

ПРАВОВА ДОКТРИНА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ

ПРОЦЕДУРА ДОБОРУ СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ МАЄ ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ НАЙВИЩИЙ РІВЕНЬ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ СУДУ*

<...>

А. Склад Дорадчої групи експертів та моделі прийняття рішень для оцінки моральних якостей та професійної компетентності

18. З проекту змін випливає, що склад Дорадчої групи експертів (далі – Дорадча група) з шести членів було збережено, незважаючи на рекомендацію Венеційської комісії додати сьомого члена за міжнародною квотою. У своїх коментарях до Венеційської комісії, нагадуючи про нинішній склад КСУ (13 суддів із 18) і вирішальну роль, яку Суд має відігравати щодо післявоєнних виборів, реінтеграції окупованих територій та євроатлантичної інтеграції, організації громадянського суспільства наголошують на ризиках політизації Конституційного Суду, якщо такі характеристики будуть прийняті для Дорадчої групи: шестичленний склад; відсутність вирішального голосу для міжнародних членів Дорадчої групи, а також дуже високий поріг (щонайменше п'ять голосів) для оцінки кандидата таким, що “відповідає”.

19. Комісія шкодує про це, оскільки, на її думку, дія моделі із семи членів передбачала б менше ускладнень та зробила б міжнародну присутність у Дорадчій групі більш значимою. <...> Проте Венеційська комісія вважає, що склад із шести членів можна вважати прийнятним лише за умови, що буде прийнято рішення, обране для Дорадчої групи – тобто вирішальний голос міжнародних членів. Венеційська комісія, крім того, вважає, що, якщо українська влада наполягає на шестичленному складі, вирішальний голос міжнародної квоти має передбачатися в контексті оцінки моральних якостей та професійної компетентності кандидатів у судді КСУ.

20. Венеційська комісія зазначає, що законопроект пропонує дві фази відбору (які можуть проводитися одночасно, за рішенням Дорадчої гру-

* Витяг із Висновку Венеційської комісії щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України (реєстр. № 9322 від 25.05.2023 р.)

Див.: CDL-AD(2023)022 Follow-up Opinion to the opinion on the draft Law on amendments to certain legislative acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a competitive basis (Draft Law no. 9322 of 25 May 2023), adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9–10 June 2023) <[https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)022-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)022-e)> (accessed: 25.07.2023).

пи): оцінка моральних якостей, включаючи добросесність (“оцінка моральних якостей”); та оцінка професійної компетентності. Після оцінки моральних якостей та професійної компетентності кандидати оцінюються за двома категоріями (“відповідає” та “не відповідає”); кандидати з оцінкою “не відповідає” усуваються з подальшого розгляду (відповідно до частин 4 і 6 статті 10⁸ Закону України “Про Конституційний Суд”).

<...>

22. Венеційська комісія вітає те, що у відповідь на її рекомендацію законопроект прямо передбачає, що кандидати, які “не відповідають”, виключаються з подальшого розгляду після оцінки моральних якостей та професійної компетентності.

23. Комісія також зазначає, що модель прийняття рішень відповідає пункту 50 Прикінцевих та перехідних положень Закону “Про судоустрій і статус суддів”¹, який є правилом прийняття рішень першого складу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Це положення подібне до правил голосування, які застосовуються у випадку Етичної ради². Одна відмінність між цими двома правилами стосується першого голосування. На відміну від Конкурсної комісії з шести членів, де рішення схвалюються, якщо за них проголосували чотири члени, Етична рада з може прийняти рішення також простою більшістю присутніх членів, за умови, що принаймні два міжнародні члени проголосують за рішення. Однак це стосується лише у випадках, коли не всі члени Етичної ради беруть участь. Для Дорадчої групи це зазвичай не актуально, оскільки призначення заступників членів (див. нижче) має забезпечити, щоб Дорадча група завжди збиралася в повному складі. Таким чином, запропонована модель голосування є прийнятною, оскільки вона передбачає вирішальний голос міжнародних членів у разі рівної кількості голосів відповідно до принципів, обраних для Етичної ради.

<...>

25. Законопроект додає завершальну фазу до процедури відбору: після того, як Дорадча група відбере кандидатів, які “відповідають” (як щодо моральних якостей, так і рівня компетентності), вона проводить рейтингове голосування шляхом, результатом якого є рейтинговий список усіх кандидатів залежно від кількості голосів, отриманих від До-

¹ ‘Рішення першого складу Конкурсної комісії є ухваленим, якщо за нього проголосували не менше ніж чотири члени Конкурсної комісії, з яких двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями. У разі однакової кількості голосів “за” і “проти” голоси трьох членів Конкурсної комісії, з яких двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, є вирішальними’.

² ‘23¹. Рішення Етичної ради ухвалюється більшістю голосів від присутніх членів Етичної ради, за умови що воно підтримано двома голосами членів Етичної ради, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями. У разі однакової кількості голосів “за” і “проти” проводиться повторне голосування. У разі однакової кількості голосів “за” і “проти” під час повторного голосування голоси членів Етичної ради, з яких принаймні двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, є вирішальними’.

радчої групи, від найвищого (6 голосів “за”) до найменшого результату (0 голосів “за”) (частина 7 статті 10⁸). Рейтинг не є обов’язковим; список у порядку рейтингу всіх кандидатів, які отримали оцінку “відповідає”, передається до парламенту та до Ради суддів України; після цього голосування щодо кандидатів проводиться в порядку черги (пункт 16 статті 208⁴ Регламенту Верховної Ради України; стаття 10¹¹). Венеційська комісія не рекомендувала жодного рейтингу кандидатів, хоча запропонувала створити три категорії кандидатів: “дуже відповідає”, “відповідає” та “не відповідає”. Якщо цей додатковий етап не виключає будь-якого кандидата, який отримав оцінку “відповідає”, вирішальним голосом міжнародних членів Дорадчої групи, це не впливає на висновок Комісії, зроблений вище, про те, що проект поправок відповідає рекомендації щодо оцінки як моральних, так і професійних якостей кандидатів має вирішувати Дорадча група з вирішальним голосуванням міжнародної квоти. <...> Комісія підкреслює, що рейтингове голосування проводиться стосовно усіх кандидатів, які отримали оцінку “відповідає”; на цьому етапі голоси національних і міжнародних членів мають однакову вагу, але порядок виборів залежить як від голосів міжнародних членів, так і від голосів національних членів.

26. Утім, Комісія вважає, що рейтинговий список не повинен мати жодних обов’язкових наслідків для порядку голосування за кандидатів на з’їзді суддів; тому вона рекомендує вилучити відповідне положення зі статті 10¹¹ законопроекту.

27. Нарешті, щодо трьох членів, призначених за міжнародною квотою, Венеційська комісія нагадує, у відповідь на занепокоєння, висловлене організаціями громадянського суспільства, що “міжнародні” члени Дорадчої групи цілком можуть бути громадянами України (див. CDL-AD(2022)054, § 30), включно з авторитетними представниками організацій громадянського суспільства.

В. Процедура відводу/самовідводу

28. З метою забезпечення безперервності та ефективності функціонування Дорадчої групи проектом змін вносяться такі новели:

Стаття 10¹². Заступник члена Дорадчої групи

<...>

29. Венеційська комісія вітає положення про відвід і самовідвід членів Дорадчої групи. Вона погоджується, що справді дуже важливо забезпечити безперервність роботи Дорадчої групи, яка може бути порушена внаслідок таких самовідводів. Звернення за допомогою до заступників членів, яке вже було включено до Закону за попередньою рекомендацією Венеційської комісії у випадку дострокового припинення повноважень члена Дорадчої групи, також вітається, включаючи, зокрема, те, що заступники членів будуть стежити за засіданнями, щоб мати можливість

у разі відводу/самовідводу або дострокового припинення повноважень члена взяти на себе роботу та забезпечити безперебійну обробку відповідних документів/процедур.

30. Венеційська комісія вітає положення про те, що заступники членів повинні бути обрані таким чином, щоб вони стежили за процедурою як спостерігачі, щоб втрутитися та замінити, можливо, відкликаних повноправних членів. Порядок обов'язкової участі міжнародних та національних заступників членів як спостерігачів має бути встановлено в Регламенті Дорадчої групи.

С. Зобов'язання Дорадчої групи публікувати “вмотивовані” рішення

31. Дорадча група публікує рішення про оцінку “не відповідає” за критеріями моральних якостей або професійної компетентності відповідно частини 4 статті 10⁸ та частини 6 статті 10⁸ проекту Закону, кандидати, які оцінку “не відповідає”, вважаються такими, що не пройшли відповідний етап конкурсного відбору, з дня оприлюднення Дорадчою групою відповідного рішення. У рішенні має бути зазначено, що відповідний кандидат не відповідає критеріям моральних якостей чи професійної компетентності.

32. Відповідно до частини 24 статті 10² Закону рішення Дорадчої групи оформляються протоколом та оприлюднюються із “із зазначенням результатів поіменного голосування”. Згідно із частиною 7 статті 10⁸ Закону Дорадча група оприлюднює загальний список усіх кандидатів, які отримали оцінку “відповідає”, у рейтинговому списку та вмотивовані рішення щодо кожного кандидата та передає їх органам, які їх призначають. Комісія рекомендує уточнити, що імена членів Дорадчої групи, які проголосували за кожного кандидата на етапі рейтингового голосування, також повинні бути опубліковані.

33. Частина 7 статті 10⁸ далі передбачає, що “Стосовно кандидатів, які отримали оцінку “не відповідає” за критеріями високих моральних якостей або визнаного рівня компетентності у сфері права, Дорадча група оприлюднює лише резолютивну частину рішення, без наведення мотивів, які стали підставою для його ухвалення. Повний текст рішення із мотивуванням оприлюднюється Дорадчою групою на письмову вимогу кандидата, який отримав оцінку “не відповідає”. Венеційська комісія схвалює це положення, яке встановлює належний баланс між необхідністю прозорості та повагою до приватного життя (а також щоб уникнути негативного ефекту).

IV. Інші запропоновані вдосконалення

<...>

37. Частина 9 статті 10⁸ Закону України “Про Конституційний Суд України” передбачає, що “Усі справи, пов'язані з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду

у процесі конкурсного відбору кандидатів на посаду Судді, а також оцінюванням кандидатів на посаду судді Конституційного Суду Дорадчою групою, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції та Великій Палаті Верховного Суду як суду апеляційної інстанції в порядку адміністративного судочинства⁷. Що стосується характеру такого оскарження, Венеційська комісія вважає, що рішення Дорадчої групи слід оскаржувати лише з формальних (процесуальних) підстав. Це має бути зазначено в частині 9 статті 10⁸.

V. ВИСНОВОК

38. Венеційська комісія знову наголошує на важливості запровадження механізму добору суддів Конституційного Суду України, який забезпечує найвищий рівень незалежності та неупередженості Суду. Венеційська комісія також підкреслює, що важливо забезпечити, щоб посади суддів конституційного суду не залишалися вакантними протягом тривалого періоду.

39. Незважаючи на агресивну війну Російської Федерації проти України, українська влада, а також громадянське суспільство продемонстрували взірцеву готовність просувати реформами та виконувати рекомендації Венеційської комісії.

40. Венеційська комісія висловлює жаль, що її рекомендація додати сьомого члена до Дорадчої групи не була виконана. Однак вона вітає значні вдосконалення, запропоновані у відповідь на її ключові рекомендації, такі як виключення кандидатів, які отримали оцінку “не відповідає”, із подальшого розгляду після оцінки моральних якостей та професійної компетентності, забезпечення вирішального голосу для міжнародних членів у звичайних ситуаціях і при однаковій кількості голосів для оцінки як моральних якостей, так і професійної компетентності, положення про те, що заступники членів Дорадчої групи будуть призначені для забезпечення безперервності роботи у разі відводу або самовідводу <...>. Проте рекомендує виключити зі статті 10¹¹ законопроекту норму про порядок голосування для обрання з’їздом суддів. Вона також рекомендує уточнити, що імена членів Дорадчої групи, які голосували за кожного кандидата на етапі рейтингового голосування, також повинні бути опубліковані, і вказати, що рішення Дорадчої групи можуть бути оскаржені лише з формальних підстав, а не по суті.

<...>