обирати по шість суддів Конституційного Суду. Як вже вказано вище, в цих повноваженнях є елемент дискреції: вибір пов'язаний не тільки з рівнем професійної компетентності. Створення механізму відбору кандидатів не має на меті усунути цю дискрецію, а забезпечити, щоб дискреція

реалізувалася після необхідної перевірки доброчесності та відповідності конституційним та правовим вимогам для того, щоб стати суддею конституційного суду. Він також має передбачати наповнення процесу прозорістю та підзвітністю.

37. Участь органів призначення у формуванні ДГЕ може бути спірною. Якщо роль ДГЕ полягає в стримуванні ризиків політичної мотивації в процесі відбору суддів до Конституційного Суду України, тоді вбачається суперечливим надання повноважень призначати «незалежних експертів» до ДГЕ тим самим органам — Президенту, Верховній Раді та з'їзду суддів, — які мають повноваження відбирати суддів. Насправді, для того, щоб забезпечити нейтральність/незалежність у доборі члена ДГЕ Верховною Радою, передбачається тривала та заплутана процедура (див. запропоновану статтю 208-5 до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). Ця процедура відтворює процедуру призначення суддів Конституційного Суду України. Ризик такої системи полягає в тому, що ДГЕ може потрапити в полон політичної динаміки, що приведе до парадоксального результату збільшення, а не нейтралізації політичних складових у відборі суддів.

38. Крім того, запропоновані статті 208-4 та 208-5 до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачають дуже деталізовані та схожі процедури для відбору суддів до Конституційного Суду України та членів ДГЕ шляхом відкритого голосування більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Більше того, якщо кандидат не отримує більшість голосів, його/її кандидатура вважається відхиленою. Якщо жоден з кандидатів не отримує більшість голосів, тоді відбіркова процедура починається заново. Венеційська комісія вважає ці процедури невиправдано громіздкими.

39. Відповідно до запропонованого законопроектом пункту 5 частини двадцять першої статті 10-3 до Закону України «Про Конституційний Суд України» ДГЕ проводить співбесіди з кандидатами на посаду судді Конституційного Суду. Відповідно до запропонованої частини п'ятої статті 10-7 до цього ж Закону з кандидатами, які пройшли спеціальну перевірку та включені до списку кандидатів, рекомендованих ДГЕ для призначення на посаду судді Конституційного Суду, співбесіди проводить, відповідно, конкурсна комісія (Президент), Комітет (Верховна Рада), Рада суддів України.

40. Венеційська комісія вважає, що така тривала, складна та заплутана процедура містить ризики паралізувати інституцію. Наслідуючи позитивний досвід ЄСПЛ та ЄС, було б більш доречно, щоб членів ДГЕ призначав/відбирав інший орган, а не той, який призначає суддів КСУ. Проте, з огляду на наявні обставини, Венеційська комісія усвідомлює складність визначення відповідного органу в Україні. Зважаючи на успішний досвід Ради з етики, Комісія визнає, що присутність «міжнародної» складової, включно з членом, призначеним Венеційською комісією, може бути достатнім елементом противаги для зниження ризиків політизації ДГЕ до мінімуму. Отже, Комісія визнає, що призначення національних членів ДГЕ слід залишити трьом органам призначення, але рекомендує спростити відповідні процедури.

С. Офіційне призначення членів ДГЕ

41. Стаття 10-3 проєкту Закону «Про Конституційний Суд України» передбачає, що датою набуття статусу члена ДГЕ є дата відповідного указу Президента, дата рішення Верховної Ради та дата рішення з'їзду суддів; для міжнародних членів — дата отримання Міністерством закордонних справ рішення Венеційської комісії або міжнародних та іноземних організацій. Комісія вважає, що міжнародні члени формально мають бути

призначені офіційним актом органу влади України, яким ратифікується рішення про призначення.

D. Застосовність цього механізму відбору до трьох органів призначення

42. Стаття 148 Конституції передбачає *«конкурсні засади відбору комісій з перевірки для всіх трьох органів призначення»*. Відбір кандидатів, який здійснюється ДГЕ, належним чином врегульовано для застосування до трьох органів призначення без необхідності окремих або спеціальних додаткових норм.

E. Критерії відбору

43. Венеційська комісія відзначає схожість вимог до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України (запропонована законопроектом частина перша статті 10-1 до Закону України «Про Конституційний Суд України») та кандидатів до ДГЕ (запропонована законопроектом частина четверта статті 10-3 до Закону України «Про Конституційний Суд України»). Комісія вважає, що було б доцільніше встановити більш жорсткі вимоги (підвищити вік, збільшити досвід) для членів ДГЕ з метою надання їм більшої легітимності.

44. Що стосується вимоги політичної нейтральності, Комісія зауважує, що як щодо кандидатів на посаду судді, так й щодо кандидатів на посаду члена ДГЕ законопроект, використовуючи формулювання, схожі на положення Конституції, виключає членство в політичних партіях та навіть участь у будь-якій політичній діяльності. Крім того, вимога політичної нейтральності щодо кандидата на посаду члена ДГЕ передбачає два роки до призначення (пункт 1 частини п'ятої статті 10-3 законопроекту до Закону України «Про Конституційний Суд України»). У будь-якому разі, законопроект (та Конституція) є більш жорсткішим, ніж законодавство в інших європейських державах, що певною мірою може бути виправданим конкретною ситуацією та реаліями в Україні. Венеційська комісія нагадує, що у випадку суддів конституційного суду *«для того, щоб попередити прямий вплив політичних партій, вимагати повної політичної нейтральності не є необхідним. Має бути достатнім те, що члени припинили членство в усіх партіях з моменту призначення або представлення їхніх кандидатур. Щойно члени призначаються, вони повинні діяти незалежно та в свої особистій якості»*¹⁷.

45. Спеціальна перевірка для попередження корупції (частина п'ята статті 10-1 до Закону України «Про Конституційний Суд України») видається виправданою з огляду на конкретні реалії України.

F. Тривалість мандата ДГЕ та міжнародної складової

46. ДГЕ створюється як постійно діючий орган. На думку Комісії, це позитивно, оскільки це усуває необхідність її створювати кожного разу, коли з'являється вакансія, і, таким чином, усуває зв'язки між ДГЕ та органами призначення станом на відповідний час.

47. Законопроект не передбачає обмежень тривалості прямого залучення міжнародних організацій до членства в ДГЕ. Хоча це зрозуміло за теперішніх обставин, однак може бути передбачено положення, яким встановлюється кінцева дата для міжнародної участі

¹⁷ [CDL-AD\(2006\)006](#) — Висновок щодо двох проєктів законів про внесення змін до Закону № 47/1992 «Про організацію діяльності Конституційного Суду Румунії», ухвалений на 66-му пленарному засіданні (Венеція, 17-18 березня 2006 р.), п. 15.

(«прикінцеве положення»). Дійсно, раніше Венеційська комісія підтримувала залучення міжнародної складової в такі органи, як Етична рада, з метою збільшити рівень громадської довіри, висловлюючи думку про те, що таке залучення не порушує суверенність України, особливо враховуючи дорадчий характер висновків таких органів, суверенний вибір України у рішенні про таке залучення та поширення на неї Конституції та законодавства України. Водночас Комісія висловлювалася на користь того, що залучення міжнародної складової має відбуватися тільки як виняткове вирішення протягом перехідного періоду¹⁸.

48. Отже, Венеційська комісія рекомендує включення до законопроекту прикінцевого положення, яке передбачає строк для участі міжнародної складової в процесі відбору суддів до Конституційного Суду України.

G. Строк повноважень

49. Відповідно до запропонованої законопроектом статті 10-3 до Закону України «Про Конституційний Суд України» члени ДГЕ обираються безстроково (та беруть участь в її роботі на громадських засадах). Їхні повноваження можуть бути припинені, вони можуть також припинити повноваження за власною заявою, їх можуть замінити, якщо необхідно. У разі систематичного невиконання членом ДГЕ своїх обов'язків або перешкоджання в роботі, ДГЕ розглядає питання про висловлення недовіри члену та припинення його повноважень на вимогу щонайменше трьох інших членів Дорадчої групи.

50. З огляду на екстраординарний та тимчасовий характер таких механізмів, Венеційська комісія вважає, що обмежений строк повноважень для міжнародних членів був би доречнішим. До прикладу, члени колегій для СЄС та ЄСПЛ призначаються на строк чотири та три роки, відповідно, з можливістю переобрання на ще один строк.

51. Венеційська комісія вважає, що правила припинення членства відображають велику недовіру серед політичних сил. Дуже незвичним є те, що три члени ДГЕ можуть припинити повноваження іншого члена. У практиці колегій для СЄС та ЄСПЛ, у разі якщо член не виконує його/її завдань, на його заміну призначається інший член на повний строк. Венеційська комісія вважає важливим врегулювати призначення членів на заміну, щонайменше для міжнародних членів, для уникнення неналежної затримки у разі відсутності члена. Відповідно, Венеційська комісія рекомендує розробникам законопроекту переглянути це положення з урахуванням висловленого.

H. Оцінка моральних якостей та рівня компетентності кандидатів в сфері права

52. Законопроект передбачає, що ДГЕ має оцінювати «моральні якості» і «компетентність в сфері права» кандидатів, однак не визначає жодної з цих концепцій. До того ж, законопроект не встановлює жодних змістовних обмежень або керівних принципів щодо того, як ДГЕ має проводити таку оцінку. Здебільшого деталі стосовно її повноважень та діяльності є чіткими технічними.

53. Відповідно до пункту 2 частини 21 статті 10-3 проекту Закону «Про Конституційний Суд України» ДГЕ розробляє і затверджує методологію оцінювання моральних якостей та рівня

¹⁸ [CDL-AD\(2021\)018](#), Україна – Терміновий спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права (ГД-І) Ради Європи щодо проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя (ВРП) та діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП» (Законопроект № 5068), ухвалений відповідно до правила 14а Регламенту Венеційської комісії 5 травня 2021, схвалений Венеційською комісією на 127-му онлайн-пленарному засіданні (Венеція 2-3 липня 2021 р.), пп. 51 та 52.

компетентності в сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України. Однак Венеційська комісія бажає наголосити на важливості розробки методології оцінки моральних якостей та компетентності в сфері права на основі передового міжнародного досвіду.

54. У цьому питанні щодо «моральних якостей» Венеційська комісія посилається на Консультаційну колегію для ЄСПЛ («такі якості, як добросовісність, високий рівень відповідальності, мужність, гідність, добросовісність, чесність, розсудливість, повага до інших та відсутність засудження за вчинення злочинів, були вказані як ключові елементи цієї вимоги [моральності], а також (безумовно) незалежність та безсторонність»)¹⁹. Щодо поняття «правник із визнаним рівнем компетентності», Комісія звертається до Збірки її висновків щодо конституційного правосуддя, що регулярно оновлюється: «Варто визначити, хто є «правниками з репутацією»..., наприклад, професори в сфері права, члени високих загальних та адміністративних магістратів, юристи з досвідом роботи щонайменше 15 років»²⁰. І, нарешті, Венеційська комісія посилається на «Методику оцінювання відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя та членів Вищої ради правосуддя критерію професійної етики та добросовісності»²¹ Етичної ради.

I. Заслуховування та засідання

55. Відповідно до запропонованої частини 18 статті 10-3 до Закону України «Про Конституційний Суд України» засідання ДГЕ проводяться відкрито. Хоча співбесіда з кандидатами може бути публічною, Венеційська комісія вважає, що засідання, на яких обговорюється відповідність кандидатів, мають проводитись за зачиненими дверима. Легітимність та довіра формуються радше авторитетом членів ДГЕ, а не публічністю обговорень якостей кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України.

56. На додаток до положення щодо обов'язку члена ДГЕ заявити самовідвід у разі конфлікту інтересів, частина 24 статті 10-3 законопроекту також має передбачати можливість кандидата на посаду судді заявити відвід члену ДГЕ з підстав його упередженості (альтернативний кворум також має бути розроблено у разі, якщо два члени заявлять самовідвід).

J. Процедура голосування

57. Встановлено, що засідання ДГЕ є повноважним, якщо на ньому присутні щонайменше чотири члени.

58. З огляду на мандат ДГЕ, за загальним правилом рішення повинні приймати «консенсусом». Зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачають, що рішення ДГЕ ухвалюються щонайменше чотирма голосами. Вони не передбачають, як саме будуть вирішуватися ситуації, в яких ДГЕ не може прийняти рішення. Якщо ДГЕ не

¹⁹ [Див. Консультаційна колегія експертів щодо кандидатів для обрання судді Європейського суду з прав людини — Короткий Посібник про роль колегії та мінімальну кваліфікацію, що вимагається від кандидата \(2020\)](#), с. 7. Див також [принципи УВКПЛ](#) («10. При відборі суддів не повинна допускатися дискримінація щодо особи за ознаками раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, народження або статусу, крім вимоги про те, що кандидат на посаду судді має мати громадянство відповідної держави. Це виключення не повинно вважатися дискримінацією»).

²⁰ [CDL-PI\(2020\)004](#), Збірка висновків Венеційської комісії, Доповідей та Досліджень конституційного правосуддя (оновлена), с. 18.

²¹ https://court.gov.ua/eng/ec/about_ec/14/ (до Регламенту внесено зміни у зв'язку із запровадженням воєнного стану).

зможє визначити щонайменше трьох кандидатів для представлення органу призначення, вся процедура має бути повторена (запропонована частина четверта статті 10-7 до Закону України «Про Конституційний Суд України»)

59. Комісія вважає, що враховуючи важливість заповнення вакансій посади судді КСУ своєчасно, законопроект повинен містити механізм виходу з глухого куту. Венеційська комісія знає про труднощі створення належного та ефективного механізму виходу з глухого куту, щодо якого не існує єдиної моделі. Кожна держава розробляє свою формулу²², однак такий механізм обов'язково має бути передбачено.

60. Оскільки ДГЕ працюватиме з міжнародними членами, кількість членів ДГЕ має бути збільшено до семи, щоб запобігти зупинці рішень. Сьомий член має призначатися за міжнародною квотою.

61. Нарешті, законопроект повинен визначати строки для здійснення процедури та внесення списку кандидатів до органів призначення. Якщо строк спливає, а рішення не прийнято, процедура повинна бути повторена, і це саме по собі має бути достатнім для мотивування членів ДГЕ досягти згоди.

К. Рішення

62. Відповідно до запропонованого положення частини другої статті 10-7 до Закону України «Про Конституційний Суд України» (і частини четвертої статті 208-7 проекту Закону «Про Регламент Верховної Ради») кількість кандидатів в списку ДГЕ повинна перевищувати кількість вакантних посад щонайменше втричі. Ці кандидати є тими, хто, за переконанням ДГЕ, «найбільше відповідають цим критеріям». Це свідчить про те, що ДГЕ уповноважена відбирати кандидатів для внесення органам призначення. Вбачається, що цей відбір заснований на ранжуванні кандидатів після їхнього оцінювання, співбесіди та збору інформації.

63. На переконання Комісії, ДГЕ не має обирати кандидатів, яким вона надає перевагу. ДГЕ має отримати список кандидатів, які пройшли перевірку, а отже, відповідають формальним вимогам доброчесності та суворо формальним вимогам для призначення на посаду судді КСУ. Рішення щодо кандидатів повинні підлягати оскарженню. Після цього ДГЕ продовжить свою оцінку моральних якостей кандидатів, у тому числі їхньої доброчесності. У подальшому ДГЕ має надати висновок щодо відповідності кандидатів посаді судді з огляду на їхні моральні якості та професійну компетентність. Вона має надати імена перевічених кандидатів відповідному органу призначення разом із оцінкою якостей кожного кандидата (розміщуючи в порядку від неприйнятного до більш прийнятного та до найбільш прийнятного²³). Ця оцінка повинна бути доступною для громадськості. Кандидати, яких ДГЕ визнала «неприйнятними», повинні бути виключені з подальшого розгляду та не можуть бути обрані органами призначення.

64. Відповідальність за вибір майбутнього судді залишається на органі призначення. Законопроект передбачає, що Верховна Рада та з'їзд суддів буде робити своє ранжування кандидатів до голосування. Прозорість оцінки ДГЕ та обґрунтування рішень про призначення повинні забезпечити підзвітність та сформувати громадську довіру.

²² Див. [CDL-PI\(2018\)003rev](#), Збірка висновків і звітів Венеційської комісії щодо кваліфікованої більшості та механізмів виходу з глухого куту.

²³ Наприклад, Постійний комітет з питань Федерального судоустрою Американської асоціації адвокатів при наданні результатів оцінки кандидата на посаду судді Верховного Суду використовує три рейтингові категорії: «Добре кваліфікований», «Кваліфікований» та «Не кваліфікований»; більш детально див за посиланням: https://www.americanbar.org/groups/committees/federal_judiciary/ratings/supreme-court-evaluation-process/

65. У цьому контексті Венеційська комісія хотіла б наголосити на необхідності включення до критеріїв обрання та призначення стандарту гендерної рівності. Наприклад, Комісія звертається до Керівних принципів Комітету міністрів щодо відбору кандидатів на посаду судді ЄСПЛ: «Списки кандидатів, як правило, повинні містити принаймні одного кандидата від кожної статі, якщо тільки стаття кандидатів зі списку не є недостатньо представленою в Суді (менше 40% суддів) або якщо не існують виняткові обставини для відступу від цього правила»²⁴. Під час онлайн-обговорень Комісію було поінформовано про Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», який поширюватиметься на призначення суддів КСУ. Хоча це вітається, Комісія рекомендує розробникам зробити посилання на відповідну(-і) статтю(-і) зазначеного вище Закону.

66. З огляду на можливу відсутність належних кандидатів, певні співрозмовники висловили пропозицію скоротити кількість кандидатів на кожну вакантну посаду до двох. Венеційська комісія висловлювалася щодо того, що всі кандидати, які пройшли спеціальну перевірку та відповідають мінімальним формальним вимогам для того, щоб стати суддею, повинні бути включені до списку, який передається Дорадчою групою експертів до органів призначення. Якщо кількість кандидатів в списку не залежить від дискреції ДГЕ, Венеційська комісія схильється на користь того, що надання двох кандидатів буде достатнім для того, щоб не починати процедуру заново за відсутності переконливих підстав.

L. Важливість кваліфікованої більшості

67. Венеційська комісія нагадує, що цілями кваліфікованої більшості є забезпечення досягнення широкої згоди у Верховній Раді, оскільки вона вимагає від більшості пошуку компромісів з меншістю. З огляду на це кваліфікована більшість зазвичай вимагається в чутливих сферах (наприклад, для обрання очільників державних інституцій). У Висновку щодо проєкту закону про внесення змін до Конституції України, ухваленому в 2015 році²⁵, Венеційська комісія також рекомендувала встановити кваліфіковану більшість для обрання суддів Конституційного Суду України Верховною Радою. Проте ця рекомендація не була імплементована. Комісія повторює та наголошує на важливості такої конституційної зміни, хоча вона усвідомлює труднощі, які може викликати досягнення такої більшості в теперішній виключній ситуації.

M. Невідібрання

68. Процедура відбору кандидатів починається заново, у разі якщо в результаті проведеної процедури не вдалось визначити щонайменше трьох кандидатів на кожну вакантну посаду або якщо орган призначення відмовляється призначити або не призначає чи не обирає кандидата на посаду. Венеційська комісія у цьому зв'язку наголошує на важливості передбачення того, що рішення про призначення або про обрання та рішення про відмову у призначенні або обрання кандидата повинні супроводжуватись належним громадським контролем і тому повинні оприлюднюватися.

N. Оприлюднення вакансій

²⁴ [Керівні принципи Комітету міністрів щодо відбору кандидатів на посаду судді Європейського суду з прав людини](#) та [Пояснювальний Меморандум](#) (Ухвалені Комітетом міністрів на 1138-му засіданні заступників міністрів, 28-29 березня 2012 р.).

²⁵ [CDL-AD\(2015\)027](#), п.25 у цитованій праці.

69. Відповідно до законопроекту вакансії та відкриття процедури подання заяв на посаду судді оголошується на вебсайтах трьох органів призначення. Спираючись на Керівні принципи Ради Європи, Венеційська комісія нагадує, що необхідність у ефективному публічному оголошенні про прийняття заяв відображає принципи прозорості та справедливості. Зокрема, відповідно до Керівних принципів Комітету міністрів: *«Оголошення про подання заяв повинно бути широко розповсюджено у спосіб, за якого обґрунтовано очікуються, що його взято до уваги всіма або більшістю потенційних відповідних кандидатів»*²⁶. З огляду на передову міжнародну практику, таке розповсюдження може здійснюватися, наприклад, через публікацію в офіційному журналі/інших офіційних виданнях; публікацію в національних або, у разі доцільності, регіональних газетах; публікацію в спеціалізованих правових періодичних виданнях; розповсюдження через судові органи (наприклад, голів найвищих судів, судові ради, асоціації суддів); розповсюдження через професійні асоціації юристів, Омбудсмена/національні правозахисні інституції, університети та НУО тощо.

IV. Прикінцеві зауваження щодо законодавчої техніки

70. Венеційська комісія вважає, що певні положення проекту є дуже довгими та занадто деталізованими. Під час онлайн-зустрічей делегація була поінформована про вкорінену «законодавчу традицію» України, яка складається з дуже детальних та формалізованих текстів. Рівень такого детального змісту є ще більш важливим, коли йдеться про процедурні норми, а в цьому випадку — Регламент Верховної Ради. Усвідомлюючи складність питання, що виходить за межі окремого висновку, Венеційська комісія хоче звернути увагу українських законодавців на свій регулярно оновлюваний Збірник висновків і звітів щодо законотворчих процедур та якості закону. Серед багатьох корисних висновків, що ґрунтуються на різноманітних особливостях законодавства держав-членів, Комісія нагадує про «золоте правило» для структурування та проектування законодавчих актів, а саме про те, що стаття не повинна містити більше, ніж три частини (або підпункти), частина не повинна містити більше, ніж три речення, а речення не повинно містити більш ніж одну ідею²⁷.

V. Висновки

71. Венеційська комісія вітає намір та зусилля органів влади України вдосконалити змагальну процедуру відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України. Загалом, Венеційська комісія вважає, що законопроект забезпечує значний прогрес у імплементації рекомендацій, висловлених Венеційською комісією в попередніх висновках. Водночас все ще існує простір для вдосконалення.

72. Венеційська комісія закликає органи влади України повністю використати її попередні та цей висновки, поки законопроект знаходиться на розгляді Верховною Радою, з метою передбачити всі необхідні гарантії незалежності, безсторонності та ефективності ДГЕ у відповідності до міжнародних стандартів. Зокрема, Венеційська комісія висловлює такі ключові рекомендації:

²⁶ Керівні принципи Комітету міністрів, п. 62 в цитованій праці.

²⁷ [CDLPI\(2021\)003](#), Збірка висновків Венеційської комісії та доповідей щодо процедури створення закону та якості, затвердженої Венеційською комісією на 126-му онлайн-овому пленарному засіданні (19-20 березня 2021 р.).

- додати до закону прикінцеве положення стосовно тривалості участі міжнародної складової в процесі відбору суддів Конституційного Суду України;
- передбачити визначений строк повноважень для міжнародних членів ДГЕ та для їхнього призначення офіційним актом органу влади України, ратифікуючи рішення про призначення;
- спростити процедуру відбору членів ДГЕ Верховною Радою, щоб уникнути паралізування інституції;
- передбачити обрання або призначення членів на заміну (принаймні для міжнародних експертів);
- передбачити, що критерії для обрання або призначення суддів Конституційного Суду включають стандарт гендерної рівності, можливо, посиляючись на відповідне чинне законодавство;
- надати можливість ДГЕ надавати відповідному органу призначення імена перевірених кандидатів разом із оцінкою моральних якостей кожного кандидата, у тому числі доброчесності та професійної компетентності (в порядку ранжування від неприйнятних до прийнятних і до найбільш прийнятних). Ці оцінки мають бути доступними для громадськості. Кандидати, яких ДГЕ визнала «неприйнятними», повинні бути виключені з подальшого розгляду та не можуть бути обрані органами призначення;
- методологія ДГЕ для оцінювання моральних якостей та компетентності в сфері права має ґрунтуватися на передовій міжнародній практиці;
- передбачити в законі порядок вирішення в ситуації, якщо ДГЕ не може прийняти рішення. На час, поки ДГЕ працюватиме з міжнародними членами, кількість членів ДГЕ має бути збільшена до семи. Сьомий член має призначатися за міжнародною квотою;
- встановити часові межі для проведення процедури відбору та внесення списку кандидатів на посаду судді до органу призначення;
- передбачити, що рішення органу призначення про призначення або обрання чи про відмову у призначенні або обранні мають підлягати громадському контролю та, відповідно, бути оприлюдненими;
- залучити громадянське суспільство до процесу відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду із завданням надавати інформацію та відгуки щодо кандидатів, а також здійснювати моніторинг процесу.

73. Більш детальні рекомендації містяться в тексті цього висновку.

74. Органи влади України можуть звертатися до Венеційської комісії із запитом щодо подальшої допомоги у цьому питанні.