

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу тринадцятого пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», абзаців першого, шостого та одинадцятого пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя»

На засіданні Пленуму Верховного Суду розглянуто питання необхідності звернення з конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо неконституційності окремих положень Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (далі – Закон № 1798-VIII) та Закону України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» (далі – Закон № 1635-IX).

Розгляд відповідного питання зумовлено, зокрема, надходженням до Верховного Суду рішення Вищої ради правосуддя від 12 серпня 2021 року № 1822/0/15-21 «Про звернення Вищої ради правосуддя до Верховного Суду як суб'єкта права на конституційне подання щодо конституційності окремих положень законів».

За результатами аналізу окремих положень Закону № 1798-VIII та Закону № 1635-IX Пленум Верховного Суду дійшов висновку, що ці положення мають ознаки таких, що не відповідають Конституції України.

З метою недопущення звуження змісту та обсягу конституційних прав і свобод людини і громадянина та для забезпечення безперервного функціонування Вищої ради правосуддя під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів, реалізуючи повноваження, надане Верховному Суду згідно із частиною другою статті 150 Конституції України, керуючись пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Пленум Верховного Суду звертається із цим поданням.

14 липня 2021 року прийнято Закон № 1635-IX, який набрав чинності 5 серпня 2021 року.

Закон № 1635-IX прийнято з метою вдосконалення порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права, забезпечення відповідності кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності, підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя, підвищення рівня суспільної довіри до органів суддівського врядування зокрема та судової влади загалом.

Законами № 1635-IX і 1798-VIII передбачено створення Етичної ради та наділено її повноваженням щодо перевірки дійсних членів Вищої ради правосуддя і кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності.

Попри те, що ці закони на сьогодні здебільшого узгоджуються з метою вдосконалення системи організації судової влади, окремі зміни, які ними запроваджені, здійснено у спосіб, який не може вважатися прийнятним насамперед із позиції його невідповідності Основному Закону та принципу верховенства права.

1. Так, відповідно до абзацу шостого пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1635-IX, із дня внесення Етичною радою рішення про внесення до відповідного органу, що обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, мотивованої рекомендації про звільнення члена Вищої ради правосуддя з підстав, визначених пунктами 3–5 частини першої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», член Вищої ради правосуддя, стосовно якого прийнято таке рішення, відсторонюється від посади, а його повноваження зупиняються до ухвалення рішення органом, що обрав (призначив) цього члена Вищої ради правосуддя.

Таким чином, за результатами відповідного оцінювання Етичною радою членів Вищої ради правосуддя ймовірним є відсторонення від посади членів Вищої ради правосуддя і, як наслідок, припинення діяльності Вищої ради правосуддя у зв'язку з відсутністю кворуму цього конституційного органу.

Отже, положення Закону в їх системному зв'язку **допускають одномоментне припинення** діяльності органу державної влади, який реалізує конституційні повноваження.

На необхідності дотримання принципу інституційної безперервності в контексті діяльності вищих органів влади наголошував Конституційний Суд України в Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, зазначаючи: «При внесенні змін до Конституції України має бути забезпечений **принцип інституційної безперервності**, який означає, що органи державної влади, встановлені Основним Законом України, продовжують функціонувати в інтересах Українського народу та реалізовувати свої повноваження, виконувати завдання і функції, визначені у

Конституції України, незалежно від цих змін, якщо тільки цими змінами не передбачено істотну (докорінну) зміну їх конституційного статусу, у тому числі їх ліквідацію».

Цей принцип становить одну з основ конституційного ладу і саме без урахування цієї основоположної засади було ухвалено Закон № 1635-ІХ.

Стан законодавчого регулювання, який допускає одномоментне припинення діяльності Вищої ради правосуддя, несе в собі реальні істотні загрози принципу безперервного функціонування Вищої ради правосуддя як органу, який наділений ключовими, фундаментальними повноваженнями у сфері судової влади та такими, які значною мірою уможливають здійснення правосуддя судами України й гарантують основоположні принципи судової влади, насамперед незалежність суддів. Повноваження Вищої ради правосуддя не можуть бути делегованими іншим органам влади, а альтернативних шляхів вирішення питань, які належать до компетенції Вищої ради правосуддя, Конституція України не передбачає.

Вища рада правосуддя згідно з Конституцією України та законами України наділена повноваженнями щодо вжиття заходів стосовно забезпечення незалежності суддів, унесення подання про призначення суддів, ухвалення рішень, пов'язаних зі звільненням суддів. Обсяг таких повноважень передбачає реалізацію зазначеним органом публічних функцій у сфері судової влади, а також функцій, пов'язаних з реалізацією прав і обов'язків судді – фундаментальних питань щодо суддівської кар'єри.

Ураховуючи наведене, абзац шостий пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1635-ІХ суперечить статтям 8, 126 Конституції України та статті 131 Конституції України, відповідно до якої в Україні діє Вища рада правосуддя.

2. Абзацом першим пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1635-ІХ передбачено, що Етична рада протягом шести місяців з дня затвердження її персонального складу одноразово здійснює оцінювання відповідності членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду), обраних (призначених) на посаду члена Вищої ради правосуддя до набрання чинності цим Законом, критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя.

Водночас у пункті 58 Термінового спільного висновку Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи від 5 травня 2021 року № 1029/2021 щодо проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (проєкт Закону № 5068) зазначено, що прикінцеве та перехідне положення № 3 проєкту Закону № 5068 передбачає виняткову одноразову перевірку діючих членів Вищої ради правосуддя, за винятком Голови Верховного

Суду (який на відміну від інших членів Вищої ради правосуддя вже перевірявся Вищою кваліфікаційною комісією суддів України).

Перевірка діючих членів Вищої ради правосуддя Етичною радою відповідно до критеріїв професійної етики та доброчесності **може вважатися прийнятною лише як одноразовий винятковий захід** (пункт 59 Висновку від 5 травня 2021 року № 1029/2021).

Аналогічні висновки щодо кваліфікаційного оцінювання як виключного заходу під час здійснення судової реформи в Україні містились у Висновку Венеціанської комісії від 9 грудня 2019 року № 969/2019 щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, та в Спільному висновку Венеціанської комісії й Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи від 23 березня 2015 року № 801/2015 щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до Закону «Про Вищу раду юстиції України».

Аналогічні за змістом висновки щодо взаємозв'язку принципу верховенства права й незмінюваності суддів сформульовано в Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020.

Слід зважати, що, враховуючи необхідність здійснення фундаментальної судової реформи у 2016–2017 роках, кваліфікаційне оцінювання суддів було легітимізовано винятково як одноразовий захід. Щодо цього на тому етапі існував відповідний консенсус. Винятковість цього заходу зумовлена тим, що будь-яке оцінювання суддів є втручанням у здійснення суддею своїх конституційних повноважень, несе в собі істотні загрози незмінюваності суддів як ключового елементу принципу незалежності суддів, який установлено статтею 126 Конституції України.

Своєю чергою ухвалення нормативно-правових актів, що передбачають повторне оцінювання суддів, які є членами Вищої ради правосуддя, має ознаки чергового втручання парламенту в незалежність судової влади загалом, що неприпустимо для належного стану здійснення правосуддя та конституційного ладу, адже лише незалежний суд є невід'ємною складовою існування правової держави.

Ураховуючи те, що окремі члени Вищої ради правосуддя вже проходили аналогічну перевірку (як судді – у процесі кваліфікаційного оцінювання або беручи участь у конкурсах на посаду судді), перевірка таких суддів відповідно до Закону № 1635-ІХ не може вважатись одноразовим заходом.

З огляду на викладене абзац перший пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1635-ІХ суперечить статті 126 Конституції України в частині поширення її дії на членів Вищої ради правосуддя, які є суддями та вже проходили оцінювання на відповідність критеріям професійної етики й доброчесності.

3. Абзацами п'ятим – одинадцятим пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1635-IX передбачено нижченаведене.

Абзацом п'ятим цього пункту визначено, що за результатами одноразового оцінювання Етична рада може ухвалити рішення про внесення до відповідного органу, що обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, мотивованої рекомендації про звільнення члена Вищої ради правосуддя з підстав, визначених пунктами 3–5 частини першої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

Абзацом шостим цього пункту визначено, що з дня внесення Етичною радою зазначеного рішення член Вищої ради правосуддя, стосовно якого прийнято таке рішення, відсторонюється від посади, а його повноваження зупиняються до ухвалення рішення органом, що обрав (призначив) цього члена Вищої ради правосуддя.

Абзацом сьомим цього пункту передбачено, що в разі внесення Етичною радою відповідному органу, що обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, мотивованої рекомендації про звільнення члена Вищої ради правосуддя цей орган повинен її розглянути протягом трьох місяців з моменту внесення такої рекомендації та ухвалити відповідне рішення.

Абзацами восьмим – десятим цього пункту передбачено, що за результатами розгляду мотивованої рекомендації про звільнення члена Вищої ради правосуддя орган, що обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, може ухвалити таке рішення:

1) про задоволення рекомендації та звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади;

2) про відхилення рекомендації Етичної ради про звільнення члена Вищої ради правосуддя.

Абзацом одинадцятим цього пункту передбачено, що якщо орган, який обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, у встановлений абзацом сьомим цього пункту строк не ухвалив рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади або про відхилення рекомендації Етичної ради про звільнення члена Вищої ради правосуддя, то після спливу зазначеного строку такий член Вищої ради правосуддя **вважається звільненим з посади відповідно до закону**.

У цьому контексті слід зважати на те, що згідно з усталеними міжнародними стандартами звільнення осіб із вагомих державних посад шляхом ухвалення нормативно-правових актів є недопустимим (відповідний висновок сформульовано також Конституційним Судом України у Рішенні від 21 липня 2021 року № 4-р(II)/2021).

Відповідно до висновків Венеціанської комісії «законодавство не слід використовувати як засіб для припинення строку повноважень осіб, обраних або призначених за Конституцією» (пункт 140 Висновку про Основний Закон Угорщини, ухваленого Венеціанською комісією на її 87-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 червня 2011 р., CDL-AD(2011)016)).

Аналогічні висновки в досліджуваних контекстах робив і Європейський суд з прав людини, зокрема в рішенні «BAKA v. HUNGARY».

У цьому випадку парламент як орган законодавчої влади допустив порушення статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Так, відповідно до закону повноваженнями щодо звільнення членів Вищої ради правосуддя наділені органи, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, і парламент є лише одним із них. Органами, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, крім Верховної Ради України, є з'їзд суддів України, Президент України, з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Таким чином, абзац одинадцятий пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1635-IX має ознаки невідповідності засаді верховенства права, закріпленій у статті 8, та положенням статті 19 Конституції України.

4. Відповідно до абзаців одинадцятого – тринадцятого пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1798-VIII рішення Етичної ради ухвалюється більшістю голосів від присутніх членів Етичної ради, за умови що воно підтримано двома голосами членів Етичної ради, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями. У разі однакової кількості голосів «за» і «проти» під час повторного голосування голоси членів Етичної ради, з яких принаймні двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, є вирішальними.

Згідно з усталеними міжнародними стандартами у сфері правосуддя, відповідальним за вирішення питань суддівської кар'єри, дисциплінарної відповідальності суддів має бути орган, незалежний від виконавчої та законодавчої гілок влади; функціонувати у складі, де більшість членів – судді, обрані іншими суддями.

Ураховуючи повноваження Вищої ради правосуддя, особливо у сфері дисциплінарної відповідальності суддів, цей орган згідно з рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» є судом у розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. А отже, орган, який наділяється повноваженнями стосовно аспектів кадрового формування Вищої ради правосуддя, насамперед дисциплінарними повноваженнями, має відповідати наведеному стандарту.

Відповідно до Закону № 1798-VIII Етична рада формуватиметься із шести членів; і щодо трьох із них встановлено вимогу стосовно того, що вони мають бути суддями або суддями у відставці. Утім, цей стандарт не дотримано в питаннях визначення порядку ухвалення рішення таким органом, адже волевиявлення представників міжнародних організацій превалює над волевиявленням членів

Етичної ради із числа суддів або суддів у відставці, визначених Радою суддів України.

Отже, порядок ухвалення рішень Етичною радою, передбачений абзацом тринадцятим пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1798-VIII нівелює визначений законом порядок формування відповідного органу, що своєю чергою порушує засаду незалежності суддів, регламентовану статтею 126 Конституції України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 150, 152 Конституції України, статтями 7, 51, 52, 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», та пунктом 5 частини другої статті 36, статтею 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»

ПРОСИМО:

1. Відкрити провадження за конституційним поданням Верховного Суду щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу тринадцятого пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», абзаців першого, шостого та одинадцятого пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя».

2. Перевірити на відповідність статтям 8, 19, 126, 131 Конституції України абзац тринадцятий пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», абзаци перший, шостий та одинадцятий пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя».

Відомості про представників суб'єкта права на конституційне подання:

1) Голова Верховного Суду Данішевська Валентина Іванівна (вул. Пилипа Орлика, 8, м. Київ, тел. (044) 226-23-04);

2) керівник департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду Бабанли Расім Шагінович (вул. Пилипа Орлика, 8, м. Київ, тел. (044) 591-09-10).

Додатки:

1. Постанова Пленуму Верховного Суду від 8 жовтня 2021 року № 9 «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу тринадцятого пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», абзаців

першого, шостого та одинадцятого пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» на 2 арк. в 1 прим.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) (витяг).

3. Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (Голос України, 16.07.2016, № 132-133) (витяг).

4. Закон України від 13 липня 2017 року № 2136- VIII «Про Конституційний Суд України» (Голос України, 02.08.2017, № 141) (витяг).

5. Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (Голос України, 04.01.2017, № 1).

6. Закон України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» (Голос України, 04.08.2021, № 146).

7. Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII (Офіційний вісник України, 24.03.2020, № 23, стор. 306, стаття 901, код акта 98481/2020).

8. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII (Офіційний вісник України, 17.04.2020, № 30, ст. 1063, стор. 38, код 98759/2020).

9. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 21 липня 2021 року № 4-р(II)/2021 у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» (Офіційний вісник України, 25.09.2021, № 65, стор. 212, стаття 4138, код акта 106603/2021).

10. Терміновий спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи від 5 травня 2021 року № 1029/2021 щодо проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради

правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (проект Закону № 5068). Електронний ресурс – режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)004-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)004-ukr).

11. Висновок Венеціанської комісії від 9 грудня 2019 року № 969/2019 щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування. Електронний ресурс – режим доступу: <https://www.echr.com.ua/document/visnovok-shhodo-zmin-do-zakonodavchix-aktiv-yaki-regulyuyut-status-verhovnogo-sudu-ta-organiv-suddivskogo-vryaduvannya/>.

12. Спільний висновок Венеціанської комісії та Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи від 23 березня 2015 року № 801/2015 щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до Закону «Про Вищу раду юстиції України». Електронний ресурс – режим доступу: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2015_007_2015_03_23.pdf.

13. Висновок про Основний Закон Угорщини, ухвалений Венеціанською комісією на її 87-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 червня 2011 р., CDL-AD(2011)016). Електронний ресурс – режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)058-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e).

14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року. Електронний ресурс – режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text.

15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «БАКА v. HUNGARY» від 23 червня 2016 року. Електронний ресурс – режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b51c7>.

Голова Верховного Суду

Валентина ДАНИШЕВСЬКА