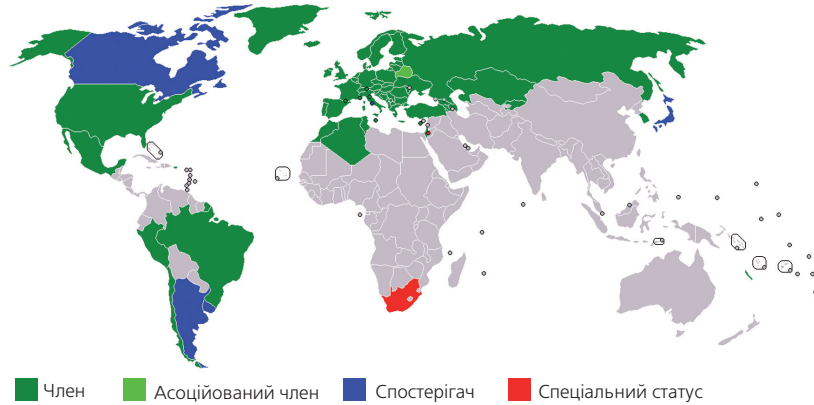


Чи можна отримати Конституцію під ключ?

Після подій під Верховною Радою 31 серпня, коли в сесійній залі ухвалювали зміни до Основного Закону, а біля стін парламенту гинули люди, конституційний процес перестав для українців бути далеким, таким, що не впливає на повсякдення. Утім, навіть ті, хто завдав собі клопоту почитати, що ж пропонують змінити, не дуже зрозуміли суть майбутніх новацій. Тому більшість у суспільстві продовжує черпати інформацію про них не з першоджерел, а від експертів і політиків, яким довіряють. Наскільки компетентними й неупередженими можуть бути актори нашої політичної сцени, гадаю, питання відкрите.



Утім, Україна – не перша держава, що стикнулася з конституційною турбулентністю. Вже наприкінці 80-х років минулого сторіччя стало зрозумілим, що підводні камені конституції частогусто спричинюють глобальні політичні кризи. Друга половина минулого століття позначилася появою десятків нових незалежних держав, яким потрібна була якісна Конституція. Відповідно, на міжнародному рівні виникла потреба в органі, що досліджував би законодавство й давав йому «оцінку на прийнятність», а молоді держави могли б отримати якісну законодавчу базу, передусім Конституцію, і не ставати на ті самі граблі, що країни Старої Європи. Певно, ви вже зрозуміли, що йтиметься про Венеціанську комісію.

1990 року Рада Європи створила Європейську комісію за демократію через право, або ж, як її частіше називають за місцем розташування, Венеціанську комісію. Її засідання традиційно відбуваються у старовинній залі *Scuola Grande di San Giovanni Evangelista* чотири рази на рік. Як розповідала в інтерв'ю нашому журналу колишній представник України у Венеціанській комісії Марина Ставнійчук (2010, № 23), «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, одночасно, майбутнє європейських націй». Утім, чи справді «Венеціанка» здатна змінити майбутнє держав? Чи прислухаються до її думки? Спробуємо розібратися.

Пряники без батогів

Перечитавши десятки сторінок на тему «відносин» між Венеціанською комісією та молодими демократіями, наштотуєшся на проблему, притаманну всій Раді Європи: усі рішення комісії мають рекомендаційний характер. Хочеш – виконуй, а не хочеш – не помічай. У відносинах із Україною на це звернула увагу ще Марина Ставнійчук. Зокрема, в інтерв'ю «Вічу» вона згадувала таку історію з 2010 року про те, як тоді проводилася «судова реформа»: «Склалася дуже складна ситуація із Законом «Про судоустрій і статус суддів». ... Висновок, оприлюднений у березні 2010 року, містив досить критичну оцінку закону, хоча не треба забувати й про певний позитив: запровадження електронного розподілу справ, запровадження певних конкурсних процедур обрання суддів, ліквідація 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». А насправді після розгляду інформації про проведення судової реформи комісія закликала українську сторону подати їй відповідний проект із тим, щоб мати можливість проекспертувати його, надати свої висновки й рекомендації».

Утім, цей приклад – ще квіточки порівняно з тим, що деякі країни – члени Ради Європи, наприклад Росія, взагалі не зважають на думку Венеціанської комісії: мовляв, такі послуги їм не потрібні. Причина такого зверхнього ставлення проста: комісія жодним чином не може покарати порушника. Її оцінки є лише реко-

ментаціями. І хоча під час вступу до Ради Європи країни зобов'язуються дотримуватися демократичних цілей та принципів, але ж вони аж ніяк не зобов'язуються дотримуватися думки Венеціанської комісії!

Відсутність дієвих «штрафних санкцій» характерна не лише для комісії, а й для всіх органів Ради Європи. Так, скажімо, Статут РЄ забороняє воєнну агресію між країнами – членами організації, декларує принцип територіальної цілісності. Але навіть після відвертої анексії Криму й агресії на Донбасі усе, чим «покарали» Москву в Раді Європи, це тимчасово (!) позбавили російську делегацію в ПА-РЄ права голосу. Тому не дивно, що на дрібніші проступки, як-от переписування Конституції під бажання того чи того представника влади або, тим паче, ухвалення недосконалого законодавства, авторитарні режими не зважають.

А судді хто?

Водночас якби, скажімо, Україна раніше бодай трохи дослухалася до критики стосовно Конституції, то до подій 31 серпня під Верховною Радою могло б і не дійти, бо не було б потреби в зміні Основного Закону. «На початку двохтисячних нас запросили в Україну, – згадує в одному з інтерв'ю події, що передували «помаранчевій революції» голова Венеціанської комісії Джанні Букіккіо. – Ми їм сказали: ваша Конституція потребує поправок. У разі кризи вона не зможе стати інструментом для її розв'язання. Так воно й сталося».

Звісно, для аналізу таких законодавчих актів, як Конституція, потрібні зіркові фахівці. Сьогодні до скла-

ду комісії входять незалежні експерти, які здобули міжнародне визнання завдяки досвіду роботи в демократичних інститутах або внеску у зміцнення права та розвиток політичних наук. Так, скажімо, головою Венеціанської комісії є італієць Джанні Буккіккіо, який до свого призначення до складу комісії та обрання її головою очолював секретаріат від початку існування цієї інституції. Варто згадати й одного із засновників Венеціанської комісії – відомого італійського професора конституційного права Антоніо Ла Перголу, котрий присвятив їй 20 років і був незмінним головою до кінця свого життя. Його слова «...ми будемо непорушно віддані миру через демократію і демократії через право» стали гаслом діяльності Венеціанської комісії. У складі комісії є експерти, які працюють із дня її заснування, наприклад Ганна Сухоцька (Польща), котра увесь цей час є незмінним адвокатом України, автором багатьох експертних оцінок законодавства. «Це надзвичайно цікава особистість, жінка-легенда: колись польський прем'єр-міністр, міністр юстиції, тепер посол Польщі у Ватикані, віце-президент Венеціанської комісії, – згадує М. Ставнійчук. – Як експерт по Україні вона не тільки досліджує процеси й законодавство у нашій державі, а й, мені здається, глибоко переймається розвитком усіх сфер українських суспільних відносин». До речі, пані Сухоцька є практично незмінним експертом по Україні впродовж багатьох років. Вона критикувала судові та конституційні «новації» попередньої влади й досі вказує на хиби в законопроектах, зокрема, про люстрацію.

Більшість країн – членів Ради Європи у Венеціанській комісії представляють авторитети в галузі права, здебільшого це професори відомих університетів, члени конституційних судів. Наприклад, Францію – два члени Конституційного суду країни Юбер Енель та Клер Базі Малюрі. Від Німеччини в комісії працюють колишній суддя федерального Конституційного суду Вольфганг Хоффман-

Рейн та директор Інституту Макса Планка з порівняльного публічного та міжнародного права Анн Петерс.

Сергія Ківалова та Володимира Пилипенка було висунуто й затверджено представниками України у Венеціанській комісії на початку 2013 року. Представники країн обираються терміном на чотири роки. А особливість процедури полягає в тому, що країна призначає кандидатів, але не може потім їх відкликати чи звільнити.

Змінити представників країни до завершення чотирирічного терміну їхньої роботи практично неможливо, бо незалежність членів комісії захищена її Статутом та Регламентом роботи. Призначені за поданням відповідної держави експерти Венеціанської комісії не можуть бути відкликані або заміщені до закінчення терміну повноважень. Щодо українських – до 2017 року.

Замість висновку

Отож Венеціанська комісія не дає країні готових рецептів ефективної Конституції чи важливих законів і нікого не примушує запроваджувати її рішення. Вона ставиться до країн, як до дорослих людей: ось вам фахова оцінка, використовуйте її собі на користь. Проте часом влада використовує цю оцінку на користь саме собі, а не суспільству. І це ставить перед нами серйозне завдання – навчитися нарешті поважати демократичні цінності й зрозуміти, що їх ніхто не спускатиме «згори».

Гучні справи

Надаючи експертне сприяння Молдові у розв'язанні ситуації, пов'язаної з виборами президента країни, Венеціанська комісія у червні 2011 року оприлюднила висновок стосовно тлумачення статті 78 молдовської Конституції. У ньому йшлося, що стаття 78 дозволяє повторний розпуск парламенту, якщо останній буде неспроможний обрати нового президента країни. На думку комі-

Апо...

Заснована 18 країнами у 1990 році, Венеціанська комісія сьогодні – це інституція, у якій мають повноправне членство 57 держав, зокрема й усі країни – члени РЄ, а також Киргизстан, Чилі, Республіка Корея, Марокко, Алжир, Ізраїль, Туніс, Перу, Бразилія та Мексика.

Практично робота «венеціанки» має такий вигляд: отримавши «замовлення», секретаріат призначає експертів, які працюють над документом, а в разі потреби навіть їдуть до країни, звідки цей законопроект походить. Потім вони готують фінальну позицію, з якою ознайомлюють усіх членів комісії. Тоді позиція експертів потрапляє до порядку денного сесії Венеціанської комісії, які відбуваються чотири рази на рік. Якщо рішення схвалюють простою більшістю голосів, то його текст оприлюднюють на сайті www.venice.coe.int.

сі, це є можливим і навіть бажаним задля сприяння ефективності обрання нового президента, а також уточнення деяких аспектів електоральної процедури виборів через Конституцію. Венеціанська комісія також закликала політичні партії Молдови взяти на себе відповідальність і дійти згоди щодо президентських виборів. Водночас вона не надала й не могла надати чіткого рецепта розв'язання ситуації, що склалася.

2008 року в висновку щодо Боснії і Герцеговини з урахуванням рішення Європейського суду з прав людини у відомій справі «Седжич та Фінчі проти БіГ» Венеціанська комісія рекомендувала Боснії і Герцеговині переглянути положення Конституції та виборчого законодавства з тим, щоб дозволити представникам національних меншин, які проживають на території цієї країни, обиратися та бути обраними на посади глави держави та до парламенту.

Схвалено проект реформи правосуддя

23 жовтня 2015 року Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) на своєму пленарному засіданні надала позитивний висновок щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 4 вересня 2015 року.

У висновку комісія наголосила на тому, що ця версія проекту «є дуже позитивною й добре підготовленою та заслуговує повної підтримки». Венеціанська комісія, зокрема, привітала запровадження конкурсних процедур при призначенні суддів на посади, скасування випробувального терміну для суддів, передачу повноважень щодо призначення та звільнення суддів від Верховної Ради й Президента до Вищої ради правосуддя.

Водночас у пункті 36 *bis* остаточного висновку зазначається: «Венеціанська комісія вважає, що звільнення всіх суддів, за винятком надзвичайних ситуацій – таких, як зміна конституційного ладу, не відповідає європейським стан-

дартам і принципу верховенства права. Крім того, Венеціанська комісія вважає, що заміна всіх суддів (понад 8000) не буде можливою без шкоди для подальшого здійснення правосуддя. У разі реорганізації конкретного суду його судді матимуть вибір: піти у відставку чи пройти прозорий конкурс на нову посаду».

Коментуючи рішення Венеціанської комісії, заступник голови адміністрації Президента України, секретар Конституційної комісії Олексій Філатов зауважив, що, «підтримавши ключові пропозиції Конституційної комісії, комісія Венеціанська підтвердила відповідність наданого проекту європейським стандартам».