



Страсбург, 09 жовтня 2020 р.
Висновок № 999/2020

CDL-AD (2020)022
Оригінал викладений англійською мовою

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»

(ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ)

УКРАЇНА

СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК

**ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ І ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРАТУ З ПРАВ
ЛЮДИНИ І ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА РАДИ ЄВРОПИ (ГД - І)**

щодо

**ПРОЄКТУ 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»**

(ПРОЄКТ ЗАКОНУ № 3711)

Прийнятий Венеційською комісією

на 124-му пленарному засіданні, проведеному онлайн

(8-9 жовтня 2020 року)

на основі коментарів

Пана Ніколае Есану (Заступник, Республіка Молдова)

Пана Мартіна Куїє (Заступник, Королівство Нідерландів)

Пані Ганни Сухоцької (Почесний Президент)

**Пана Герхарда Райснера (Експерт, Генеральний Директорат з прав людини і
верховенства права Ради Європи (ГД - І), екс-Президент Консультативної Ради
Європейських Суддів)**

ЗМІСТ

I. Вступ	3
II. Загальна інформація	4
A. Загальні зауваження	4
C. Ширший контекст - контекст структурних реформ.....	6
D. Спрямованість реформ - окремі закони чи єдиний закон.....	7
III. Проєкт Закону № 3711 – Подання Президента України.....	8
A. Обсяг.....	8
B. Законодавчий процес	9
C. Ключові принципи суддівського врядування - стабільність, послідовність та узгодженість законодавчого регулювання	9
D. Поновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів відповідно до проєкту № 3711 та формування Конкурсної комісії	11
1. Конкурсна комісія.....	11
2. Кваліфікаційні вимоги до членів ВККС	13
3. Припинення повноважень членів ВККС	13
F. Верховний Суд (та добір суддів).....	14
4. Склад Верховного Суду.....	14
5. Включення суддів Верховного Суду України до складу Верховного Суду.....	15
G. Дисципліна суддів	16
IV. Ширша реформа судової системи.....	17
V. Висновок	18

I. Вступ

1. Листом від 07 серпня 2020 року Голова Верховної Ради України, пан Дмитро Разумков, звернувся до Генерального Секретаря Ради Європи, пані Марії Пейчинович-Бурич, із запитом надати Висновок Венеційської Комісії щодо проєкту 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» (далі - проєкт Закону № 3711, CDL-REF (2020)061). Відповідно до запиту, метою проєкту Закону є приведення законодавства України *«у відповідність до рішень Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 № 2-р/2020 та від 11 березня 2020 № 4-р/2020, а також удосконалення процедури формування та функціонування органів суддівського врядування»*.
2. Доповідачами по спільному Висновку для Венеціанської Комісії виступили пан Ніколае Есану, пан Мартін Куїс, пан Райснер та пані Сухоцька.
3. У зв'язку з тим, що доповідачі не змогли прибути до м. Києва через кризу COVID-19, вони, за підтримки пані Грундманн та пана Дюрра із Секретаріату Венеційської комісії, провели низку онлайн зустрічей між 9 та 14 вересня 2020 року з представниками Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, народними депутатами Верховної Ради України, які представляють парламентські більшість та опозицію, представниками Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, Міністерства юстиції, Офісу Президента України, Національної асоціації адвокатів України, міжнародних організацій та дипломатичного співтовариства, а також із представниками громадянського суспільства. Венеційська Комісія вдячна Офісу Ради Європи у м. Києві за відмінну організацію цих зустрічей в форматі онлайн.
4. Спільний Висновок підготовлено з урахуванням перекладу проєкту Закону англійською мовою, наданого органами влади України, а також неофіційного перекладу текстів Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (CDL-REF (2020) 068) та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (CDL-REF (2020) 067). Зазначені переклади можуть не завжди точно відображати основні положення текстів оригіналу, тому деякі питання, які порушуються у Висновку, можуть виникати у зв'язку з неточністю перекладів. Також неточності перекладу можуть бути пов'язані з проблематикою гендерної нейтральності текстів.
5. Спільний Висновок був розроблений на підставі коментарів доповідачів та результатів проведених онлайн зустрічей. Висновок готувався в письмовій процедурі, яка замінила процедуру підкомісій. Цей висновок ухвалено Венеційською Комісією на 124-ому пленарному онлайн засіданні після обміну думками з Першим заступником Голови Верховної Ради України паном Стефанчуком Р.О., та Головою Комітету Верховної Ради України з питань правової політики паном Костіним А.Є.

II. Загальна інформація

A. Загальні зауваження

6. Венеційська Комісія тривалий час була залучена до процесу реформування судової гілки влади в Україні та з 1997 року підготувала велику кількість відповідних Висновків. Протягом останніх років судова система України зазнала численних змін. Після президентських виборів нова політична влада часто розпочинала нові зміни в системі судоустрою. За відсутності цілісного підходу приймалися різні законодавчі акти, які не мали характеру всеосяжної реформи.

7. Ці проблеми – принаймні частково – є результатом недосконалого законодавчого процесу, а саме: часто поспішного голосування за проекти законів, які стосувалися окремих аспектів; фрагментарного підходу чи відсутності цілісного підходу; відсутності належної оцінки наслідків до внесення подальших змін та недостатність чіткості положень. Як логічний наслідок, Конституційний Суд згодом визнав деякі закони неконституційними, і весь процес доводиться починати наново.

8. Ще однією проблемою є незадовільна реалізація законів після їхнього прийняття, можливо, через невирішену проблему корупції та відсутності доброчесності в частині судової влади. Однак інституційні реформи не можуть бути відповіддю та вирішенням проблем, які виникають унаслідок особистої поведінки деяких представників цих інституцій.

B. Розвиток подій після прийняття Закону № 193-IX та двох рішень Конституційного Суду

9. Комісія усвідомлює надзвичайну терміновість ситуації. Під час онлайн зустрічей один зі співрозмовників охарактеризував ситуацію як «глибоку кризу», у той час як інші співрозмовники говорили, що країна «знаходиться на роздоріжжі» і що судова реформа є найважливішою реформою в Україні. На карту поставлено більше ніж мільярди євро фінансової підтримки для країни.

10. Серйозною проблемою, з якою на даний момент стикаються органи судової влади України, є величезна кількість вакансій на посади суддів, що пов'язано з Вищою кваліфікаційною комісією суддів (далі – ВККС), яка не функціонує. На додаток, залишається невирішеним питання стосовно складу Верховного Суду (див. нижче).

11. Щодо питання вакантних посад суддів складається враження, що більшість кандидатів уже пройшли оцінювання у ВККС попереднього складу, але оформлення їхніх документів не могло бути завершено, оскільки припинення повноважень ВККС відбулось одночасно 07 листопада 2019 р, без перехідного періоду.

12. Проект Закону № 3711, який був поданий Президентом України до Верховної Ради України 22 червня 2020 року та який є предметом аналізу для надання Спільного Висновку, слід розглядати з урахуванням:

1. Закону України № 193-IX, прийнятого Верховною Радою України 16 жовтня 2019 року (CDL-REF(2019)039), яким було суттєво змінено систему органів суддівського врядування та вдвічі зменшено склад Верховного Суду;
2. Рішення № 2-р/2020 Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року, яке стосується формування Верховного Суду за попередньої реформи 2016 року; та
3. Рішення № 4-р/2020 Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року, відповідно до якого значна частина Закону №193-IX втратила чинність.

13. На запит Моніторингового Комітету ПАРЕ, Венеційська Комісія прийняла в грудні 2019 року Висновок CDL-AD (2019) 027 (далі – Висновок 2019 року) щодо Закону № 193-IX. Основні рекомендації цього Висновку були такі:

1. Реформа повинна бути орієнтована насамперед на суди першої та другої інстанцій. Повноваження членів ВККС були припинені одночасно з набранням чинності Законом № 193-IX від 7 листопада 2019 року. Венеційська Комісія визнала це прикриття, оскільки ВККС знаходилася в процесі заповнення приблизно 2000 (!) вакансій у судах першої та другої інстанцій. Венеційська Комісія рекомендувала, щоб нові судді, які пройшли процедуру повторної оцінки, були призначені в найкоротші строки для заповнення такої великої кількості вакансій. Робота, виконана ВККС до цього часу, повинна стати основою для цих термінових призначень.
2. Відповідно до Закону № 193-IX кількість суддів Верховного Суду було скорочено з максимальної кількості 200 суддів до 100 суддів, і також було передбачено відбір суддів Верховного Суду, незважаючи на те, що всі вони вже пройшли процедуру відбору. Судді, які не будуть обрані для роботи у Верховному Суді, будуть переведені до апеляційних судів або можуть бути звільнені. Згідно з висновком Венеційської Комісії скорочення чисельного складу Верховного Суду до 100 осіб рівнозначно повторній перевірці і це положення підлягає скасуванню. Мета скорочення числа суддів може бути досягнута на більш пізньому етапі, після того як Верховний Суд завершить розгляд справ, які накопичилися на даний момент і почнуть діяти фільтри доступу для нових справ. У майбутньому скорочення числа суддів, імовірно, може бути досягнуто за рахунок звичайного скорочення (виходу на пенсію) або добровільних переміщень.
3. Дисциплінарна процедура повинна бути спрощена шляхом зменшення надмірного числа доступних засобів правового захисту: апеляційна скарга проти дисциплінарних рішень Вищої ради правосуддя (далі - ВРП) повинна подаватись безпосередньо до Верховного Суду, а не до нереформованого Окружного адміністративного суду міста Києва та апеляційного адміністративного суду; з іншого боку, деякі строки дисциплінарного провадження, скорочення яких передбачено Законом №193-IX, слід поновити.

14. З моменту припинення повноважень членів ВККС 7 листопада 2019 року члени ВККС ще не були переобрані, а судові вакансії не були заповнені. З моменту набрання чинності Законом № 193-IX Президент України призначив понад 100 суддів, але вони були обрані ще «попереднім складом» ВККС.

15. Закон №193-IX передбачав створення двох змішаних національно-міжнародних органів: «Конкурсної комісії» для формування нового складу ВККС та «Комісії з питань доброчесності та етики» для перевірки ВРП та Верховного Суду. Ці два органи не були створені.

16. 11 березня 2020 року Конституційний Суд ухвалив рішення № 4-р/2020, відповідно до якого значна частина Закону № 193-IX втратила чинність. Основними положеннями цього рішення є наступні:

1. Скорочення кількості членів ВККС з 16 до 12 осіб було визнано неконституційним.
2. Перевірка і скорочення складу Верховного Суду були визнані нечинними, оскільки вони не були пов'язані із переглядом функцій Суду та зміни були прийняті без належних консультацій. Зменшення заробітної плати (лише) суддів Верховного Суду було визнано порушенням незалежності суддів.
3. Положення щодо Комісії з питань доброчесності та етики, за відсутності конституційного підґрунтя, були визнані такими, що порушують незалежність судових органів, оскільки як орган, який був би підпорядкований ВРП, така Комісія ухвалювала б рішення спільно з ВРП; ВРП є конституційним органом, тому жоден орган при ВРП не може здійснювати контроль над членами ВРП.
4. У тому, що стосується суддівської дисципліни, низка змін не передбачали «розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності» та не відповідали принципу верховенства права та стандартам незалежності органів судової влади. Це стосувалось, зокрема, подання анонімних скарг на суддів, скорочення строків розгляду скарг та можливості розгляду дисциплінарних справ за відсутності відповідного судді.

17. 18 лютого 2020 року Конституційний Суд ухвалив рішення № 2-р/2020, яке стосується попередньої реформи 2016 року, відповідно до якої був заснований новий «Верховний Суд», склад якого був сформований у результаті процедури перевірки суддів. Близько восьми або дев'яти суддів попереднього складу «Верховного Суду України» (Венеційська Комісія отримала суперечливу інформацію) або відмовилися пройти перевірку, або не пройшли її. З тих пір судді «Верховного Суду України» продовжують обіймати посади, отримуючи заробітну плату, але не розглядають справи. У своєму рішенні від 18 лютого 2020 року Конституційний Суд ухвалив, що існує тільки один Суд, який був перейменований із «Верховного Суду України» в «Верховний Суд». Оскільки не було положень про звільнення суддів, які не були включені до складу нового Суду, ці судді продовжують бути суддями «Верховного Суду».

С. Ширший контекст - контекст структурних реформ

18. Під час онлайн зустрічей делегації Венеційської Комісії стало відомо про твердження щодо корупції з боку деяких представників судової влади, включаючи ВРП. Крім того, делегація отримала суперечливу інформацію щодо характеру та якості призначення членів ВРП, які мали пройти належну перевірку згідно з діючими процедурами, а також щодо дотримання всіма членами ВРП норми, яка забороняє призначення на посаду на

два строки поспіль. Питання довіри до цього найвищого органу судової влади постійно виникало під час онлайн зустрічей.

19. Органи влади проінформували Венеційську Комісію про те, що проєкт Закону №3711 має розглядатись у ширшому контексті структурних реформ у сфері судоустрою, погоджених з Європейським Союзом та Міжнародним валютним фондом. Однак, сам проєкт Закону № 3711 має на меті лише вирішення термінових питань, які стосуються наслідків Закону №193-IX та двох рішень Конституційного Суду України. Зараз розробляються додаткові законодавчі акти для запровадження ширших структурних змін. Цей ширший контекст необхідно брати до уваги при розгляді проєкту Закону № 3711.

20. 23 липня 2020 року Уряд України та Європейський Союз уклали Меморандум про взаєморозуміння, в додатку до якого, між іншим, містяться посилання на висновки Венеційської Комісії щодо критеріїв структурних реформ, які стосуються також «незалежності, доброчесності та ефективності функціонування судової влади».¹ Подібні зобов'язання передбачені в окремому Меморандумі з Міжнародним валютним фондом.

21. Ці критерії передбачають створення (а) нової «Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» шляхом прозорої процедури обрання Конкурсною комісією з міжнародною участю та (б) «Комісії з питань етики» з міжнародною участю для проведення одноразової оцінки доброчесності та дотримання етичних правил членами Вищої ради правосуддя. Комісія з питань етики мала б рекомендувати органу, що відповідає за обрання (призначення), звільнити членів ВРП, які не пройшли перевірку. Також мав би бути сформований перелік попередньо відібраних кандидатів, з якого органи, що відповідають за обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя, будуть призначати (обирали) відповідні кандидатури.

22. Проєкт Закону № 3711 стосується тільки частини (а) цих зобов'язань. Органи влади України анонсували інший проєкт, ширший за обсягом, для виконання цих зобов'язань, який також буде надіслано Венеційській Комісії для надання висновку. Відповідно до позиції органів влади проєкт Закону № 3711 розглядається як невідкладне законодавство для врегулювання найтерміновіших питань. Водночас, подальші реформи мають розглядатись в іншому окремому законі.

D. Спрямованість реформ - окремі закони чи єдиний закон

¹ «... 3. Органи державної влади посилять незалежність, доброчесність та ефективне функціонування судової влади, беручи до уваги висновки Венеційської Комісії, у тому числі шляхом внесення законодавчих змін для забезпечення:

а) створення нової Вищої кваліфікаційної комісії суддів України шляхом прозорої процедури відбору, що проводиться Конкурсною комісією з міжнародною участю; та

б) створення Комісії з питань етики з міжнародною участю, яка мала б повноваження: 1) здійснювати одноразову оцінку доброчесності та етичності членів Вищої ради правосуддя та рекомендувати їх звільнення органам обрання (призначення) у випадках виявлення невідповідності членів Вищої ради правосуддя стандартам; та 2) створення переліку попередньо відібраних кандидатів у Вищу раду правосуддя, з якого органи обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя, будуть призначати (обирали) свої кандидатури.

23. З огляду на те, що наразі питання термінових та більш структурних змін, про які зазначено вище, постають одночасно, Венеційська Комісія буде розглядати проєкт Закону № 3711 з точки зору невідкладності такого закону та, відповідно, буде рекомендувати вилучити більш структурні зміни, залишивши їх для окремого законопроекту, який повинен мати більш комплексний характер. Один із співрозмовників Венеційської Комісії стверджував, що всі зміни мають бути включені в єдиний закон. Однак, певні необхідні зміни, а саме ті, що стосуються забезпечення доброчесності членів ВРП, є більш комплексними та потребують ретельного та інклюзивного обговорення з усіма зацікавленими сторонами. Існує очевидний ризик того, що прийняття єдиного закону на цій стадії може затримати невідкладне призначення суддів до судів першої та другої інстанцій. Хоча немає необхідності об'єднувати ці питання в один закон, питання щодо доброчесності членів ВРП також є терміновим та не може бути відкладено.

24. У своєму висновку 2019 року Венеційська Комісія наполягала, що «суди першої та другої інстанцій мають бути головною метою реформи. Нові судді, які пройшли процедуру оцінки, мають бути призначені невідкладно для заповнення значної кількості вакансій. Робота, що виконана ВККС до цього часу, повинна стати підставою для таких термінових призначень».² Таким чином, ціль проєкту Закону № 3711 як невідкладного має бути жорстко обмежено:

1. формуванням ВККС для надання їй можливості заповнити близько 2000 судових вакансій;
2. зарахуванням суддів «Верховного Суду України» до «Верховного Суду». Ця додаткова зміна необхідна з огляду на рішення 2-р/2020 Конституційного Суду від 18 лютого 2020.

Подальші зміни мають бути відкладені для подальшого комплексного законодавства.

III. Проєкт Закону № 3711 – Подання Президента України

A. Обсяг

25. Проєкт Закону №3711 передбачає зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Закону України «Про Вищу раду правосуддя», а також до Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України "Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування" від 16 жовтня 2019 № 193-IX.

26. Проєкт Закону №3711 передбачає основні зміни до п'яти головних сфер:

- а) нові правила щодо структури та ролі ВРП та складу й статусу ВККС;
- б) утворення Конкурсної комісії для формування ВККС;

² Венеційська Комісія, CDL-AD(2019)027, Україна – Висновок щодо внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, п. 83.

- с) вилучення попередньо встановленого скорочення складу Верховного Суду до 100 судів;
- д) правила зарахування восьми або дев'яти суддів Верховного Суду України до Верховного Суду;
- е) дисциплінарне провадження.

27. Перед аналізом суті запропонованих змін Спільний Висновок звернеться до законодавчої процедури, яка ініційована для прийняття проєкту Закону № 3711.

В. Законодавчий процес

28. Відповідно до запиту Голови Верховної Ради України цей Висновок присвячений аналізу проєкту Закону № 3711, який внесено Президентом України. Під час онлайн зустрічей делегація дізналась про дві інші ініціативи народних депутатів: проєкт Закону № 3711-1, автором якого є член опозиційної партії «Голос», та проєкт Закону № 3711-2, автором якого є член партії «Слуга Народу».

29. Під час онлайн зустрічі з представником Міністерства юстиції України делегація була поінформована про його роботу над проєктом Закону, який в той час тільки було подано до ВРП для консультацій. Венеційська Комісія знає про критичні зауваження щодо певних аспектів двох альтернативних проєктів народних депутатів, а також про критичні зауваження ВРП щодо проєкту, розробленого Міністерством юстиції. Венеційська Комісія не може розглядати ці інші проєкти, проте вона буде посилатись на їхні пропозиції в разі доцільності.

30. Офіс Президента України проінформував Венеційську Комісію про проведення широкомасштабних консультацій щодо проєкту Закону № 3711 із зацікавленими сторонами судової гілки влади. Венеційська Комісія повторює про важливість належного аналізу ситуації та необхідності прозорого та інклюзивного діалогу з усіма зацікавленими сторонами³ при зміні законодавчого регулювання таких основоположних державних інституцій, як судові органи, навіть тоді, коли прийняття певних змін є невідкладним.

31. Хоча Парламент, звичайно, не може бути зв'язаний коментарями зацікавлених сторін, він проте має серйозно розглянути суть представлених аргументів. Венеційська Комісія визнає, що на противагу попередньому процесу прийняття Закону № 193-ІХ, більшість зацікавлених сторін були залучені до підготовки проєкту Закону № 3711. Вона закликає парламент продовжувати підтримувати цей діалог та рекомендує інтегрувати різні пропозиції у свої рішення та в законодавчий процес.

С. Ключові принципи суддівського врядування - стабільність, послідовність та узгодженість законодавчого регулювання

32. Європейські стандарти щодо суддівської незалежності викладено, між іншим, у Доповіді Венеційської Комісії про незалежність судової системи – Частина І: «Належним методом гарантування суддівської незалежності є створення судової ради,

³Венеційська Комісія, CDL- AD (2019)014, Румунія – Висновок про надзвичайні накази уряду GEO № 7 та GEO № 12 про внесення змін до Законів про правосуддя, пп. 9-21.

яка має бути наділена конституційними гарантіями щодо її складу, повноважень та автономії».⁴ У Висновку № 10 Консультативна рада європейських суддів (далі - КРЄС) зазначає, що «склад судової ради повинен бути таким, який гарантує її незалежність та надає можливість здійснювати її функції ефективно».⁵ У тому ж Висновку КРЄС наголошує, що «членам судової ради (як суддям, так і тим, хто не є суддею) мають надаватись гарантії їхньої незалежності та безсторонності».⁶

33. Враховуючи той факт, що за останні роки судова система України неодноразово піддавалась реформуванню, відносно якого було надано багато Висновків⁷ Венеційської Комісії та доповідей Ради Європи, Венеційська Комісія переконана в необхідності повторити низку ключових принципів. Принцип стабільності та послідовності законодавства, як ключовий елемент верховенства права, вимагає стабільності в судовій системі.⁸ В одному з нещодавніх Висновків Венеційська Комісія зазначила, що «Венеційська Комісія нагадує, що, відповідно до *«Контрольного списку питань для оцінки дотримання верховенства права» (Мірило правовладдя), чіткість, передбачуваність, узгодженість та послідовність законодавчого регулювання, а також стабільність законодавства є головними елементами будь-якого правопорядку, заснованого на принципі верховенства права»*.⁹ Існує чіткий взаємозв'язок між стабільністю судової системи та її незалежністю. Довіра до органів судової влади зростає виключно за умови стабільної системи. Хоча реформи у сфері судоустрою в Україні вважалися необхідними для підвищення суспільної довіри до судової системи, постійна інституційна нестабільність, за якої реформи відбуваються після зміни політичної влади також можуть бути небезпечними з точки зору довіри суспільства до органів судової влади як до незалежних та безсторонніх інституцій.¹⁰

⁴ Венеційська Комісія, CDL-AD(2010)004, Доповідь про незалежність судової системи Частина I: Незалежність суддів, п. 48.

⁵ Пункт 15.

⁶ Пункт 36.

⁷ Венеційська Комісія, CDL-AD(2015)027, Висновок щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затверджених Конституційною комісією 4 вересня 2015 року; CDL-AD(2015)043, Меморандум Секретаріату щодо відповідності проекту Закону України про внесення змін до Конституції України в частині правосуддя, який було внесено Президентом України до Верховної Ради України 25 листопада 2015 року (CDL-REF(2015)047), Висновку Венеційської Комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя, затверджених Конституційною комісією від 04 вересня 2015 року (CDL-AD(2015)027); CDL-AD(2017) 020, Україна – Висновок Венеційської комісії щодо проекту Закону про антикорупційні суди та щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про судоустрій та статус суддів (щодо запровадження обов'язкової спеціалізації суддів, які розглядають корупцію та пов'язані з корупцією правопорушення).

⁸ Венеційська Комісія, CDL-AD(2016)007, «Контрольного списку питань для оцінки дотримання верховенства права» (Мірило правовладдя), П.В.4.і.

⁹ Венеційська Комісія, CDL-AD(2019)014, Румунія – Висновок про надзвичайні накази уряду GEO № 7 та GEO № 12 про внесення змін до Законів про правосуддя, п. 14.

¹⁰ ССЈЕ-ВУ (2017) 11, Бюро Консультативної ради європейських суддів (ССЈЕ), Звіт про незалежність та неупередженість суддів у державах-членах Ради Європи за 2017 рік, п. 7. «Громадська довіра до суддів може бути підірвана не лише в разі існування реальних та цілком доведених порушень, але й тоді, коли є достатні підстави для непевності стосовно незалежності й безсторонності суддів».

34. Україна пройшла суттєві реформи у сфері органів судової влади за останні роки¹¹, але імплементація деяких з них досі залишається незакінченою. Реформа процедури добору суддів та новий склад Верховного Суду, який почав функціонувати в січні 2018 року, були значними покращеннями системи, яка існувала до цього. Відповідно, необхідно забезпечити законодавчу стабільність, а при впровадженні нових змін в законодавство, яке регулює судову систему, дотримуватись всебічного та послідовного підходу.

35. Венеційська Комісія зауважує, що українська судова система залишається на перехідному етапі у зв'язку з численними незакінченими та непослідовними спробами її реформування.

D. Поновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів відповідно до проєкту № 3711 та формування Конкурсної комісії

1. Конкурсна комісія

36. З набуттям Законом №193-IX чинності 7 листопада 2019 року всі члени ВККС були одразу звільнені. У своєму Висновку 2019 року Венеційська Комісія вже висловлювала занепокоєння, що така дія зупинить триваючий процес оцінювання, особливо термінове оцінювання суддів першої та другої інстанцій. Подібна зупинка процесу поглибить проблемні питання доступу до суду цих інстанцій, хоча робота цих судів має безпосереднє значення для громадян.

37. Відповідно, Венеційська Комісія вітає прагнення відновити діяльність ВККС в проєкті Закону № 3711, щоб продовжити процедури добору суддів першої та другої інстанцій.

38. Проєкт Закону № 3711 передбачає створення Конкурсної комісії (яка схожа на Конкурсну комісію, що передбачалась Законом №193-IX) для призначення членів ВККС. На відміну від Закону № 193-IX проєкт Закону №3711 не передбачає створення Комісії з питань доброчесності та етики для розгляду питання доброчесності членів ВРП. Питання доброчесності членів ВРП, як зазначалось вище, є нагальним питанням і воно має бути розглянуто без затримки. Функціонування ВРП як органу – та її взаємовідносини із ВККС – є більш комплексним питанням, яке має розглядатися в більш цілісний спосіб.

39. Запропонований проєкт Закону № 3711 має на меті змінити позицію ВККС відносно ВРП шляхом підпорядкування ВККС Вищій раді правосуддя. Однак відносини між цими органами мають розглядатись виключно в межах ширшої реформи. До цього ВРП не може бути наділена більшими повноваженнями стосовно ВККС.

¹¹ В своєму висновку CDL-AD (2017) 020 Венеціанська комісія визнала, що «Україна розпочала комплексну реформу судової влади, яка містить важливі конституційні та законодавчі зміни – тобто щодо призначення суддів – реформування Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). (...) Ця реформа чітко спрямована на реконструкцію української системи правосуддя відповідно до стандартів Ради Європи та забезпечення верховенства права в Україні».

40. Проект Закону № 3711 передбачає створення Конкурсної комісії (яка вказувалась як Конкурсна комісія у Висновку CDL-AD(2019)027) для формування ВККС. Склад Конкурсної комісії змішаний, до неї входять як міжнародні (три особи), так і національні (три особи) члени.

41. Венеційська Комісія вітає те, що формування складу Конкурсної комісії ґрунтується на попередніх Висновках Венеційської Комісії, особливо щодо участі міжнародних експертів. Зокрема, у Висновку, присвяченому антикорупційному суду в Україні,¹² Комісія вказала, що «тимчасово, міжнародним організаціям та донорам, які надають підтримку через антикорупційні програми в Україні, має бути надана ключова роль в органі, який компетентний у відборі спеціалізованих антикорупційних суддів...». Такий склад сприяє виникненню довіри суспільства та може допомогти подолати будь-які проблеми, пов'язані з корпоративізмом.

42. Венеційська Комісія повторює, що такі органи мають бути створені виключно в межах перехідного періоду до досягнення запланованих результатів. Постійна система може порушити питання конституційного суверенітету.¹³

43. Однак, у проекті Закону № 3711 кількість міжнародних організацій, які можуть номінувати міжнародних членів, є набагато ширшим, ніж було передбачено для Конкурсної комісії Закону № 193-IX. Це породжує певні сумніви. Щодо міжнародних експертів, перелік суб'єктів, які висувають кандидатів, повинен бути таким же звуженим, як у випадку Антикорупційного суду. Венеційська Комісія рекомендує надати повноваження висувати кандидатів тільки тим організаціям, які зазвичай співпрацюють з Україною у сфері судоустрою та вже уклали відповідні договори щодо такої співпраці.

44. Зміни до частини першої та другої статті 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачають, що суб'єкти формування Конкурсної комісії (як національні, так і міжнародні) пропонують осіб до її складу протягом двадцяти днів з дня опублікування оголошення про початок конкурсу. Це означає, що відповідні організації повинні слідкувати за оголошеннями та діяти самостійно, *proprio motu*. Натомість, якщо рекомендація попереднього пункту буде прийнята, до міжнародних організацій, яких легко можна ідентифікувати як постійних партнерів України в реформі судової гілки влади, повинні звернутись із формалізованим запитом.

45. Якщо відповідні організації не запропонують кандидатів, членів висуватиме Уповноважений Верховної Ради України з прав людини протягом п'ятнадцяти днів. Цей підхід було розкритиковано під час онлайн зустрічей. Ця функція має бути передана посадовій особі або органу, які дотримуються нейтральності та професійної етики.

¹² Венеційська Комісія, CDL-AD(2017)020, Україна – Висновок CDL-AD (2017) 020, Україна – Висновок Венеційської Комісії щодо проекту Закону про антикорупційні суди та щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про судоустрій та статус суддів (щодо запровадження обов'язкової спеціалізації суддів, які розглядають корупцію та пов'язані з корупцією правопорушення).

¹³ Венеційська Комісія, CDL-AD(2019)027, Україна – Висновок щодо внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівськогорядування, п. 24.

Рішення щодо інституції, яка відповідає цим вимогам найкраще, має прийняти законодавчий орган України.

46. Частина дев'ята статті 95-1 передбачає, що Конкурсна комісія має ухвалити свій Регламент на її першому засіданні, але така можливість прийняти Регламент має бути надана також під час наступних засідань з врахуванням того, що він має бути ухвалений настільки швидко, наскільки це можливо.

47. Щодо процедури, має бути забезпечено, щоб Конкурсна комісія могла брати до уваги всю відповідну інформацію, включаючи реєстри та інформацію з обмеженим доступом.

2. Кваліфікаційні вимоги до членів ВККС

48. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції до прийняття Закону №193-IX, до складу ВККС входили вісім суддів та вісім осіб, призначених (обраних) іншими суб'єктами призначення. Це відповідало п. 37 Висновку КРЕС №17 про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади. Проект Закону №3711 вже не передбачає такої процедури та уможливорює, щоб всі члени були не суддями. Однак, застосовні стандарти мають бути дотримані. Конкурсна комісія повинна мати можливість ідентифікувати вісім суддів, які відповідають належним кваліфікаційним вимогам і чия доброчесність є поза сумнівами.

3. Припинення повноважень членів ВККС

49. Зміни до частини другої статті 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачають, що ВККС вважається повноважною за умови призначення до її складу не менше 11 з 16 членів. Також цим положенням передбачається спеціальне правило, за умови коли кількість членів є меншою. У такому випадку строк повноважень членів ВККС продовжується максимум на три місяці. Це правило може бути проблематичним. Воно повинно стосуватися не лише останніх 11 членів, але застосовуватися до всіх членів ВККС. Також необхідно розглянути можливість закінчення строку повноважень одночасно більш ніж одного члена. З метою забезпечення стабільності роботи ВККС строк повноважень усіх членів має продовжуватись до призначення нових членів, які їх замінюють, а не тільки на три місяці.

Е. Додаткові повноваження, надані ВРП

50. Проект Закону № 3711 наділяє ВРП низкою нових повноважень, які виключаються зі сфери повноважень ВККС, а також зі сфери повноважень Державної судової адміністрації України. Це стосується, зокрема, наступних аспектів, пов'язаних з відносинами між ВРП та ВККС:

1. форми і змісту заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді (частина 2 статті 71, п. 5 проекту Закону);
2. порядку складення відбіркового іспиту та методики оцінювання його результатів (частина 6 статті 73, п. 6 проекту Закону);
3. програми та навчального плану проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді (частина 2 статті 77, п. 7 проекту Закону);
4. порядку складення кваліфікаційного іспиту та методики оцінювання кандидатів (частина 5 статті 78, п. 8 проекту Закону);

5. положення про проведення конкурсу на заміщення вакантної судової посади (частина 2 статті 79, п. 9 проекту Закону);
6. порядку та методології кваліфікаційного оцінювання, показників відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засобів їх становлення (частина 5 статті 83, п. 9 проекту Закону);
7. порядку проведення іспиту та методу встановлення його результатів щодо кваліфікаційного оцінювання суддів (частина друга статті 85, п.9 проекту Закону);
8. формування і ведення суддівського дос'є (дос'є кандидата на посаду судді) (частина шоста статті 85, п. 10 проекту Закону).

51. Повноваження, передані від Державної судової адміністрації України, включають визначення:

1. кількості суддів в судах (частина шоста статті 19, п. 1 проекту Закону), що відповідає п. 12 частині першій статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (Прикінцеві положення проекту Закону);
2. кількості суддів в палатах спеціалізованих судів (частина 4 статті 31, п. 2 проекту Закону).

52. З урахуванням невідкладності проекту Закону № 3711 та перспективи проведення більш широкої реформи, проєкт Закону № 3711 повинен обмежуватись лише відновленням роботи ВККС. Жодних нових повноважень ВРП надаватись не повинно.

Г. Верховний Суд (та добір суддів)

4. Склад Верховного Суду

53. Відповідно до частини сьомої статті 19 чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів», «максимальна кількість суддів Верховного Суду встановлюється цим Законом». Положенням статті 37 Закону № 193-ІХ максимальну кількість суддів було зменшено з 200 до 100 осіб. Такі зміни, які б супроводжувались повторним відбором суддів Верховного Суду та їхнім можливим звільненням, отримали різку критику Венеційської Комісії у Висновку 2019 року, та рішенням № 4-р/2020 Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року були визнані неконституційними.

54. Проєкт Закону № 3711 повністю видаляє положення про те, що максимальна кількість суддів визначається законом (частина 7 статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») та положення, яке встановлює максимальну кількість суддів Верховного Суду до 100 осіб (раніше 200), що передбачено частиною 1 статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Це означає, що більше не існуватиме граничної кількості суддів, а фактична кількість суддів буде визначатися Вищою радою правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України.

55. Частина шоста статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що Вища рада правосуддя для будь-якого суду, включаючи Верховний Суд, визначатиме кількість суддів у суді з урахуванням судового навантаження та «в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів».

Це обмежує дискреційні повноваження Вищої ради правосуддя, оскільки цілком природно, що бюджетні обмеження повинні дотримуватися.

56. Вища рада правосуддя повинна дотримуватися також умови, згідно якої кількість суддів визначається тільки «за поданням Державної судової адміністрації України». Це вже є перебільшенням, оскільки повноваження Вищої ради правосуддя підпорядковуються розсуду Державної судової адміністрації України. Слова «за поданням» слід замінити словами «після консультацій» для того, щоб забезпечити збереження вирішальної ролі Вищої ради правосуддя. Така зміна може вимагати внесення змін і до інших статей для збереження послідовності підходу (наприклад, до статті 31).

57. Венеційська Комісія користується цією можливістю, щоб знову заявити, що відповідно до європейських стандартів таке скорочення кількості суддів Верховного Суду в будь-якому випадку не може привести до припинення строку повноважень діючих суддів Верховного Суду за винятком тих випадків, коли існує підстава для дострокового припинення, яка відповідає Конституції. Для будь-якої реорганізації Верховного Суду необхідно дотримуватись основних принципів, що стосуються незмінюваності суддів.

5. Включення суддів Верховного Суду України до складу Верховного Суду.

58. Пунктом 7 Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону № 3711 передбачено зарахування восьми суддів «старого» Верховного Суду України до складу Верховного Суду.

59. З метою виконання рішення Конституційного Суду України № 2-р/2020 від 18 лютого 2020 року існує нагальна потреба у вирішенні питання щодо складу Верховного Суду. Конституційний Суд України вирішив, що в процесі реформи 2016 року «Верховний Суд України» попереднього складу був перейменований у «Верховний Суд», а жодного нового суду створено не було. Це є логічним аргументом, який дозволяє уникнути існування двох паралельних судів. Дійсно повинна існувати спадкоємність між «старим» і «новим» Судом, хоча б для того, щоб забезпечити можливість Верховному Суду посилатись на практику Верховного Суду України. Не скасування реєстрації Верховного Суду України, не можна вважати корисним кроком. Рішення Конституційного Суду України виправляє цю помилку. У цілому, має значення ситуація, яка передбачена законом, а не формальна реєстрація юридичної особи, яка, тим не менш, повинна бути виправлена. Органам влади України належить знайти вирішення в межах рішення Конституційного Суду, згідно з яким існує єдиний верховний суд.

60. Проєкт Закону № 3711 відповідає рішенням Конституційного Суду в частині зарахування суддів «старого» Верховного Суду України до складу Верховного Суду. Однак, положення, яке передбачає припинення Верховного Суду України, слід вилучити, оскільки воно суперечить рішенням Конституційного Суду відповідно до якого існує лише єдиний суд (пункт 7 Розділу XII Закону України «Про судоустрій і статус суддів» із змінами, що вносяться пунктом 19 проєкту Закону).

61. Відповідно до проєкту Закону № 3711 вісім суддів Верховного Суду України протягом одного року проходять кваліфікаційну оцінку. Якщо результати такої оцінки

будуть незадовільними або якщо суддя відмовиться проходити процедуру оцінювання, це буде підставою для звільнення.

62. Конституційний Суд постановив, що судді попереднього Верховного Суду України, як і раніше, є частиною єдиного Суду. Проблеми, пов'язані з доброчесністю цих суддів, повинні вирішуватися в рамках рішення Конституційного Суду. У будь-якому випадку, регулярне кваліфікаційне оцінювання відповідно до глави 1 розділу 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» застосовуватиметься до цих суддів, як і до будь-якого іншого судді Верховного Суду.

G. Дисципліна суддів

63. Відповідно до частин четвертої та п'ятої статті 96, у разі виявлення фактів, що можуть мати наслідком звільнення члена ВККС, ВРП приймає рішення про здійснення перевірки таких фактів. З дня ухвалення рішення про початок перевірки зазначених фактів такий член ВККС відсторонюється від посади, а його повноваження зупиняються до ухвалення рішення Вищої ради правосуддя.

64. Таке рішення є проблематичним з точки зору ефективності органу, оскільки його діяльність може бути заблокована через невелику кількість членів. Це також є проблематичним з точки зору прав члена ВККС. Автори законопроекту встановили презумпцію вини та забезпечили автоматичне призупинення діяльності відповідного члена ВККС, навіть до початку перевірки, без можливості врахування конкретних обставин справ. Хоча можуть бути випадки, коли зупинення можливе і навіть необхідне, однак це має бути виняток, а не правило.

65. Венеційська Комісія рекомендує, щоб провадження адміністративного суду проти рішень Вищої ради правосуддя і ВККС починалось не в суді першої інстанції, а безпосередньо у Верховному Суді (див. частину 4 статті 22 Кодексу адміністративного судочинства, що стосується Вищої ради правосуддя). Під час онлайн зустрічі представник Офісу Президента висловив думку про те, що рішення Верховного Суду як суду першої інстанції, будуть суперечити його (новому) характеру касаційного суду.

66. Для вирішення цієї проблеми пропонується розглядати такі справи як пілотні, що буде траплятись рідко. У відповідь на це представник Офісу Президента посиляється на велику кількість оскаржень урядових призначень, які в даний час розглядаються Київським окружним адміністративним судом.

67. Венеційська Комісія наполягає на тому, що у своєму Висновку 2019 року вона посилалася виключно на рішення стосовно дисциплінарних судових справ, а не на оскарження щодо всіх урядових призначень. Принаймні, Київський окружний адміністративний суд, який залишається nereформованим¹⁴, не повинен діяти як суд першої інстанції. З іншого боку, Громадській раді доброчесності може бути надано право оскаржувати (*locus standi*) рішення в таких справах у суді.

¹⁴ Під час онлайн зустрічі Вища рада правосуддя повідомила Венеційську Комісію, що її нещодавнє рішення про відхилення клопотання в провадженні проти судді Київського окружного адміністративного суду посиляється на порушення порядку повідомлення відповідних осіб і що нове провадження, із урахуванням відповідної процедури, може бути знову порушено.

IV. Ширша реформа судової системи

68. У цьому Спільному Висновку безпосередньо розглядається проєкт Закону № 3711. Він не стосується ані альтернативних проєктів № 3711-1 та № 3711-2, ані нещодавнього проєкту Закону Міністерства Юстиції, який не оприлюднено.

69. У своєму запиті стосовно надання висновку Голова Верховної Ради України зазначив, що проєкт повинен «удосконалити процедури формування та функціонування органів суддівського врядування». Венеційська Комісія не може уникнути посилання також на більш широкий контекст структурних реформ, які слід розглядати всесторонньо, у тому числі з огляду на нещодавні зобов'язання України перед Європейським Союзом та Міжнародним валютним фондом, що має на меті забезпечити відповідні призначення в порядку, якому можна довіряти.

70. Венеційська Комісія завжди підкреслювала важливість різноманітності систем, указуючи на те, що не існує єдиної «неполітичної» моделі призначення суддів, яка може застосовуватися в усіх країнах, але ухвалені рішення повинно гарантувати незалежність органів судової влади.

71. Ураховуючи пропозиції, що містяться в альтернативних проєктах і аргументах, представлених в ході онлайн зустрічей, Венеційська Комісія може надати кілька орієнтирів для вирішення цих питань у більш широкому контексті:

1. Частиною 2 статті 131 Конституції України передбачені суб'єкти, які обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, та частиною 3 статті 131 передбачено, що порядок обрання (призначення) встановлюється законом. Частиною 5 статті 131 передбачено обмеження строку повноважень чотирма роками, проте ця стаття не містить інформації про дострокове припинення повноважень.
2. Для подолання особливої ситуації, пов'язаної з проблеми доброчесності, змішані національно-міжнародні органи повинні мати повноваження з чіткими часовими межами.
3. Громадянському суспільству, наприклад, представнику Громадської ради доброчесності, може бути надана дорадча роль, яка не є зобов'язальною для конституційних компетентних органів.
4. Стаття 131 Конституції України є конституційною основою для таких змішаних органів. Цієї статтею дозволено створення інших органів у системі правосуддя. Оскільки завдання таких органів не обмежені, вони також можуть відповідати за дисциплінарні питання чи оцінювання до тієї міри, у якій вони не порушують компетенцію існуючих конституційних органів ухвалювати рішення. Процедура залучення таких змішаних органів як консультативних органів, наприклад для підготовки рішень про звільнення органами обрання (призначення), видається сумісною з положеннями Конституції;
5. Відповідно до рішення Конституційного Суду, ухваленого в березні 2020 року, такий змішаний національно-міжнародний орган не може бути частиною Вищої ради правосуддя, доброчесність якого він повинен перевіряти.

6. Такому змішаному органу надається більше можливостей для ухвалення рішення стосовно майбутніх членів Вищої ради правосуддя, які можуть бути перевірені до їхнього призначення.
7. Лише кандидати, які успішно пройшли оцінювання в змішаному національно-міжнародному органі, можуть бути призначені органом, який здійснює обрання (призначення) та який не буде визначати ранжування кандидатів, а просто зазначить, чи можуть вони бути призначені чи ні.
8. Вимога щодо кількості членів ВРП, які мають проголосувати за прийняття рішення про звільнення членів ВРП, а саме 14 з 21 членів (виключаючи відповідного члена) (стаття 24 Закону «Про Вищу раду правосуддя») видається занадто недосяжною, і, можливо, кількість необхідно зменшити.
9. У довгостроковій перспективі, після того, як заходи забезпечення доброчесності будуть встановлені та виправдані, а значна кількість суддів першої та другої інстанцій буде призначена ВККС, склад ВККС може бути зменшено, і в результаті її функції можуть бути нарешті передані Вищій раді правосуддя, як рекомендувала Венеційська Комісія протягом певного часу. Венеційська Комісія, дійсно, у своїх Висновках рекомендувала, щоб система призначень суддів була послідовною та критикувала складну структуру з декількома різними органами.
10. На додаток, існує подальша занепокоєність щодо деяких суддів Верховного Суду. Жодна нова процедура перевірки суддів, які вже були перевірені, не повинна пропонуватися, але реформована ВРП повинна бути здатна ефективно розглядати індивідуальні справи в межах дисциплінарних процедур.

72. У будь-якому випадку, відповідні європейські стандарти щодо незалежності судової влади повинні дотримуватися при подальшому реформуванні.

V. Висновок

73. У своєму Висновку CDL(2019)028 Венеційська комісія вказує на нагальну необхідність призначити приблизно 2000 суддів до судів першої та другої інстанцій. Венеційська Комісія вказувала, що «головним фокусом реформи мають бути суди першої та другої інстанцій. Нові судді, які пройшли процедуру оцінювання, повинні бути призначені в найкоротші строки для заповнення такої великої кількості вакансій. Робота, виконана ВККС до цього часу, повинна стати основою для таких термінових призначень.»¹⁵

74. Проект Закону №3711 є тільки одним із кроків у правильному напрямку. Відповідно до тверджень його авторів в Офісі Президента, проект Закону № 3711 має обмежену сферу дії та має на меті вирішити виключно термінові питання. Окреме законодавство передбачатиме ширшу реформу судоустрою, включаючи виконання нещодавніх зобов'язань України перед Європейським союзом та Міжнародним валютним фондом.

75. Перед Венеційською Комісією виникла дилема: з одного боку, існує нагальна необхідність «швидкого запуску» Вищої кваліфікаційної комісії суддів з тим, щоб вакансії суддівських посад були заповнені якомога швидше, а, з іншого боку, має бути забезпечено, щоб ВККС, створена для цієї цілі, не викликала сумнівів щодо доброчесності. Венеційська Комісія може прийняти ідею «швидкого запуску», якщо: (а)

¹⁵ Пункт 85.

Конкурсна комісія забезпечить доброчесність ВККС до початку її роботи та (б) норми проєкту Закону № 3711, які підпорядковують ВККС Вищій раді правосуддя, будуть вилучені.

76. З огляду на невідкладність, проєкт Закону № 3711 має бути обмежено виключно створенням ВККС та переведенням суддів Верховного Суду України, необхідність якого викликано рішенням Конституційного Суду України №4-р/2020 від 11 березня 2020 року. Проєкт Закону № 3711, як його було представлено, включає ці питання. Однак, крім цих термінових питань, проєкт також охоплює й інші питання, оскільки він підпорядковує ВККС Вищій раді правосуддя.

77. Однак, відносини між цими двома органами суддівського врядування, є комплексним питанням, і воно має вирішуватися в межах ширшої реформи. Відповідно, ці положення мають бути вилученими, а новій ВККС має бути надано повну автономію, що мала попередня ВККС, особливо стосовно можливості приймати свій статут. Нова ВККС повинна ґрунтувати свою роботу на результатах роботи попереднього органу та повинна бути вільною від втручання ВРП. Хоча це не включено до проєкту Закону № 3711, питання доброчесності та дотримання етики членами ВРП має вирішуватись також невідкладно.

78. Нові члени ВККС безперечно повинні бути ретельно відібрані до початку виконання їхніх повноважень. Проєкт Закону № 3711 передбачає змішаний національно-міжнародний орган - Конкурсну комісію для відбору нових членів ВККС. Повторення успішної моделі Антикорупційного суду вітається.

79. Цей законопроєкт, однак, передбачає ширший перелік органів, які можуть призначати міжнародних експертів. Натомість, перелік можливих суб'єктів призначення повинен залишатись так само вузьким, як у випадку створення Антикорупційного суду. Венеційська Комісія рекомендує надати повноваження номінувати експертів виключно тим організаціям, які традиційно співпрацюють з Україною у сфері судустрою та вже уклали договори щодо такої співпраці. Щоб номінувати експерта, до таких організацій має бути направлений формальний запит.

80. Як вже вказувалось у Висновку 2019 року, послідовність змін є важливою.¹⁶ Цей Спільний Висновок не може охоплювати ширші реформи та містить тільки декілька міркувань щодо питань доброчесності представників судової гілки влади, включаючи ВРП. Довгострокова мета об'єднання ВРП та ВККС повинна бути остаточним досягненням таких реформ за умови, якщо: (а) нагальні проблеми з призначеннями будуть вирішені проєктом Закону № 3711 та (б) питання доброчесності в органах судової влади, включаючи ВРП, будуть вирішені.

81. Друге питання, яке може вирішити проєкт Закону № 3711, є переведення суддів «Верховного Суду України» до «Верховного Суду». Ці зміни стали необхідними в результаті прийняття Конституційним Судом України рішення від 11 березня 2020 року.

82. Оскільки проєкт Закону №3711 не запроваджує цілісну реформу, цей Спільний Висновок не може мати характер «цілісного висновку». Венеційська Комісія

¹⁶ Пункти 48 та 84.

залишається в розпорядженні органів влади України для надання подальшої допомоги, зокрема, стосовно ширшої реформи.