

Принцип незалежності судової влади у світлі практики Суду ЄС та ЄСПЛ: досвід Польщі

Анастасія Миколаївна Міць*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: amits@nlu.edu

Анотація

Проблематика визначення змісту конституційного принципу незалежності правосуддя є актуальною в контексті національного правозастосування та на рівні європейського судочинства. Посилена увага інституцій Європейського Союзу до питання незалежності судової влади сприяє формуванню та розвитку практики тлумачення цього принципу, особливо у справах щодо держав, де констатовано системні відхилення від його класичного розуміння. Метою дослідження є виявлення та систематизація відмінностей у підходах європейських судів до оцінки порушень незалежності суду, а також аналіз методів правового тлумачення, які вони застосовують у відповідних рішеннях. Для досягнення цієї мети у роботі здійснено детальний перегляд текстів ключових рішень Суду Європейського Союзу (Суду ЄС) та Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), присвячених питанням призначення суддів, гарантіям їхньої незалежності, інституційній автономії судових органів та ефективному судовому захисту. Емпіричну (джерельну) базу дослідження становлять рішення Суду ЄС, ЄСПЛ, в яких сформовано підходи до тлумачення принципу незалежності судової влади. Спираючись на текст окреслених судових рішень, було визначено і розмежовано відмінності в способах тлумачення, обраних Судом ЄС та ЄСПЛ: Суд ЄС зосереджується переважно на функціональному аспекті незалежності судів у контексті застосування права Європейського Союзу та дотримання вимог статті 19(1) Договору про ЄС, тоді як ЄСПЛ формує ширший, системний підхід, оцінюючи незалежність судової влади як складову права на справедливий суд відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Особливу увагу приділено різниці у стандарті доказування, глибині інституційного аналізу та ролі національного конституційного контексту у практиці обох судів. Обґрунтовано тезу про те, що ці відмінності зумовлюють неоднакові правові наслідки для держави-члена та впливають на ефективність захисту принципу незалежності судової влади на європейському рівні. Зроблено висновок, що порівняльний аналіз практики Суду ЄС та ЄСПЛ не лише дозволяє глибше зрозуміти природу сучасних загроз незалежності судової влади, а й виявляє межі та потенціал європейських механізмів захисту верховенства права в умовах конституційних трансформацій у державах-членах.

Ключові слова: Суд Справедливості ЄС; Європейський суд з прав людини; принцип незалежності правосуддя; орган суддівського врядування; право на справедливий суд; ефективний судовий захист; відступ від верховенства права.

The Principle of Judicial Independence in the Scope of the Practice of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: the Experience of Poland

Anastasiia M. Mits*

Yaroslav Mudryi National Law University

Kharkiv, Ukraine

*e-mail: amits@nlu.edu

Abstract

The issue of defining the content of the constitutional principle of judicial independence remains highly relevant both in the context of national law enforcement and at the level of European adjudication. Increased attention from European Union institutions to the question of judicial independence has contributed to the development of interpretative practice concerning this principle, particularly in cases involving states where systemic deviations from its classical understanding have been identified. The aim of this study is to identify and systematize differences in the approaches of European courts to assessing violations of judicial independence, as well as to analyse the methods of legal interpretation applied in their respective decisions. To achieve this objective, the study conducts a detailed review of the texts of key judgments of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights addressing issues related to judicial appointments, guarantees of judicial independence, the institutional autonomy of judicial bodies, and effective judicial protection. The empirical (source) basis of the research consists of the judgments of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights in which approaches to the interpretation of the principle of judicial independence have been developed. Based on the analysis of these judicial decisions, differences in the interpretative approaches adopted by the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights have been identified. The Court of Justice of the European Union primarily focuses on the functional aspect of judicial independence in the context of the application of European Union law and compliance with the requirements of Article 19(1) of the Treaty on European Union, whereas the European Court of Human Rights develops a broader, systemic approach, assessing judicial independence as an element of the right to a fair trial under Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Particular attention is paid to differences in the standard of proof, the depth of institutional analysis, and the role of the national constitutional context in the case law of both courts. The article substantiates the thesis that these differences lead to divergent legal consequences for Member States and affect the effectiveness of protecting the principle of judicial independence at the European level. It is concluded

that a comparative analysis of the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights not only provides a deeper understanding of the nature of contemporary threats to judicial independence, but also reveals the limits and potential of European mechanisms for safeguarding the rule of law in the context of constitutional transformations in the Member States.

Keywords: Court of Justice of the European Union (CJEU); European Court of Human Rights (ECtHR); the principle of the independence of the judiciary; judicial governance body; the right to a fair trial; effective judicial protection; rule of law backsliding.

Вступ

Протягом останніх років європейські інституції та неурядові організації сигналізують про поступовий відступ від верховенства права в деяких країнах Європейського Союзу (далі – ЄС). Основоположні цінності ЄС зазнають істотної ерозії та ризику спотворення внаслідок поширення моделей так званої ліберальної демократії. Дослідження європейських конституціоналістів демонструють значний вплив цього явища, яке узагальнено можна окреслити як процес, у межах якого сформовані відповідно до закону органи державної влади здійснюють внутрішню політику, яка систематично посягає на внутрішні механізми контролю та призводить до втрати функціональної спроможності контролю над владою, з метою трансформації ліберально-демократичної моделі державного управління та інституціоналізації тривалого політичного домінування однієї партії [1, с. 7–8]. У розрізі впливу на механізми підзвітності та контролю однією з перших ознак держав, що «відступають від верховенства права», є саме критичний та підірваний стан правосуддя в системі органів державної влади. Яскравим прикладом такого явища є саме польська криза правосуддя, яка набула популярності й часто уособлюється з кризою верховенства права ЄС.

Огляд літератури

Зважаючи на специфіку сфери досліджень, основні публікації напрацьовані європейськими авторами. Зокрема, L. Pech [1], A. Śledzińska-Simon, W. Sadurski [2], A. Wojarski, W. Piątek [3], A. Adamska-Gallant. До того ж тематика суддівської незалежності ставала об'єктом вивчення значної кількості вітчизняних науковців, проте найбільш релевантні напрацювання висвітлені в роботах О. Хотинської-Нор, Т. Комарової, Т. Слінько, О. Щербанюк, Л. Москвич.

Матеріали та методи

Матеріальною основою статті є рішення CJEU та ЄСПЛ щодо системи правосуддя Республіки Польща, висновки європейських інституцій щодо сутніс-

ного змісту незалежності суддів та наукові роботи профільних дослідників. Методологічну основу дослідження становить сукупність наукових методів, які дозволили всебічно проаналізувати сутність та складові незалежності в практиці європейського правосуддя. Застосування *порівняльно-правового методу* дозволило зіставити правові позиції ЄСПЛ та СЈЕU, розкрити ключові відмінності у підходах до тлумачення змісту незалежності правосуддя різних європейських інституцій. Системний метод було застосовано задля визначення статусу органів суддівського врядування Республіки Польща, взаємодії органів виконавчої влади із представниками системи правосуддя. Застосування методу *case-study* полягало у вивченні окремих справ для ілюстрації механізмів і закономірностей впливу на суддів та виявленні ширших політико-правових засад польської кризи.

Результати та обговорення

Правова оцінка змін до законодавства щодо виходу на пенсію суддів

Із метою формування цілісного уявлення про досліджувану проблематику доцільно звернутися до аналізу правових проблем польського законодавства, які були покладені в основу правових позицій Суду Європейського Союзу (Суд ЄС) та Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) й стали предметом активної дискусії в європейській правовій думці. Однією з перших проблем, що постали перед Судом Справедливості ЄС, стало запровадження нового підходу до визначення пенсійного віку суддів, які були призначені раніше на посади. Суть законодавчих змін полягала у зниженні загального пенсійного віку із 70 до 65 років для виходу на пенсію для чоловіків та з 67 до 60 для жінок, зокрема, й для тих, які вже обіймали свої посади; продовження перебування на посаді судді було можливе за умови ухвалення позитивного рішення з боку Президента Республіки Польща (далі – Президент) [4]. Відповідно до чинного на той момент законодавства рішення щодо продовження або припинення перебування судді на посаді не підлягали обов'язковому мотивуванню, що унеможливлювало з'ясування підстав такого рішення. Органи суддівського врядування не брали безпосередньої участі в ухваленні подібних рішень щодо припинення повноважень суддів у зв'язку з досягненням пенсійного віку, однак відігравали опосередковану роль у реалізації відповідного механізму, зокрема шляхом надання висновків щодо продовження повноважень та участі у подальшому кадровому оновленні судового корпусу. Отже, механізм ухвалення рішень щодо суддів був сконцентрований на сфері повноважень виконавчої гілки влади, а зниження пенсійного віку суддів було використано як інструмент дострокового припинення їхніх повноважень та переформатування складу судових органів, що поставило під сумнів дотримання принципу незалежності судової влади.

На відміну від однозначного підходу Європейської Комісії (далі – Комісія), яка вважає такі нормативні правила неприпустимими, ЕСЖ розмірковував про можливу мотивацію польської влади щодо створення умов для доступу до суддівської професії людей молодого віку, для заохочення встановлення більш збалансованої вікової структури шляхом полегшення доступу молодих людей до професії судді. Але все одно ЕСЖ дійшов висновку щодо неправомірності створення порядку виходу на пенсію для суддів з огляду на таке. По-перше, суд у своєму звичному дусі акцентував увагу на відсутності обґрунтування *мети* такої судово-пенсійної реформи, а саме того, яким чином запровадження таких заходів як відправлення суддів на пенсію, дозволить вирішити якийсь суспільний чи правовий інтерес у межах національного правопорядку. По-друге, зниження пенсійного віку для суддів відповідно до цього закону передбачає можливість застосування з боку Президента або Міністра юстиції заходів на власний розсуд щодо продовження періоду, протягом якого суддя виконує свої обов'язки, на два послідовні 3-річні періоди. Отже, можлива ситуація, за якої обрані Президентом судді завдяки його рішенням продовжуватимуть відправляти правосуддя, що створює нерівні умови для судової системи. По-третє, у висновках ЕСЖ міститься критична оцінка залученості Національної ради судової влади (НРС) через відсутність чітких визначених правил, відповідно до яких орган ухвалює свій висновок стосовно судді: акти Ради мали довільний характер та не мали об'єктивно передбаченої методології характеристики судді [5]. Водночас ЄСПЛ у рішенні *Pajak and Others v. Poland* звернув увагу на *індивідуальні* особливості реалізації прав людини, говорячи про неприпустимість ухвалення свавільних рішень з боку органів виконавчої влади та органів суддівського врядування, які не зазнають оскарження та перегляду. Скарга заявників стосувалася неправомірності процесуального характеру рішень, ухвалених Міністром юстиції, щодо подальшої можливості суддів перебувати на посадах та окремо заявники звертали увагу на дискримінаційний характер законодавства, яке передбачало розмежування пенсійного віку між жінками і чоловіками. ЄСПЛ установив порушення права на доступ до суду та заборони дискримінації у зв'язку із законодавчими змінами, що знизили пенсійний вік суддів і зробили продовження їх повноважень залежним від органів виконавчої влади [6]. Таким чином, ЄСПЛ підтверджує, що такі зміни мають не лише *інституційні*, а й *індивідуальні* правові наслідки, що порушують гарантовані Конвенцією права. Фактично, ЄСПЛ визнав соціально-правові і процедурні аспекти зменшення пенсійного віку та пов'язаних із ним процедур продовження повноважень суддів такими, що порушують права, гарантовані Конвенцією, а саме право на справедливий суд та заборону дискримінації. Такий підхід підтримується значною кількістю виснов-

ків європейських фахівців, які у своїх дослідженнях доводять, що СЈЕU розглядає незалежність як частину верховенства права, фундаментальних цінностей ЄС і принципів механізмів взаємної довіри між національними системами, натомість, ЄСПЛ оцінює її передусім як складову права на справедливий суд і як захист індивідуального права заявника.

З іншого боку, показовим є той факт, що у цій справі ЄСПЛ констатував наявність порушення, обґрунтовуючи свою позицію з урахуванням національного контексту, зокрема суперечливого характеру урядової судової реформи. Хоча в доктрині традиційно вважається, що підхід ЄСПЛ, на відміну від Суду ЄС, характеризується більшою зосередженістю на індивідуально визначених аспектах порушення прав людини, у цій справі Суд не оминув оцінки державної політики. Такий підхід підкреслює особливу значущість виявлених порушень, оскільки вони постають не як поодинокі чи випадкові, а як результат цілеспрямованого та усвідомленого вибору держави.

Вплив виконавчої гілки влади на систему польського правосуддя

Окремої уваги заслуговує аспект залученості виконавчої гілки влади до процесу ухвалення рішень, які стосуються суддів. У польських справах СЈЕU не ігнорував залученість виконавчої гілки влади до формування та функціонування судових органів, однак утримався від її автономної оцінки. Натомість така участь розглядалася як один із елементів сукупного аналізу, здатний – у поєднанні з іншими структурними дефектами – поставити під сумнів вимоги незалежності та безсторонності суду в розумінні ст. 19(1) ДЄС. Переважно, СЈЕU доволі лояльно ставиться до участі представників виконавчої влади в питаннях забезпечення функціонування системи правосуддя, про що свідчить практика СЈЕU по справі C-896/19, *Repubblika v. Il-Prim Ministru*. Малтійська модель залученості уряду передбачала участь Прем'єр-міністра у доборі кандидатів на суддівські посади з подальшим рекомендуванням обраних Президенту до призначення. Визначальною для СЈЕU є наявність низки чинників, які забезпечують належні умови для функціонування стримувань і противаг: функціонування незалежного дорадчого органу: Judicial Appointments Committee (далі – Комітет) складається з представників різних інституцій, де жоден не призначається Прем'єр-міністром [7]. Саме цей орган проводить попередній відбір кандидатів на посади, оцінює професійну придатність і добросовісність кандидатів, що уособлюється у сформованому висновку. Заявників по цій справі непокоїв той факт, що Прем'єр-міністр може відійти від згаданого рішення Комітету, але з обов'язковим мотивуванням такого відходу. Попри, певною

мірою, вирішальність урядової фігури в процесі призначення, для СЈЕU стало важливим дотримання на національному рівні балансу між різними *незалежними інституціями*, які у своїй сукупності сприяють деполітизації процесу призначення, прозорість процедури та розмежування політичного вибору від професійної оцінки компетенцій.

Допустима участь виконавчої влади в процедурі призначення суддів за умови, що політичний розсуд обмежується фінальною стадією процесу і не проникає в сферу професійної оцінки, яка залишається прерогативою інституційно незалежного органу. Ланцюг суб'єктів призначення діяв у чітко визначений системний спосіб, маючи алгоритм із дозволим рівнем дискреції, яка мала бути аргументована. СЈЕU не висуває жорстких умов для виконавчої влади щодо оформлення причин відступу від позицій Комітету: для Прем'єр-міністра було достатньо у будь-який спосіб оприлюднити та висловити свою позицію, скажімо, шляхом виступу у Парламенті чи офіційної публічної заяви, яка не передбачала формування процесуального індивідуального акта. Рішення у справі *Repubblika v. Il-Prim Ministru* демонструє, що Суд ЄС не розглядає участь виконавчої гілки влади в призначенні суддів як таку, що автоматично суперечить вимогам судової незалежності. Визначальним є інституційний контекст, зокрема наявність ефективних стримувань і противаг та відсутність системного підриву інших гарантій незалежності. У цьому сенсі мальтійська модель була визнана сумісною з правом ЄС, тоді як у польському випадку аналогічні елементи участі виконавчої влади діяли в умовах комплексного демонтажу судових гарантій.

Що стосується підходів ЄСПЛ, можна сказати, що вони в цьому випадку перегукуються з СЈЕU: у текстах рішень так само можна простежити загальну прийнятність функціональної участі представників виконавчої влади в процедурах, що впливають на статус судді. Аналізуючи справу персоналізовано, ЄСПЛ виходить із *процесуально-гарантійних міркувань*, досліджуючи якість правових норм щодо чіткості передбачених повноважень, наявність уніфікованої форми ухвалення рішень, заснованої на обов'язковій мотивувальній частині та створення можливості оскарження. Наприклад, у рішенні у справі *Broda Wojara* йдеться про суддів, які займали адміністративні посади заступників голови місцевого суду та їхні повноваження були припинені достроково відповідно до рішення Міністра юстиції, яке уособлювалось у звичайному листі-повідомленні [8]. Процедура усунення від посади була сконцентрована в руках однієї людини і не мала жодних запобіжників від урядового свавілля, яким могли б скористатися судді. Саме тут ЄСПЛ і дійшов висновку про важливість унормованого порядку ухвалення рішень органами виконавчої влади з дотриманням конвенційних стандартів.

Хоча ЄСПЛ і CJEU концептуально спираються на різні правові підстави та методології оцінки судової незалежності, аналіз їхньої практики щодо польської судової реформи свідчить про фактичну комплементарність цих підходів. У такому контексті роль ЄСПЛ набуває допоміжного характеру, оскільки ЄСПЛ не формує автономний стандарт незалежності, а радше розвиває й конкретизує висновки CJEU крізь призму індивідуальних прав і національного контексту.

Правовий статус Дисциплінарної палати Верховного суду

На наступному етапі реформування польський законодавець інституціо-налізував спеціальний механізм розгляду дисциплінарних справ, зокрема, пов'язаних із виходом суддів на пенсію, створивши з цією метою окремий орган у системі Верховного суду. Хоча Дисциплінарна палата Верховного суду (далі – Палата) була представлена як механізм контролю за рішеннями, ухваленими представниками виконавчої гілки влади, її інституційна конструкція водночас поставила під сумнів легітимність цього органу та відповідність його діяльності стандартам судової незалежності. Аналіз положень Закону про Верховний суд свідчить, що юрисдикція Дисциплінарної палати була зосереджена передусім на вирішенні питань, пов'язаних із продовженням або припиненням перебування суддів Верховного суду на посаді, зокрема у формах пенсійних, трудових та звільнювальних проваджень [9]. Попри те, що закон формально відносив до її компетенції й дисциплінарні провадження, їхній зміст і межі залишалися невизначеними, що дає змогу розглядати цей орган радше як механізм контролю за статусом судді, ніж як класичний дисциплінарний орган. Закон не встановлював окремого порядку формування Палати самостійно, а закладав загальні принципи призначення суддів Верховного суду, які потім могли бути призначені до цієї Палати, тобто склад Палати призначався Президентом за пропозицією НРС. Додаткові перехідні положення було передбачено щодо наповнення складу Палати до моменту заповнення всіх посад і полягало в тому, що судді могли перевестись у Палату з інших структурних підрозділів Верховного суду за пропозицією Ради та за погодженням Голови Верховного суду. Глибокі занепокоєння виникли на ґрунті безпосередньої участі в процесі призначення Національної судової ради, формування складу якої теж зазнало істотних політизованих змін на момент створення Палати.

У порівняльно-правовому вимірі створення окремої інституційної структури, відповідальної за специфічні питання, пов'язані зі статусом суддів, не є явищем, притаманним виключно польській правовій системі. Подібні рішення були запроваджені, зокрема, у Румунії, де було утворено спеціальний під-

розділ у прокуратурі для розслідування кримінальних злочинів, вчинених судьями та прокурорами. Проте експертні висновки Венеційської комісії містили критичні зауваження щодо цього механізму, зокрема щодо його мети, потенційної перешкоди ефективній боротьбі з корупцією та недоліків у гарантіях незалежності та автономності [10]. Унікальність Дисциплінарної палати Верховного суду Польщі полягала не у самій ідеї її спеціалізації, яка не є безпрецедентною в європейських правопорядках, а в комплексному застосованому підході до чинників її взаємодії щодо інших складових системи. Йдеться про поєднання її інституційного статусу як судового органу останньої інстанції, що унеможливорює оскарження ухвалених рішень, способу формування її складу через політично видозмінену НРС, внутрішньої ізоляції від інших палат Верховного суду та надзвичайно чутливої юрисдикції щодо статусу й кар'єри суддів. У сукупності ці елементи створили системний ризик для судової незалежності, який не має прямих аналогів серед інших держав – членів ЄС.

На відміну від пенсійного питання, від самого початку СЈЕУ прямо не надав оцінки Дисциплінарній палаті як інституції, однак у першому рішенні стосовно неї сформулював своєрідні *критерії прийнятності органу*, застосування яких практично унеможливлювало визнання цієї Палати незалежним судом у розумінні права ЄС. Преюдиційні питання у справах С-585/18, С-624/18 та С-625/18 були поставлені національними судами Польщі, які звернулися до Суду ЄС із метою отримання тлумачення положень права ЄС щодо вимог судової незалежності. СЈЕУ замість чіткої відповіді на питання, надав правову основу, яка мала бути застосована національними судами для окреслення статусу Палати, а саме, чи було суд сформовано в безсторонній спосіб відповідно до об'єктивних критеріїв, чи порядок призначення членів органу може викликати законні сумніви щодо незалежності цього суду до зовнішніх чинників, зокрема, щодо ризику прямого чи непрямого впливу з боку законодавчої та виконавчої влади, а також відсутності належних гарантій інституційного нейтралітету судового органу, що в сукупності може зумовити сумніви у його незалежності та безсторонності і, відповідно, негативно вплинути на рівень довіри до здійснення правосуддя в демократичному суспільстві [11]. Майже за два роки після цього СЈЕУ більш комплексно повернувся до ситуації навколо Палати, аналізуючи її діяльність не відокремлено, а в контексті дисциплінарного режиму суддів у цілому. У своїй аргументації СЈЕУ зазначив, що участь парламенту у формуванні складу Національної ради судочинства сама по собі не є несумісною з вимогами незалежності. Водночас СЈЕУ наголосив на ризиках, притаманних концентрації повноважень у руках політичних органів, особливо за умов, коли

законодавчі зміни збігаються у часі з процедурою оновлення складу органу за попереднім правовим порядком. Говорячи про політику притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, СЈЕУ оцінював ті ризики, які були створені нормою польського законодавства, що дозволяла притягнути до відповідальності суддю за очевидні й грубі порушення закону та порушення посадової гідності. Такі широкі формулювання зумовили наявність ручного застосування положень законодавства, повністю нівелювавши суб'єктність суддів у межах польського правового порядку. Фактично суддів карали за звернення з преюдиціальними запитами до СЈЕУ та за тлумачення права ЄС, яке йшло всупереч суб'єктивним уявленням польської влади.

Практика ЄСПЛ є більш розгалуженою та різноманітною, на відміну від СЈЕУ, який забезпечив *функціональні критерії* застосування стандартів незалежності судового органу, ЄСПЛ пішов у ретельний *системний* аналіз. Безперечно, має місце вже згадана, притаманна ЄСПЛ, персоніфікована спрямованість судочинства, яка полягає у вирішенні питання про наявність порушення в конкретній справі, зважаючи на індивідуально визначені обставини. Втім, говорячи саме про оцінку Палати як інституту, ЄСПЛ застосував *контекстуальний* підхід, розглядаючи орган як один з елементів системи органів державної влади, а не ізольовано. Передусім рішення містять чітку відповідь на питання, що Палата не є *судом, встановленим законом* у розумінні ст. 6 ЄКПЛ, орієнтуючись на критерії, які ЄСПЛ винайшов ще у справі *Ástráðsson v. Iceland*: чи було створено орган з *кричущим* порушенням національного права, чи посягало це порушення на фундаментальні засади правосуддя та верховенства права в цілому та чи було забезпечено можливість належного перегляду рішень на національному рівні [12]. Запропонована характеристика визначення суду, встановленого законом, може здатись доволі загальною та оцінною, але має очевидний прикладний характер. У випадку із польською Палатою ЄСПЛ, дійсно, вдався до оцінки змін у законодавстві, які були здійснені польським Парламентом порівняно із позиціями Конституційного Трибуналу, висловленими у 2007 та згодом у 2018 р.: який саме суспільний інтерес мав на меті захистити законодавець та Конституційний Трибунал, говорячи про позитивний ефект зміненого способу призначення членів Національної Судової Ради на користь Парламенту, забравши повноваження у суддів? Посилаючись на висновки Венеційської Комісії, GRECO та рішення СЈЕУ у рішенні по справі *Reczkowicz v. Poland*, ЄСПЛ прямо визнав, що законодавець вдався до скасування представницької системи серед органів правосуддя, що безпосередньо нівелювало гарантії незалежності судової влади. Порушення в процедурі призначення суддів до Палати були настільки *серйозними*, що вплинули на саму *суть*

права на «суд, встановлений законом» [12]. Практика Страсбурзького Суду доволі різноманітна і відображає як вищеописаний *функціональний* вплив Палати в межах всієї системи, так і демонструє індивідуальні наслідки порушення Конвенції. Скажімо, у рішенні *Juszczyszyn v. Poland* Суд зауважив на порушенні не тільки ст. 6 Конвенції (яка, безперечно, мала місце, про що ЄСПЛ вчергове вказав, підкресливши хибне спрямування реформ системи правосуддя), а й ст. 8, яке полягало у певному втручанні держави не тільки в право Заявника на справедливий суд, а й посяганні на професійне життя, адже саме його дії в аспекті правосуддя та прийняття рішень стали підставою критики та санкцій із боку органів влади, зокрема Палати. Заявник, перебуваючи у відрядженні в апеляційному суді, виявив бажання перевірити, чи уповноважений був суддя першої інстанції виносити рішення по справі, чи був він *призначений на посаду відповідно до закону*, що, на думку Палати, було неприпустимим з огляду на те, що суддя не може судити суддю [13]. Дисциплінарна палата підтвердила такий підхід, окресливши це як пониження гідності суддівської посади та як таке, що є явним і грубим порушенням закону і дисциплінарного проступку. Після цього суддю відсторонили від посади, не призначали до розгляду справи, скоротили заробітну плату та перевели до іншого відділу суду (розглядати іншу категорію справ від тієї, що була раніше) після поновлення на посаді. Саме ці наслідки і зумовили порушення з боку ЄСПЛ приватного життя судді, які, по суті, відбулися через запроваджене до нього покарання. Відсторонення від виконання повноважень, обмеження у професійній сфері були викликані саме відправленням правосуддя з боку судді, його особистим поглядом на винесення рішення та ті речі, на які слід звернути увагу. ЄСПЛ урахував той факт, що Заявник не був обізнаний із приводу того, що його дії можуть призвести до дисциплінарного стягнення. Показовим є те, що, попри наявність втручання у сферу прав, гарантованих ст. 8 Конвенції, залишається відкритим питання, чи було б відповідне порушення констатоване Судом за відсутності настільки глибоких системних вад у процедурі формування органу, який ухвалював рішення у цій справі. ЄСПЛ лишається послідовним в оцінці польських кейсів, адже в рішенні по справі *Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland*, яке мало приватноправовий і комерційний характер, ЄСПЛ аналізував загальний порядок призначення суддів як важливу складову права на справедливий суд: спотворення процедури призначення суттєво впливає на легітимність правосуддя і рівень суспільної довіри, що, у свою чергу, знецінює функціональну сутність суду як незалежної інституції [14].

Повертаючись до *Reczkowicz v. Poland*, слід зазначити, що окрема цінність цього рішення полягає в яскравому прикладі так званого *стримувального*

пливу («*chilling effect*») [10], який іде від загальної інституційної кризи до персоніфікованої ланки порушень прав людини. Як впливає з практики ЄСПЛ, стримувальний вплив має місце у випадках, коли втручання держави, навіть адресоване окремому судді, здатне породжувати ширший системний ефект, що впливає на поведінку інших суддів і підриває довіру до здійснення правосуддя. У цьому контексті йдеться про *інституційно зумовлену невизначеність меж контролю*, за якої використання формально-правових засобів впливу здатне перешкоджати незалежному здійсненню суддівських функцій, створюючи атмосферу *правової обережності*, несумісну з принципом незалежності правосуддя. Отже, ЄСПЛ у своїй практиці виходить за межі суто індивідуалізованого аналізу порушень прав людини та дедалі більше звертається до оцінки ширшого національного контексту, виявляючи загальні тенденції, що стосуються рівня інституційної незалежності.

Судова практика щодо Національної ради судочинства

У цьому дослідженні неодноразово зверталася увага на Національну раду судочинства, трансформація підходів до формування якої набула центрального значення та справила визначальний вплив на інші елементи реформи правосуддя. Тут вже, на відміну від рішення, яке стосувалось легітимності Палати, CJEU зайняв однозначну позицію з приводу правового статусу НРС у польській системі органів державної влади.

Говорячи про НРС як таку, слід зазначити, що CJEU уникнув безпосередньої оцінки її інституційної суб'єктності та її повноважень *per se*. Натомість він здійснює опосередкований контроль, зосереджуючись на наслідках функціонування цього органу для забезпечення ефективного судового захисту та незалежності судів у розумінні ст. 19(1) ДЄС. Рішення НРС щодо висування кандидатур на призначення суддів у Верховний суд, зокрема, у Палату, яка відігравала центральну роль у застосуванні дисциплінарних стягнень щодо суддів, не підлягали оскарженню відповідно до поетапних змін у законодавство, які поступово унеможливили розгляд навіть тих оскаржень, які були подані ще на момент дії попередніх законодавчих положень [15].

Суд Люксембургу критично оцінив законодавчі зміни, якими було трансформовано режим оскарження рішень Національної ради судочинства щодо призначення суддів, з огляду на характер цих змін, їх часовий контекст та відсутність переконливого обґрунтування законодавчої мети. З мотивувальної частини відповідних рішень Суду вбачається, що наявність механізму судового оскарження не розглядається ним як обов'язковий структурний елемент системи призначення суддів. Водночас визначальним *правовим інтересом*, який перебуває під захистом CJEU, є забезпечення *ефективного*

судового захисту у розумінні ст. 19(1) ДЄС, що може бути поставлений під сумнів у разі поєднання визначальної ролі відповідного органу з усуненням або істотним обмеженням судового контролю.

В академічній літературі можна знайти критику підходів, які CJEU застосовує в судочинстві, зокрема, *слабкість стандартів доказування*, які були використані у згаданих рішеннях: широка варіативність способів функціонування судової влади в європейських країнах обумовлює розгляд подібних справ у комплексний та деталізований спосіб. На думку деяких науковців, недоречно окреслювати загальні правила щодо призначення суддів чи дисциплінарних режимів як аргументи на користь порушення стандартів *ефективного судового захисту*, передбаченого ст. 19 [14]. Автономія держав на вибір самостійного порядку призначення та функціонування дисциплінарного механізму притягнення до відповідальності суддів надає їм можливість відстоювати належність обраного ним способу. Водночас саме *контекстуальний* підхід тлумачення суддівської незалежності став би у нагоді CJEU, адже ґрунтувався б на самобутніх особливостях конституційного ладу певної держави. Станом на зараз, CJEU намагається кваліфікувати порушення складових верховенства права шляхом накладання абстрактних критеріїв, відображених в узагальненій практиці європейських інституцій, тим самим нівелюючи сутність невідповідності національної практики уявленням про верховенство права. Подібні методи доказування розширюють можливості країн-членів захищати власні інтереси, апелюючи до занадто невизначених меж розуміння того, що є нормою.

Аналіз доктринальних оцінок змін до Закону про Національну раду судочинства, ухвалених у 2017 р., дає підстави дійти висновку про їхню принципову невідповідність польському конституційному ладу. Насамперед дострокове припинення повноважень п'ятнадцяти суддів – членів Ради, обраних суддівським самоврядуванням на конституційно гарантований чотирирічний строк, становило очевидне порушення ст. 187 § 3 Конституції Польщі, яка не допускає скорочення індивідуальної каденції суддів – членів НРС із мотивів доцільності або законодавчої реорганізації. Додаткові сумніви щодо конституційності новели 2017 р. викликає запровадження спільної чотирирічної каденції для всіх суддів – членів Ради, оскільки Конституція закріплює строк повноважень саме окремих членів органу, а не НРС як колегіального утворення, що за своєю природою є постійно діючим органом [2]. Водночас аргументація прихильників реформи, побудована на буквальному тлумаченні ст. 187 § 1 п. 2 Конституції та твердженні про відсутність прямої вказівки щодо суб'єкта обрання суддів – членів Ради, демонструє методологічно хибний підхід, заснований на ізольованому мовному тлумаченні без урахування

системного, функціонального та історичного контексту конституційного регулювання. У сукупності ці елементи свідчать про те, що реформа 2017 р. не лише порушила конкретні конституційні гарантії незалежності суддів, а й змінила баланс гілок влади у спосіб, який формально міг видаватися допустимим, однак, по суті, суперечив фундаментальним засадам польського конституціоналізму.

У практиці ЄСПЛ щодо польської системи правосуддя наявні справи, ініційовані безпосередньо суддями, які оскаржували дострокове припинення повноважень або їх не продовження. Водночас показовим є те, що у відповідних рішеннях ЄСПЛ не формулює висновків, спрямованих на оцінку самого порядку висування та призначення на суддівські посади. Такий підхід контрастує зі справою *Lorenzo Bragado and Others v. Spain*, у якій предметом розгляду стала парламентська бездіяльність, що проявилася у тривалій відсутності призначень до органу суддівського врядування та невжитті своєчасних заходів щодо розгляду кандидатур заявників. На відміну від іспанського контексту, польська ситуація характеризувалася не інституційною бездіяльністю, а активними діями законодавчої та виконавчої влади, спрямованими на формування органів суддівського врядування шляхом висування нових кандидатів. Саме ці дії супроводжувалися підвищеними політичними ризиками для незалежності судової влади. У цьому зв'язку видається мало ймовірним виникнення у польському контексті спорів, аналогічних справі *Lorenzo Bragado*, оскільки потенційне оскарження процедур добору кандидатів неминуче порушувало б складний баланс між захистом індивідуальної незалежності суддів та інституційною автономією НРС у здійсненні її конституційних повноважень.

Одним із фундаментальних рішень, які стосуються саме дострокового припинення повноважень члена НРС, є *Grzęda v. Poland*. Заявник був обраний на зазначену посаду у 2014 р. зборами суддів строком на чотири роки. Як вже було сказано, законодавець змінив спосіб відбору і призначення суддів, наділивши повноваженнями Сейм. Особливістю нововведень став той факт, що обрані у 2018 р. Парламентом нові члени Ради зумовили дострокове припинення повноважень попередніх членів, які мали чотирирічний термін повноважень. Суддя-Заявник по цій справі намагався оскаржити припинення повноважень на національному рівні, проте зіштовхнувся з відсутністю дієвого механізму захисту свого права. Законодавець припинив повноваження чинних членів Національної ради судочинства шляхом внесення змін до законодавства, без ухвалення будь-якого індивідуального акта, який би містив належне обґрунтування та мотиви такого втручання у строк перебування на посаді [16]. При цьому парламент не визначив ані чіткої

правової мети, ані нормативно окреслених підстав для повного оновлення складу цього органу. Відсутність індивідуального рішення, ухваленого у встановленому процедурному порядку, водночас унеможливила реалізацію права на його судове оскарження. Ключовим висновком цього рішення стало визнання ЄСПЛ того факту, що дострокове припинення мандата судді – члена органу суддівського врядування без можливості судового перегляду несумісне з принципом верховенства права та гарантіями судової незалежності. Як можна помітити, у такій категорії справ ЄСПЛ займає активну позицію саме із захисту індивідуальної та суб'єктивної сфери суддівської незалежності. Передбаченість можливості оскаржити будь-яке владне рішення не є чимось принципово новим для конвенційного судочинства, тобто ЄСПЛ розглядає подібну справу як класичний цивільно-правовий спір, хоча й згадуючи засади незалежності правосуддя, передбачені елементами верховенства права. Водночас, як вже було зазначено, рішення було ухвалено у загальний спосіб і є законодавчим наслідком, відповідно, ЄСПЛ, у свою чергу, вже оцінив не конкретно-індивідуальний акт, а нормативні положення, ухвалені парламентом. Отже, системний характер порушення, встановленого ЄСПЛ у справі *Grzęda v. Poland*, полягає не лише у достроковому припиненні мандата конкретного судді, а насамперед у застосованому законодавчому механізмі, який передбачав автоматичне оновлення складу НРС без індивідуалізованого рішення, належного мотивування та можливості судового перегляду. Такий підхід створив загальну модель виключення судового контролю та був здатний впливати на всіх членів органу, що, у поєднанні з ширшим контекстом судової реформи, підриває інституційну незалежність суддівського врядування та має виразний стримувальний ефект щодо здійснення судьями своїх функцій.

Перспективи люстрації для польських суддів

З огляду на вищенаведене, стає очевидним, що криза польської судової системи мала тривалий, системний і багатовимірний характер, наслідки якого позначилися не лише на окремих інституційних елементах, а й на цілісній архітектурі правосуддя. Після зміни політичної більшості наприкінці 2023 р. оновлений уряд ініціював низку заходів, спрямованих на загальне відновлення стандартів верховенства права, зокрема шляхом перегляду законодавчих підходів до формування Національної ради судочинства в напрямі повернення суддям повноважень щодо обрання членів цього органу. Водночас центральною та наразі нерозв'язаною залишається проблема правового статусу численних суддівських призначень, здійснених у попередній період за участі органів, незалежність яких була поставлена під серйозний сумнів у практиці Суду ЄС та ЄСПЛ. Ідеться про суддів, які

фактично виконували свої функції в межах чинної на той момент правової системи, що ускладнює можливість застосування до них ретроспективних заходів без ризику порушення принципів правової визначеності та незмінюваності суддів.

Так, відновлення судової реформи опиняється між двома крайнощами: з одного боку, необхідністю реагування на *системний характер* шкоди, завданої законодавчими змінами 2017 р., з іншого – відсутністю правового допустимого механізму масового перегляду або скасування наслідків цих змін. Показово, що рекомендації Венеційської комісії у цьому контексті мають радше рамковий характер, окреслюючи межі допустимого втручання, ніж пропонуючи чіткий і практично здійснений алгоритм виходу з інституційної кризи. Отже, логічний шлях припинити окреслені порушення може полягати у забезпеченні перегляду *легітимності призначень*, що відбулися під впливом згаданої реформи [17]. Основним питанням залишається те, як визначати критерії розмежування призначень, що відбулись у законний спосіб, і призначень із порушенням закону. Відокремлення суддів, призначених у період системних змін польської судової реформи, не може ґрунтуватися на формальних або колективних критеріях, таких як дата призначення чи сам факт участі в нових процедурах. Допустимим згідно зі стандартами Конвенції та права ЄС є лише індивідуалізований підхід, заснований на аналізі конкретної процедури призначення, ступеня політичного впливу, характеру посади та наявності ефективних засобів правового захисту. Такий підхід дає змогу поєднати необхідність відновлення інституційної незалежності правосуддя з принципом правової визначеності та захистом індивідуального статусу суддів [3].

Кращі європейські практики зумовлюють обов'язкове застосування індивідуального підходу до розгляду справ із чітко встановленим форматом перевірки та надання аргументів щодо ухваленого рішення, забезпечення судді права бути вислуханим та брати участь у процесі, наявність ефективного судового контролю за процесом [18, с. 176].

Висновки

Проблематика застосування принципу незалежності правосуддя з роками не втрачає своєї актуальності, а, навпаки, набуває нових і дедалі складніших форм. Яскравий приклад реформування судової влади в Польщі ілюструє, наскільки вразливою може виявитися система інституційних гарантій незалежності суддів у разі цілеспрямованих законодавчих трансформацій, які формально ґрунтуються на конституційних положеннях, але у своїй сукупності призводять до суттєвого зсуву балансу гілок влади. Польський

- [11] Judgment of the European Court of Justice in the cases C-585/18 A. K. and Others v Sąd Najwyższy, C-624/18 CP v Sąd Najwyższy C-625/18 DO v Sąd Najwyższy. (November 19, 2019). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2019%3A982>.
- [12] Judgment of the European Court of Human Rights in the case No. 43447/19 Reczkowicz v. Poland (July 22, 2021). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-211127%22>}}.
- [13] Judgment of the European Court of Human Rights in the case No. 35599/20 Juszczyszyn v. Poland. (January 30, 2023). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-219563%22>}}.
- [14] Judgment of the European Court of Human Rights No. 1469/20 Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland. (February 3, 2022). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-215388%22>}}.
- [15] Judgment of the European Court of Justice in the case C-791/19 European Commission v Republic of Poland. (July 15, 2021). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62019CJ0791>.
- [16] Judgment of the European Court of Human Rights in the case No. 43572/18 Grzęda v. Poland. (March 15, 2022). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-216400%22>}}.
- [17] Joint opinion No. 1206/2024 of the Venice Commission and The Directorate General Human Rights and Rule of Law on European standards regulating the status of judges. (October 14, 2024). Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)029-e).
- [18] Slinko, T. (October 27, 2023). Access to justice as a prerequisite for the realization of the right to a fair trial. In O.V. Shcherbaniuk et al. (Eds.), *Modern challenges and current issues of judicial reform in Ukraine: Proceedings of the VII International scientific and practical conference*. Chernivtsi.

Анастасія Миколаївна Міць

аспірантка кафедри конституційного права України
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна
e-mail: amits@nlu.edu
ORCID 0009-0007-3736-9150

Anastasiia M. Mits

Ph.D. Student of the Department of the Constitutional Law of Ukraine
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: amits@nlu.edu
ORCID 0009-0007-3736-9150

Рекомендоване цитування: Міць А. М. Принцип незалежності судової влади у світлі практики Суду ЄС та ЄСПЛ: досвід Польщі. *Проблеми законності*. 2026. Вип. 172. С. 285–303. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.172.352174>.

Suggested Citation: Mits, A.M. (2026). The Principle of Judicial Independence in the Scope of the Practice of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: the Experience of Poland. *Problems of Legality*, 172, 285-303. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.172.352174>.

Статтю подано / Submitted: 24.01.2026

Доопрацьовано / Revised: 21.03.2026

Схвалено до друку / Accepted: 25.03.2026

Опубліковано / Published: 31.03.2026