

м. Страсбург, 26 жовтня 2015 року

CDL-AD(2015)027

**Висновок № 803/2015**

Ориг. англ.

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ “ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО”**  
**(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)**

**ВИСНОВОК**

**ЩОДО ПРОЕКТУ ЗМІН  
ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ  
В ЧАСТИНІ ПРАВОСУДДЯ,  
ЗАТВЕРДЖЕНОГО КОНСТИТУЦІЙНОЮ КОМІСІЄЮ  
4 ВЕРЕСНЯ 2015 РОКУ**

**Прийнятий Венеціанською комісією  
на її 104-му пленарному засіданні  
(м. Венеція, 23–24 жовтня 2015 року)**

**на основі коментарів**

**пані Регіни КІНЕР (члена Комісії, Швейцарія)  
пана Петера ПАЧОЛАЯ (Почесного Голови)  
пана Георга ПАПУАШВІЛІ (члена Комісії, Грузія)  
пана Жана-Клода ШОЛЬСЕМА (заступника члена Комісії, Бельгія)  
пані Ганни СУХОЦЬКОЇ (члена Комісії, Польща)  
пана Євгена ТАНЧЕВА (члена Комісії, Болгарія)  
пана Каарло ТУОРИ (члена Комісії, Фінляндія)**

## **I. Вступ**

1. Після направлення Головою Верховної Ради України, Головою Конституційної Комісії України Володимиром Гройсманом запиту від 21 липня 2015 року, 24 липня 2015 року було опубліковано Проміжний висновок щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя (CDL-PI(2015)016). Він стосувався проекту змін у частині правосуддя, підготовленого відповідною робочою групою Конституційної Комісії України (CDL-REF (2015)024).

2. Листом від 10 вересня пан Гройсман подав запит до Венеціанської комісії про надання висновку щодо нової редакції проекту змін, затвердженої Конституційною Комісією України (CDL-REF(2015)040).

3. Р. Кінер, П. Пачолай, Г. Папуашвілі, Ж.-К. Шольсем, Г. Сухоцька, Є. Танчев і К. Туорі залишилися доповідачами. 27 серпня 2015 року в місті Києві відбулася зустріч делегації Венеціанської комісії з представниками української влади. Цей висновок також відображає питання, розглянуті в ході цього візиту.

4. Висновок було підготовлено на основі коментарів, наданих доповідачами; 22 жовтня 2015 року його було розглянуто Робочою групою з питань правосуддя, а згодом прийнято Венеціанською комісією на її 104-му пленарному засіданні (м. Венеція, 23–24 жовтня 2015 року).

## **II. Сфера застосування висновку**

5. Цей Висновок є продовженням Проміжного висновку Комісії від 24 липня 2015 року. Отримавши цей Проміжний висновок, Робоча група з питань правосуддя та суміжних правових інститутів Конституційної Комісії України внесла до законопроекту декілька змін. У цьому Висновку наведено аналіз цих змін з огляду на рекомендації, викладені в Проміжному висновку; у ньому також містяться додаткові рекомендації.

6. Цей висновок базується на англomовній версії проекту змін, яку українська влада направила до Комісії 11 вересня 2015 року. Деякі зауваження могли виникнути через неточності в перекладі.

## **III. Аналіз**

### Стаття 124 – Правосуддя

7. Ураховуючи наміри авторів конституційних змін обмежити можливість звернення до суду лише тими справами, у яких є справжній “спір”, у

Проміжному висновку рекомендувалося уточнити це,<sup>1</sup> щоб забезпечити право на доступ до суду. Цю рекомендацію було повністю враховано, а відповідний пункт статті 124 тепер викладено таким чином: “Юрисдикція судів поширюється на будь-які спори щодо прав та обов’язків особи та будь-яке кримінальне обвинувачення проти неї”. Таким чином, це положення охоплює питання доступу до правосуддя в галузі цивільного, кримінального та адміністративного права. Наступне речення (“у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи”) дозволяє охопити й винятки.

#### Стаття 125 – Судоустрій; стаття 106 – Повноваження Президента України

8. У Проміжному висновку рекомендувалося<sup>2</sup> уточнити, що повноваження щодо ухвалення рішень про утворення й ліквідацію судів повинно належати Верховній Раді України, а не виконавчій владі. Переглянутий проект вирішує це питання таким чином: повноваження Президента “утворювати суди у визначеному законом порядку” вилучено зі статті 106 Конституції України. Більше того, до пункту 2 статті 125 додано нове речення: “Суд утворюється і ліквідується на підставі та у порядку, визначених законом, *проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України за пропозицією Вищої ради правосуддя*” (курсив додано).

9. Таким чином, роль Президента України, здається, буде обмежено, що є схвальним. Українська влада уточнила, що питання системи й структури судової влади входитиме до компетенції Верховної Ради України за звичайною процедурою (пункт 1 статті 125). Рішення про утворення або ліквідацію конкретних судів натомість повинні будуть подаватися на розгляд Верховної Ради України Президентом України за пропозицією Вищої ради правосуддя. Такий порядок видається в принципі прийнятним. Тим не менше, для полегшення практичної реалізації цього процесу було би краще, якби Президент направляв пропозиції до Верховної Ради України не “за пропозицією” Вищої ради правосуддя, а “після консультації” з нею.

10. Було додано перехідне положення (пункт 7 статті 19) у такій редакції: “До впровадження змін у системі адміністративно-територіального устрою України відповідно до статті 133 Конституції України в редакції Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”, але не пізніше ніж до 1 січня 2017 року, утворення, реорганізація та ліквідація судів здійснюється Президентом України на підставі та у порядку, які визначені законом”. Отже, Президент України зберігає це повноваження на період, що не перевищує один рік з моменту прийняття конституційних змін стосовно децентралізації, що видається прийнятним за наявної ситуації в Україні.

<sup>1</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 15.

<sup>2</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 18.

11. У Проміжному висновку підкреслювалося,<sup>3</sup> що Венеціанська комісія вже рекомендувала скасувати спеціалізовані суди, але якщо така рекомендація не буде прийнятною для української влади, підтримується другий варіант, запропонований для пункту 4 статті 125 (“Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди”). Цю опцію фактично було збережено, що є схвальним. В англomовному перекладі пункт 4 статті 125 має таке формулювання: “*Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди*” [курсив додано]. Українською мовою це положення означає не те, що всі існуючі спеціалізовані суди можуть продовжити функціонувати, а що деякі із цих судів можуть залишитися, якщо це передбачено законом. Венеціанська комісія повторює свою нагальну рекомендацію скасувати вищі спеціалізовані суди, а адміністративні суди залишити як автономну систему.

#### Стаття 126 – Незалежність суддів

12. Пункт 3 частини п'ятої статті 126 передбачає однією з підстав для звільнення судді з посади “вчинення [...] дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками – що є несумісним зі статусом судді або виявило його явну невідповідність займаній посаді”. Представники української влади роз'яснили, що формулювання “явна невідповідність займаній посаді” означає “недотримання вимог, викладених у Законі “Про судоустрій і статус суддів” та в Кодексі суддівської етики”. Порушення суддею зобов'язання щодо подання декларації про майно, у якій обґрунтовується походження цього майна, є однією з вимог, передбачених Законом “Про судоустрій і статус суддів”. За нинішніх умов в Україні було би доцільно викласти таку норму безпосередньо в тексті Конституції.

13. У Проміжному висновку було розглянуто питання щодо вибору авторів законопроекту на користь передбачення автоматичного припинення повноважень судді після “набрання сили обвинувальним вироком щодо нього”, іншими словами, після його засудження в кримінальному порядку незалежно від тяжкості злочину. Тепер пункт 5 частини шостої статті 126 уточнює таку підставу для звільнення, указавши, що обвинувальний вирок повинен стосуватися *вчинення злочину*. Якщо припустити, що згадане положення виключатиме принаймні незначні кримінальні правопорушення, то такі зміни є схвальними.

#### Стаття 128 – Призначення суддів

14. У Проміжному висновку схвалювалася<sup>4</sup> довгоочікувана зміна в системі призначення суддів України: суддів більше не обиратиме Верховна Рада України, а призначатиме Президент України за поданням Вищої ради

<sup>3</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 20.

<sup>4</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 26.

правосуддя на конкурсних засадах. Ця зміна заслуговує абсолютної підтримки. Вона знаменує закінчення можливості Верховної Ради України впливати на судову систему, що становила загрозу для незалежності суддів і судової влади як такої. Президент України все ще відіграє церемоніальну роль: він призначає кандидатів, поданих Вищою радою правосуддя, пропозиції якої будуть обов'язковими для Президента. Закон повинен буде регламентувати можливі затримки чи “глухі кути” у призначенні суддів Президентом України.

15. У Проміжному висновку наполегливо рекомендувалося,<sup>5</sup> щоб Президент не брав участі у процесі звільнення суддів з посад. Стверджувалося, що: “Після призначення суддів будь-які зв'язки між суддею та політичними органами мають бути розірвані; у законодавчої та виконавчої влади не має бути жодної можливості для втручання, навіть якщо воно є суто символічним. Для посилення довіри, що є необхідністю в демократичному суспільстві, суди повинні не лише бути незалежними, але й виглядати незалежними.”<sup>6</sup> Переглянутий проект змін слідує цій рекомендації: повноваження щодо звільнення суддів, яким раніше володів Президент України (стаття 128), було передано Вищій раді правосуддя (пункт 4 частини першої статті 131). Венеціанська комісія схвалює цю зміну.

16. Однак Венеціанська комісія підкреслює, що якщо потрібно досягнути справжньої незалежності судової системи, ухвалення всіх рішень стосовно суддівської кар'єри (підвищення по службі, переведення до іншого суду, звільнення з посади) має здійснювати Вища рада правосуддя, а не політичний інститут. Для уникнення будь-якого неправильного тлумачення Венеціанська комісія настійно рекомендує вказати в пункті 4 частини першої статті 131, що Вища рада правосуддя має повноваження “ухвалювати рішення про звільнення судді з посади, переведення суддів до інших судів та підвищення їх по службі”. За нинішньої ситуації в Україні з метою забезпечення національної безпеки може бути прийнятним (як перехідний захід, що застосовується протягом обмеженого періоду часу) те, щоб Президент брав участь у переведенні та підвищенні суддів по службі.

#### Стаття 131 – Вища рада правосуддя

17. Щодо членів Вищої ради правосуддя, то в Проміжному висновку було схвалено те, що більшу частину її складу становитимуть судді. Хоча в Проміжному висновку було відзначено, що Президент України є єдиним політичним інститутом, який має право призначати членів ВРП, у ньому було заявлено, що це необхідно, щоб “урівноважити участь Верховної Ради України в процесі формування ВРП. Це також додасть ВРП елемент

<sup>5</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, пп. 28 і 34.

<sup>6</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 28.

відповідальності перед суспільством”.<sup>7</sup>

18. Переглянутий проект змін слідує цим рекомендаціям і пропонує такий склад Вищої ради правосуддя: двадцять один член, з яких: десятих членів обирає з'їзд суддів України; двох членів призначає Президент України; двох членів обирає Верховна Рада України; двох членів обирає з'їзд адвокатів України; двох членів обирає всеукраїнська конференція прокурорів; двох членів обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Венеціанська комісія схвалює таку зміну. Однак вона зазначає, що незважаючи на те що Вища рада правосуддя опікується питаннями кар'єри та звільнення як суддів, так і прокурорів, у ній засідатиме лише два представники прокуратури (з-поміж 21 члена). Закон може передбачити, щоб питання, пов'язані з прокурорами, розглядалися меншим складом Вищої ради правосуддя, у якому частка представників прокуратури буде вищою.

19. У Проміжному висновку було наголошено, що “надзвичайно важливо, щоб наділення Верховної Ради України такими повноваженнями не надало їй можливість вчиняти політичний вплив на суддів, який в цілому прагне усунути відповідна реформа. Із цієї причини члени ВРП, яких призначатиме парламент, повинні обиратися кваліфікованою більшістю голосів, що дозволить обирати кандидатів, які мають міжпартійну підтримку (або за допомогою інших механізмів, що дозволятимуть опозиції брати участь у голосуванні)”.<sup>8</sup> Хоча Венеціанська комісія усвідомлює труднощі досягнення кваліфікованої більшості за наявної політичної ситуації в Україні, вона знову рекомендує закріпити в статті 131 те, що двох членів ВРП обирає Верховна Рада України “кваліфікованою більшістю”. Водночас слід передбачити своєрідний механізм уникнення “глухих кутів”, притаманних українській ситуації.

20. У Проміжному висновку також рекомендувалося, що: “у будь-якому випадку, ці члени повинні обиратися з-поміж фахівців у сфері права, які не є “активними” політиками.”<sup>9</sup> Така вимога щодо політичного нейтралітету також стосується й членів, яких призначає Президент України.”<sup>10</sup> Переглянутий проект змін не чітко слідує цій рекомендації, хоча до нього було додано положення про те, що член ВРП не може належати до політичних партій і профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності й мати представницький мандат (частина п'ята статті 131). Останнє положення схвалюється.

---

<sup>7</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 37.

<sup>8</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 32 (коментар перекладача: *насправді п. 37*).

<sup>9</sup> Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2007)028, п. 32.

<sup>10</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 37.

21. Відповідно до пункту 4 частини дев'ятої статті 131 члени Вищої ради правосуддя не можуть “обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, окрім наукової, викладацької чи творчої”. Як компенсацію законом слід передбачити адекватний рівень винагороди для цих посадовців.<sup>11</sup>

#### Стаття 131-1 – Генеральний прокурор

22. У Проміжному висновку було схвалено запропоновану реформу прокуратури, яку було визнано такою, що “відповідає діючим європейським стандартам і попереднім рекомендаціям Венеціанської комісії”; українському парламенту настійно рекомендувалося прийняти її.<sup>12</sup> Єдина рекомендація, яку не було виконано, стосується способу призначення та звільнення Генерального прокурора. Це робить Президент України за згодою Верховної Ради України, але “без кваліфікованої більшості, яка є необхідною”, як це рекомендувалося в Проміжному висновку.<sup>13</sup> Проте Венеціанська комісія усвідомлює труднощі досягнення кваліфікованої більшості за нинішньої політичної ситуації в Україні.

#### Стаття 131-2 – Адвокатура

23. Переглянутим проектом змін передбачено, що незалежність адвокатури гарантується; це можна тільки схвалити. Він також передбачає, що “виключно адвокат здійснює представництво в суді, а також захист від обвинувачення”.<sup>14</sup> Це положення здатне призвести до дуже серйозних наслідків, оскільки запобігає будь-якій можливості представництва перед суддею в будь-якому виді спору особою, яка не є “адвокатом”, а під останнім, ймовірно, мається на увазі “адвокат-практик, який є членом колегії адвокатів”. Це, здається, надміру широке формулювання. Як рекомендує Венеціанська комісія, для деяких видів спорів, таких, як трудові чи незначні, повинні допускатися винятки.

#### Стаття 148 – Склад Конституційного Суду України

24. Проект змін передбачає збалансований склад Конституційного Суду України, а саме 18 членів, яких призначатиме Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України після їх добору на конкурсних засадах серед кандидатів, кваліфікаційні вимоги до яких перелічені в Конституції України. Як зазначалося в Проміжному висновку, такий запропонований склад заслуговує на підтримку.

<sup>11</sup> Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства, п. 36.

<sup>12</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 43.

<sup>13</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 42.

<sup>14</sup> Набрання чинності цим положенням відрізняється за часом відповідно до частини восьмої статті 19 Перехідних положень.

25. Статтею 148 не передбачено, що 6 членів, яких призначає Верховна Рада України, повинні обиратися кваліфікованою більшістю. Конституційна комісія України повинна врахувати таку можливість,<sup>15</sup> бо в Україні Президент не є політично нейтральною фігурою, а тому може виникнути ситуація, у якій дванадцять суддів будуть обрані лише політичною більшістю без участі опозиції. Утім, Венеціанська комісія усвідомлює труднощі досягнення кваліфікованої більшості за наявної ситуації в Україні.

26. У Проміжному висновку висловлювалися деякі сумніви<sup>16</sup> щодо підвищення мінімального віку суддів Конституційного Суду України із 40 до 45 років. Переглянутий проект змін повертається до мінімального віку 40 років; Венеціанська комісія схвалює це рішення. Венеціанська комісія знову висловлює свої сумніви стосовно доцільності вимоги щодо проживання в Україні протягом останніх двадцяти років, бо вона виключатиме науковців та суддів, які здійснювали свою академічну чи професійну діяльність за кордоном.

#### Стаття 149 – Незалежність суддів Конституційного Суду України

27. Для належного виключення відповідальності суддів Конституційного Суду України “за голосування у зв’язку з ухваленням Судом рішень та наданням ним висновків” було додано виняток стосовно випадків “вчинення злочину або дисциплінарного проступку”. Передбачення для суддів Конституційного Суду України такого винятку, який також застосовується до звичайних суддів (стаття 126), не викликає жодних зауважень.

#### Стаття 149-1 – Підстави для припинення повноважень суддів Конституційного Суду України

28. У Проміжному висновку рекомендувалося<sup>17</sup> уточнити, що тільки грубі дисциплінарні проступки можуть потягнути за собою звільнення суддів Конституційного Суду України. У переглянутому проекті змін нечітке формулювання “вчинення дій, несумісних зі статусом судді Конституційного Суду України” замінили більш визначеним: “вчинення ним дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов’язками – що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його явну невідповідність займаній посаді”. Таке формулювання, очевидно, є кращим; утім, рекомендується додатково визначити дисциплінарний проступок як “серйозний”.

<sup>15</sup> Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2004)043 щодо пропозиції про внесення змін до Конституції Республіки Молдова (запровадження інституту індивідуальної скарги до Конституційного суду), пп. 18–19. Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2011)040 щодо Закону “Про створення та регламент Конституційного суду Турецької Республіки”, п. 24.

<sup>16</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 49.

<sup>17</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 46.



29. Венеціанська комісія схвалює вибір на користь передбачення ухвалення рішень про припинення повноважень суддів або звільнення їх з посад двома третинами від конституційного складу Суду, що рекомендувалося зробити в Проміжному висновку<sup>18</sup>.

#### Стаття 150 – Повноваження Конституційного Суду України

30. У Проміжному висновку українській владі пропонувалося роз'яснити,<sup>19</sup> чи обмежуються повноваження Конституційного Суду України розглядом “нормативних актів”, чи вони також поширюються й на індивідуальні акти. Тепер у статті 150 зазначено, що Конституційний Суд України може розглядати тільки нормативні акти.

#### Стаття 151 – Конституційність питань, які пропонуються для винесення на референдум

31. У переглянутому проекті змін додано можливість для “щонайменше сорока п'яти народних депутатів України” звертатися до Конституційного Суду України для отримання висновку про конституційність питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум. Це положення є схвальним.

#### Стаття 151-1 – Конституційна скарга

32. У Проміжному висновку рекомендувалося<sup>20</sup> уточнити, що конституційну скаргу можна подати тільки в разі, “якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпано”. Тепер про це зазначено в переглянутому проекті змін, що можна лише схвалити.

#### Розділ XV – перехідні положення

33. Відповідно до пункту 2 частини першої статті 19 “повноваження суддів, призначених на посаду вперше, до набрання чинності Законом України “Про внесення змін до Конституції України” (щодо правосуддя)” припиняються із закінченням строку, на який їх було призначено”. Венеціанська комісія рекомендує, щоб досвід, набутий цими суддями протягом випробувального терміну, належним чином враховувався після проходження ними конкурсу на зайняття посади судді, наприклад, для звільнення їх від обов'язку проходити додаткову підготовку впродовж декількох наступних років.

<sup>18</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 46.

<sup>19</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 47.

<sup>20</sup> Проміжний висновок Венеціанської комісії CDL-PI(2015)016, п. 52.

34. До переглянутих змін було додано таке перехідне положення: “Відповідність займаній посаді судді, якого було призначено або обрано на посаду до набрання чинності Законом України “Про внесення змін до Конституції України” (щодо правосуддя)”, має бути оцінена в порядку, визначеному законом. Виявлення за результатами такого оцінювання явної невідповідності судді займаній посаді за критеріями професіоналізму, етичності або доброчесності є підставою для звільнення такого судді з посади.”

35. Здається, це положення створює конституційну основу для процедури оцінювання всіх звичайних суддів України з огляду на їх професіоналізм, етичність і доброчесність. Відповідно до інформації, наданої українською владою, цю процедуру здійснюватиме або Вища рада правосуддя, або Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Влада посилається на рекомендацію Венеціанської комісії щодо забезпечення конституційної основи для вжиття надзвичайних заходів з подолання корупції і некомпетентності працівників судових органів, запропонованих у Законі України “Про забезпечення права на справедливий суд”.<sup>21</sup>

36. У своєму спільному висновку “Щодо Закону “Про судоустрій і статус суддів” і внесення змін до Закону “Про Вищу раду юстиції”<sup>22</sup> Венеціанська комісія й Директорат з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права, безумовно, врахували пояснення органів української влади про те, що необхідно зробити вибір: або звільнити всіх суддів і запропонувати їм повторно подати свої кандидатури на зайняття посад, або оцінити їх у спосіб, запропонований в законі. Венеціанська комісія й Директорат висловили свою думку про те, що “може бути необхідним і виправданим вжити надзвичайних заходів” для подолання “корупції і некомпетентності працівників судових органів, які є результатом політичного впливу на призначення суддів у попередній період”, але “звільнення кожного з представників судової влади, призначеного на посаду у відповідний період, не буде належним вирішенням проблем, зазначених владою”. Крім того, вони підкреслили, що навіть “такий захід, як кваліфікаційне оцінювання, передбачене статтею 6 Перехідних положень, слід розглядати як цілком винятковий і такий, що має підпадати під надзвичайно суворі гарантії захисту тих суддів, які відповідають зайнятій посаді”, а також що “це питання має більш детально розглядатися в правовому положенні основної частини Закону та вимагає підкріплення в Конституції”. Зрештою, Венеціанська комісія й Директорат закликали до “узгодження з процедурою люстрації”.

37. Венеціанська комісія вважає, що звільнення всіх суддів, крім виключних випадків, таких як конституційний дисконтинуїтет, не відповідає

<sup>21</sup> Прийнятому 16 липня 2015 року.

<sup>22</sup> Спільний висновок Венеціанської комісії і ДПЛ CDL-AD(2015)007, пп. 71 і наступні.

європейським стандартам та принципу верховенства права. Крім того, Венеціанська комісія вважає, що замінити всіх суддів (більше 8000 осіб) неможливо без шкоди для безперервності відправлення правосуддя. У разі реорганізації окремих судів відповідні судді повинні мати можливість піти у відставку або подати свою кандидатуру на зайняття нової посади.

38. Венеціанська комісія вважає, що незрозуміло, чи призначено це перехідне положення Конституції забезпечити конституційне підкріплення не лише для процедури оцінювання, передбаченої в пункті 6 Перехідних положень Закону “Про забезпечення права на справедливий суд”, але й для процедури перевірки, викладеної в Законі “Про відновлення довіри до судової влади в Україні” чи люстраційної процедури, передбаченої в Законі “Про очищення влади”. Венеціанська комісія вважає, що існування декількох паралельних частково збіжних процедур є вкрай проблематичним, оскільки оцінювання професіоналізму, етичності та доброчесності всіх суддів може бути тільки винятковим заходом, що вимагає найвищої міри обережності: паралельне здійснення істотно різних процедур різними органами навряд чи забезпечить дотримання обов’язкових гарантій для суддів, які дійсно відповідають цим критеріям. Венеціанська комісія вважає, що надзвичайні заходи мають бути обмежені в часі й повинні вживатися швидко та ефективно.

#### **IV. Висновки**

39. На думку Венеціанської комісії, остання версія змін до Конституції, підготовлена Робочою групою з питань правосуддя Конституційної Комісії України, є дуже позитивною й добре підготовленою та заслуговує повної підтримки. Проте Венеціанська комісія пропонує внести до Конституції деякі додаткові зміни. Крім того, Венеціанська комісія нагадує про свою настійну рекомендацію: під час впровадження змін скасувати вищі спеціалізовані суди, а адміністративні суди залишити як автономну систему.

40. У своєму попередньому висновку Венеціанська комісія вже схвалила, зокрема:

- скасування повноваження Верховної Ради щодо призначення суддів;
- скасування випробувального терміну для суддів, призначених вперше;
- вилучення “порушення присяги” з переліку підстав для звільнення суддів з посад;
- реформу прокуратури, гарантії її незалежності (зокрема, скасування повноваження Верховної Ради щодо висловлення недовіри Генеральному прокурору) та вилучення її непрокурорських наглядових повноважень;
- збалансований склад Конституційного Суду України, 18 членів якого призначатимуть Президент України, Верховна Рада України та з’їзд суддів України після їх добору на конкурсних засадах серед кандидатів,

кваліфікаційні вимоги до яких перелічені в Конституції України;

- запровадження конституційної скарги фізичних осіб, яка подається з метою скасування ймовірно неконституційних законів.

41. Венеціанська комісія також схвалює те, що за рекомендаціями, наданими нею в Попередньому висновку:

- повноваження Президента щодо звільнення суддів будуть скасовані;

- Верховна Рада братиме участь у прийнятті рішення про склад Вищої ради правосуддя;

- “щонайменше сорока п’яти народним депутатам України” буде надано можливість звертатися до Конституційного Суду України для отримання висновку про конституційність питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум.

42. Проте Венеціанська комісія наполегливо рекомендує:

- зазначити в пункті 4 частини першої статті 131, що Вища рада правосуддя має право не лише “ухвалювати рішення про звільнення судді з посади”, але й приймати рішення про “переведення та підвищення суддів по службі”; за нинішньої ситуації в Україні з метою забезпечення національної безпеки може бути прийнятним (як перехідний захід, що застосовується протягом обмеженого періоду часу) те, щоб Президент брав участь у переведенні та підвищенні суддів по службі;

- забезпечити, щоб лише грубі дисциплінарні проступки могли тягнути за собою звільнення суддів Конституційного Суду України.

43. Крім того, Венеціанська комісія вважає, що в нинішній ситуації в Україні було би доцільно чітко зазначити в Конституції України, що порушення суддею зобов’язання щодо подання декларації про майно, у якій обґрунтовується походження цього майна, може бути підставою для звільнення цього судді з посади.

44. Стосовно перехідного положення, у якому визначено можливість проводити оцінювання всіх звичайних суддів України з огляду на їх професіоналізм, етичність та чесність, Венеціанська комісія нагадує, що така процедура може бути тільки винятковим заходом, що вимагає найвищої міри обережності: паралельне здійснення істотно різних процедур різними органами навряд чи забезпечить дотримання обов’язкових гарантій для суддів, які дійсно відповідають цим критеріям.

45. Венеціанська комісія схвалює конструктивний підхід і плідний обмін думками з Конституційною Комісією України.

46. Венеціанська комісія вважає, що після стількох спроб, упродовж багатьох років реформування положень Конституції України з питань правосуддя,

настав час провести давно назрілу реформу, для того щоб нарешті рухатися в напрямку досягнення незалежності судової влади. Венеціанська комісія вважає ці конституційні зміни важливим кроком на шляху до досягнення цієї мети.