

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 341.1+342.2+340.5

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-4.11>

**Л. М. Дешко**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0001-5720-4459

## ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК ЦІННОСТІ ЄС ТА ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄС (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ПРАКТИКИ СУДУ ЄС)

*В статті охарактеризовано роль верховенства права, незалежності судової влади як цінностей ЄС при реформуванні національного законодавства, що визначає порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а також виявлено правові позиції Суду ЄС щодо дисциплінарної відповідальності суддів національних судів.*

*Встановлено, що вимоги, які впливають з поваги до цінностей та принципів ЄС, таких як верховенство права, ефективний судовий захист та незалежність судової влади, не здатні вплинути на національну ідентичність держави-учасниці ЄС у значенні ст. 4(2) ДЕС оскільки вони і так є невід'ємною частиною національної ідентичності кожної держави-члена ЄС. Національна ідентичність не може бути виправданням держави для прийняття такого національного законодавства, що визначає порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, та формування такої практики його застосування, які не сумісні з цінностями і принципами ЄС. Будь-яка норма національного права, практика її застосування, що суперечить (суперечать) нормам законодавства ЄС, мають бути скасовані (виключення з цього правила відсутні). Вразі суперечностей у тлумаченні норми права ЄС між Судом ЄС та конституційним судом держави-учасниці ЄС саме Суд ЄС наділений виключною юрисдикцією з остаточного тлумачення законодавства ЄС, а національний конституційний суд у міру необхідності де це доречно повинен змінити свою власну судову практику, якщо вона виявилась несумісна з законодавством ЄС.*

*Зазначено, що дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності є запобіжником свавілля судді, але при цьому вона не може бути інструментом, який підриває незалежність судді. Кожна держава, вносячи зміни до свого національного законодавства щодо дисциплінарної відповідальності судді має оцінювати чи не посягають такі зміни на верховенство права як цінність, незалежність судді.*

*Проведено аналіз рішень суду ЄС. Виділено правові позиції Суду ЄС щодо дисциплінарної відповідальності судді національного суду.*

**Ключові слова:** конституціоналізм, цінності ЄС, конституційні цінності, верховенство права, держава, суспільство, державна влада, судова влада, принцип незалежності судової влади, правосуддя, суддя, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарна відповідальність судді, ефективний захист прав і свобод людини і громадянина, порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, національна ідентичність, Суд ЄС, правові позиції суду, рішення Суду ЄС, європейська інтеграція, Конституційний Суд, Верховний Суд.

### ***Deshko L. M. The rule of law, independence of the judiciary as an EU value and disciplinary liability of judges in the EU Member States (based on the case law of the Court of Justice of the EU)***

*The article describes the role of the rule of law, independence of the judiciary as EU values in the reform of national legislation that determines the procedure for bringing judges to disciplinary liability, and also reveals the legal positions of the Court of Justice of the EU on the disciplinary liability of judges of national courts.*

*It is established that the requirements arising from respect for the values and principles of the EU, such as the rule of law, effective judicial protection and independence of the judiciary, are not capable of affecting the national identity of an EU Member State within the meaning of Article 4(2) of the TEU, since they are already an integral part of the national identity of each EU Member State. National identity cannot be a justification for the state to adopt such national legislation that determines the procedure for bringing a judge to disciplinary liability, and to form such a practice of its application, which are incompatible with the values and principles of the EU. Any norm of national law, the practice of its application, which contradicts (contradicts) the norms of EU law, must be abolished (there are no exceptions to this rule). In the event of contradictions in the interpretation of a norm of EU law between the Court of Justice of the EU and the constitutional court of an EU member state, the Court of Justice of the EU is vested with exclusive jurisdiction for the final interpretation of EU law, and the national constitutional court, to the extent necessary and appropriate, must change its own judicial practice if it turns out to be incompatible with EU law.*

*It is noted that disciplinary liability as a type of legal liability is a safeguard against the arbitrariness of a judge, but at the same time it cannot be a tool that undermines the independence of a judge. Each state, when making changes to its national*

*legislation regarding the disciplinary liability of a judge, must assess whether such changes do not infringe on the rule of law as a value, the independence of a judge.*

*An analysis of the decisions of the EU Court has been carried out. The legal positions of the EU Court regarding the disciplinary liability of a judge of a national court have been highlighted.*

**Key words:** *constitutionalism, EU values, constitutional values, rule of law, state, society, state power, judicial power, principle of independence of the judiciary, justice, judge, disciplinary liability of a judge, effective protection of human and civil rights and freedoms, procedure for bringing a judge to disciplinary liability, national identity, EU Court, legal positions of the court, decisions of the EU Court, European integration, Constitutional Court, Supreme Court.*

**Постановка проблеми.** Україна, Албанія, Боснія та Герцеговина, Молдова, Північна Македонія, Сербія, Туреччина, Чорногорія реалізують свій зовнішньополітичний курс з інтеграції з ЄС. Її наріжний камінь полягає в тому, щоб не лише в теорії, а на практиці суспільство та держава поділяли цінності, на яких заснований Європейський Союз і які є спільними для всіх держав-учасниць ЄС. Особливість цих цінностей полягає в тому, що вони об'єднують суспільства держав-учасниць ЄС, попри те, що кожна держава-учасниця ЄС має свою ідентичність, – на них ґрунтується єдність і міць самого ЄС, взаємна довіра між державами-членами ЄС; держава має їх утверджувати не лише щоб набути членство в ЄС, а й після його набуття. Ступінь реального утвердження цих цінностей є індикатором «готовності» держави до набуття членства в ЄС адже демонструє, що вони є дійсно притаманними конкретному суспільству та державі, вони дотримуються їх вільно, добровільно тому що ці цінності є фундаментом їх «життя», просувають і захищають їх.

Верховенство права – це те, що зв'язує Європейський Союз в одне ціле [1]. Приєднуючись до ЄС, усі держави-члени зобов'язуються відстоювати верховенство права, що є суттєвим для захисту цінностей, на яких побудовано ЄС: демократії, свободи, поваги до прав людини [1].

Особливу роль у системі інституційного забезпечення «верховенства права» (правовладдя) в ЄС відведено Суду ЄС, а в системі національного інституційного забезпечення – судовій владі загалом, а зокрема – конституційному й адміністративному видам судочинства: саме ці два види судочинства покликані забезпечувати узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність [2].

Зі статті 2 та пп. 2 ст. 19 Договору про ЄС (далі – ДЄС) випливає, що держави-члени ЄС зобов'язані дотримуватися вимоги про те, щоб суди були незалежними [3], і вони, таким чином, зобов'язані, зокрема, забезпечити, щоб у світлі цінностей верховенства права запобігався будь-який регрес їх (держав) законів про організацію правосуддя, утримуючись від прийняття правил, які підривали б незалежність суддів [4]. Серед цих «правил» – порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Станом на сьогодні Судом ЄС винесено рішення, правові позиції в яких доцільно враховувати Україні з огляду на інтеграцію з ЄС при впровадженні повномасштабної судової реформи, одним з наріжних каменів якої є вдосконалення нормативно-правового та організаційно-правового механізмів притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Досвід Польщі свідчить, як це констатував в своєму рішенні Суд ЄС, що результатом внесення змін до національного законодавства, яке регулювало суспільні відносини, що виникали при притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності, відбувся не прогрес, а регрес – порушено було принцип верховенства права [4].

В 2014 році на запит суспільства в Україні з метою очищення влади було прийнято Верховною Радою України два закони – «Про відновлення довіри до судової влади України» від 8 квітня 2014 р. [5] та «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. [6]. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Денісов проти України» [7] свідчить, що щодо питань дисциплінарної відповідальності суддів законодавство України та практика його застосування спричинили порушення Україною норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Акцентуємо увагу, що Конвенція є вторинним джерелом права в ЄС, кожна держава-член ЄС має виконувати взяті на себе за нею міжнародні зобов'язання (всі держави-члени ЄС одночасно є державами-учасницями і Ради Європи, приєдналися до Конвенції та визнали юрисдикцію Європейського суду з прав людини).

Вище викладене свідчить про актуальність, практичну значущість дослідження питання верховенства права, незалежності судової влади як цінностей ЄС та дисциплінарної відповідальності судді в державах-учасниках ЄС за матеріалами практики Суду ЄС.

**Стан наукової розробки.** В юридичній науці питання дисциплінарної відповідальності суддів досліджувалися науковцями різних галузей права. Водночас, розвиток суспільних відносин, винесення нових рішень Судом ЄС поглиблюють дискусії з цього питання: як дисциплінарна відповідальність суддів обмежує свавілля судової гілки влади; якими мають бути запобіжники, щоб дисциплінарна відповідальність суддів не спричинила залежність судової гілки влади від виконавчої гілки влади або не зробила суддів політично залежними; чи впливає незалежність судової влади на національну ідентичність держави-члена у значенні статті 4(2) ДЄС; які є критерії для оцінки того, що той або інший порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, запроваджений в державі-учасниці ЄС, є таким, що спричинив не виконання державою своїх зобов'язань за другим підпунктом статті 19(1) Договору про ЄС тощо.

**Мета цієї статті** – охарактеризувати роль верховенства права, незалежності судової влади як цінності ЄС при реформуванні національного законодавства, що визначає порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а також виявити правові позиції Суду ЄС щодо дисциплінарної відповідальності суддів національних судів.

**Виклад основного матеріалу.** *Цінності ЄС та національна ідентичність держав.*

Як вже зазначалося вище Європейський Союз заснований на цінностях, які розділяють всі держави-учасниці ЄС, і які є його фундаментом. Дотримання державою-членом ЄС цих цінностей є не формальною умовою членства держави в ЄС, з якого випливає можливість користування всіма правами, що випливають із застосування Договорів ЄС до цієї держави-учасниці [4]. Саме цінності ЄС зв'язують держави-учасниці ЄС в одне ціле, а не дотримання державою цих цінностей вирізняє її як «інородне тіло» в «організмі ЄС». Тобто, держава як член ЄС має дотримуватись таких цінностей ЄС, як демократія, свобода, повага до прав людини, і термін такого дотримання – безстроковий. Не дотримання цих цінностей державою-учасницею ЄС становить загрозу для ЄС адже підриває фундамент ЄС. Тому за недотримання цінностей ЄС держава може втратити членство в ЄС.

Вимоги, що випливають з поваги до цінностей та принципів, таких як верховенство права, ефективний судовий захист та незалежність судової влади, не здатні вплинути на національну ідентичність держави-члена у значенні ст. 4(2) ДЄС адже вони і так є частиною цієї національної ідентичності держави. Тому, національна ідентичність не може бути виправданням держави для прийняття такого законодавства та формування такої практики його застосування, які не сумісні з цінностями і принципами ЄС. Будь-яка норма національного права, практика її застосування, що суперечить (суперечать) нормам законодавства ЄС, мають бути скасовані і виключення з цього правила немає. Навіть вразі суперечностей у тлумаченні норми права ЄС між Судом ЄС та конституційним судом держави-учасниці ЄС саме Суд ЄС наділений виключною юрисдикцією з остаточного тлумачення законодавства ЄС, а національний конституційний суд у міру необхідності де це доречно повинен змінити свою власну судову практику, якщо вона виявилась несумісна з законодавством ЄС.

*Верховенство права, незалежність судової влади як цінності ЄС.*

В рішенні у справі «Associação Sindical dos Juizes Portugueses» від 27 лютого 2018 р. Суд Європейського Союзу зазначив, що стаття 19 Договору про ЄС дає конкретне вираження цінності верховенства права, викладеного в статті 2 ДЄС (п. 32) [8], а в рішенні у справі «Commission v. Pologne» від 5 червня 2023 р. – що це передбачає створення саме державами-членами системи засобів правового захисту та процедур, що забезпечують дотримання фізичними особами їх права на ефективний судовий захист у сферах, що охоплюються законодавством ЄС [4].

Самостійність судової гілки влади та її незалежність від виконавчої та законодавчої гілок влади є передумовою належного виконання функції судівництва [9]. Необхідно гарантувати надійний захист базових прав громадян [9]. Призначення суддів, їхнє кар'єрне зростання, системи і процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, структура посадових обов'язків та організація їх виконання – всі ці чинники у сукупності визначають статус кожного окремого судді та формують гарантії виконання покладених на суддів дій, забезпечуючи умови для незалежного здійснення правосуддя [9].

При виборі своєї відповідної конституційної моделі держави-члени зобов'язані дотримуватися, зокрема, вимоги про те, щоб суди були незалежними, що випливає зі статті 2 та пп. 2 статті 19(1) ДЄС, і що вони, таким чином, зобов'язані, зокрема, забезпечити, щоб у світлі цінності верховенства права запобігався будь-який регрес їх законів про організацію правосуддя, утримуючись від прийняття правил, які підірвали б незалежність суддів [4]. Безумовно, це стосується і порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності: дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності є запобіжником свавілля судді, але при цьому вона не може бути інструментом, який підіриває незалежність судді. Кожна держава, вносячи зміни до свого національного законодавства щодо дисциплінарної відповідальності судді має оцінювати чи не посягають такі зміни на верховенство права як цінність, незалежність судді.

*Дисциплінарна відповідальність судді національного суду: правові позиції Суду ЄС.*

В рішенні у справі «Commission v. Pologne» Суд Європейського Союзу акцентував увагу на тому, що держава може створювати дисциплінарні палати Верховного Суду. Ці палати можуть мати юрисдикцію з розгляду та вирішення справ, що мають безпосередній вплив на статус суддів та суддів-стажистів, такі як справи, що стосуються зняття кримінального імунітету суддів, так і «у сфері трудового права, соціального забезпечення та відставки суддів Верховного Суду» [4]. Але щоб було дотримано принципу верховенства права та принципу незалежності суддів цим палатам має бути гарантовано незалежність та неупередженість реально на практиці, а не формально лише закріпленням тієї або іншої норми права в національному законодавстві. Інакше, якщо в реальності такі гарантії відсутні – держава порушує вище зазначені принципи (принцип верховенства права та принцип незалежності судової влади), які є цінностями ЄС і захищаються ЄС, і є такою, що не виконує своє зобов'язання за пп. 2 ст. 19(1) ДЄС.

В рішенні у справі «Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' and Others» від 18 травня 2021 р. Суд ЄС зазначив, що правовий порядок відповідної держави-члена повинен включати гарантії, здатні запобігти

будь-якому ризику політичного контролю за змістом судових рішень або тиску та залякуванню суддів, які можуть, серед іншого, призвести до появи відсутності незалежності або неупередженості з їхнього боку, здатної завдати шкоди довірі, яку правосуддя в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, повинно викликати в людей» [8]. Безумовно, з цього випливає, що такі гарантії мають бути комплексні і настільки ефективні, щоб притягнення до дисциплінарної відповідальності судді не було інструментом політичного контролю за змістом судових рішень та інструментом залякування суддів. В протилежному випадку – правосуддя стає таким, що не здатне забезпечити право кожного на ефективний судовий захист, а отже держава є такою, що порушує цінності верховенства права та незалежності судової влади і не виконує свої зобов'язання за пп. 2 ст. 19 (1) ДЕС.

З рішення у справі «Commission v. Poland» від 15 липня 2021 р. випливає, що в тому разі, коли в результаті притягнення судді до дисциплінарної відповідальності можуть бути суттєві наслідки для кар'єрного росту суддів, умов їхнього життя, або коли йдеться, що приймається рішення, яким дозволяється розпочати проти судді кримінальне провадження, здійснити арешт та затримання судді, або якщо в результаті прийнятого рішення зменшується винагорода судді, або якщо наслідком є рішення, що стосуються суттєвих аспектів зайнятості, соціального забезпечення або пенсійного забезпечення судді – повинен існувати незалежний орган, який дозволяє судді ефективно захистити свої права, а також повинна існувати реальна процедура, яка дозволяє судді ефективно на практиці захистити свої права [4]. Акцентуємо увагу, цей орган має бути незалежним та ефективним на практиці. Процедури з захисту прав судді також мають бути ефективними на практиці. Захист прав судді при притягненні його до дисциплінарної відповідальності має включати і можливість цього органу переглянути рішення щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Також в рішенні «Commission v. Pologne» від 5 червня 2023 р. Суд ЄС зазначив, що в національному законодавстві держави-члена ЄС визначення дисциплінарних проступків не повинно бути дуже широкими та неточними, і не мають бути такими, що охоплюють ситуації, в яких судді повинні перевірити, чи вони самі, суд, в якому вони засідають, інші судді або інші суди відповідають вимогам, що впливають з положень ДЕС [4].

З вище зазначеного рішення також випливає, що норми права, які регулюють суспільні відносини, що виникають при притягненні судді до дисциплінарної відповідальності, мають гарантувати, що відповідальність судді (суддів) за судові рішення, які вони виносять, суворо обмежується повністю винятковими випадками; дисциплінарний режим, що застосовується до судді не використовується для здійснення політичного контролю за судовим рішенням; норми національного права не створюють ризик накладення дисциплінарних стягнень на національних суддів за те, що вони звертаються до Суду ЄС за попереднім рішенням; норми національного права не можуть інтерпретуватися таким чином, що дисциплінарний режим, що застосовується до суддів, може: 1) бути використаний для того, щоб запобігти винесенню відповідними національними судами певних висновків, що вимагаються від них законодавством ЄС; 2) вплинути на судові рішення цих судів, тим самим підриваючи незалежність цих суддів;

Щодо такого дисциплінарного проступку як «явне та грубе порушення законних норм» суддями Верховного Суду, то з рішення Суду ЄС випливає, що якщо існує подібна норма національного права, яка передбачає це, ті відсутні запобіжники, які б перешкоджали використанню дисциплінарного режиму, що застосовується до цих суддів з метою створення тиску та стримуючого ефекту, щоб вплинути на зміст рішень суддів Верховного Суду, то підривається незалежність суддів Верховного Суду [4]. Наявність норми (норм) в національному праві, які обмежують обов'язок Верховного Суду передавати питання до Суду ЄС для винесення попереднього рішення адже такі дії судді Верховного Суду можуть стати приводом для порушення дисциплінарного провадження – є порушенням пп. 2 ст. 19 (1) ДЕС та принципу верховенства права. Якщо є норма (норми) національного права, що забороняють будь-якому національному суду переглядати дотримання вимог, що впливають з законодавства ЄС, що стосується гарантії незалежного та неупередженого суду, раніше встановленого законом, то це також кваліфікується Судом ЄС як порушення пп. 2 ст. 47 ДЕС та принципу верховенства права. Наявність норм національного права, які здатні перешкоджати національним судам скасовувати положення, що суперечать законодавству ЄС кваліфікується Судом ЄС як порушення принципу примату права ЄС.

Таким чином, системи правосуддя мають бути дієвими, органи врядування (ради правосуддя) в державах-учасниках ЄС, які захищають доступ до правосуддя, – незалежними, а притягнення судді до дисциплінарної відповідальності не має бути інструментом політичного тиску на суддю.

#### **Висновки:**

1. Вимоги, що впливають з поваги до цінностей та принципів, таких як верховенство права, ефективний судовий захист та незалежність судової влади, не здатні вплинути на національну ідентичність держави-учасниці ЄС у значенні ст. 4(2) ДЕС оскільки вони і так є невід'ємною частиною національної ідентичності кожної держави-члена ЄС. Національна ідентичність не може бути виправданням держави для прийняття такого законодавства та формування такої практики його застосування, які не сумісні з цінностями і принципами ЄС. Будь-яка норма національного права, практика її застосування, що суперечить (суперечать) нормам законодавства ЄС, мають бути скасовані (виключення з цього правила немає). Вразі

суперечностей у тлумаченні норми права ЄС між Судом ЄС та конституційним судом держави-учасниці ЄС саме Суд ЄС наділений виключною юрисдикцією з остаточного тлумачення законодавства ЄС, а національний конституційний суд у міру необхідності де це доречно повинен змінити свою власну судову практику, якщо вона виявилась несумісна з законодавством ЄС.

2. Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності є запобіжником свавілля судді, але при цьому вона не може бути інструментом, який підриває незалежність судді. Кожна держава, вносячи зміни до свого національного законодавства щодо дисциплінарної відповідальності судді має оцінювати чи не посягають такі зміни на верховенство права як цінність, незалежність судді.

3. Виділено правові позиції Суду ЄС щодо дисциплінарної відповідальності судді національного суду.

#### **Список використаних джерел:**

1. Захист цінностей ЄС. Демократія та основоположні свободи. URL: [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022/state-union-achievements/defending-eu-values\\_uk](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022/state-union-achievements/defending-eu-values_uk).

2. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII від 18 червня 2020 року № 5-п(II)/2020. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5\\_p2\\_2020.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.pdf).

3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text).

4. Рішення Суду ЄС у справі «Commission v. Pologne» від 5 червня 2023 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0204>.

5. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 8 квітня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18#Text>.

6. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Денісов проти України» від 25 вересня 2018 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_c96#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c96#Text).

8. Рішення Суду ЄС у справі «Associação Sindical dos Juizes Portugueses» від 27 лютого 2018 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62016CJ0064>.

9. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року № 13-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>.