

Ефективність моніторингу дотримання верховенства права Європейською Комісією

Андрій Олександрович Котенко*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: a.o.kotenko@nlu.edu.ua

Анотація

Актуальність статті полягає в дослідженні проблематичних аспектів моніторингу верховенства права в Європейському Союзі шляхом аналізу та критики діяльності Європейської Комісії щодо моніторингу дотримання цієї цінності державами – членами ЄС. Метою статті є демонстрація специфіки нагляду за верховенством права у внутрішніх політиках ЄС та ознайомлення наукового співтовариства із проблемними аспектами практичної реалізації цінності верховенства права та потенційними шляхами їх вирішення. Для аналізу змісту звітних матеріалів Європейської Комісії та Ради ЄС, а також рішень Суду справедливості ЄС було використано формально-юридичний метод, за допомогою якого вдалося встановити результати моніторингу діяльності органів державної влади держав – членів ЄС інституціями ЄС. Методи структурного та логічного аналізу та синтезу було використано для відзначення суперечності між структурними елементами звітів інституцій ЄС та їх змістом із висновків щодо моніторингу стану верховенства права в деяких державах – членах ЄС. Порівняльно-правовий метод допоміг виявити непослідовність підходу Європейської Комісії до нагляду за імплементацією верховенства права в правопорядках держав-членів прямим порівнянням положень звітів із питань верховенства права. На підставі дослідження зроблено висновок про некомпетентність та непослідовність Європейської Комісії в деяких ситуаціях, що стосуються нагляду за дотриманням верховенства права, запропоновано новий концептуальний підхід, що передбачає перегляд сучасних підходів до оцінювання дотримання державами – членами ЄС цієї цінності. Виокремлені проблемні аспекти та запропоновані підходи є основою для формування нового бачення ролі Європейської Комісії у процесі впровадження цінностей ЄС, що може стати предметом подальших досліджень.

Ключові слова: верховенство права; моніторинг; Європейська Комісія; цінності ЄС; європейська інтеграція.

Efficiency of the Rule of Law Compliance Monitoring by the European Commission

Andrii O. Kotenko*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: a.o.kotenko@nlu.edu.ua

Abstract

The relevance of this article lies in demonstration of the problematic aspects of the rule of law monitoring in the European Union by means of analysis and critics of the European Commission's activities concerning monitoring the adherence to the rule of law value by the member states of the EU. The goal of the article is the demonstration of the results of the research thesis concerning peculiarities of the rule of law value oversight within the internal politics of the EU and acquaintance of the scientific community with the problematic aspects of practical realization of the rule of law value and some possible ways of their resolution. During the research formal legal method has been used during the analysis of the content of the report materials provided by the European Commission and Council of the European Union, as well as Court of Justice of the European Union decisions, with the help of which the genuine results of the EU institutions' monitoring of the legal activities of the governing bodies of the member states of the EU have been established. Methods of structural and logical analysis and synthesis have been used to distinguish the contradiction between the structural elements of the EU institutions' reports and the conclusions, provided as a result of state of the rule of law monitoring in some of the EU member states. Legal comparative method has made it possible to reveal the inconsistency in the European Commission's approach towards the value of rule of law implementation oversight in EU member states' legal orders by means of direct comparison of the rule of law reports contents. As a result of the research, a conclusion about the incompetence and inconsistency of the European Commission in a row of situations concerning the oversight of the value of rule of law has been drawn, and a new conceptual approach, which implies the revision of the existing approaches towards member states values adherence evaluation has been suggested. The problematic aspects and suggested approaches, that have been distinguished, are at the basis of formation of the new vision of the European Commission's role in the EU values implementation, which can become a subject for future research.

Keywords: rule of law; monitoring; European Commission; EU values; European integration.

Вступ

Деградація верховенства права в деяких державах – членах Європейського Союзу (далі – держав – членів ЄС) стала серйозним викликом для правової парадигми цінностей, що утвердилася у правопорядку ЄС останніми десяти-

тиліттями. Для запобігання та усунення порушень цінності верховенства права Європейська Комісія, по суті, єдина інституція ЄС, що має достатньо широкий інструментарій для боротьби з правовим нігілізмом держав-порушниць, від 2020 р. практикує системний моніторинг стану верховенства права в державах – членах ЄС. Крім загального щорічного циклу моніторингу, в практиці Європейської Комісії наявний унікальний за своєю правовою природою Механізм Кооперації та Верифікації. Механізм був створений із метою здійснення комплексного моніторингу виконання Румунією та Болгарією зобов'язань із реформування судової системи, забезпечення ефективної боротьби з корупцією та організованою злочинністю та є єдиним у своєму роді перехідним моніторинговим механізмом, покликаним підтвердити євроінтеграційні прагнення держав-членів, які мали системні проблеми з верховенством права на момент вступу.

Маючи у своєму розпорядженні значні обсяги фактичних даних та широкі повноваження з оцінювання правопорядків держав-членів щодо відповідності цінності верховенства права, Європейська Комісія, втім, доволі часто здійснює відступи від власної практики, допускаючи певні послаблення стосовно держав-порушниць, пояснюючи це зробленими ними кроками до реформування дефектних сфер національного законодавства. Показовим є процес закриття Механізму Кооперації та Верифікації щодо Румунії та Болгарії. Як відображено у звітності Комісії, закриття моніторингу обґрунтовується «відданістю уряду реформам», тоді як результативність проведених реформ і досі є дискусійною, зважаючи на те, що моніторинг самої Комісії демонструє наявну загрозу не лише для суддівської незалежності, а й для Бюджету ЄС, захист якого є прерогативою Комісії відповідно до положень Регламенту 2020/2092 [1, с. 4; 2]. Водночас прийняття рішень про наявність чи відсутність прогресу держави-члена на шляху до відновлення верховенства права вимагає від Комісії зваженості та об'єктивності під час прийняття рішень, оскільки інституція, якій надається дискреція щодо ініціювання процедури накладення санкцій або судового розгляду, безумовно, повинна мати бездоганну репутацію, що свідчило б про її неупередженість.

Тенденції з деградації верховенства права в Польщі та Угорщині не є ізольованими прецедентами. Як свідчать останні звіти Європейської Комісії, після закриття Механізму Кооперації та Верифікації, частину реформ, визнану Комісією як прогрес на шляху до встановлення верховенства права, було згорнуто в Болгарії, тоді як правопорядок Румунії продовжує мати недоліки, виправлення яких проголошувалося умовою вступу цієї держави в ЄС [3, с. 4–7; 4, с. 3–19].

Стан верховенства права в деяких державах – членах ЄС привів до переосмислення цінності верховенства права як імперативної норми, виконання якої значною мірою залежить від ефективності нагляду за її впровадженням. Починаючи зі справ *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* та *Republika*, в яких Суд справедливості ЄС переосмислив верховенство права, надавши його у вигляді імперативного зобов'язання держав – членів ЄС, відступ від якого не є сумісним із статусом «держава – член ЄС», зрозумілим стало те, що відступ від верховенства права, хоч і вбачається недопустимим із формально-юридичного погляду, все ж не є гіпотетичним сценарієм, зважаючи на широко відомі процеси деградації судових систем у деяких країнах центральної та східної Європи, зокрема в Польщі та Угорщині [5; 6]. Зважаючи на це, дедалі частіше в науковій літературі лунають заклики до реформування інструментарію з протидії порушенню цінностей ЄС, зокрема, верховенства права. Одним із актуальних питань, що стосується ефективності сучасного інструментарію захисту верховенства права в ЄС, є питання взаємної довіри між правопорядками держав-членів, та доцільністю продовження застосування цієї концепції в ситуаціях, коли правопорядок держави-члена скомпрометовано посяганнями на незалежність суддівства.

Як зазначають Д. Коченов, П. Бард, Л. Пех та Я. Ваутерс, у сучасних реаліях більш доцільним є використання концепту «заслуженої довіри» (англ. *earned trust*) для суворішого контролю за захистом прав та свобод громадян ЄС під час взаємодії з правопорядками держав – членів ЄС, які були помічені за систематичними порушеннями цінностей ЄС. Водночас вчені слушно зазначають, що запровадження нового підходу до контролю за реалізацією цінностей ЄС «потребуватиме запровадження об'єктивного та безстороннього оцінювання імплементації політик Союзу в сфері простору свободи, безпеки та правосуддя на базі ст. 70 Договору про функціонування Європейського Союзу, щоб сприяти повноцінному застосуванню принципу взаємного визнання» [7, с. 9].

Зважаючи на зазначене, метою дослідження вбачається оцінка ефективності моніторингу Європейською Комісією дотримання цінності верховенства права та адекватності висновків про виконання поставлених цією інституцією цілей урядами держав – членів ЄС та аналіз зв'язку між наявними підходами до моніторингу стану верховенства права та триваючим процесом деградації верховенства права в ряді правопорядків держав – членів ЄС, а також синтез нових підходів до проведення моніторингових процесів, що здійснюються Європейською Комісією.

Матеріали та методи

У процесі написання статті використано формально-юридичний та порівняльно-правовий методи, завдяки чому було проведено порівняння положень звітних матеріалів Європейської Комісії, що стосуються визначеного кола держав – членів ЄС між собою з виявлення розбіжностей та встановлення характерних підходів до побудови аргументації Європейською Комісією. Методи структурного та логічного аналізу допомогли виявити характерні структурні елементи моніторингових документів Європейської Комісії та виявити невідповідність між їх змістом та висновками, що підсумовують роботу інституції.

Емпіричною базою дослідження є звіти Європейської Комісії з прогресу Болгарії та Румунії в рамках Механізму Кооперації та Верифікації за 2018–2022 рр., а також щорічні звіти Європейської Комісії про стан верховенства права в Польщі, Угорщині, Румунії та Болгарії за 2020–2025 рр. Для додаткової аргументації та більш повного аналізу предмета дослідження та синтезу нових підходів до моніторингу дотримання цінності верховенства права також використано рекомендаційні акти Ради ЄС та Європейської Комісії в рамках Європейського Семестру, а також рішення Суду справедливості Європейського Союзу.

Результати та обговорення

Ефективність роботи Комісії з усунення порушень цінності верховенства права в Польщі та Угорщині

Як вже було зазначено, це дослідження планується проводити в певних часових рамках, зважаючи на те, що розуміння ролі верховенства права в правопорядку ЄС значно еволюціонувало останнім десятиліттям. Починаючи з 2020 р. в асquis ЄС з підвищеною інтенсивністю виникають нові ініціативи та механізми, створені для контролю за правильним і повним застосуванням права ЄС у правопорядках держав – членів Союзу. Яскравим прикладом цьому слугує Установа Відновлення та Стійкості (англ. *Recovery and Resilience Facility*) (далі – УВС), у рамках якої відбувається виділення коштів на відновлення держав-членів після пандемії COVID-19 за умови виконання визначених Європейською Комісією бенчмарків, до яких включається і забезпечення захисту прав фізичних та юридичних осіб незалежним і безстороннім судом [8]. Із прийняттям Регламенту 2020/2092, яким передбачено обмеження фінансування держав – членів ЄС з бюджету ЄС у разі невідповідності їх правових систем стандартам верховенства права, ще більш актуальною стала проблема адекватності та об'єктивності оцінювання стану правових систем держав-членів Європейською Комісією [2].

Потрібно зазначити, що обрання Польщі та Угорщини для оцінки ефективності моніторингу Європейської Комісії обґрунтовується систематичністю порушень та їх тривалістю. Як Польща, так і Угорщина вже доволі тривалий час зазнають критики з боку інституцій ЄС, що стосується дефектного принципу організації національних судових систем. Крім того, результати роботи Комісії в цих двох державах-членах кардинально відрізняються одне від одного, як буде продемонстровано згодом. Якщо прогрес Польщі з реставрації верховенства права є помітним, ситуація в Угорщині залишається такою, що викликає значне занепокоєння. Примітним є те, що Польща, на відміну від Угорщини, домоглася розблокування фінансування в рамках УВС. Це викликає цікавість із погляду того, чи дійсно подібний прогрес є результатом коректного застосування Європейською Комісією наданих їй повноважень.

У 2023 р. Польща отримала позитивний висновок про надання першого траншу в рамках УВС після того, як її національний план реформ було схвалено Європейською Комісією, зокрема в частині забезпечення суддівської незалежності [9, с. 79–95]. У цьому контексті цікавим є співвідношення оцінки стану верховенства права в Польщі Комісією із її висновком про виконання цією державою-членом вимог для отримання фінансування. Важливим зауваженням є те, що контроль за виділенням коштів із бюджету ЄС не залежить від того, на який сектор вони спрямовуються. Вимоги щодо дотримання державою-членом цінності верховенства права застосовуються до будь-яких бюджетних операцій. Відповідно до п. 7 преамбули Регламенту 2020/2092:

«У будь-якому випадку імплементації державою-членом бюджету Союзу, включаючи ресурси, виділені через Механізм відновлення ЄС, створений відповідно до Регламенту Ради 2020/2094, та через позики та інші інструменти гарантовані бюджетом ЄС, незалежно від способу імплементації, повага до верховенства права є суттєвою передумовою дотримання принципів належного фінансового управління, передбачених ст. 317 Договору про функціонування Європейського Союзу» [2].

Слідуючи положенням Регламенту, логічним є припущення про те, що у разі схвалення виділення державі-члену коштів із бюджету, Європейська Комісія презюмує наявність поваги до верховенства права з боку правопорядку держави-члена. Втім це припущення не підтверджується подальшою звітністю самої Європейської Комісії. Так, у звіті про стан верховенства права у Польщі за 2023 р. зазначалося, що ситуація із Національною радою правосуддя, призначення членів якої є предметом контролю з боку законо-

давчої влади, залишалася невирішеною і створювала ризик для незалежності суддівства Польщі [10, с. 3–8]. Окремо Європейська Комісія звернула увагу на порушення принципу поділу влади фактом суміщення посад Генерального прокурора та Міністра юстиції, що ставило під загрозу незалежність прокуратури від впливу органів виконавчої влади. Крім того, предметом занепокоєння Єврокомісії виступив механізм прийняття законодавства, який часто спирався на екстрені повноваження уряду держави-члена та ігнорував необхідність проведення публічних консультацій [10, с. 10–28]. Рада ЄС, оцінюючи програму реформ, надану Польщею, зазначала про те, що побоювання щодо незалежності суддівства створює негативний контекст й для інвестиційної діяльності [11, с. 9]. Тож, з погляду інституцій ЄС, стан верховенства права в Польщі, на момент виділення їй перших коштів у рамках УВС, був далеким від повного дотримання стандартів ЄС, зокрема щодо принципу належного фінансового управління, який згадується у ст. 4 Регламенту 2020/2092, оскільки відсутність впевненості в незалежності та неупередженості суддів цілком закономірно породжує сумніви в ефективності захисту бюджетних коштів ЄС у судовому порядку у разі їх нецільового використання. Утім подібні побоювання не завадили Європейській Комісії схвалити виділення фінансового траншу в розмірі 5 млрд євро за УВС [12].

Попри те, що в 2024 р. урядом Польщі було досягнуто значного прогресу в усуненні проблемних аспектів регулювання роботи судової системи, зокрема, було ліквідовано підпорядкування Національної Ради Правосуддя Президенту та Сейму, а також ліквідовано Дисциплінарну палату Верховного Суду Польщі з передачею справ щодо порушень, здійснених судьями, до новопризначених дисциплінарних офіцерів, суміщення посад Генерального Прокурора та Міністра юстиції ліквідовано не було. Важливим зауваженням є те, що ці аспекти були відображені Європейською Комісією як прогрес у питанні верховенства права з огляду на прийняття відповідних законодавчих актів, які на момент публікації звіту ще не набрали чинності. Це стосується, зокрема, законодавства щодо відновлення незалежності Національної ради Суддів, а також проєктів законів про Конституційний Суд, які мали усунути проблему незаконності призначення частини його членів. Вже згаданий поділ Генерального Прокурора та Міністра Юстиції не відбувся, оскільки процедура їх розділення не була завершена повною мірою [13, с. 3–12]. Зважаючи на наявний прогрес та заявлені реформи, Європейська Комісія схвалила виділення коштів для Польщі у 2024 р., зокрема, позитивно оцінюючи результати реформ законодавчої гілки влади [14, с. 105–108].

З огляду на такий підхід в оцінці прогресу з відновлення верховенства права виникає питання: чи доцільно констатувати прогрес держави-члена з певного

питання, якщо реформи ще не набули чинності та не дали реального практичного результату? Відповідь на це запитання надала сама Європейська Комісія у Звіті про стан верховенства права в Польщі за 2025 р., в якому зазначила, що законодавство про відновлення незалежності Національної Ради Суддів та Конституційного Суду Польщі не було прийнято, внаслідок чого органи старої формації продовжили свою роботу. Уряд Польщі більше не публікує рішення Конституційного Суду старої формації, вважаючи їх такими, що прийняті неконституційним органом. Проблема, на яку Комісія тривалий час звертала увагу, а саме: наявність імунітетів від кримінального переслідування у державних службовців, також вирішено не було [15, с. 5–13]. Тож, попри схвальний тон Комісії в її попередніх звітах, реального прогресу із зазначених питань не відбулося. Європейська Комісія, таким чином, схвалила фінансування держави-члена з огляду на реформи, які не лише не дали реальних результатів, а й взагалі не були прийняті. Спостерігаючи за подібним розвитком подій, тривожною є не лише тенденція імітації активної реформаторської діяльності з боку уряду Польщі, а й те, що Європейська Комісія вважає прийнятним надавати схвальні висновки на основі потенційних, а не реальних успіхів у відновленні верховенства права.

На відміну від Польщі, Угорщина не отримала настільки масштабного фінансування, оскільки Європейська Комісія все ще не прийняла рішення щодо розблокування платежів для цієї держави-члена в рамках УВС. Водночас відсутність повноцінного фінансування не применшує загроз недотримання державою-членом рекомендацій інституцій ЄС. Одним із найбільш суттєвих недоліків правової системи Угорщини, відзначеним Комісією в її звітах про стан верховенства права за 2020 та 2021 рр., була відсутність правосуб'єктності у Національній Суддівській Раді, оскільки Голова Верховного Суду Угорщини міг призначати суддів, ігноруючи висновки зазначеного органу. Значне занепокоєння викликало законодавство про діяльність компаній, що отримують фінансування з-за кордону, в контексті обмеження урядом Угорщини свободи руху капіталу внаслідок прийняття такого законодавства. Загрозою для верховенства права також визнавалася практика оскарження рішень угорських судів органами державної влади в Конституційному Суді Угорщини, що фактично представляло цей орган як «суд 4 інстанції». Проблемною була і організація діяльності прокуратури, що описувалася Європейською Комісією як суто ієрархічна [16, с. 2–8, 17–19; 17, с. 2–9, 21–27].

У 2022 р. уряд Угорщини провів реформу прокуратури, змінивши механізм звільнення з посади Генерального Прокурора, однак проблема ієрархічності, що проявлялася у наданні прокурорами вищих рангів прямих указівок щодо ведення розслідування, залишилася невирішеною. Те саме стосувалося

і проблеми незалежності Національної Суддівської Ради, рішення якої так само ігнорувалися через дискрецію Голови Національного Бюро Суддівства. Невтішними були і висновки, що стосувалися забезпечення цільового використання коштів із бюджету ЄС. Європейською Комісією наголошувалося на ускладненні органами державної влади Угорщини процедури витребування коштів, використаних нецільовим шляхом, у зв'язку з чим Європейською Комісією було ініційовано розслідування щодо порушення Угорщиною положень Регламенту 2020/2092 [18, с. 3–9].

У 2023 р. Угорщиною було проведено низку реформ, покликаних усунути згадані вище недоліки. Національна Суддівська Рада отримала розширені повноваження з надання обов'язкових консультацій, що надало більшої значущості участі цього органу в процедурі призначення суддів. Було представлено законопроект, який усував можливість призначення колишніх суддів Конституційного Суду судьями Верховного Суду. Втім проблему можливості перегляду рішень судів Конституційним Судом вирішено не було. У тексті звіту Європейською Комісією зазначається, що «у своєму Плані Відновлення та Стійкості, Угорщина зобов'язалася усунути цю можливість, впроваджену в 2019 р.». Однак далі йде зауваження: «Конституційний Суд, що складається із членів, обраних Парламентом без залучення суддівства, усе ще може переглядати фінальні рішення в інших категоріях справ» [19, с. 34]. Тобто, незважаючи на запевнення уряду Угорщини, практика використання Конституційного Суду як органу 4 інстанції продовжилася.

Цікавим є спостереження щодо співвідношення виконання Угорщиною цілей для розблокування фінансування та звітів Європейської Комісії про стан верховенства права. У звіті про стан верховенства права в Угорщині за 2023 р. Комісія зазначала таке:

«Щоб виправити порушення в сфері боротьби з корупцією, Угорщина завершує роботу над проектом Антикорупційної Стратегії... Вона також прийняла законодавчі реформи щодо майнових декларацій та запровадила судовий перегляд прокурорських рішень. Для того, щоб вирішити інші проблеми, визначені в цій сфері, Угорщина може в будь-який час повідомляти про заходи з усунення, які були нею вжиті протягом процедури захисту бюджету для демонстрації того, що відповідні порушення принципів верховенства права та/або їхній вплив чи ризики для бюджету Союзу та фінансових інтересів Союзу були усунені відповідно до процедури, визначеної Регламентом про захист Бюджету ЄС. Крім того, жодне виділення коштів у рамках Установи відновлення та стійкості не може бути вчинене до моменту проведення аудиту та контролю виконання, повної і коректної імплементації

цілей, що є ключовими для імплементації процедури захисту бюджету ЄС» [19, с. 11–12].

Звідси випливає те, що жодне виділення коштів за будь-якою з частин УВС не вбачається можливим без повного виконання цілей та рекомендацій, установлених Європейською Комісією для держави-члена. На додачу до проблем, перелічених вище, в 2023 р. Європейська Комісія в рамках Європейського Семестру зазначала, що принципи правової визначеності та рівності перед законом перебувають під загрозою в Угорщині через практику оголошення окремих операцій щодо злиття чи поглинання «стратегічно важливими», що виключає їх з-під нагляду антимонопольних органів [20, с. 11–12]. Проте, у грудні 2023 р. Угорщина отримала 779 млн євро в рамках програми фінансування забезпечення енергетичної незалежності держав – членів ЄС від РФ [12]. У зв'язку з тим, що, як вже було зазначено, Регламент 2020/2092 передбачає повне виконання цілей для виділення будь-якого фінансування УВС, непослідовною вбачається практика Європейської Комісії із часткового виділення коштів державі-члену, яка не виконала жодної цілі власного Плану Відновлення та Стійкості. Зазначаючи про ризики нецільового використання Коштів в одних документах, Європейська Комісія приймає рішення про виділення, хоч і не настільки значних, як основні програми фінансування, але бюджетних коштів ЄС для держави-члена, правова система якої не здатна гарантувати їх належний захист. У цьому, на наш погляд, виявляється суперечливість між висновками Комісії в моніторингових звітах та її подальшими діями.

Побоювання щодо адекватності сприйняття Європейською Комісією результатів її власних спостережень підтвердилися у 2024 та 2025 рр. Від 2024 р. в Угорщині діє Бюро Захисту Суверенітету, адміністративний орган, уповноважений ухвалювати рішення щодо загрози діяльності організацій, що отримують іноземне фінансування, за результатами власного розслідування. Суд Справедливості, тим часом, розглядає справу С-829/24, в якій Європейська Комісія оскаржує угорський закон «Про захист національного суверенітету», в рамках якого і діє згаданий несудовий орган [21]. Зважаючи на несудову природу органу, що виносить рішення про порушення організаціями закону, йдеться про грубе порушення верховенства права, а саме: позбавлення визначеного кола суб'єктів права на захист власних прав та свобод перед незалежним і неупередженим судом. У звіті про стан верховенства права в Угорщині за 2025 р. Європейська Комісія звертає увагу на прийняття нового закону «Про прозорість публічного життя в Угорщині», згідно з яким іноземне фінансування внесених у державний реєстр організацій не дозволяється без попереднього дозволу податкової адміністрації Угорщини [22, с. 27–29].

Таким чином, незважаючи на частковий прогрес у відновленні верховенства права, негативні чинники в цілому продовжують свій вплив на правову систему Угорщини попри видимість діалогу між Європейською Комісією та урядом цієї держави-члена. Загалом, розглядаючи приклади Польщі та Угорщини, створюється невтішна картина відповідності висновків Комісії та фактичних результатів її роботи. Як вже неодноразово зазначалося в ході дослідження, Регламент 2020/2092 чітко передбачає повне та беззастережне виконання цілей, необхідних для відновлення верховенства права та розблокування фінансування. Беручи цю тезу за основу, закономірним є висновок про те, що кількість дефектних сегментів законодавства не має значення, оскільки для відновлення фінансування мають бути усунені всі без винятку недоліки. Втім на практиці спостерігається розблокування фінансування для Польщі та продовження утримання коштів УВС для Угорщини, хоча системні порушення не були повною мірою ліквідовані у жодній із перелічених держав – членів Союзу.

На основі перелічених фактів та аргументів можна зробити висновок про непослідовність Комісії в оцінці прогресу Польщі та Угорщини у відновленні верховенства права в межах їх правопорядків. Висновки Європейської Комісії нерідко засновуються не на реальних результатах роботи уряду, а на оцінці законопроектів, які на момент надання оцінки не мають нічого спільного з реальним станом правової системи держави-члена. Послаблення обмежень, які накладалися згідно із Регламентом 2020/2092, не верифікуються належним чином, фактично засновуючись на припущенні того, що уряд держави-члена завершить анонсовані реформи.

Такою, що насторожує, є тенденція, яка простежується при порівнянні звітів Комісії щодо Угорщини та Польщі. Більш схвальне ставлення Європейської Комісії до зусиль польського уряду, на перший погляд, видається цілком закономірним з огляду на значний прогрес у відновленні верховенства права саме в цій державі-члені. Втім, як вже було зазначено, з формально-юридичного погляду ступінь прогресу не має значення допоки не буде забезпечено повне усунення недоліків правової системи. Отже, якщо розрізнення за суто юридичним критерієм розрізнення і може проводитися, то не має втілюватися в розблокуванні фінансування для одного суб'єкта та продовженні утримання коштів для іншого. Вбачається, що, окрім суто юридичних критеріїв, Європейською Комісією використовується й неюридичні. Так, у звіті щодо стану верховенства права у Польщі за 2024 р. Європейська Комісія звернула особливу увагу на те, що уряд Польщі визнав порушення ним цінностей ЄС в окремій резолюції та висловив готовність співпрацювати із Комісією над усуненням недоліків правової системи [13, с. 3–4]. Водночас

в Угорщині спостерігається тенденція продовження нігілістичних наративів, замаскованих в тілі «захисту суверенітету» з боку угорського уряду, які втілюються в продовженні деструктивних законодавчих ініціатив. Ця обставина, на наше переконання, розкриває проблему політизації діалогу щодо верховенства права в ЄС.

Результати роботи Європейської Комісії в рамках Механізму Кооперації та Верифікації

У 2019 та 2022 рр. завершився моніторинг Комісії в рамках Механізму Кооперації та Верифікації (далі – МКВ) щодо Болгарії та Румунії, відповідно. У цьому контексті вдалим видається дослідження не лише підходів Європейської Комісії при щорічному моніторингу верховенства права, а й порівняння результатів МКВ та їх підтвердження або спростування в подальших звітах самої Комісії. Цікавість дослідження прогресу саме цих двох держав-членів у сфері верховенства права обґрунтована їх участю в унікальному за своєю суттю механізмі, що передбачав комплексний моніторинг правопорядків держав-членів починаючи з 2007 р., відповідно до Рішень Комісії від 13 грудня 2006 р., яким встановлюються бенчмарки, виконання яких стало зобов'язанням цих держав при вступі в ЄС [23; 24]. Починаючи з 2017 р. Комісія вела активну діяльність з оцінки прогресу Болгарії та Румунії у виконанні бенчмарків, серед яких передбачався й показник незалежності судової системи. До закриття МКВ звіти з прогресу за цим механізмом існували паралельно із звітами в рамках щорічного циклу моніторингу верховенства права, що дає можливість провести порівняння висновків Комісії за звітами в аналогічний період часу, а також простежити прогрес Болгарії та Румунії після закриття МКВ, спираючись на звіти, надані Європейською Комісією.

У 2019 р. Європейська Комісія надала останній звіт з МКВ щодо Болгарії перед закриттям механізму, зазначивши про те, що прогрес Болгарії задовольнив вимоги, що висувалися до неї. Європейська Комісія резюмувала:

«Комісія вітає відданість болгарської влади збереженню темпу реформ, повністю прозорих і таких, що включають представників громадянського суспільства, як тільки МКВ завершить свою роботу» [25, с. 4]. Переходячи безпосередньо до бенчмарків, вже згадана судовська незалежність була предметом схвального висновку Європейської Комісії щодо прогресу Болгарії за МКВ у 2018 р. Від Болгарії вимагалось зокрема:

«забезпечити прозорі вибори до майбутньої Верховної Ради Суддівства з публічними слуханнями в Національній Асамблеї перед виборами членів за парламентською квотою, даючи громадянському суспільству можливість робити застереження щодо кандидатів» [26, с. 2].

Згідно зі звітом Європейської Комісії, реформа Верховної Ради Суддівства призвела до створення прозорої процедури призначення суддів, хоча інституцією й відмічалася необхідність подальшого моніторингу цього аспекту вже в рамках щорічного циклу з верховенства права [25, с. 5].

Суперечності звітів Комісії за МКВ та звітів про стан верховенства права в Болгарії розпочинаються вже у 2020 р., коли Комісією відзначалося, що попри проведені реформи більшість членів Верховної Ради Суддівства не обиралися самим суддівством, тоді як Генеральний Прокурор має потенційний вплив на суддівство, оскільки болгарським законодавством на той час усе ще допускалося призначення колишніх прокурорів на суддівські посади. Коментуючи цей аспект, Європейська Комісія зазначає:

«Загалом структура Верховної Ради Суддівства може обмежити її здатність до захисту суддівської незалежності від тиску з боку органів законодавчої, виконавчої та судової влади, включаючи Генерального Прокурора та саму Раду. Небезпека для суддівської незалежності підтверджується деякими суддями, що зазнають нападків та цілеспрямованої критики за зміст їхніх рішень та сучасною риторикою, що використовується публічними особами» [27, с. 5–6].

В останньому звіті про прогрес Болгарії за МКВ Європейська Комісія стверджувала, що болгарський уряд досяг значного прогресу в забезпеченні належної роботи Суддівської інспекції. Однак рік потому, в звіті щодо стану верховенства права в Болгарії за 2020 р., Європейська Комісія відзначала збереження ризику політичного впливу на Суддівську інспекцію через призначення її членів болгарським парламентом, що, у свою чергу, створювало ризик тиску на суддів, зважаючи на те, що саме цей орган мав широкі повноваження в проведенні дисциплінарних розслідувань [27, с. 7–8].

Особлива увага в МКВ приділялася антикорупційній складовій. В останньому звіті за МКВ Комісія відзначила прогрес Болгарії у створенні антикорупційних структур та продуктивну співпрацю з Групою держав проти корупції під час створення національної антикорупційної стратегії. Невирішеними залишалися питання щодо створення детальної статистики з антикорупційних розслідувань, які відображали б реальні результати боротьби з корупційними впливами, а також відсутність переконливої статистики щодо вироків у антикорупційних справах. Попри зазначені недоліки, бенчмарк боротьби з корупцією був закритий Комісією із приміткою про те, що подальший моніторинг цієї складової буде здійснюватися в рамках щорічного циклу верховенства права [25, с. 9–12]. Результати роботи болгарського уряду були оцінені Комісією у звіті з верховенства права за 2020 р., в якому

зазначалося, що систематизований перелік розслідувань щодо корупційних правопорушень так і не створено, тоді як із 28 справ, переданих на розгляд Верховному Суду Болгарії, вирок було винесено лише щодо 10 [27, с. 12–13].

Проблема боротьби з корупцією, точніше відсутності її переконливих результатів, залишається для Болгарії актуальною. Боротьба з корупцією є однією з ключових умов отримання цією державою фінансування з бюджету ЄС на відновлення економіки після пандемії. Водночас результати антикорупційної діяльності в Болгарії важко оцінювати адекватно, зважаючи на те, що уряд Болгарії не виконує власну стратегію боротьби з корупцією 2021–2027, оскільки не надає звіти за 2023 та 2024 рр., про що відзначається у звіті Європейської Комісії про стан верховенства права в Болгарії за 2025 р. [3, с. 11].

Однією з обіцянок болгарського уряду було створення постмоніторингового органу після закриття моніторингу Європейської Комісії за МКВ. У проміжок між 2019–2023 р. жодного моніторингу дотримання бенчмарків після закриття МКВ не проводилося, оскільки національний механізм було створено у 2023 р. [28, с. 28–29]. Незважаючи на те, що щорічні звіти Комісії з верховенства права публікувалися на регулярній основі, зобов'язання, яке взяв на себе уряд Болгарії, не було виконано вчасно, що призвело до того, що детальне оцінювання дотримання Болгарією бенчмарків МКВ тривалий час не проводилося. Попри зазначені проблеми, Європейська Комісія схвалила виділення Болгарії 1,37 млрд євро фінансування в грудні 2022 р., зазначаючи, що розділ «доступне, ефективне та передбачуване правосуддя» було виконано на задовільному рівні, оскільки уряд Болгарії надав Європейській Комісії дорожні карти з реформування судової системи [29, с. 39–42].

Квінтесенцією зусиль Європейської Комісії з реформування правової системи Болгарії став звіт про стан верховенства права за 2025 р., в якому Європейська Комісія констатувала, що реформи, які було проведено в попередні роки, було зупинено рішенням Конституційного суду Болгарії від 26 липня 2024 р., оскільки відповідно до нього неконституційними визнавалися інституційні реформи Верховної Ради Суддівства та прокуратури [3, с. 4–7]. Таким чином, усі зміни, у тому числі звуження компетенцій Генерального Прокурора, усунення його впливу на призначення суддів з-поміж колишніх прокурорів, а також розділення Верховної Ради Суддівства на суддівську та прокурорську палати, було нівельовано, а реформи, прийняття яких стало підставою для закриття бенчмарків за МКВ для Болгарії, відкотилися на вихідні позиції.

Приблизно схожі результати моніторингу верховенства права спостерігаються і в Румунії. Однією з ключових претензій відповідно до моніторингу

МКВ було зловживання румунськими органами владою надзвичайними повноваженнями, зокрема видання надзвичайних декретів. У рішенні з приводу організації судової системи Румунії Суд справедливості зазначив, що створення органів з контролю за діяльністю суддів та призначення їх членів мають відбуватися за умови забезпечення їх функціонування відповідними гарантіями їх незалежності на невтручання в їх роботу [30].

У 2022 р. був виданий фінальний звіт з прогресу Румунії в МКВ. У ньому, зокрема, йшлося про те, що спеціальна секція прокуратури щодо розслідування правопорушень, вчинених суддями, має бути розформована, оскільки її існування створює тиск на суддівство та є потенційною загрозою для його незалежності й неупередженості. Як відображається у звіті, співпраця уряду Румунії із Європейською Комісією, на перший погляд, дала позитивний результат, оскільки спеціальну секцію прокуратури дійсно було ліквідовано. Однак на зміну спеціальній секції прокуратури було введено процедуру передання справ щодо суддів «спеціально призначеним прокурорам». Як зазначає Комісія, процедура призначення цих прокурорів не була прозорою і не передбачала конкурсного відбору [31, с. 6–7]. Таким чином, показова готовність до діалогу стала результатом створення нового дефектного механізму. Попри зазначені проблеми, Європейська Комісія прийняла рішення про закриття МКВ щодо Румунії на основі цього звіту та запевнень уряду Румунії у відданості подальшим реформам [32].

Після завершення моніторингу за МКВ та його формального закриття Румунії вдалося провести більшість реформ, що передбачалися рекомендаціями Європейської Комісії. Однак проблема зловживання екстремним законодавством, що становить загрозу принципу правової визначеності, так і не була вирішена. Змістовні результати боротьби з корупцією так і не було надано Комісії, попри те, що Румунія вже отримує фінансування в межах УВС [4, с. 6–19]. Таким чином, 2 роки потому після завершення МКВ, Румунія й досі не виконала його змістовну частину, незважаючи на запевнення Європейської Комісії у зворотному, оскільки обіцяні зміни відбулися не в повному обсязі, а результати реформ залишаються неоднозначними.

За результатами аналізу моніторингу стану верховенства права в зазначених чотирьох державах – членах ЄС можна зробити висновок про те, що вплив, власне, Європейської Комісії на результативність політик держав – членів Союзу у сфері верховенства права є неоднозначним. З одного боку, у тих чи інших аспектах прогрес відбувся в усіх чотирьох державах. З іншого боку, в деяких сферах прогресу не відбулося зовсім. Більше того, в Угорщині та Болгарії продовжуються регресивні процеси, які виражаються у скасуванні

законодавства, яке приводить національний правопорядок у відповідність із законодавством ЄС.

На нашу думку, джерелом сумнівної ефективності діалогу Комісії із зазначеними державами-членам є відсутність належної верифікації проведених реформ із боку Європейської Комісії. Наведені вище факти свідчать про те, що Європейська Комісія неодноразово звітувала про виконання її вказівок та рекомендацій і стверджувала про виправлення проблемних аспектів правопорядку держави-члена передчасно, не отримавши реальних практичних результатів дії нового законодавства. Показовим є приклад МКВ, закриття якого супроводжувалося запевненнями з боку урядів Румунії та Болгарії та наданням ними програмних документів. Європейська Комісія прийняла рішення перенести невирішені проблеми та фактично невиконані бенчмарки на новостворений щорічний цикл моніторингу верховенства права. Поступки Європейської Комісії не вбачаються виправданими з огляду на те, що подальший хід реформ свідчить про стагнацію або навіть деградацію деяких сегментів правопорядків досліджених держав-членів. Верифікація проведених реформ є безпосереднім обов'язком Європейської Комісії, який не виконується належним чином, що ставить під загрозу не лише верховенство права в окремо взятих державах-членах, а й цілісність правопорядку ЄС у принципі.

При цьому помилковим було б стверджувати про те, що Європейська Комісія не є поінформованою про дефекти національних правопорядків. В ході цього дослідження більшість використаних матеріалів належить саме Європейській Комісії. Проблематичність моніторингу стану верховенства права у зазначених державах-членах вбачається нами у тому, що надана у звітах Комісії інформація суперечить висновкам, які Європейська Комісія робить унаслідок їх узагальнення. Перелічені проблемні аспекти, які загрожують реалізації верховенства права в правопорядках Польщі, Румунії, Болгарії та Угорщини, фактично ігноруються Комісією на користь часткового прогресу та позитивних передумов, які не мають практичної реалізації. Приклади Угорщини та Румунії особливо яскраво відображають проблему імітації діяльності урядом держави-члена, яка розцінюється Комісією як реальні кроки на шляху до утвердження цінності верховенства права. Зазначені обставини свідчать про неадекватність оцінки Комісією прогресу держав-членів у реалізації цінності верховенства права, оскільки підходи, які ця інституція використовує в роботі, не відповідають викликам, які виникли у зв'язку з деградацією верховенства права в ряді держав-членів Союзу, і потребують переосмислення. Зазначимо, що проблема імітації діалогу та згоди з рекомендаціями інституцій ЄС вже не вперше описується в науковій літературі. Зокрема А. Баторі згадує концепцію «уда-

ваного виконання» (англ. *creative compliance*), яка виражається в лояльній позиції уряду держави-члена та видимості готовності до діалогу і реформ з відновлення верховенства права, яка згодом трансформується в нові законодавчі та інституційні реформи, покликані повернути деструктивні й розкритиковані положення законодавства в юридичний обіг під новою назвою або замаскувати їх, створивши новий інституційний механізм, який сутнісно повторює мету та принципи діяльності попереднього [33, с. 689]. К. Клоса та Г. Ернандес наводять приклад Угорщини, яка свідомо мобілізує законодавчі зусилля та проводить інформаційні кампанії, спрямовані на виправдовування порушення законодавства ЄС власними національними прерогативами [34, с. 970–973].

Переосмислення засад роботи Європейської Комісії, по-перше, має включати в себе відхід від передчасної констатації прогресу держави-члена в реформах, які не були доведені до свого логічного завершення. Сучасні реалії демонструють низьку продуктивність підходу, який передбачає довіру до держави-члена та завершення нею обіцяних реформ. Вбачається, що більш продуктивним підходом з боку Комісії є слідування принципу «рекомендація – результат», оскільки він усуває простір для поступок та компромісів, які, у свою чергу, створюють підґрунтя для політичних маніпуляцій із боку держав – членів ЄС.

По-друге, Європейська Комісія має концентруватися на повному та всеосяжному моніторингу, не допускаючи винятків та авансових кроків у питаннях, що стосуються реалізації цінності верховенства права. Досвід держав, наведених у цьому дослідженні, свідчить про те, що авансові кроки з боку Європейської Комісії слугують не стимулом для реформ, швидше, залишають питання реалізації цінностей ЄС на розсуд уряду держави-члена, що, у свою чергу, створює ризик подальшої деградації верховенства права.

Висновки

Сучасні підходи, які використовуються Європейською Комісією під час моніторингу стану верховенства права в державах – членах ЄС, не відповідають викликам сучасності. Звітність Комісії, хоч і надає детальний та інформативний огляд ситуації у правопорядку держави – члена ЄС, суперечить висновкам самої Комісії про наявність чи відсутність достатнього прогресу держави-члена у відновленні верховенства права, оскільки ігнорує суттєві недоліки правових систем держав-членів, які є реальною загрозою для верховенства права як цінності ЄС.

Фундаментальною проблемою моніторингу верховенства права Європейською Комісією є передчасна констатація прогресу, яка призводить до

неадекватного сприйняття інституцією реального стану верховенства права в державі – члені ЄС і в деяких випадках призвела до деградації верховенства права внаслідок скасування реформ, оцінювання потенційних результатів яких сприймалися Комісією як задовільний прогрес. Крім того, проблематичним вбачається нехтування положеннями вторинного права ЄС, зокрема Регламенту 2020/2092, який, з одного боку, тлумачиться самою ж Комісією як такий, виконання положень якого мають бути повними й безумовними. З іншого боку, необхідність повного відновлення верховенства права як фундаментальної для будь-якого правопорядку цінності нівелюється поступками Європейської Комісії, яка неодноразово допускала розблокування фінансування держав-членів із бюджету ЄС та стверджувала про виконання зобов'язань із боку держав-членів, тоді як реформи, надані Європейській Комісії, були на етапі прийняття й не відображали реальні результати роботи уряду держав-членів. Подібний підхід робить Європейську Комісію вразливою до маніпуляцій із боку держав-членів, що виражаються в імітації активної реформаторської діяльності, з подекуди замаскованим впровадженням нових деструктивних законодавчих ініціатив.

Для вирішення наведених у дослідженні проблем вбачається за доцільне змінити підхід до оцінювання стану верховенства права в правопорядках держав – членів ЄС, а саме: відмовитися від передчасної констатації виконання рекомендацій інституцій ЄС. Натомість пропонується акцентувати увагу на результативність тих чи інших реформ, тобто змістити увагу на реальний стан правової системи. Для недопущення маніпулятивних впливів та політизації діалогу щодо верховенства права пропонується посилити контроль за реформами у сфері верховенства права, допускаючи послаблення обмежувальних заходів лише у разі повного та беззастережного виконання усіх заходів, визначених як такі, що становлять загрозу для верховенства права в державі – члені ЄС.

References

- [1] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism. (2019). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019DC0498>.
- [2] Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. Retrieved from <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/2020-12-22>.
- [3] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Bulgaria. (2025). Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/bf8ab464-f2c9-4ddc-a3bd-cda819467b8b_en?filename=6_1_63937_coun_chap_bulgaria_en.pdf.
- [4] European Commission. (2025). Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Romania (Commission Staff Working Document, SWD(2025) 923

- final). Brussels: European Commission. Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/fcab6924-01cf-4514-9f68-3989759718e9_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Romania.pdf.
- [5] Judgment of 20 April 2021, *Republikka*, C-896/19, EU:C:2021:311, para 63. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI:3AEU%3AC%3A2021%3A311>.
- [6] Judgment of 27 February 2018, *Associaçro Sindical dos Juhzes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, paras. 32-33. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0064>.
- [7] Bárd, P, Kochenov, D.V., Pech, L., & Wouters, J. (2024). Treaty changes for the better protection of EU values in the Member States. *Eur Law J.*, 30(4), 499-514. doi:10.1111/eulj.12534. <https://doi.org/10.1111/eulj.12534>.
- [8] Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. Retrieved from <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/2024-03-01>.
- [9] Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the first payment request submitted by Poland on 15 December 2023, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission. (February 29, 2024). Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en.
- [10] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland. (2023). Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_en?filename=48_1_52627_coun_chap_poland_en.pdf.
- [11] Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2023 Convergence Programme of Poland. (May 24, 2023). Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/2756cb1d-670c-4917-8030-57dc72e83751_en?filename=COM_2023_621_1_EN.pdf.
- [12] Commission disburses REPowerEU pre-financing payments to Hungary, Lithuania and Poland under the Recovery and Resilience Facility. (January 4, 2024). Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_21.
- [13] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland. (2024) Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/9c081f05-688d-4960-b3bc-ea4fc3b2bafb_en?filename=48_1_58078_coun_chap_poland_en.pdf.
- [14] Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the second payment request submitted by Poland on 13 September 2024, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission. (November 12, 2024). Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/d0a595f0-4006-42aa-b934-3dd1ef1bc6ad_en?filename=C_2024_7976_1_EN_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v1.pdf.
- [15] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland. (2025) Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/bac7fb6c-b5f2-4593-b62a-b9a4b87269e4_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Poland.pdf.

- [16] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary. (2020). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316>.
- [17] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Hungary. (2021) Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>.
- [18] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary. (2022). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0517>.
- [19] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary. (2023). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0817>.
- [20] Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2023 Convergence Programme of Hungary. (July 14, 2023). Retrieved from [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H0901\(17\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H0901(17)).
- [21] Case C-829/24: Action brought on 4 December 2024 – European Commission v Hungary. Retrieved from <http://data.europa.eu/eli/C/2025/124/oj>.
- [22] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary. (2025). Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/524bd8d4-33ba-4802-891f-d8959831ed5a_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Hungary.pdf.
- [23] Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption. Retrieved from <http://data.europa.eu/eli/dec/2006/928/oj>.
- [24] Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime. Retrieved from <http://data.europa.eu/eli/dec/2006/929/oj>.
- [25] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria Under the Cooperation and Verification Mechanism. (2019). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019DC0498>.
- [26] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism. (2018). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018DC0850>.
- [27] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria. (2020). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0301>.
- [28] Commission Staff Working Document. Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria. (2023). Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/fd6bb85d-4aaa-4c79-88a2-8709edfb2002_en?filename=10_1_58051_coun_chap_bulgaria_en.pdf.
- [29] Positive Preliminary Assessment of the Satisfactory Fulfilment of Milestones and Targets Related to the First Payment Request Submitted by Bulgaria on 31 August

- 2022, Transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission. (November 7, 2022). Retrieved from https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/c_2022_8054_1_annexe_en_0.pdf.
- [30] Judgment of 18 May 2021, Asociația ‘forumul Judecătorilor Din România’ and Others, in Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 and C-379/19, EU:C:2023:628, paras. 63-67, 71. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0216>.
- [31] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism. (2022). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0664>.
- [32] Rule of Law: Commission formally closes the Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania. (September 15, 2023). Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_23_4456.
- [33] Batory, A. (2016). Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU. *Public Administration*, 94(3), 685-699. <https://doi.org/10.1111/padm.12254>.
- [34] Closa, C., & Hernández, G. (2024). Defining and Operationalising Defiant Non-Compliance in the EU: The Rule of Law Case. *Journal of Common Market Studies*, 63(3), 964-986. <https://doi.org/10.1111/jcms.13676>.

Андрій Олександрович Котенко

аспірант кафедри права Європейського Союзу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна
e-mail: a.o.kotenko@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0001-9775-7365

Andrii O. Kotenko

Ph.D. Student at the European Union Law Department
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: a.o.kotenko@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0001-9775-7365

Рекомендоване цитування: Котенко А. О. Ефективність моніторингу дотримання верховенства права Європейською Комісією. *Проблеми законності*. 2025. Вип. 171. С. 305–325. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.171.343042>.

Suggested Citation: Kotenko, A.O. (2025). Efficiency of the Rule of law Compliance Monitoring by the European Commission. *Problems of Legality*, 171, 305-325. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.171.343042>.

Статтю подано / Submitted: 17.09.2025
Доопрацьовано / Revised: 28.11.2025
Схвалено до друку / Accepted: 18.12.2025
Опубліковано / Published: 29.12.2025