

РОЗДІЛ 14

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.525

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-11/133>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТАРІВ В КРАЇНАХ ЄС: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY OF PARLIAMENTS IN THE EU: PECULIARITIES OF APPLICATION OF SANCTIONS

Щербанюк О.В., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри процесуального права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
професор,
Вільнюський університет
ORCID ID: 0000-0002-1307-2535

Ця робота має на меті дослідити різні значення принципу персональної відповідальності парламентарів державах-членах ЄС. Відправною точкою є сутність принципу відповідальності в конституційних моделях і те, як політична відповідальність і юридична відповідальність відокремлюються як окремі інститути. Різна логіка кожної форми притягнення до відповідальності пояснює, що лише після досягнення юридичної відповідальності можна досягти політичної в ЄС. Зокрема, ми зосередимося на принципі відповідальності за порушення права ЄС і на тому, як він може стати каталізатором виправлення ситуацій, створених можливою неконституційністю законодавства в державах-членах. Розуміння принципу юридичної відповідальності в ЄС змінює концепцію відповідальності в державах-членах, а разом з нею і складний баланс між верховенством права та демократичною державою, на який вони поклалися. З огляду на це, коли політична відповідальність реагує на політичні елементи, а юридична - на «нейтральність» норми, не дивно, що Європейський Союз розпочав свою діяльність саме з останньої.

Авторка наголошує, що на конституційному рівні конституційно-правова відповідальність парламентарів не визнана самостійним видом юридичної відповідальності, що призвело до відсутності нормативної бази та ефективних механізмів реалізації конституційно-правової відповідальності, наслідком чого є велика кількість конституційних порушень. Розвиток концепції конституційно-правової відповідальності нерозривно пов'язаний з визначенням не лише видів юридичної відповідальності, а й їх поняття, значення та місця в конституційній системі. Ми погоджуємося з більшістю дослідників, що конституційно-правова відповідальність - це правова система, сукупність конституційно-правових норм, що регулюють певні сфери суспільних відносин у цій правовій сфері.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, санкції, парламентарі, Європейський Союз.

This paper aims to explore the different meanings of the principle of personal responsibility of parliamentarians in EU member states. The starting point is the essence of the principle of accountability in constitutional models and how political accountability and legal accountability are separated as distinct institutions. The different logic of each form of accountability explains that only after legal accountability is achieved can political accountability in the EU be achieved. In particular, we will focus on the principle of liability for breach of EU law and how it can be a catalyst for remedying situations created by possible unconstitutionality of legislation in Member States. Understanding the principle of legal liability in the EU changes the concept of responsibility in Member States, and with it the difficult balance between the rule of law and the democratic state that they have relied on. Given this, with political accountability responding to political elements and legal accountability responding to the 'neutrality' of the rule, it is not surprising that the European Union started with the latter.

The author emphasises that at the constitutional level, the constitutional and legal liability of parliamentarians is not recognised as an independent type of legal liability, which has led to the lack of a regulatory framework and effective mechanisms for the implementation of constitutional and legal liability, resulting in a large number of constitutional violations. The development of the concept of constitutional and legal liability is inextricably linked to the definition of not only the types of legal liability, but also their concept, meaning and place in the constitutional system. We agree with the majority of researchers that constitutional and legal liability is a legal system, a set of constitutional and legal provisions regulating certain areas of social relations in this legal sphere.

Key words: constitutional and legal responsibility, sanctions, parliamentarians, European Union.

Постановка проблеми. Відповідальність у конституційному праві є основним засобом правомірного впливу держави на суб'єктів права, які не відповідають вимогам чинного законодавства, чим підривають верховенство права в суспільстві. Конституції та законодавство країн ЄС містять норми особливості, підстави та процедуру конституційно-правової відповідальності та конкретні санкції, які будуть застосовані до вищих органів державної влади та їх посадових осіб, зокрема президента, уряду, членів уряду, парламентарів тощо.

Стан опрацювання. Наукові дослідження, які висвітлюють питання конституційно-правової відповідальності парламентарів, свідчать про актуальність цього питання в процесі формування демократичних суспільств та складність його застосування на практиці.

Виклад основного матеріалу. Конституційна відповідальність – це аспект юридичної відповідальності, який впливає із соціальної відповідальності, що є більш загальною, широкою і складною деонтологічною категорією.

Українська конституційна доктрина виділяє такі форми юридичної відповідальності: кримінальна, адміністративна, цивільна та дисциплінарна. Відповідно до пункту 22 частини 1 статті 92 Конституції України: «виключно законами визначаються: засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» [1].

Конституційно-правова відповідальність ґрунтується на поняттях конституційності та забезпечення та віднов-

лення порушених конституційних цінностей. Мова йде про відповідальність глави держави, про відповідальність носіїв представницького мандата, відповідальність членів уряду тощо.

Виникнення та розвиток інституту конституційної відповідальності є тривалим процесом. Відповідальність глави держави, наприклад, виникла, коли була запроваджена дана інституція в системі вищих органів державної влади. З часом були розроблені та ухвалені норми, конкретні принципи та правила щодо відповідальності суб'єктів конституційного права за реалізацію власних повноважень та ухвалених ними актів. Дослідження конституційно-правового регулювання даних питань привели, до запровадження різних форм підзвітності, що базується на узгоджених і єдиних концепціях і має специфічні риси у кожній країні ЄС.

Конституційна відповідальність має свої специфічні риси, які відмежовують та індивідуалізують його від інших форм правової і соціальної відповідальності.

Конституційно-правова відповідальність виникає внаслідок порушення норм Конституції як вищого закону держави. При цьому конституційна відповідальність має спільні риси з іншими видами відповідальності та може застосовуватись разом. Порушення норм конституції є особливо серйозними, оскільки вони впливають на конституційні права і свободи громадян, конституційний лад країни.

На нашу думку, основними принципами конституційно-правової відповідальності є принцип відповідальності за конституційний делікт, вчинений дїєздатною особою; принцип верховенства конституції; принцип гуманізму; принцип універсальності; принцип презумпції невинуватості; принцип законності юридичної відповідальності; принцип рівності перед законом; принцип індивідуалізації юридичної відповідальності.

Щодо форм конституційно-правової відповідальності, то норми конституційного законодавства визначають їх в положеннях щодо дисциплінарного провадження, в конституційних законах про організацію та функціонування органів державної влади (парламенту, президенту, уряду), конституційного суду тощо. Таким чином, відповідальність у конституційному праві передбачає такі форми: дисциплінарної відповідальності; цивільно-правової відповідальності; кримінальної відповідальності, яка має місце при вчиненні суб'єктом конституційного права дій або бездіяльності, передбачених нормами Кримінального кодексу або інших спеціальних законів. Саме дисциплінарна відповідальність залишається єдиною формою відповідальності багатьох суб'єктів конституційного права.

При цьому актуальним питанням є особливості притягнення до конституційно-правової відповідальності парламентарів та санкції, які можуть буди до них застосовані в країнах ЄС.

Сучасний конституціоналізм покладає багато надій на парламенти. У той же час, роль парламентів у сучасних демократіях продовжує розвиватися, оскільки парламенти стикаються з новими викликами. Важливість парламенту для держави полягає в тому, що його члени є безпосередньо обрані народом, який є джерелом влади в кожній демократичній країні.

У зв'язку з цим слід дослідити внутрішні правила або регламенти парламентів держав ЄС, які передбачають систему дисциплінарних санкцій та, зокрема, підстави та процедури застосування санкцій та проаналізувати обсягу судового контролю санкцій, накладених парламентом на одного з його членів різних національних правових систем, а також прецедентне право Європейського суду з прав людини щодо перегляду цих дисциплінарних санкцій.

У переважній більшості країн ЄС передбачена система дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до народних депутатів.

Так, у Конституції Фінляндії визначено правила поведінки парламентаріїв виключно на рівні конституції, без деталізації регулювання в законах чи постановах. Відповідно до Конституції Фінляндії, члени парламенту повинні поводитися серйозно та гідно, та не ображати будь-яку іншу людину. В Угорщині конституція надає національним зборам право приймати рішення щодо правил поведінки парламентарів та забезпечення їх дотримання. Так, система дисциплінарних стягнень із переліком підстав, за якими можуть бути накладені стягнення, перелік санкцій і гарантії захисту парламентарів у цій сфері викладено в окремому законі про національні збори.

Слід вказати, що у Болгарії, Ірландії, Латвії, Польщі, та ПАРС на додаток до встановлених дисциплінарних правил у законах існують правила парламентської етики або кодекси поведінки, яких зобов'язані дотримуватись парламентарі. Виконання цих правил контролюється парламентським комітетом чи комісією, які мають повноваження визначати такі санкції.

В Естонії, Португалії та Швеції законодавство взагалі не передбачає дисциплінарних санкцій щодо парламентарів. Щоб забезпечити порядок у ході парламентських дебатів, голова відповідної асамблеї може позбавити права виступу парламентарія лише в тому випадку, якщо він або вона не прислухається до заклику до порядку і продовжує висловлювати образи. У Португалії у випадках наклепу парламентар має право виступити перед парламентом протягом двох хвилин.

Аналіз конституційного законодавства країн ЄС дає підстави виділити широкий перелік санкцій, які можуть бути застосовані до парламентарів, які не дотримуються правил поведінки на засіданнях парламенту. Так, заклику до порядку є не тільки найменш серйозною санкцією, але й найбільш поширеною, яка застосовується до будь-якого члена, який порушує порядок у парламенті. В Угорщині та Польщі існує санкція «ad rem», яка застосовується до будь-якого депутата, який відхиляється від предмета обговорення в порядку денному роботи парламенту.

У більшості держав, зокрема у Фінляндії, Франції, Німеччині, Угорщині, Ірландії, Італії, Латвії тимчасове виключення парламентарія, починаючи від його або її виключення з решти засідання до виключення на кількості днів засідання або сесій, є останньою санкцією. У Фінляндії член парламенту може бути виключений із засідань парламенту на період, що не перевищує двох тижнів, якщо він або вона неодноразово порушив парламентський порядок. У Латвії максимальний термін виключення - це шість засідань парламенту, а в Іспанії може бути відсторонений сенатор до одного року, коли він або вона нападає на іншого сенатора або певних членів уряду. В Угорщині максимальна тривалість відсторонення становить дев'ять днів засідань; це може бути застосовано повторно, якщо парламентарій продовжує вдаватися до фізичного насильства. В Німеччині санкція виключення була застосована до деяких парламентаріїв лівої партії «Die Linke» за демонстрацію табличок з іменами цивільних осіб, які загинули під час повітряного нальоту німецької армії в Афганістані, на одного парламентаря за наклеп одного зі своїх колег, а іншого за те, що він образив демонстрантів з протилежними політичними переконаннями під час обговорення проекту закону про демонстрації. Така ж санкція була застосована в Італії до сенатора, який під час дебатів у сенаті за проект закону про надання громадянства людям, які народилися в Італії, потрапив до урядових лав тримаючи табличку з написом «Зупиніть вторгнення».

З червня 2017 року Регламент ПАРС передбачає можливість звільнення членів, які займають певні виборні посади (президента або Віце-президенти ПАРС та голови або заступники голів комітетів ПАРС), які вчинили серйозний проступок шляхом скоєння серйозного або повторного порушення порушень положень Кодексу поведінки народ-

них депутатів. Так, згідно статті 54 «Процедура звільнення президента та віце-президентів Парламентської асамблеї» Регламенту ПАРС [3]: «Асамблея може припинити повноваження Президента Парламентської Асамблеї або віце-президента Асамблеї на тій підставі, що він або вона більше не користується довірою Асамблеї, якщо він або вона більше не відповідає умовам, необхідним для виконання обов'язків на цій посаді або винний у серйозних порушеннях шляхом серйозного або неодноразового порушення положення Кодексу поведінки членів Парламентської Асамблеї. Пропозиція про звільнення щодо однієї особи та з тих самих підстав може бути подана лише один раз під час чергового засідання Зборів... Пропозиція про звільнення вноситься на голосування Зборів протягом двадцяти чотирьох годин після затвердження висновку комітету, якщо він винесений під час частини сесії Асамблеї або іншим чином на відкритті часткової сесії, яка відбувається відразу після затвердження висновку комітету... Пропозиція про імпичмент щодо тієї самої особи і з тієї самої причини може бути внесена лише один раз під час звичайної сесії Асамблеї. Подання про імпичмент має бути подано обома державними мовами та бути підписаною принаймні однією десятою членів (представників та заступників) Асамблеї, що входить принаймні до трьох політичних груп і десяти національних делегацій» [3].

Окрім вищезазначених, існують фінансові санкції, які можуть бути застосовані до парламентарів. Так, існує два типи таких фінансових санкцій як позбавлення грошової винагороди та накладення штрафу. Такі країни як Болгарія, Німеччина, Угорщина, Іспанія члена парламенту за вчинення дисциплінарних проступків позбавляють участі у пленарних засіданнях парламенту та позбавляють права отримувати винагороду за засідання, з яких депутат був виключений або, як це передбачено у Франції, Угорщині, Польщі та Іспанії зменшують розмір його винагород в інший спосіб. В Угорщині заробітна плата парламентаря може бути зменшена як додаткова санкція або як основна санкція. Втім, в залежності від серйозності проступку, максимальна сума обмежується однією третьою місячної винагороди відповідного парламентаря. Однак в парламенті Італії, Ірландії, якщо члена парламенту виключено на тривалий період, він продовжує отримувати повну винагороду. Слід звернути увагу на те, що такі держави як Чеська Республіка, Німеччина, Латвія, Словаччина передбачають штрафи як дисциплінарну санкцію. Наприклад, у Латвії, коли депутата не допускають до парламентських засідань, він зобов'язаний сплачувати штраф у розмірі 20% від місячної суми винагороди за кожне засідання.

В Чеській Республіці розділ 14 Регламенту визначає дисциплінарну процедуру щодо сенаторів, а саме: «(1) Дисциплінарні заходи застосовуються до сенатора, який своєю промовою, виголошеною в Сенаті, Палаті депутатів чи їхніх органах, або на спільному засіданні обох палат чи їхніх органів, вчинив його чи себе спосіб, який інакше призвів би до його або її кримінального переслідування).

(2) Дисциплінарне стягнення може бути застосовано проти сенатора, який своєю промовою, виголошеною в Сенаті, Палаті депутатів чи їх органах, або на спільному засіданні обох палат чи їхніх органів, образив сенатора, депутата, інша особа, яка має право брати участь у засіданнях Сенату чи його органів, або суддя Конституційного Суду.

(3) Дисциплінарні заходи також застосовуються до сенатора, якщо він або вона вчинили адміністративне правопорушення, і просять орган, відповідальний за адміністративне провадження, застосувати щодо сенатора дисциплінарною юрисдикцією Сенату).

(4) Комітет з питань мандатів і імунітетів розпочинає слухання дисциплінарного порушення, передбаченого в пункті (2), за клопотанням потерпілої особи, а також дисциплінарного порушення, передбаченого в пункті (1), і дисциплінарних порушень, передбачених у підрозділі (3)

за клопотанням, запропонованим Головою Сенату, або за власною ініціативою» [4].

Згідно 16 розділу: «(1) У разі дисциплінарного порушення відповідно до розділів 14(1) і (2) сенатор може покласти на нього/неї зобов'язання вибачитися в установленому порядку та протягом визначеного періоду часу за його або її неналежне спілкування або може накладати на нього/її штраф у розмірі до максимальної суми зарплати сенатора за один місяць.

(2) У разі порушення згідно з розділом 14(3), сенатор може отримати попередження або накладати на нього/неї штраф у розмірі до максимальної суми, визначеної для порушення спеціальним законодавством).

(3) Період часу та спосіб вибачення відповідно до пункту (1) зазначаються у вердикті рішення про застосування дисциплінарного заходу.

(4) Дисциплінарні заходи можуть бути застосовані до сенатора протягом одного року після вчинення ним або нею дисциплінарного порушення» [4]. А розділом 18 передбачено можливість накладення штрафу на Сенат у розмірі щонайбільше місячного окладу. Наприклад, є випадок чеського сенатора, який образив третю особу за межами Сенату, оскільки ця особа належала до національної меншини. В результаті на сенатора було розпочато дисциплінарне провадження та накладений штраф у розмірі 766 євро.

На практиці парламентарі намагають уникати деструктивної поведінки в парламенті, наприклад, у Фінляндії протягом останніх ста років дисциплінарні санкції було застосовано лише близько двадцяти разів. У Франції дисциплінарні стягнення накладаються зазвичай у формі попереджень або як стримуючий засіб. Однак слід зазначити, що в деяких державах-членах ЄС, а саме у Латвії та Польщі на депутата може бути накладено дисциплінарне стягнення за поведінку не лише всередині, а й за межами парламенту, як, наприклад, через публікацію в Інтернеті. Крім того, політичні групи мають власні дисциплінарні правила і можуть накладати санкції, передбачені їхніми статутами. Наприклад, фінська політична група «Perussuomalaiset» зробила попередження одному зі своїх членів, який скоїв правопорушення шляхом висловлювання ненависті у Facebook.

Щодо процедури накладення дисциплінарних стягнень на парламентарів, слід звернути увагу на наявність процесуальних гарантій народних обранців. Так, у парламентах Болгарії, Чехії, Франції, Німеччини, Угорщини, Ірландії, Латвії, Польщі та ПАРС у разі накладення серйозних санкцій існує конституційна гарантія на право бути заслуханими або бути заслуханими від їхнього імені. Крім того, регламенти парламентів Болгарії, Німеччини, Угорщини, Польщі та Великої Британії передбачають можливість внутрішнього оскарження суворих санкцій. Наприклад, у Великій Британії парламентарю та заінтересованій особі має бути надано чітку та точну заяву з викладенням обвинувачень, висунутих проти парламентаря, мати можливість отримати правничу допомогу, користуватися послугами правників на будь-якому етапі процесу, заслуховувати та перехресно допитувати свідків, бути присутнім на засіданнях, на яких свідки дають показання, на яких надають докази та мають право отримувати відповідні протоколи засідань.

У переважній більшості країн ЄС, а саме у Фінляндії, Франції, Угорщині, Ірландії, Італії, Латвії, Польщі парламентарям не надається право на звернення до суду з позовом про скасування накладеного на нього стягнення парламентом чи його органами, тобто суди не можуть втручатися у хід парламентських обговорень, навіть у разі порушення парламентом процедурних правил.

У Німеччині така можливість передбачена Законом про Федеральний конституційний суд і відповідні закони про конституційні суди федеральних земель. Згідно з цими

законами, відповідний член парламенту повинен продемонструвати, що накладене дисциплінарне стягнення порушує або компрометує права чи обов'язки, надані йому Конституцією. У зв'язку з цим, Федеральний конституційний суд Німеччини встановив, що догана (Rüge) не впливає на статус парламентаріїв і, отже, виключаються з розгляду судом. Однак інші дисциплінарні стягнення, такі як позбавлення права виступу, тимчасовий недопуск до засідання або штраф можуть вплинути на права, якими користується член парламенту відповідно до Конституції і, тому може бути оскаржене в судовому провадженні у Федеральний конституційний суд.

Єдиним винятком є Конституційний суд Іспанії, який задовольнив позов члена парламенту, яка була відсторонена від своїх обов'язків на місяць та позбавлена права виступу за виклик Голови Уряду Іспанії.

Європейським судом з прав людини було ухвалено рішення щодо перегляду дисциплінарних стягнень, накладених на депутатів. Так, у рішення Великої палати від 17 травня 2016 року Карачоні та інші проти Угорщини (Karácsony and Others v. Hungary) [2]. Це перша справа, в якій ЄСПЛ повинен був перевірити відповідність на статті 10 Конвенції ЄСПЛ про дисциплінарні санкції, прийняті проти парламентаріїв у зв'язку з тим, як вони висловилися на парламентських округах. У цьому рішенні, після визначення факту втручання, ЄСПЛ посилається на ті ж три критерії для перевірки сумісності санкцій відповідно до статті 10 ЄКПЛ, які він використовує у своїй прецедентній практиці щодо перегляду обмежень свободи вираження поглядів, а саме те, що втручання було передбачено законом; те, що воно переслідує легітимну мету, викладених у статті 10 § 2 ЄКПЛ, і той факт, що це «необхідно в демократичному суспільстві». Отже, ЄСПЛ

надає великого значення свободі вираження поглядів парламентаріїв, зокрема членів парламенту від опозиції, що виправдовує, більш суворий контроль за накладеними на них дисциплінарними стягненнями. Дисциплінарне стягнення, накладене національним парламентом, може бути визнано таким суперечить статті 10 ЄКПЛ через процесуальні порушення (порушення прав народного депутата, щодо якого застосовано стягнення, не зазначення підстав для санкцій тощо) і через невиконання норм матеріального права, а саме: порушення принципу пропорційності, застосування санкції не передбаченої законом. ЄСПЛ визнав, що існує різниця між негайними санкціями і а posteriori санкціями. У разі застосування другого виду санкцій, парламентарю повинні бути надані мінімальні процесуальні гарантії, зокрема право бути почутим у рамках парламентської процедури.

Висновки. Члени національних парламентів країн ЄС повинні дотримуватися загальних правил поведінки, які мають на меті забезпечити безперебійне функціонування парламенту. З метою забезпечення дотримання цих правил парламент чи його голова може накладати широкий спектр дисциплінарних стягнень, від простого попередження до тимчасового відсторонення від участі у пленарних засіданнях. Іспанія є єдиною державою-членом ЄС, конституційна судова практика якої чітко передбачає можливість скасування дисциплінарного стягнення та санкції, застосованої до парламентаря, як за істотні, так і за процедурні помилки. Прецедентне право ЄСПЛ щодо перегляду дисциплінарних проваджень щодо санкцій, накладених на парламентаріїв, посилається на три критерії для перегляду відповідності санкції, яка розглядається, зі статтею 10 ЄКПЛ щодо перегляду обмежень свободи вираження поглядів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Case of Karácsony and Others v. Hungary. 17 May 2016. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-162831%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-162831%22]})
3. Rules of Procedure of the Assembly (Resolution 1202 (1999) adopted on 4 November 1999) with subsequent modifications of the Rules of Procedure. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Rules.pdf>
4. The Standing Rules of the Senate. Act No. 107/1999 Coll. URL: https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107-eng.php?ke_dni=18.1.2025&O=15