



Богдан Веселовський

доктор філософії (міжнародне право),
доцент кафедри порівняльного і європейського права
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2891-2741>
bogdan15081995@gmail.com

DOI: 10.33498/Юсп-2024-07-041

УДК: 34:061.1

СПЕЦИФІКА СТАНДАРТІВ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ У РОЗРІЗІ ПЕРЕГОВОРНОГО РОЗДІЛУ 23 ACQUIS ЄС “СУДОВА СИСТЕМА ТА ОСНОВОПОЛОЖНІ ПРАВА” ЯК КЛЮЧ ДО ЧЛЕНСТВА В ЄС

АНОТАЦІЯ. Судова влада є фундаментальною основою демократичного врядування та верховенства права, життєво важливою для підтримання суспільного порядку, захисту прав людини та забезпечення ефективного функціонування публічного апарату. Для країн, які прагнуть вступити до Європейського Союзу, гармонізація їхньої судової системи з нормами та стандартами ЄС, що визначені в особливому переговорному розділі 23 acquis ЄС, є обов’язковою.

Ця стаття має на меті проаналізувати основні стандарти незалежності судової влади, викладені в розділі 23 acquis ЄС, з’ясувавши їхню вирішальну роль у процесі вступу до ЄС. У ній також розглядається основний масив практики Суду справедливості ЄС, який представлений для вивчення країнами-кандидатами під час здійснення процесу офіційного скринінгу. Цей аналіз має на меті запропонувати комплексне розуміння трансформаційних процесів і викликів, з якими стикаються країни-кандидати у своєму прагненні відповідати цим суворим стандартам.

У статті окреслено конкретні вимоги та критерії незалежності суддів у ЄС, що підкреслюють необхідність значних реформ у країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Вона демонструє першорядну важливість незалежної та ефективної судової системи для забезпечення членства в ЄС та ілюструє ширші цілі сприяння демократії, правам людини та верховенству права в межах Союзу.

Дотримання судових стандартів розділу 23 і практики Суду ЄС щодо основних базисних засад і принципів незалежної судової влади є необхідною умовою для вступу до ЄС і сприяє створенню єдиного і справедливого Європейського Союзу. Особлива увага приділяється невід’ємному характе-

© Богдан Веселовський, 2024

ру здійснення судової реформи і непохитній прихильності країн-кандидатів узгодженню своїх судових систем з вимогами ЄС.

Ключові слова: судова влада; верховенство права; *acquis* ЄС; переговорний розділ 23; членство в ЄС; європейська інтеграція.

Судова влада, як наріжний камінь демократичного врядування та верховенства права, має важливе значення для підтримання суспільного порядку, захисту прав людини та забезпечення ефективного функціонування публічних інституцій. Для країн, які прагнуть приєднатися до Європейського Союзу, узгодження їхніх судових систем зі стандартами ЄС, закріпленими в переговорному розділі 23 *acquis* ЄС, має першочергове значення.

Розділ 23 *acquis* ЄС є одним із найважливіших розділів переговорів у процесі вступу до ЄС, що закладає основи верховенства права в країнах-кандидатах. Політика ЄС у сфері судочинства і фундаментальних прав спрямована на підтримку та подальший розвиток Союзу як простору свободи, безпеки та правосуддя. Створення незалежної та ефективної судової системи має першорядне значення. Неупередженість, добросовісність і високий рівень судових рішень мають важливе значення для забезпечення верховенства права. Це потребує твердої прихильності до усунення зовнішнього впливу на судову владу та виділення достатніх фінансових ресурсів і підготовки кадрів. У країнах-кандидатах повинні існувати правові гарантії справедливих судових процедур. Так само держави-члени повинні ефективно боротися з корупцією, оскільки вона становить загрозу для стабільності демократичних інститутів і верховенства права. Міцна правова база та надійні інституції необхідні для підтримки послідовної політики запобігання та стримування корупції. Держави-члени повинні забезпечити повагу до основоположних прав і прав громадян ЄС, гарантованих законодавством і Хартією основоположних прав ЄС.

Розділ 23 *acquis* ЄС під назвою “Судова система та основоположні права” відіграє ключову роль у переговорному процесі для країн, які прагнуть приєднатися до Європейського Союзу. Розділ 23 відкривається на початку переговорного процесу і обов’язково закривається одним із останніх, що підкреслює його важливість. Раннє відкриття дає достатньо часу для впровадження необхідних реформ, які часто є складними та трудомісткими. ЄС встановлює контрольні показники, яким повинні відповідати країни-кандидати, щоб досягти прогресу в переговорах, з регулярним моніторингом і звітами про прогрес, щоб переконатися, що реформи відбуваються за планом і є ефективними. Конкретні контрольні показники, включаючи проміжні та кінцеві контрольні показники, повинні бути виконані перед тим, як розділ можна буде тимчасово закрити.

Відповідно до переговорної рамки між Україною та ЄС, схваленої Радою ЄС 18 червня 2024 р.¹, будь-яке відхилення від переговорного розділу 23 кластеру 1 “Основи процесу вступу до ЄС” може спричинити значні наслідки для процесу вступу. Відхилення від вимог і контрольних показників, викладених у цьому розділі, можуть призвести до кількох потенційних наслідків. Недотримання контрольних показників і вимог розділу 23 може призвести до затримок у загальному переговорному процесі, оскільки ЄС надає високого пріоритету реформам, пов’язаним із судовою системою та основоположними правами. Будь-які недоліки в цих сферах можуть зупинити подальші дискусії та домовленості щодо інших розділів *acquis* ЄС. У серйозних випадках суттєві відхилення від установлених критеріїв у розділі 23 можуть призвести до призупинення переговорів, при цьому ЄС вирішить зупинити переговори про вступ, доки країна-кандидат не продемонструє адекватний прогрес і зобов’язання відповідати необхідним стандартам. Відхилення від розділу 23 також можуть призвести до посиленого контролю з боку ЄС, включаючи більш часті вимоги щодо моніторингу та звітності. Країна-кандидат може бути піддана додатковим оцінкам та оцінкам для забезпечення відповідності необхідним реформам. Крім того, ЄС може переглянути контрольні показники та умови для розділу 23, щоб вирішити конкретні питання та переконатися, що країна-кандидат робить конкретні кроки для досягнення необхідних стандартів. Це може передбачати встановлення нових проміжних і кінцевих контрольних показників, адаптованих до визначених проблемних областей. Невідповідність розділу 23 може вплинути на розподіл фінансової допомоги та підтримки з боку ЄС, причому кошти, призначені для судової реформи та реформи управління, можуть бути затримані або перенаправлені, доки країна-кандидат не продемонструє відчутний прогрес відповідно до вимог ЄС. Відхилення від розділу 23 також можуть мати суспільні та політичні наслідки в країні-кандидаті, оскільки неспроможність просувати судові реформи та захистити фундаментальні права призведе до внутрішньої та міжнародної критики, вплинувши на суспільне сприйняття та політичну стабільність.

Розділ 23 слугує лакмусовим папірцем для готовності країни-кандидата підтримувати цінності та стандарти ЄС, що потребує комплексного перегляду судової та правової систем, впровадження жорстких антикорупційних заходів та захисту основоположних прав і свобод. Виконання вимог цього розділу не тільки полегшує вступ до ЄС, а й сприяє сталому демократичному врядуванню та верховенству права в країні-кандидаті.

Первинне право ЄС забезпечує міцну основу для судової влади, наголошуючи на принципах незалежності, неупередженості, підзвітності та захис-

¹ General EU Position, Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union. Council of the European Union. Luxembourg, 25 June 2024 <<https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>> (accessed 27.07.2024).

ту основоположних прав. Основні документи, що викладають ці принципи, включають Договір про Європейський Союз (далі – ДЄС), Договір про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС)² і Хартію основоположних прав Європейського Союзу (далі – Хартія)³.

Відповідно до ст. 2 ДЄС Європейський Союз заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин. Ці принципи є спільними для держав-членів у суспільстві, в якому переважають плюралізм, недискримінація, толерантність, справедливість, солідарність і рівність між жінками і чоловіками, і повинні дотримуватися країнами-кандидатами.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 ДЄС держави-члени повинні забезпечити засоби правового захисту, достатні для забезпечення ефективного правового захисту у сферах, охоплених правом Союзу. Право на справедливий судовий розгляд, закріплене у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁴ та ст. 47 Хартії, передбачає, що судова влада повинна бути незалежною та неупередженою.

Стаття 19 ДЄС підкреслює роль Суду Європейського Союзу в забезпеченні дотримання закону при тлумаченні та застосуванні договорів. Він також зобов'язує держави-члени надавати засоби правового захисту, достатні для забезпечення ефективного правового захисту в сферах, охоплених законодавством Союзу, 'держави-члени забезпечують засоби правового захисту, достатні для забезпечення ефективного правового захисту в сферах, які охоплюються законодавством Союзу'⁵.

Підсфера судової системи є предметом особливої уваги Європейського Союзу, беручи до уваги, що стабільна судова система необхідна для здійснення верховенства права. Ця підсфера має п'ять структурних частин, які екзамінуються ЄС: незалежність судової влади, неупередженість судової влади, підзвітність у судовій системі, професіоналізм – експертиза – ефективність у судовій системі та судове переслідування воєнних злочинів (якщо це застосоване, у випадку з Україною це має місце з огляду на російську агресію з 2014 р. проти нашої держави). Особливістю цієї підсфери, та й усього переговорного розділу, є мінімальний набір актів *acquis* ЄС, який переважно складається зі стандартів, яким країна повинна відповідати. Для того, щоб успішно запровадити реформи, країна-кандидат повинна мати не

² Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text> (дата звернення 02.07.2024).

³ Charter of Fundamental Rights of the European Union <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf> (accessed 27.07.2024).

⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text> (дата звернення 27.07.2024).

⁵ Consolidated Version of the Treaty on European Union <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF> (accessed 27.07.2024).

лише повне узгодження нормативних актів, а й вимірювані результати, досягнуті в їх імплементації.

Стандарти ЄС, з якими пропонується гармонізувати національне законодавство та практику державам-кандидатам, нерозривно пов'язані з міжнародними стандартами у сфері правосуддя. А тому надалі будемо аналізувати стандарти *acquis* ЄС, вміщені в переговорному розділі 23 разом з універсальними (часто відбувається така ситуація, що ЄС визнає ті чи інші акти “м'якого права” універсального характеру як власне європейські стандарти і пропонує їх державі-кандидату серед правової бази для відповідного наближення). Ще однією цікавою особливістю є напрацювання Судом ЄС відповідної практики щодо тлумачення тих чи інших принципів суддівської діяльності: йдеться не про те, що Суд ЄС якось інакше тлумачить ці принципи чи докорінно змінює їхню суть та імплементаційну здатність, більше маються на увазі унікальні можливості Суду ЄС “вплести” міжнародні стандарти та принципи суддівської діяльності в канву права ЄС і цінностей, основоположних прав, на яких заснований Союз.

В. Владішевська пропонує таке визначення поняття “міжнародні стандарти у сфері правосуддя”: ‘це загальновизнані, універсальні мінімальні вимоги, які установлені та визнані міжнародною спільнотою (принципи, рекомендації, правила, критерії, рішення, висновки) для ефективного функціонування як держави в цілому, так і судової влади зокрема’⁶.

Одним із таких міжнародних стандартів є Основні принципи незалежності судової влади, що були прийняті Генеральною Асамблеєю ООН резолюціями 40/32 та 40/146 29 листопада та 13 грудня 1985 р. відповідно⁷. Ці принципи є основоположним набором керівних принципів, спрямованих на забезпечення незалежності та неупередженості судової влади, критичного компонента для захисту прав людини та відправлення правосуддя. Судді мають бути незалежними від будь-якого зовнішнього тиску та впливу, чи то з боку виконавчої, законодавчої гілок влади чи будь-якої іншої організації чи групи. Ця незалежність має вирішальне значення для підтримки довіри суспільства до судової системи. Процес призначення суддів має бути прозорим і ґрунтуватися на заслугах. Після призначення суддям має бути гарантовано перебування на посаді до досягнення віку обов'язкового виходу на пенсію або до закінчення терміну повноважень, якщо це можливо. Судді повинні отримувати належну винагороду, умови служби та пенсійні права для забезпечення їхньої незалежності. Вони повинні бути встановлені законом і не підлягають довільному регулюванню. Процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, відсторонення від посади або відстор-

⁶ В. Владішевська, ‘Поняття міжнародних стандартів у сфері правосуддя: особливості термінології та класифікації’ [2016] 3 Юридичний вісник 47–50.

⁷ Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_201#Text> (дата звернення 27.07.2024).

нення від посади суддів мають бути прозорими та справедливими, ґрунтуватися на об'єктивних критеріях і проводитися незалежним органом.

У контексті переговорного розділу 23 ЄС розглядає як основні стандарти документи, ухвалені Радою Європи або її органами, створеними відповідними розширеними частковими угодами (йдеться про Венеційську комісію – Європейську комісію за демократію через право).

*Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки*⁸

Однією з центральних тем рекомендації є необхідність незалежності суддів, яка розглядається як основний елемент верховенства права. У ній підкреслюється, що незалежність окремих суддів нерозривно пов'язана з незалежністю судової влади в цілому, виступаючи фундаментальним аспектом правової системи. Судді повинні мати свободу вирішувати справи неупереджено, відповідно до закону та свого розуміння фактів, без неправомірного впливу або тиску ззовні. Документ пропонує, щоб незалежність суддів і судової влади була закріплена в національних конституціях або на найвищому правовому рівні, з конкретними правилами, передбаченими на законодавчому рівні. Рекомендація також розглядає зовнішні та внутрішні аспекти незалежності суддів. На зовнішньому рівні судді повинні підтримувати конструктивні робочі відносини з іншими установами та органами державної влади, залученими до управління судами, а на внутрішньому – бути вільними від будь-яких форм втручання або тиску, прямого чи опосередкованого, з боку самої судової влади. Також рекомендується створення рад суддів як незалежних органів, завданням яких є захист незалежності суддів та сприяння ефективному функціонуванню судової системи. Ці ради повинні забезпечувати прозорість своїх процедур і рішень, поважаючи при цьому незалежність окремих суддів. *Ефективність* підкреслюється як ще один важливий аспект судової системи. Рекомендація підкреслює важливість прийняття якісних рішень у розумні строки, забезпечення правової визначеності та суспільної довіри до верховенства права. Вона закликає до виділення судам достатніх ресурсів, приміщень та обладнання для забезпечення їх ефективного функціонування. Крім того, слід вжити заходів для запобігання надмірному навантаженню на суди та сприяти використанню електронних систем управління справами для підвищення ефективності.

Документ також розглядає питання відбору, перебування на посаді та оплати праці суддів, виступаючи за прозорі та засновані на заслугах процеси, вільні від дискримінації. Безпека перебування на посаді та незмінюваність визначені як ключові елементи суддівської незалежності, які гарантують, що судді можуть виконувати свої обов'язки без страху перед репресіями або

⁸ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 р. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_a38#Text> (дата звернення 27.07.2024).

втручанням. Судді повинні отримувати справедливу та адекватну винагороду, щоб захистити їх від зовнішнього впливу та зберегти їхню незалежність. Крім того, рекомендація підкреслює важливість професійної підготовки суддів та розробки кодексів суддівської етики, якими судді мають керуватися у своїй професійній поведінці. Вона закликає до створення механізмів постійного оцінювання для забезпечення постійного вдосконалення роботи суддів та відправлення правосуддя.

Доповідь Венеційської комісії про незалежність судової системи (2010) – Частина I: незалежність суддів⁹

Венеційська комісія окреслює стандарти для забезпечення як внутрішньої, так і зовнішньої незалежності суддів у державах. Ці стандарти наголошують на таких принципах, як закріплення незалежності суддів у конституції, забезпечення призначення суддів на основі їхніх заслуг і кар'єрного зростання, встановлення правил щодо несумісності та відводу суддів, а також сприяння створенню незалежних суддівських рад. Вони також наголошують на важливості безстрокових призначень суддів до виходу на пенсію, справедливої винагороди та функціонального імунітету. Крім того, Комісія рекомендує запровадити гарантії проти неправомірного впливу на судові рішення, включаючи обмеження на політичну діяльність суддів та обмеження на перегляд судових рішень поза межами апеляційного процесу. Вона також підкреслює необхідність прозорих критеріїв при розподілі справ і збалансування принципу "підсудності" для захисту судового процесу з одночасним дотриманням свободи преси та публічних дискусій.

Незважаючи на те, що всі три документи мають спільне підкреслення важливості незалежності судової влади, вони відрізняються обсягом, спрямованістю та конкретними положеннями. Рекомендація CM/Rec(2010)12 приділяє особливу увагу ефективності та підзвітності судової системи поряд з незалежністю. Звіт Венеційської комісії більше заглиблюється в системні та структурні аспекти незалежності, зокрема роль рад суддів. Основні принципи ООН забезпечують широку основу, зосереджену на універсальних стандартах і захисті від неналежного впливу. При тлумаченні принципу незалежності судової влади вкрай важливо враховувати ці нюанси та конкретний контекст, який розглядається в кожному документі, саме тому ЄС включив усі ці документи у перелік правової бази, що пропонується державам – кандидатам у члени ЄС.

Різні держави по всьому світу різною мірою інтегрували ці принципи у свої національні законодавчі рамки. Проте в деяких юрисдикціях залишаються проблеми, де незалежність судової влади перебуває під загрозою

⁹ CDL-AD(2010)004-e. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12–13 March 2010) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)> (accessed 27.07.2024).

політичного втручання, корупції, недостатніх ресурсів або відсутності належної правової бази.

Конфлікт між Європейським Союзом і Польщею щодо незалежності судової системи зосереджений на низці реформ, запроваджених польським урядом, які, на думку ЄС, підривають незалежність судової системи. Цей конфлікт розвивався протягом кількох років і включає складні правові, політичні та конституційні питання. З 2015 року польський уряд на чолі з партією “Право і справедливість” запровадив кілька суперечливих реформ у судовій системі. Ці реформи включали зміни в Конституційний трибунал, Верховний суд, Національну раду юстиції та суди нижчої інстанції. ЄС висловив стурбованість тим, що ці зміни загрожують верховенству права, підриваючи незалежність судової влади. Ключові реформи та суперечності стосуються змін у Конституційний трибунал, де польський уряд змінив процес призначення суддів та проігнорував певні призначення суддів, здійснені попереднім урядом, що призвело до кризи щодо легітимності Конституційного трибуналу. Реформи Верховного суду містили зниження пенсійного віку суддів, що змусило багатьох суддів піти на пенсію достроково, а також запровадження нових дисциплінарних заходів для суддів. ЄС стверджував, що ці зміни дали змогу уряду здійснювати неправомірний вплив на судову систему. Крім того, уряд змінив метод відбору членів Національної ради юстиції, органу, відповідального за призначення суддів, надавши законодавчому органу та відповідно правлячій партії більший контроль. Створення нової дисциплінарної палати у Верховному суді, яка має повноваження накладати санкції на суддів, було піддано критиці через відсутність незалежності та використання для тиску на суддів. ЄС стверджував, що судові реформи в Польщі порушують принципи, закріплені в ст. 2 ДЄС, які включають повагу до верховенства права та незалежності судової системи. ЄС ініціював проти Польщі справу за ст. 7, яка може призвести до призупинення права голосу Польщі в Раді ЄС, якщо буде встановлено, що вона серйозно порушує цінності ЄС. ЄС звернувся до Суду Європейського Союзу щодо Польщі, який виніс кілька рішень проти судових реформ у Польщі, наказавши призупинити певні заходи, наприклад Дисциплінарну палату.

Саме з Польщею пов'язані найбільш актуальні та повні рішення Суду ЄС, в яких він розглянув різні приклади порушення принципу суддівської незалежності та відповідно розширив тлумачення цього принципу.

У справі C-791/19, “Європейська Комісія проти Польщі”¹⁰, Європейська Комісія ініціювала провадження проти Польщі, стверджуючи, що дисциплінарний режим для суддів, запроваджений Польщею, порушує право ЄС. Суд Європейського Союзу постановив, що дисциплінарний режим не забез-

¹⁰ European Commission v Republic of Poland (Case C-791/19) [2021] ECLI:EU:C:2021:596 <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-791/19>> (accessed 27.07.2024).

печує достатніх гарантій для захисту суддів від політичного контролю, тим самим підриваючи суддівську незалежність. Серед ключових моментів – критика Дисциплінарної палати Верховного суду за відсутність незалежності та неупередженості, оскільки вона складалася з суддів, призначених Національною радою суддів, яка сама перебувала під значним впливом виконавчої та законодавчої гілок влади. Режим дозволяв притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності на підставі їхніх судових рішень, що, на думку Суду, могло чинити неправомірний вплив на суддів і перешкоджати їм вільно й незалежно здійснювати свої судові функції. У справі *C-204/21 R*, “Комісія проти Польщі”¹¹, щодо призупинення дії певних положень нового Закону про судоустрій, який часто називають “законом про намордники” (*muzzle law*), Суд постановив призупинити дію положень, які обмежували суддів у праві ставити під сумнів законність суддівських призначень та передбачали дисциплінарні заходи за участь у такій діяльності. Це включало положення, які забороняли суддям робити попередні посилання на практику Суду. Суд прийняв тимчасові заходи для запобігання застосуванню цих положень до винесення остаточного рішення, що свідчить про значне занепокоєння щодо збереження суддівської незалежності під час розгляду справи. Остаточне рішення підтвердило тимчасові заходи і дійшло висновку, що положення, про які йдеться, несумісні з правом ЄС, оскільки вони підривають незалежність судової влади, піддаючи суддів потенційному політичному тиску і контролю.

У справі *C-192/18*, “Комісія проти Польщі”¹², Європейська Комісія оскаржила польський закон, який знизив пенсійний вік для звичайних суддів і прокурорів, що фактично змусило багатьох суддів достроково піти на пенсію. Суд ЄС постановив, що зміни були дискримінаційними за ознакою статі та свавільними за своєю природою, оскільки дозволяли міністру юстиції вирішувати, чи продовжувати службу суддів після досягнення ними нового пенсійного віку. Суд дійшов висновку, що ці заходи порушують принцип незмінюваності та незалежності суддів, оскільки створюють невизначеність і потенційні політичні важелі впливу на суддів, які наближаються до пенсійного віку.

Окрім польських справ, також можемо виділити такі рішення Суду ЄС, у яких теж тлумачились і розглядалися різні аспекти суддівської незалежності, без яких аналіз основних стандартів у переговорному розділі 23 був би неповним.

¹¹ Commission v Poland (Case C-204/21 R) [2021] ECLI:EU:C:2021:878 <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-204/21%20R>> (accessed 27.07.2024).

¹² Commission v Poland (Case C-192/18) [2019] ECLI:EU:C:2019:924 <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-192/18>> (accessed 27.07.2024).

У справах C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 та C-397/19, Asociația “Forumul Judecătorilor Din România” проти інших¹³, Суд розглянув виклики судової реформи в Румунії, зосередившись на організації судової влади, дисциплінарному режимі для суддів, фінансовій відповідальності держави та персональній відповідальності суддів за судові помилки. Суд постановив, що реформи, які допускають надмірний контроль над судовою владою з боку виконавчої або законодавчої влади, підривають незалежність судової влади. Дисциплінарна система повинна бути незалежною та неупередженою, а режими відповідальності не повинні використовуватися як інструменти політичного або виконавчого тиску на суддів. У справах C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 та C-840/19, Euro Box та інші¹⁴, Суд розглянув питання про повноваження національних судів скасовувати прецедентне право Конституційного суду, яке створює системний ризик безкарності. Суд постановив, що національні суди повинні мати можливість скасовувати національне прецедентне право, якщо воно порушує право ЄС або створює системний ризик безкарності, забезпечуючи однакове та ефективне застосування права ЄС у всіх державах-членах. Судді, які застосовують право ЄС, не повинні піддаватися дисциплінарному переслідуванню за це, оскільки такий захист є необхідним для збереження суддівської незалежності. У справі C-132/20, Getin Noble¹⁵, Суд ЄС розглянув питання незалежності та неупередженості суддів, призначених за часів недемократичних режимів. Суд постановив, що сам по собі факт призначення судді за недемократичного режиму не впливає на його незалежність та неупередженість. Незалежність суддів повинна оцінюватися на основі поведінки судді та структурних гарантій незалежності, передбачених судовою системою.

З питанням суддівської незалежності також пов'язано формування в праві ЄС принцип “non-regression in rule of law”. Уперше Суд ЄС сформулював цей принцип у справі про призначення суддів на Мальті, *Repubblika v Il-Prim Ministru* (C-896/19)¹⁶.

Суть справи: на Мальті суддів призначає президент за поданням прем'єр-міністра. Ця система діє з моменту заснування країни в 1964 р. Проте в 2016 р. до Конституції було внесено зміни та створено комітет з призначення суддів. Цей комітет має завдання оцінювати кандидатів на суддівську посаду та давати поради прем'єр-міністру щодо рішення про

¹³ Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ v Others (Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, and C-397/19) [2021] ECLI:EU:C:2021:393 <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-83/19>> (accessed 27.07.2024).

¹⁴ Euro Box and Others (Cases C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, and C-840/19) [2021] ECLI:EU:C:2021:1034 <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-357/19>> (accessed 27.07.2024).

¹⁵ Getin Noble (Case C-132/20) [2022] ECLI:EU:C:2022:1004 <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-132/20>> (accessed 27.07.2024).

¹⁶ Republika v Il-Prim Ministru (Case C-896/19) [2021] ECLI:EU:C:2021:311 <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-896/19>> (accessed 27.07.2024).

призначення. Незважаючи на це, прем'єр-міністрові дозволено відхилитися від оцінки комітету за умови, що він або вона опублікує це рішення в офіційному віснику країни та зробить заяву в Палаті представників, пояснюючи причини такого рішення. По суті, ця система, на думку асоціації *Repubblica*, суперечить принципу незалежності судової влади, закріпленому в ст. 19(1) (2) ДЄС і ст. 47 Хартії. Комітет стверджував, що Конституція Мальти надає прем'єр-міністрові дискреційні повноваження щодо призначення суддів, що може викликати сумніви щодо незалежності цих суддів. Мальтійський суд також виніс це питання на розгляд Європейського суду. Він запитав Суд: 1) чи доцільно вважати ці два положення законодавства ЄС такими, що застосовуються у справі, подібними до справ, які розглядаються ним; 2) чи повноваження прем'єр-міністра у провадженні щодо призначення суддів відповідали цим положенням; 3) якщо це не так, чи варто цей факт брати до уваги лише щодо майбутніх призначень, чи він також повинен вплинути на попередні призначення.

Відповісти на запитання, чи застосовується ст. 19(1)(2) ДЄС і ст. 47 Хартії, було не надто важко. Наразі беззаперечно, що перше положення застосовують до всіх національних юрисдикцій, яким потенційно може бути доручено тлумачити або застосовувати право ЄС. Щодо другого питання, чи відповідає мальтійська система призначення суддів законодавству ЄС, то Суд почав своє міркування з повторення фундаментальної важливості принципу незалежності судової влади для правової системи ЄС, як це вже було підсумовано в інших рішеннях Суду.

Сам факт, що суддів призначає член виконавчої влади – Президент – не викликає занепокоєння щодо їхньої незалежності та неупередженості, якщо після призначення вони вільні від впливу та тиску під час виконання своїх обов'язків, якщо процедура призначення є такою, що не може викликати обґрунтованих сумнівів щодо незалежності суддів, які призначаються. Суд зазначив, що цей комітет було створено лише внаслідок конституційної реформи 2016 р., і що Мальта приєдналася до ЄС на підставі положень Конституції, що діяла до цієї реформи. Як новий аргумент Суд посилався на ст. 49 ДЄС, яка надає країнам можливість стати державою – членом ЄС, і зазначив, що Союз складається з держав, які вільно і добровільно взяли на себе зобов'язання поважати спільні цінності ст. 2 ДЄС, й верховенство права серед них. Зокрема, з цього положення випливає, що Союз складається з держав-членів, які поважають ці фундаментальні цінності. Враховуючи це, Суд постановив, що дотримання державами-членами цих цінностей є умовою для користування всіма правами, які випливають з договорів, і що держава не може змінювати своє законодавство так, щоб зменшити захист цінності верховенство права. Отже, держава-член зобов'язана забезпечити запобігання будь-якому регресу своїх законів щодо організації правосуддя,

утримуючись від ухвалення правил, які підірвали б незалежність судової влади¹⁷.

Повертаючись до фактичного питання, Суд нагадав, що запровадження такого органу, як комітет із призначень суддів, може допомогти зробити процедуру призначення об'єктивнішою, обмеживши повноваження прем'єр-міністра приймати рішення. Однак це лише у випадку, якщо цей орган достатньо незалежний від політичних гілок.

Для моніторингу й оцінки стану верховенства права та дотримання принципів суддівської незалежності, Європейська Комісія має два періодичних інструменти, які не можемо оминути увагою.

Документ “Таблиця показників правосуддя ЄС” (EU Justice Scoreboard)¹⁸ являє собою щорічний огляд показників ефективності, якості та незалежності систем правосуддя. Його мета полягає в тому, щоб допомогти державам-членам підвищити ефективність своїх національних систем правосуддя шляхом надання об'єктивних, надійних і порівняльних даних. Як уже було згадано, ефективні системи правосуддя мають важливе значення для імплементації законодавства ЄС і гарантують, що особи та підприємства можуть повною мірою користуватися своїми правами, зміцнюють взаємну довіру та допомагають створити середовище, сприятливе для громадян, бізнесу та інвестицій.

Наразі Таблиця показників правосуддя ЄС поширюється лише на держави – члени ЄС, але ситуація з кожним роком змінюється. Загалом “Таблиця показників правосуддя ЄС” використовує різні джерела інформації. Значну частину кількісних даних надає Європейська комісія Ради Європи з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЈ), з якою Комісія уклала договір про проведення спеціального щорічного дослідження. Ці дані охоплюють період з 2012 по 2020 р. і надаються державами-членами відповідно до методології СЕРЕЈ. Дослідження може також містити докладні коментарі та інформаційні бюлетені по кожній країні, які надають більше контекстуальної інформації й повинні розглядатися разом з цифрами. Так, відповідно до методичних рекомендацій СЕРЕЈ (пункти 3 і 4 додатку I), надання статистичної інформації на національному рівні забезпечують відповідальні органи (в Україні, наприклад, це Міністерство юстиції, Вища рада правосуддя, Державна судова адміністрація та ін.).

Іншими джерелами даних для Таблиці показників правосуддя ЄС є група контактних осіб з питань національних систем правосуддя, Європейська мережа рад суддів (ENCJ), Мережа голів вищих судових судів ЄС, Асоціація рад державних та вищих адміністративних юрисдикцій ЄС (АСА-Eurore), Європейська мережа конкуренції, Комітет з питань комунікацій, Європейсь-

¹⁷ E Dice, ‘The Principle of Non-Regression Rule of Law in the EU’ (Dissertation, 2023) <<https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-218933>> (accessed 27.07.2024).

¹⁸ EU Justice Scoreboard <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en> (accessed 27.07.2024).

ка обсерваторія з питань порушення прав інтелектуальної власності, Група експертів з питань відмивання грошей та фінансування тероризму, Євро-стат, Європейська мережа підготовки суддів (EJTN). У резолюції Європейського Парламенту від 11 лютого 2021 р. № 2019/2202(INI) щодо виконання Україною Угоди про асоціацію¹⁹ (п. 46), серед іншого, рекомендовано вкористовувати EU Justice Scoreboard для оцінки прогресу та коригування реформ у сфері правосуддя, які проводяться в Україні.

На додаток до Таблиці показників правосуддя ЄС також публікує Звіт про верховенство права²⁰, який містить більш широку оцінку розвитку верховенства права в державах-членах, охоплюючи такі сфери, як система правосуддя, система боротьби з корупцією, плюралізм ЗМІ та інші інституційні питання, пов'язані зі стримуванням і противагами. Цей звіт доповнює дані з Таблиці показників юстиції, пропонуючи якісний аналіз і розуміння конкретного контексту, допомагаючи створити повну картину стану верховенства права в ЄС. Звіт про верховенство права є ключовим інструментом для раннього виявлення викликів і підтримує зусилля ЄС щодо підтримки своїх основоположних цінностей.

Уперше Звіт за 2024 р. також містить розділи про чотири країни розширення (Албанія, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія). Їхнє включення підтримає реформаторські зусилля цих країн для досягнення незворотного прогресу в демократії та верховенстві права перед вступом, а також гарантуватиме збереження високих стандартів після вступу. Сподіваємось, що Звіт за 2025 р. уже буде включати також Україну та Молдову. Політичні керівні принципи для Європейської Комісії на 2024–2029 рр.²¹ ще більше підтвердили, що верховенство права є основою успішного Європейського Союзу. Доповідь про верховенство права продовжить ініціювати цю роботу. Це включатиме розширення звітності для охоплення ключових питань, таких як вимір єдиного ринку, і встановлення більш тісного зв'язку між Звітом про верховенство права та його рекомендаціями та фінансуванням із бюджету ЄС.

Висновки. Незалежна судова система є основою демократичного врядування та верховенства права, забезпечуючи захист прав людини та ефективне функціонування публічного апарату. Для країн-кандидатів на вступ до ЄС гармонізація їхніх судових систем зі стандартами *acquis* ЄС є обов'язковою умовою. У рамках переговорного розділу 23 ЄС визнає й застосовує

¹⁹ European Parliament Resolution of 20 January 2021 on the Implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)) <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.pdf> (accessed 27.07.2024).

²⁰ 2024 Rule of Law Report <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2024-rule-law-report_en> (accessed 27.07.2024).

²¹ Political guidelines for the next European Commission 2024–2029 <https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf> (accessed 27.07.2024).

міжнародні стандарти у сфері правосуддя, включаючи Основні принципи незалежності судової влади, прийняті Генеральною Асамблеєю ООН, та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи. Ці стандарти спрямовані на забезпечення незалежності суддів від будь-якого зовнішнього тиску.

У всіх розглянутих рішеннях Суд ЄС послідовно підкреслював важливість незалежності суддів як основоположного принципу права ЄС. Суд ЄС підкреслив, що незалежність і неупередженість суддів мають вирішальне значення для верховенства права та належного функціонування судової системи. Заходи, які допускають політичний вплив на призначення суддів, їхнє перебування на посаді або дисциплінарні стягнення, несумісні з правом ЄС. Дані судові рішення підкреслюють необхідність надійних гарантій захисту суддів від політичного контролю та впливу, гарантуючи, що дисциплінарні режими та правила виходу на пенсію є вільними від втручання виконавчої влади. Ці рішення в сукупності посилюють зобов'язання ЄС підтримувати незалежність суддів у всіх державах-членах, гарантуючи, що національні судові системи дотримуються принципів верховенства права та поділу влади.

Загалом, можемо констатувати, що для успішного вступу до ЄС країни-кандидати повинні забезпечити незалежність своєї судової системи відповідно до стандартів *acquis* ЄС. Це включає усунення зовнішнього впливу на судову владу, виділення достатніх фінансових ресурсів і підготовки кадрів, а також створення правових гарантій справедливих судових процедур. Недотримання цих вимог може призвести до значних наслідків для процесу вступу, включаючи призупинення переговорів та фінансової допомоги з боку ЄС.

REFERENCES

Bibliography

Journal articles

1. Vladyshevska V, 'Ponyattia mizhnarodnykh standartiv u sferi pravosuddia: osoblyvosti terminolohii ta klasyfikatsii' [2016] 3 Yurydychnyi visnyk [Legal Bulletin] 47–50.

Theses

2. Dice E, 'The Principle of Non-Regression Rule of Law in the EU' (Dissertation, 2023) <<https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-218933>> (accessed 27.07.2024).

Bohdan Veselovskyi

PECULIARITY OF JUDICIAL INDEPENDENCE STANDARDS UNDER NEGOTIATION CHAPTER 23 OF EU ACQUIS "JUDICIARY AND FUNDAMENTAL RIGHTS" AS THE KEY TO EU MEMBERSHIP

ABSTRACT. The judiciary is the fundamental basis of democratic governance and the rule of law, vital for maintaining public order, protecting human rights and ensuring the effective functioning of the public apparatus. For countries seeking to join the European Union, the harmonization of

their judicial system with EU norms and standards, which are defined in the special negotiation Chapter 23 of the EU acquis, is mandatory.

This article aims to analyze the main standards of independence of the judiciary, set out in Chapter 23 of the EU acquis, clarifying their decisive role in the process of accession to the EU. It also examines the main body of practice of the Court of Justice of the EU, which is presented for study by candidate countries during the official screening process. This analysis aims to offer a comprehensive understanding of the transformation processes and challenges facing candidate countries in their quest to meet these stringent standards.

The article outlines the specific requirements and criteria for the independence of judges in the EU, which emphasize the need for significant reforms in candidate countries for EU accession. It demonstrates the paramount importance of an independent and effective judiciary to ensure EU membership and illustrates the wider objectives of promoting democracy, human rights and the rule of law within the Union.

Adherence to the judicial standards of Section 23 and the practice of the Court of Justice of the European Union regarding the main basic principles and principles of an independent judiciary is a necessary condition for joining the EU and contributes to the creation of a single and fair European Union. Special attention is emphasized to the integral nature of judicial reform and the unwavering commitment of the candidate countries to bring their judicial systems into compliance with EU requirements.

KEYWORDS: judiciary; rule of law; EU acquis; negotiation chapter 23; EU membership; European integration.