

Венеціанська комісія – Україна: жодної романтики



10

– Марино Іванівно, нинішнього літа у червні Венеціанська комісія відзначила своє 20-річчя. Чи реалізовано мету, що визначалася, коли утворювали комісію?

– Першочергово комісія створювалася як інструмент адекватного конституційного реагування. Фактично, у 1990-ті роки на території пострадянського простору почали одночасно виникати нові незалежні держави. Звичайно, щоб рухатись у правильному демократичному руслі, їм потрібна була правова допомога. Для надання невідкладної конституційної допомоги й рекомендацій стосовно основних законів держав і тих конституційних законів, які приймалися, Рада Європи утворила спеціальну комісію «За демократію через право». Вона стала своєрідною платформою для аналізу досвіду європейського новітнього конституціоналізму і, звичайно, обміну ідеями з розвитку конституційних процесів на континенті. Що стосується мети, то, безумовно, ВК як орган, котрий зібрав найважливіших конституціоналістів Європи, реально аналізувала спадщину всіх країн і мала можливість відстежувати не лише поточний розвиток, а й історію, теорію цього процесу і, таким чином, надавати цивілізовану допомогу в галузі конституційного права тим країнам, що розвиваються.

Однак такі завдання ставилися на початку діяльності Венеціанської комісії. А нині вона має такий статус і авторитет, що її рекомендаціями

Зважаючи на інтенсивність розвитку сучасної світової політики й міжнародних відносин, а надто – на тривалу історію вироблення законодавства багатьох країн, мабуть, досить важко здивувати представників політичних еліт якимись нормативно-правовими новелами. Проте і тут Україні вдається бути на передових позиціях! На жаль, не завжди в позитивному сенсі. Зокрема, факт скасування політичної реформи від 8 грудня 2004 року, та й низка інших процесів, які стосуються демократичного розвитку України й удосконалення її нормативно-правової бази, стали чи не основними під час 84-ї пленарної сесії Венеціанської комісії (ВК) 15–16 жовтня 2010 року.

Як саме відреагує комісія на зміни законодавства і чи, власне, наділена вона функцією визнавати закони такими, що не відповідають правовим нормам, – про це, а також про роботу Венеціанської комісії ми розмовляємо з членом Венеціанської комісії від України Мариною Іванівною СТАВНІЙЧУК.

Доброго Ввеч
журналу

Марина Іванівна СТАВНІЙЧУК – член Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) від України.

Народилася 3 травня 1965 року в місті Бершадь Вінницької області. У 1987 році закінчила Київський державний університет імені Тараса Шевченка за спеціальністю правознавство, юрист. 1999-го захистила кандидатську дисертацію на тему «Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики».

У квітні 1999 року стає членом Центральної виборчої комісії, в грудні 2004 року призначається заступником голови Центральної виборчої комісії. У червні 2007 року Віктор Ющенко призначає Марину Ставнічук заступником глави секретаріату Президента, представником Президента в Конституційному Суді України, представником Президента у Центральній виборчій комісії. У 2009 році Марину Ставнічук призначено представником України у Венеціанській комісії.

Наукова діяльність: автор і співавтор понад 70 наукових робіт, у тому числі книг «Український парламентаризм: минуле і сучасне» (1999 р.), «Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії та практики» (2001 р.), «Виборче право України» (2003 р.), «Конституційне право України. Академічний курс» (2008 р.), «Джерела конституційного права України» (2010 р.) тощо.

Марині Ставнічук присвоєно звання заслуженого юриста України (2002 р.), вона нагороджена орденом княгині Ольги III ступеня (2005 р.) та Почесною грамотою Кабінету Міністрів України (2006 р.), є лауреатом премії НАН України ім. М. П. Василенка.

Сім'я: чоловік Петро Ставнічук, дочка Анастасія.

Хобі: література, живопис, вирощування квітів.

користуються не лише країни, що перебувають на шляху демократичного розвитку, а й держави «старої демократії». Наприклад, нещодавно ми розглядали питання, що стосувалися конституції Фінляндії, виборчих законів Великої Британії. Є ще одна досить-таки цікава тенденція, яка останніми роками з'явилася в діяльності Венеціанської комісії. Фактично

но вона стала такою собі групою тиску щодо розвитку конституційної демократії і відіграє посередницьку роль медіатора всередині Ради Європи.

Як своєрідна група тиску, вона надавала допомогу в розв'язанні конституційно-правових конфліктів, що мали місце в Киргизстані або Молдові, активно сприяла в розроб-



За демократію через право!

Венеціанська комісія була утворена невдовзі після падіння Берлінського муру у 1990 році, 18 державами-членами Ради Європи, в лютому 2002 року ВК стає розширеною угодою, що дало змогу неєвропейським державам також увійти до її складу.

Засідання ВК проводяться за участю «незалежних експертів, які отримали міжнародне визнання завдяки своєму досвіду роботи в демократичних інститутах або своєму внеску в розвиток права та політичних наук» (ст. 2

статуту ВК). Вони представляють усі держави – члени Ради Європи, а також Киргизстан (з 2004 р.), Чилі (2005 р.), Республіку Корея (2006 р.), Марокко і Алжир (з 2007 р.), Ізраїль і Туніс (2008 р.), Перу і Бразилію (2009 р.) та Мексику (з 2010 р.). З початку 2010 року комісія налічує 57 країн-членів. Як асоційований член в її роботі бере участь Білорусь. Статус спостерігача при Венеціанській комісії мають такі держави: Аргентина, Казахстан, Канада, США, Уругвай та Японія. Спеціальний статус партнера із співпраці, подібний до статусу спостерігача, мають Південно-Африканська Республіка і Палестинська Національна Автономія.

Європейська комісія та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) регулярно беруть участь у пленарних засіданнях

Венеціанської комісії. Голова ВК – Джанні Букіккіо (Італія).

Керується трьома базовими принципами – демократія, захист прав людини і верховенство закону – в чотирьох сферах діяльності: сприяння в галузі конституційного права; вибори і референдуми; співпраця з конституційними судами; дослідження, доповіді та транснаціональні семінари.

Висновок щодо проекту Конституції України було схвалено за запитом Парламентської асамблеї Ради Європи у зв'язку зі вступом нашої держави до цієї організації.

Робота ВК у сфері виборчого права зводиться до винесення висновків щодо проектів законів про вибори. У цьому напрямі ВК тісно співпрацює з Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини.

База даних «VOTA» містить близько 60 законів більш ніж тридцяти держав, тексти яких доступні англійською або французькою мовами, і незабаром, як обіцяється, будуть подані мовою оригіналу.

База даних «CODICES» – це близько 100 000 сторінок тексту. Крім викладу більш як 4000 судових рішень, опублікованих у спеціальному Бюлетені конституційного правосуддя (виходить з 1993 року), «CODICES» містить понад 5000 повних текстів рішень переважно англійською та французькою, а також ще 24 мовами держав-членів РЄ. Крім того, «CODICES» містить повні тексти багатьох конституцій, а сутнісне наповнення самої бази оновлюється тричі на рік.

Рекомендаційні за своєю природою рішення Венеціанської комісії країни вважають за необхідне й доцільне використовувати під час прийняття своїх основних законів, інших конституційних нормативно-правових актів. Якщо країна не бере до уваги рекомендації Венеціанської комісії, це досить негативно сприймає світ, у царині конституційного права це – моветон.

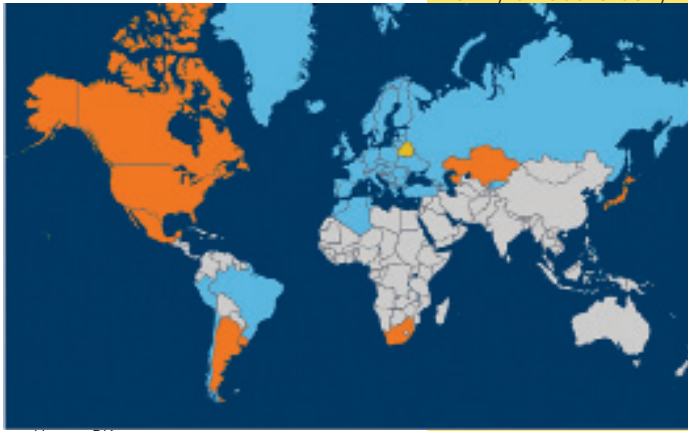
– Як фахівець ви протягом останніх трьох років берете участь у засіданнях Венеціанської комісії, майже півтора року ви, Марино Іванівно, є членом цього поважного органу Ради Європи. Скажіть, як часто Венеціанська комісія розглядає питання щодо українського законодавства.

– Можу сказати, що немає такого засідання, де не порушували б питання про українське законодавство. Відзначу, що ця інституція проявляє величезне терпіння до української влади – і в попередньому її складі, і в теперішньому, і щодо реформування її конституційних інсти-

тутів. На її розгляді останнім часом перебували всі українські виборчі закони, закони, що стосуються судустрою і статусу суддів, статусу прокуратури, що торкаються надзвичайно важливих і пріоритетних прав громадян на збори, мітинги і демонстрації.

– Чи може Венеціанська комісія на власний розсуд обирати для розгляду той чи інший нормативно-правовий акт, чи на експертизу його обов'язково має подавати певний державний орган?

– Звісно, інформаційно на порядку денному Венеціанської комісії завжди є питання, що стосуються важливих подій конституційного життя тих чи тих країн, аналізується ситуація в них. Та на власний розсуд вона не вирішує питання, давати чи не давати рекомендації стосовно конституційних актів. Оскільки це орган Ради Європи, то час від часу сама вона й дає йому доручення, просить зробити висновок чи надати рекомендації. Як це було, наприклад, із Законом України «Про впе-



■ Члени ВК ■ Асоційований член ВК (Білорусь)
■ Спостерігачі/партнери зі співробітництва

ці нової конституції Киргизстану, відпрацьовувала разом з киргизською владою всі механізми, пояснювала, що і як має розвиватися. Це саме стосується і молдовського конфлікту, пов'язаного з політичною кризою, виборами президента, проведенням референдуму.

Останніми роками Венеціанська комісія взяла на себе і вироблення методології європейського конституціоналізму, її відпрацювання. Адже її узагальнювальні документи практично є тими актами, які, попри різні конституційні моделі, форми правління, конституційні механізми щодо будь-яких інституцій державної чи місцевої влади, містять загальні рекомендації, які дають можливість казати, що комісія відпрацьовує європейські стандарти верховенства права й демократії.

Проте уже не йдеться винятково про теорію конституційного законодавства, його природу, засади, принципи, конкретні механізми й рекомендації щодо їхнього застосування. Останніми роками комісія стала медіатором у вирішенні конституційних конфліктів. І це надзвичайно важливо, бо такі функції виконують особи (президент чи секретар або ж її члени), чия життєва позиція орієнтована на демократичні цінності. Усі їхні усні й письмові пропозиції, рекомендації, бесіди спрямовані лише в русло розвитку демократичних процесів правовими конституційними засобами. Тому завичай Венеціанській комісії завжди в той чи інший спосіб удається рекомендувати варіанти компромісу для конкретної держави. Це надзвичайно важливо.



сення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження». Моніторинговий комітет ПАРЄ влітку нинішнього року звернувся до Венеціанської комісії з тим, щоб вона проаналізувала відповідний законопроект, прийнятий надто швидко в парламенті, і надала потрібні рекомендації. А зазвичай підставою для цього є відповідне звернення органів влади до комісії.

В Україні їх направляють або через Міністерство закордонних справ, або через Міністерство юстиції за ініціативою Верховної Ради чи Президента України.

– Час від часу Україну відвідують експерти Венеціанської комісії. Яка мета цих візитів?

– Практика полягає в тому, що висновки й рекомендації щодо якості країни готують представники інших держав-членів. Це не забороняє, однак, експертам від країни, чий законодавство виступає предметом аналізу, заявити свою позицію, а потім її обґрунтувати. Крім того, на засіданнях комісії склалася така практика: будь-яке питання стосовно тієї чи тієї країни, яке розглядає комісія, має бути представлене членом Венеціанської комісії від цієї країни, адже тільки він може краще знати внутрішню ситуацію. Я помітила, що колеги у комісії завжди з великою увагою слухають мою позицію з того чи іншого українського питання.

Оскільки склалася дуже складна ситуація із Законом «Про судоустрій і статус суддів», експерти Венеціанської комісії завітали до нашої держави для підготовки відповідних висновків. До речі, вже декілька разів розглядалися ці питання. Висновок, оприлюднений у березні 2010 року, містить досить критичну оцінку закону, хоча не треба забувати й про певні відзначені позитиви: запровадження електронного розподілу справ, упровадження певних конкурсних процедур обрання суддів, ліквідацію військових судів тощо.

Проте в червні спостерігалися спроби маніпулювання позицією Венеціанської комісії: було повідомлено, що Венеціанська комісія підтримала тоді ще проект закону «Про судоустрій і статус суддів» (сьогодні це вже закон). А насправді опісля розгляду інформації про проведення судової реформи комісія закликала українську сторону подати їй відповідний проект з тим, щоб мати можливість проекспертувати його, надати свої висновки й рекомендації. Фактично опісля, враховуючи й мою жорстку позицію щодо необхідності надати відповідні висновки, через певний, досить тривалий час Міністерство юстиції України передало відповідний законопроект Венеціанській комісії. Експерти підготували попередні висновки, однак зовсім короткі, бо реально все було зробле-

но так, що на експертування такого великого за обсягом і складного за своєю формою і суттю нормативно-правового акта залишалось буквально два тижні перед прийняттям закону. Цим документом справді врегульовувалося декілька сутнісних питань побудови судової системи, незалежності і статусу окремих суддів. Ось тому експерти Венеціанської комісії й повернулися до України з проханням не поспішати, а дати їм можливість детально розібратися й на території самої держави провести широку фахову дискусію з питань, пов'язаних із судовою реформою. Натомість українська влада фактично знехтувала цим проханням, Закон було ухвалено. Сьогодні ми бачимо декілька негативних тенденцій (внаслідок прийняття цього закону), пов'язаних з новим законодавством у сфері судочинства. Варто згадати хоча б про інтенсивний вплив представників суддівського корпусу з досвідом і виваженою життєвою позицією. Тобто, на жаль, сьогодні склалася така ситуація, коли Венеціанська комісія даватиме свої рекомендації щодо вже чинного закону. Власне, її експерти і приїздили, аби скорегувати свою позицію щодо процесу прийняття законів у нашій державі і, зокрема, щодо змісту і суті Закону «Про судоустрій і статус суддів». І ще одне: якщо країна сама вважає за потрібне звернутися до цього органу з проханням надати відповідні рекомендації й висновки, то, принаймні, потрібен час для схвалення відповідних рекомендацій і висновків. Логіка поважних взаємовідносин потребує врахування пропозицій цього європейського органу на стадії прийняття законодавства. Однак за нинішніх умов маємо можливість врахувати рекомендації комісії.

– На жаль, цей приклад не поодиноким, здається?

– Це справді так. Досить складну ситуацію маємо, наприклад, і з Законом України «Про мирні зібрання». Відомо, що декілька разів Венеціанська комісія вже надавала свої рекомендації, а Україна, замість того, щоб доопрацювати закон, знову звертається до неї по експертизу. Нікого не хочу образити, але здається, що депутати елементарно полинулися попрацювати над документом, віднайти консенсус і вписати норми, які задовольняли б усіх, не суперечили Основному Закону і, найперше, захищали б конституційне право людини збиратися мирно.

Минулого року Венеціанська комісія досить чітко кваліфікувала всі проблеми, які має вирішити Україна у зв'язку з прийняттям закону про мирні збори. Треба було лише сісти за круглий стіл і розібратися з кількома положеннями, які ще потребують доопрацювання. І все. Тим паче що рекомендації цілком зрозумілі. Громадяни повинні мати пра-

во на мирні мітинги і збори, але водночас усвідомлювати, що влада теж має утримувати, наприклад, важелі впливу на ті ситуації, коли, скажімо, дві протидіючі сторони на одному місці збираються проводити мітинг і не виключають для себе можливість бійки. Однак суть і всі положення закону мають забезпечувати презумпцію права людей на мирні збори, а всі механізми закону (починаючи з повідомлення про проведення зборів і до встановлення відповідальності) повинні бути пропорційними, тобто відповідати меті цього закону.

Отже, на моє глибоке переконання, перш за все треба шукати спільних підходів до розв'язання проблеми у своєму домі і не переобтяжувати ними європейські структури, коли в цьому немає потреби.

Побачимо, адже сьогодні, окрім іншого, в комісії перебуває ще один дуже серйозний документ – проект Виборчого кодексу України – він надзвичайно потрібний державі. Оскільки він дуже великий за обсягом, і минуло не так багато часу відтоді, як він надійшов, думаю, що в найближчій перспективі це питання не розглядатиметься.

– Відомо, що до складу комісії входять також асоційовані члени та спостерігачі. Який статус і права вони мають, чи розглядає комісія їхні законодавчі акти?

– Так, до складу Венеціанської комісії входять спостерігачі і Білорусь як асоційований член. Участь у роботі комісії такого типу передбачає можливість час від часу обмінюватися думками, аналізувати ті події конституційного життя, які відбуваються в асоційованих країнах-членах. Проте досі не було випадку, коли комісія експертувала їхні законодавчі акти. Варто зауважити, що коли Рада Європи моніторить, наприклад, вибори, саме представники комісії мають можливість аналізувати виборче законодавство, робити висновки про рівень демократії й народовладдя. Це стосується й асоційованих членів, на території яких Венеціанська комісія також бере участь у подіях конституційного життя. Тут дуже важливим є те, що її члени можуть використовувати методологічні документи, які визначають стандарти тих чи тих конституційних нормативно-правових актів.

– Маріно Іваніно, а як реагує Венеціанська комісія, якщо влада намагається замінити представника країни до завершення терміну його повноважень?

– В українській історії було декілька прикладів, коли з приходом до влади нового політичного ешелону керівництво країни шукало шляхи заміни новими фігурантами експертів ВК, які посідали неупереджену позицію щодо процесів, які відбувалися в нашій державі. Проте у подібних випадках демонструється досить жорстка позиція: член комісії працює, дотри-

муючись принципів і основних підходів інституції і, відповідно, її статусу, достроково цей представник може припинити свої повноваження або бути звільнений зі складу комісії лише за його власною заявою або в тому разі, якщо сама Венеціанська комісія вирішить, що цей експерт не може виконувати свої повноваження. Мені здається, що саме в цьому закладено дуже важливий механізм, адже особа, яка представляє свою державу в цій поважній європейській інституції, не буде просто пішаком, що обслуговує владу, або, приміром, опозицію, а, все-таки, висловлюючи власну позицію, сприятиме суспільно-політичному розвитку держави, виходячи з європейських принципів, стандартів і відповідних норм конституційного права. Це надзвичайно актуально, особливо для України, де сьогодні ми спостерігаємо активний наступ на конституційні права і свободи громадян. Наприклад, як це було під час прийняття законодавства про місцеві вибори. Як наслідок я маю змогу висловлювати свою позицію з багатьох принципів для України питань, чітко виходячи із європейських стандартів. Однак це не завжди подобається владі. Принаймні, окремим її представникам.

Та, на щастя, в статуті Венеціанської комісії чітко визначено порядок обрання її членів та їхній статус. Строк повноважень члена Венеціанської комісії – чотири роки. Держава призначає експертів до неї із числа експертів, що здобули міжнародне визнання завдяки своєму досвіду роботи в демократичних інститутах чи внаслідок їхнього внеску в розвиток права та політичних наук. В Україні зазвичай членів Венеціанської комісії призначає Президент, підписуючи відповідний указ. Міністерство закордонних справ доводить до відома Ради Європи інформацію про відповідне призначення. Особливість статусу члена цієї комісії полягає в тому, що держава обмежує свій вплив на нього саме тим, що вона його призначає. Надалі експерт має діяти фахово, об'єктивно й дотримуватися, насамперед, статуту й документів Ради Європи і, звичайно ж, самої комісії. Тоді він матиме самостійну, незаангажовану позицію. Тим паче, зазвичай, під час засідань член ВК не має права представляти позицію уряду своєї держави. Тому на практиці він є самостійною фігурою.

– А як оплачується робота експерта?

– Тільки в сенсі відшкодування витрат на проїзд до Венеції і проживання під час перебування на засіданнях комісії. Там завжди наголошують на тому, що кошти слід використовувати обачливо, обирати найдешевший вид транспорту, є й цінові стандарти готелів. Крім того, коли член Венеціанської комісії бере участь в інших заходах (міжнародних форумах, конференціях, «круглих столах»), пов'язаних з діяльністю Ради Європи і її органів,

ці витрати, звичайно, також можуть оплачуватися.

– За двадцять років роботи Венеціанська комісія, мабуть, уже має якісь свої традиції, визначилися авторитети, склалися стосунки?

– Пленарною сесією обирається розширене Бюро комісії, що складається з Президента комісії та трьох заступників, які обираються кожні два роки. Крім того, працюють також підкомісії Венеціанської комісії, їх кількість визначається раз на два роки. Комісія має також наукову раду. Є й так звана рада старійшин, куди входять експерти, що тривалий час, уже декілька скликань (чи то поспіль, чи через певний період часу), перебувають у її складі. У принципі, це пов'язано з виборчими процедурами всередині самої комісії. Однак ці люди завжди мають беззаперечний авторитет. Наприклад, можна відзначити Ганну Сухоцьку, яка вже тривалий час виступає експертом Венеціанської комісії по Україні. Це надзвичайно цікава особистість, жінка-легенда: колись польський прем'єр-міністр, міністр юстиції, тепер посол Польщі у Ватикані, віце-президент Венеціанської комісії. Як експерт по Україні вона не тільки досліджує процеси й законодавство у нашій державі, а й, мені здається, глибоко переймається розвитком усіх сфер суспільних відносин у нашій країні.

Величезний авторитет має й теперішній президент Венеціанської комісії Джанні Букіккіо, який тривалий час обіймав посаду секретаря, стояв біля витоків створення цього органу, та й, власне, за його сприяння комісію розмістили у Венеції. Її засідання проходять у величезному залі Школи мистецтв (*Scuola Grande di San Giovanni Evangelista*), стіни якої прикрашені автентичними творами великих італійських художників. Мені випала дуже велика честь працювати у Венеціанській комісії, сама атмосфера, в якій проходить її робота, її зірковий склад (я маю на увазі, насамперед, представників Старої Європи) дають змогу казати про те, що під час засідань ти безпосередньо причетний до традицій європейського конституціоналізму. Тому дуже важливо, що Венеціанська комісія – це не лише історія, а й сьогодення і, однозначно, майбутнє європейських націй.

Розмовляла Юлія ЦИРФА.

День

22 грудня – День працівників дипломатичної служби України

встановлений Указом Президента № 1639/2005 від 21 листопада 2005 року. У цьому документі зазначено важливу роль працівників дипломатичної служби України в підтриманні мирного й взаємовигідного співробітництва нашої держави з членами міжнародного співтовариства, забезпеченні при цьому її національних інтересів і безпеки, а також захисті прав та інтересів громадян і юридичних осіб країни за кордоном.

Саме 22 грудня 1917 року Голова Генерального Секретаріату Української Народної Республіки, яка була проголошена III Універсалом Центральної ради 7 листопада 1917 року, Володимир Винниченко і Генеральний секретар із міжнародних справ Олександр Шульгин підписали «Законопроект про створення Генерального секретарства міжнародних справ», який цього дня був схвалений на засіданні уряду Української Народної Республіки. Цим документом було також встановлено обов'язки Генерального секретарства міжнародних справ: здійснення міжнародних зносин держави, охорона інтересів українських громадян поза межами УНР, тимчасове загальне залагодження національних непорозумінь у межах Української Народної Республіки. Перші дипломатичні представники іноземних держав (Велика Британія, Франція, Румунія) прибули до Києва в грудні 1917 року. Очолив Генеральне секретарство міжнародних справ Олександр Шульгин – патріот України, який, зокрема, ще 1930 року наголосив: «Україна, коли стане вільною, мусить увійти до складу Європейського Союзу, оскільки він існуватиме в майбутньому».

Ю. Ц.

Коли верстався номер

Під час візиту в Україну 30 листопада 2010 року представники Венеціанської комісії рекомендували урядовцям продовжити конституційну реформу шляхом її затвердження у Верховній Раді. «Я думаю, насамперед Конституційний Суд повинен винести своє рішення», – заявив секретар Венеціанської комісії Томас Маркерт, наголосивши, що ВК не має повноважень давати оцінку рішенню Конституційного Суду. Остаточний висновок комісії буде схвалено на черговій сесії 17–18 грудня 2010 року.