

Коментар IFES

Коментар IFES Україна стосовно нещодавніх висновків Венеційської комісії щодо нового українського законодавства

Вступ

6-7 жовтня 2023 року Європейська комісія за демократію через право Ради Європи (Венеційська комісія) у Венеції провела своє 136-те пленарне засідання, під час якого затвердила **висновки щодо двох законопроектів та одного ухваленого закону України**, підготовлені за зверненням різних органів Верховної Ради України. Один з висновків Венеційська комісія підготувала спільно з Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ).

- Запит на спільний висновок щодо законопроекту № 9081 «Про проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою)» (законопроект № 9081) містився в листі до Венеційської комісії від 28 квітня Парламентської Асамблеї Ради Європи та у листах до БДІПЛ від 24 та 28 квітня 2023 року Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу, відповідно.
- Запит на висновок Венеційської комісії щодо законопроекту № 7424 «Про внесення змін до статті 51 Регламенту Верховної Ради України щодо політичної відповідальності народних депутатів України від політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена)» (законопроект № 7424) надіслав 26 травня 2023 року Голова Верховної Ради України Руслан Стефанчук.
- Запит на терміновий додатковий висновок Венеційської комісії до висновків щодо Закону України № 3277-IX від 27 липня 2023 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України» (Закон № 3277-IX) надіслав 5 вересня 2023 року Голова Верховної Ради України Руслан Стефанчук.

Усі три законодавчі документи пройшли експертизу Венеційської комісії на узгодженість з відповідними європейськими та міжнародними стандартами, висновки були одногосно ухвалені Венеційською комісією 6 жовтня 2023 року.

Коротке резюме

Два законопроекти, проаналізовані Венеційською комісією та БДІПЛ ОБСЄ, стосуються теми люстрації та в разі їх прийняття можуть серйозно вплинути на право громадян України на вільні вибори, закріплене в Конституції України та європейських і міжнародних конвенціях.

Законопроект № 9081 передбачає, що чинні народні депутати, мери та депутати місцевих рад, обрані за списками політичних партій, заборонених в судовому порядку, та які

загалом вважаються проросійськими партіями, не матимуть права бути кандидатами та балотуватись на виборах упродовж 10 років після скасування воєнного стану.

Законопроект № 7424 пропонується внести зміни до статті 51 Регламенту Верховної Ради України, які дозволять Верховній Раді обмежувати право народних депутатів від заборонених партій (наприклад, «Опозиційної платформи – За життя») брати участь у пленарних засіданнях, слуханнях, засіданнях комітетів та підкомітетів Верховної Ради.

Метою цих двох законопроектів є люстраційні заходи, що взаємно доповнюються. Законопроект № 9081 пропонує заборонити певним чинним депутатам балотуватись упродовж 10 років, а законопроект № 7424 передбачає заходи з метою обмеження повноважень певних чинних депутатів, з тим щоб обмежити їхню здатність впливати на законодавчий процес в парламенті.

Хоча Венеційська комісія і БДІПЛ ОБСЄ у своєму висновку визнали, що обидва законопроекти, що передбачають люстраційні заходи, в принципі, мають законну мету, однак вони зазначили, що запропоновані обмеження права бути обраним (права балотуватись і повністю реалізовувати передбачені в результаті обрання повноваження) застосовуються до групи осіб без індивідуальної оцінки їхньої активної участі в незаконній діяльності заборонених партій. В обох висновках пропонувались рекомендації щодо вдосконалення законопроектів, зокрема, містився заклик забезпечити особам, на яких поширюється дія закону, індивідуальну оцінку та достатні процедурні гарантії, такі як судовий розгляд їхньої справи та право на оскарження.

Хоча оцінка відповідності Конституції України й не входить до компетенції Венеційської комісії чи БДІПЛ ОБСЄ, проте вони у своїх висновках щодо цих двох люстраційних законопроектів прокоментували питання їхньої конституційності, зазначивши, що кілька українських співрозмовників висловлювали такі занепокоєння. Стосовно законопроекту № 7424 Венеційська комісія закликала Конституційний Суд України, як тільки він стане повністю функціонально спроможним, ухвалити рішення щодо ймовірного конфлікту правових норм і розтлумачити, якою мірою законопроект може відповідати статті 81 Конституції, що містить вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата.

Закон № 3277-IX – щодо нового механізму відбору суддів Конституційного Суду України – отримав позитивну оцінку Венеційської комісії у її терміновому додатковому висновку. Раніше цей закон уже був ретельно проаналізований Венеційською комісією. У липні цього року Верховна Рада України врахувала більшість запропонованих тоді рекомендацій, тож тепер закон відповідає міжнародним стандартам і кращим практикам. Таким чином, очікується, що незабаром розпочнеться процес визначення та призначення міжнародних і національних членів Дорадчої групи експертів, які допомагатимуть українському парламенту у відборі кандидатів на посади суддів Конституційного Суду.

Старший міжнародний радник IFES Гаральд Г. Йепсен взяв участь у дискусіях Ради з демократичних виборів, до складу якої входять представники Парламентської асамблеї Ради Європи, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи та ОБСЄ/БДІПЛ. Він також був присутнім на пленарному засіданні Венеційської комісії як представник IFES.

Огляд висновків Венеційської комісії та БДІПЛ

- 1) Проект Закону № 9081 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою)». Він був зареєстрований у Верховній Раді 6 березня 2023 року Галиною Янченко та іншими депутатами від «Слуги народу» (зокрема, головами Комітетів з питань гуманітарної політики та міжнародних відносин), а також одним депутатом від «Голосу».

Венеційська комісія та БДІПЛ підготували [спільний висновок](#) щодо цього законопроекту.

Як зазначається у Спільному висновку, законопроект № 9081 де-факто є люстраційним законом, який запроваджує обмеження пасивного виборчого права народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільського, селищного, міських голів від партій, діяльність яких заборонена. Законопроект містить положення про сплив терміну його дії, згідно з яким положення щодо обмеження пасивного виборчого права втрачають чинність через 10 років після припинення воєнного стану, що діє з 24 лютого 2022 року.

У спільному висновку сказано, що мета законопроекту № 9081, в принципі, є законною: «З огляду на виняткову історичну ситуацію, в якій зараз опинилась Україна, Венеційська комісія та БДІПЛ вважають, що проект закону легітимно спрямований на захист, серед іншого, державної незалежності, демократичного устрою та національної безпеки країни».

Однак Венеційська комісія та БДІПЛ ОБСЄ дійшли висновку, що закон суперечить міжнародним зобов'язанням України як підписанта Європейської конвенції з прав людини та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права: «[законопроект] застосовується автоматично за наявності однієї підстави – членства в партії та того, що особа обіймала виборну посаду, та невідбирково, тобто не розрізняючи між членами партій, які активно причетні до протиправних дій, що їх приписують політичній партії, і відтак у разі їх обрання становили б загрозу для демократичного ладу і національної безпеки, та тими, хто виконував “нейтральні функції”».

У спільному висновку Венеційська комісія та БДІПЛ ОБСЄ пропонують Верховній Раді України знайти кращий баланс «між легітимною метою захисту демократичного ладу і національної безпеки держави та необхідністю забезпечити рівні умови конкуренції, без непропорційного негативного впливу на життєво важливу роль, яку відіграють усі учасники політичного життя у забезпеченні плюралізму, і без загроз для представницького характеру законодавчої влади».

Венеційська комісія та БДІПЛ ОБСЄ запропонували українським законодавцям три рекомендації. По-перше, вони рекомендували запровадити адекватні критерії та ефективну індивідуальну оцінку, які обмежували б право бути обраним лише для тих партійних функціонерів, діяльність яких поставила під загрозу національну безпеку та цілісність демократичної держави і які відтак у разі обрання становили б загрозу демократичному ладу та національній безпеці України. По-друге, скоротити час дії обмеження до якомога меншого терміну та передбачити тривалішу заборону балотування лише для тих, хто становить найбільш серйозну загрозу демократичному ладу та національній безпеці, на підставі рішення суду про їхню індивідуальну відповідальність. Насамкінець, необхідно надати особам, які підпадають під дію закону, повний спектр процедурних гарантій,

включно з можливістю оскаржити рішення про позбавлення права балотуватись на виборах в суді.

Венеційська комісія та БДІПЛ ОБСЄ не оцінювали законопроект № 9081 на відповідність Конституції України, але відзначили, що під час консультацій з експертами, які готували спільний висновок, представники українського громадянського суспільства та опозиційні партії висловлювали занепокоєння щодо його конституційності.

- 2) Проект Закону № 7424 «Про внесення змін до статті 51 Регламенту Парламенту України щодо політичної відповідальності народних депутатів України від політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена)». Законопроект № 7424 був поданий до Парламенту 1 червня 2022 року народними депутатами Батенком, Фріс та іншими (переважно позафракційними депутатами, афілійованими з Ігорем Коломойським).

Законопроект № 7424 було внесено окремими народними депутатами України 1 червня 2022 року. Він доповнює статтю 51 Регламенту Парламенту (під назвою «Дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні») новим пунктом восьмим, покликаним врегулювати питання «політичної відповідальності» народних депутатів, чия політична діяльність була призупинена.

Новий пункт надає Верховній Раді право позбавляти народного депутата, який входить (або входив) до складу депутатської фракції політичної партії, діяльність якої була призупинена указом Президента України (і яка тепер розпущена), права брати участь, зокрема, у пленарних засіданнях, слуханнях, засіданнях комітетів і підкомітетів Парламенту.

У своєму [Висновку](#) щодо законопроекту Венеційська комісія заявила, що таке рішення де-факто позбавить народних депутатів від нині розпущеної депутатської фракції політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» та її парламентської фракції їхніх депутатських мандатів. Тож вона оцінила законопроект як такий, що де-факто позбавляє народних депутатів депутатських повноважень через їхню (колишню) партійну приналежність.

Венеційська комісія підкреслила, що народні депутати, про яких ідеться, не були засуджені чи звинувачені у вчиненні кримінального правопорушення і що в разі ухвалення законопроекту особи, які підпадають під його дію, не матимуть процесуальних гарантій судового розгляду та права на апеляційне оскарження.

Венеційська комісія дійшла висновку, що зазначені дії є втручанням у виборчі права народних депутатів і у вибір народом законодавчого органу, що гарантовано статтею 3 Протоколу 1 до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ).

Крім того, Венеційська комісія поділяє занепокоєння, висловлене кількома співрозмовниками, зокрема українськими організаціями громадянського суспільства та опозиційними партіями, що у разі прийняття законопроекту суперечитиме статті 81 Конституції України, яка вже передбачає вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень народних депутатів. Вона підкреслила, що «зрештою, Конституційний Суд України, як тільки він стане повністю функціонально спроможним, має ухвалити рішення щодо ймовірного конфлікту правових норм і розтлумачити, якою мірою законопроект може відповідати статті 81 Конституції (...)».

Венеційська комісія вважає, що мандат народного депутата України залишається особистим і не повинен бути нерозривно пов'язаним з існуванням партії як у Верховній

Раді, так і поза її межами, – тобто депутати мають представляти народ, а не свої політичні партії.

З огляду на унікальну історичну ситуацію, в якій опинилась Україна, Венеційська комісія вважає, що законопроект, у принципі, легітимно спрямований на захист, серед іншого, незалежності держави, демократичного устрою та національної безпеки. Однак аналіз законопроекту, проведений Венеційською комісією, «показує, що суворість санкцій, відсутність індивідуальної оцінки, необмежене застосування передбачених заходів і відсутність належних процесуальних гарантій породжують ризик його свавільного та непропорційного застосування».

- 3) Закон № 3277-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України». Законопроект був внесений 25 травня 2023 року народними депутатами від «Слуги народу» (у тому числі головою Комітету Верховної Ради з питань правової політики) та ухвалений 27 липня 2023 року.

У своєму терміновому додатковому [Висновку](#) щодо Закону № 3277-IX Венеційська комісія позитивно оцінила три нові поправки до Закону, ухвалені Верховною Радою України 27 липня та оприлюднені за підписом Президента України 19 серпня 2023 року. Комісія «із задоволенням констатує, що ключові рекомендації, які вона сформулювала (...), були враховані в Законі, ухваленому 27 липня 2023 року».

Закон спрямований на створення незалежного органу під назвою Дорадча група експертів (ДГЕ) для сприяння трьом суб'єктам призначення в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України. ДГЕ, до складу якої увійдуть шість членів, три з яких обиратимуться міжнародними організаціями, є частиною нового механізму відбору суддів Конституційного Суду України, який, як очікується, забезпечить найвищий рівень незалежності та неупередженості Суду.

Венеційська комісія повідомила, що «тепер вона може починати відбір одного члена і одного заступника члена Дорадчої групи експертів».

Коментар IFES

IFES Україна вважає, що нещодавні зміни до законодавства, ухвалені Парламентом України, та позитивний висновок Венеційської комісії щодо цих змін ще на крок наближають Україну до початку заповнення вакантних посад суддів Конституційного Суду і, таким чином, до подолання глухого кута, в якому довгий час перебуває діяльність Суду.

IFES погоджується з результатами аналізу і висновками Венеційської комісії (та БДІПЛ), наведеними у трьох зазначених документах.

Більше на тему люстрації в Україні можна прочитати в таких статтях:

- 1) “Lustration as part of transitional justice. What should be considered to avoid mistakes?” (“Люстрація як частина перехідного правосуддя. На що звернути увагу, щоб уникнути помилок?”), автор Олександр Ключев, доступно за [посиланням](#).
- 2) “Russia’s Willing Collaborators: Ukraine Needs a Measured Lustration Policy to Strengthen Security and Rebuild Democracy” (“Добровільні колаборанти Росії: Україна потребує виваженої політики люстрації для зміцнення безпеки та відбудови демократії”, автори Geoff Dancy, Kathryn Sikkink, Mykhailo Soldatenko

and Patrick Vinck (Джефф Денсі, Кетрін Сіккінк, Михайло Солдатенко та Патрік Вінк), доступно за [посиланням](#).

Цей аналіз було підготовлено Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки Агентства Сполучених Штатів з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від Уряду Великої Британії. Думки, викладені у цій публікації, належать автору і не обов'язково відображають погляди USAID чи Уряду Сполучених Штатів, Міністерства міжнародних справ Канади чи Уряду Канади, та Уряду Великої Британії.