

Макаруха З.М.*

ЗАСАДНИЧІ ПРИНЦИПИ ЗАСНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОСТОРУ СВОБОДИ, БЕЗПЕКИ ТА ЮСТИЦІЇ В РАМКАХ ЄС

The Article is devoted to the research of fundamental principles of the Area of Freedom, Security and Justice. The research is based on analyses of provisions of the Treaty on EU and the Treaty on EC, Constitution for Europe, Lisbon Treaty and the EU precedent Law.

У 2007 році Концепція простору свободи, безпеки та юстиції (далі - ПСБЮ) є відносно новою у доктрині права ЄС. Вперше закріплена у Амстердамському договорі 1998 р.[34], ця концепція отримала подальше визначення у робочій програмі, прийнятій Європейською Радою у Тампере у жовтні 1999 р.[23], а також у розробленій на її основі Газькій програмі 2004 р.[27]. Проте чи не найбільший внесок у розвиток концепції ПСБЮ зроблено Лісабонським договором, підписаним 2007 р. [36], набрання чинності яким матиме своїм наслідком об'єднання окремих складових ПСБЮ (в результаті скасування «піларної» структури ЄС) в єдину правову площину.

Разом з тим визначення концепції ПСБЮ потребує глибокого теоретико-правового аналізу, одним із завдань якого є дослідження засадничих принципів заснування та розвитку ПСБЮ.

Як відомо, принципи права – це основоположні ідеї, якими керуються як в правотворчому, так і правозастосовному процесі. Існує багато визначень та класифікацій принципів права ЄС. Так, зокрема, Л.М. Ентін зазначає, що «загальні принципи права ЄС - це імперативні правові норми, в яких знаходять своє концентроване відображення найважливіші риси і цінності, притаманні даній правовій системі» та здійснює класифікацію цих принципів на основі ст.6 Договору про Європейський Союз (Принципи ЄС) [3, с. 36-37].

Відповідно до класифікації загальних принципів права ЄС, запропонованій В.І. Муравйовим, принципи згадані в установчих договорах (зокрема ст.6 Договору про Європейський Союз), доповнені принципами визначеними Судом ЄС (принцип юридичної певності, принцип пропорційності, принцип законності та принцип заборони свавільного чи диспропорційного втручання з боку публічних властей) [4, с. 54-55].

Своєю чергою, С.Ю.Кашкін визначає принципи права ЄС, як первинні положення найбільш загального характеру, які визначають зміст, реалізацію та розвиток всіх інших норм права ЄС та розділяє їх на функціональні (принципи верховенства та прямої дії права ЄС) та загальні (принципи охорони прав і свобод особи, правової визначеності, недискримінації, пропорційності, субсидіарності, а також низка процесуальних принципів) [1, с. 835-836].

Дане дослідження ставить за мету виокремлення тих принципів права ЄС, які лежать в основі заснування та розвитку ПСБЮ. Аналіз засадничих принципів заснування та роз-

* кандидат юридичних наук, докторант кафедри порівняльного та європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

витку ПСБЮ дасть змогу визначити зміст, порядок реалізації та тенденції розвитку правового регулювання ЄС у галузі ПСБЮ.

Оскільки, на сучасному етапі саме поняття принципів права ЄС розкривається установчими договорами (які не тільки уточнюють зміст цих принципів, але й вказують на деякі конкретні правові акти, в яких ці принципи формулюються) та конкретизується в практиці Суду ЄС, визначення комплексу та меж застосування засадничих принципів застосування та розвитку ПСБЮ базується на порівняльному аналізі положень чинних установчих договорів, проекту конституції для Європи (яка має доктринальне значення), Лісабонського договору, підписаного 2007 р. (на даний час відбувається процес ратифікації цього документа національними парламентами держав-членів), а також на аналізі положень окремих робочих програм ЄС та практики Суду ЄС.

У частині 1 ст.10 Договору про Європейське Співтовариство закріплено позитивне зобов'язання держав-членів вживати усіх необхідних заходів для виконання зобов'язань, що випливають з права Співтовариства, тоді як частина 2 ст.10 зобов'язує держав-членів утримуватися від вжиття будь-яких заходів, що можуть якимось чином перешкодити досягненню цілей Договору [11]. Зазначена стаття закріплює принцип «лояльності», під яким мається на увазі одностайне і беззастережне виконання права Спільноти, насамперед, що стосується їх відбиття у внутрішньодержавних правопорядках [43]. У своїй судовій практиці Суд ЄС не одноразово послуговувався принципом лояльності для динамічного тлумачення права ЄС, а також для розвитку права Співтовариства [45]. Принцип лояльної співпраці тлумачать також зворотно: він зобов'язує ЄС проявляти певну лояльність до держав-членів [42].

Слід підкреслити, що принцип «лояльності» по-різному застосовується в рамках першої та третьої «опор» ЄС.

Застосування принципу «лояльності» в рамках першої «опори» ЄС, в тому числі у сфері віз, притулку, імміграції та інших питань, пов'язаних з вільним переміщенням осіб (Розділ IV Договору про Європейське Співтовариство) полягає здебільшого у зобов'язанні держав-членів (зокрема, їх компетентних органів): не застосовувати норм національного права чи приватних контрактів, які суперечать праву Співтовариства [38]; заповнювати прогалини у правовому порядку Співтовариства шляхом запровадження заходів, необхідних для зрозумілого та ефективного застосування права Співтовариства [43]; запроваджувати, поширювати та виробляти нові національні засоби щодо захисту прав та свобод гарантованих правом Співтовариства [43]; піднімати (національними судами), за власною ініціативою, питання пов'язані з правом Співтовариства, навіть, якщо сторони не порушують цього питання [48]; тлумачити норми національного права у відповідності з правом Співтовариства [44]; виплачувати компенсацію за порушення права Співтовариства [57].

Відповідно до ст.10 Договору про Європейське Співтовариство сфера застосування принципу «лояльності» обмежена сферою регулювання зазначеного Договору [24, р. 127-154]. Проте, Суд ЄС розширив сферу застосування цього принципу. У справі C-105/03 Пупіно стояло питання щодо того, чи зобов'язаний національний суд тлумачити норми національного права у відповідності з рамковим Рішенням про становище жертв у кримінальному процесі, незважаючи на те, що це рішення не мало прямої дії [56]. Суд ЄС підтвердив, що зобов'язання національних судів брати до уваги згадане Рішення в процесі тлумачення національних правових норм обмежене загальними принципами права, зокрема принципом правової визначеності та заборони зворотної дії права. Водночас Суд ЄС постановив що зобов'язання держав-членів визначені ст. 10 Договору про ЄС поширюються на сфери охоплені третьою опорою ЄС, а відтак принцип лояльної співпраці є засадничим принципом співробітництва поліції та судів у кримінальній сфері. Саме від

лояльного ставлення поліцейних та судових органів однієї держави-члена до відповідних рішень національних органів іншої держави-члена, а також актів інститутів ЄС залежить результативність та ефективність такого співробітництва.

Специфіка застосування принципу «лояльності» в рамках третьої «опори» полягає переважно у зобов'язанні держав-членів: дотримуватися принципів фундаментальних прав та належного процесу, а також загальних принципів права [50]; забезпечувати відшкодування збитків за порушення права ЄС національними та союзними органами; не перешкоджати дії норм європейського права; не заохочувати до порушення права ЄС в тому числі фундаментальних прав; роз'яснювати правове становище відповідно до національного права [25, р. 476-521].

Набрання чинності Лісабонським договором, та скасування, як наслідок, піларного поділу, означатиме закріплення на договірному рівні поширення застосування принципу «лояльності» на всю сферу ПСБЮ, що, проте, не вплине на специфіку застосування цього принципу в рамках кожного з колишніх «піларів». У взаємній повазі та лояльності знаходить своє вираження інший принцип – принцип «солідарності». Відповідно до частини 3 ст.1 Договору про Європейський Союз завданням Союзу є сформувати узгоджені та солідарні стосунки держав-членів та їхніх народів. Таким чином чинні установчі договори згадують про принцип «солідарності» як загальний принцип права ЄС.

Великою заслугою Лісабонського договору є запровадження принципу «солідарності» безпосередньо до сфери ПСБЮ. Так, у ст.63b Лісабонського договору зазначено, що «політики Союзу, сформульовані у підрозділі «прикордонний контроль, притулок та імміграція», та їхнє виконання належить здійснювати, керуючись принципом солідарності та справедливого розподілу відповідальності, зокрема фінансових наслідків, між державами-членами. У разі потреби, актам Союзу, ухваленим у сфері прикордонного контролю, притулку та імміграції, належить містити доцільні заходи з реалізації цього принципу».

Якщо ПСБЮ є простором в рамках якого держави-члени націлені на пошук спільних відповідей на спільні загрози, то цілком природно, що в цьому процесі держави-члени мають демонструвати солідарність одна з одною, зокрема щодо фінансового тягаря. Прикладом потреби у солідарності є захист зовнішніх кордонів ЄС, де держави-члени зіштовхуються з різними викликами та проблемами через їх різне географічне положення, що зумовлює більш значні зусилля та витрати однієї групи держав у порівнянні з іншою у забезпеченні спільних стандартів безпеки на зовнішніх кордонах ЄС.

Таким чином принцип «солідарності» у контексті ПСБЮ можна визначити, як суттєвий крок вперед щодо забезпечення системи ефективного розподілу обов'язків у зазначеній сфері - включно з використанням засобів бюджету ЄС.

Недоліком Лісабонського договору є запровадження принципу «солідарності» лише до сфери прикордонного контролю, притулку та імміграції, тобто до однієї зі складових ПСБЮ – «свободи». Адже існує також необхідність поширення цього принципу і на дві інші складові ПСБЮ, наприклад, - на боротьбу з організованою злочинністю, де одна з держав (зокрема нові держави-члени) може не мати належного оснащення для проведення розслідувань.

На думку деяких європейських дослідників ключовими принципами забезпечення ПСБЮ є не принцип солідарності, а принципи «сумлінної співпраці» та «взаємного визнання» [17, р.610-611].

Принцип «сумлінної співпраці» закріплено у частині 3 ст.3a Лісабонського договору, відповідно до якої дотримуючись принципу сумлінної співпраці, Союз та держави-члени з цілковитою взаємовигодною допомагають одна одній виконувати завдання, що впливають з Договору. Відповідно до зазначеного принципу держави-члени вживають усіх мож-

ливих заходів, загальних чи спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що виникають з Договору чи актів інституцій Союзу.

Порівняльний аналіз принципу «лояльності», зміст якого визначено чинним Договором про Європейське Співтовариство, та принципу «сумлінної співпраці», запровадженого Лісабонським договором, дає підстави зробити висновок про оперування установчими договорами та доктриною права ЄС двома різними термінами («лояльність» та «сумлінна співпраця»), які співпадають за змістом та правовим визначенням.

Щодо визнання пріоритетності принципу «взаємного визнання» (або «лояльності») у порівнянні з принципом «солідарності», на нашу думку, розмежувати ці два принципи досить складно. Зазначені принципи є настільки взаємозалежними та взаємопроникними, що надавати одному з них більшої ваги у порівнянні з іншим не варто.

Що стосується принципу «взаємного визнання», то цей принцип вперше було визначено в якості основоположного принципу однієї із свобод Внутрішнього ринку ЄС – свободи руху товарів, згодом його застосування було поширено на свободу руху осіб (а саме на систему визнання дипломів про вищу освіту) [33], а також Суд ЄС зробив можливим застосування принципу «взаємного визнання» у кримінальному праві [54].

Цікавим є той факт, що право ЄС базується в більшій мірі на «взаємному визнанні та довірі», а ніж на примусі [8]. Це твердження в повній мірі стосується методів правового регулювання ПСБЮ.

У п. 3.2 Гаазької програми зазначено, що «судове співробітництво у цивільних та кримінальних справах може бути посилене в подальшому шляхом зміцнення «взаємної довіри» та прогресивного розвитку Європейської судової культури, що базується на різноманітності правових систем держав-членів, а також єдності на основі європейського права». В основі «взаємної довіри» має лежати переконання, що усі громадяни ЄС мають доступ до судової системи, який характеризується високим рівнем якості.

З метою спрощення повного застосування принципу «взаємного визнання», Гаазька програма пропонує заснувати систему, яка б забезпечувала об'єктивну та неупереджену оцінку імплементації політик ЄС у сфері юстиції, зберігаючи при цьому повну повагу до незалежності судочинства у відповідності з існуючими європейськими механізмами. Посилення «взаємної довіри» вимагає певних зусиль щодо покращення взаєморозуміння поміж національними судовими органами та різними правовими системами. Цьому сприяють, зокрема мережі судових організацій та інституцій (наприклад, Мережа Вищих судів, або Європейська мережа судових тренінгів), які забезпечують необхідні навчальні програми обміну.

Запровадження, у висновках Європейської Ради у Тампере, «взаємного визнання», як основоположного принципу судового співробітництва у цивільних та кримінальних справах називають у доктрині права ЄС «геніальною зміною парадигм» (йдеться про заміну територіального принципу чи принципу суверенітету) [18, р. 5-36] і навіть «революцією» у судовому співробітництві держав-членів ЄС [31, р. 87-107]. Адже, на відміну від попередніх принципів, які лежали в основі судового співробітництва, принцип «взаємного визнання» зробив можливим застосування права однієї держави на території іншої. Як результат, національне право стає частиною правопорядку Європейського Союзу [5].

Водночас існує думка, що глави держав-членів ЄС домовилися про запровадження принципу «взаємного визнання», оскільки не змогли домовитися про заходи щодо гармонізації законодавства у сфері судового співробітництва у цивільних та кримінальних справах [22]. Проте запровадження принципу «взаємного визнання» не виключає потреби у гармонізації законодавства – саме їх поєднання створює передумови для створення простору юстиції в рамках ЄС. Більше того, гармонізація законодавства є важливим інструментом ефективного застосування принципу взаємного визнання.

Порівнюючи ефект взаємного визнання на Внутрішньому ринку ЄС та у сфері ПСБЮ, Сандра Левенекс наголошує, що взаємне визнання у сфері судового співробітництва не призводить до лібералізації, але зміцнює сферу урядового співробітництва [15]. Дійсно, застосування принципу взаємного визнання у судовому співробітництві не має своїм наслідком прямого лібералізаційного ефекту, але можна відзначити опосередковану лібералізацію, а саме – лібералізацію доступу до правосуддя, через спрощення транскордонного руху правових актів національних судових органів.

Відповідно до принципу «взаємного визнання» національне судочинство стає центральним актором у судовому співробітництві. Саме суддя національного судового органу є уповноважений та має обов'язок визнати рішення іноземного судового органу. Більше того, судове співробітництво – це виключна судова процедура, яка характеризується прямими контактами між суддями держав-членів ЄС. Тому судді стають самостійними акторами у міжнародній системі [21]. Таким чином, принцип «взаємного визнання» створює правову систему горизонтального співробітництва.

Вперше на договірному рівні принцип «взаємного визнання», як основоположний принцип співробітництва судів у цивільних та кримінальних справах, закріплено у Лісабонському договорі.

У частині 4 ст.61 Лісабонського договору зазначено, що «Союз полегшує доступ до правосуддя, зокрема через принцип взаємного визнання судових та позасудових рішень у цивільних справах». Крім цього, відповідно до частини 1 ст.65 Лісабонського договору «Союз розвиває судову співпрацю в цивільних справах, які мають транскордонні наслідки, на підставі принципу взаємного визнання судових рішень та рішень у позасудових справах. Така співпраця може охоплювати ухвалення заходів щодо зближення законів та підзаконних актів держав-членів». А у частині 2 тієї ж статті визначено компетенцію Ради та Європарламенту щодо запровадження заходів, спрямованих на те, щоб забезпечити, зокрема, взаємне визнання та виконання у державах-членах судових рішень та рішень у позасудових справах.

Принцип «взаємного визнання» у сфері судового співробітництва у кримінальних справах вперше згадується у частині 3 ст.61 Лісабонського договору: «Союз докладає зусиль, щоб забезпечити високий рівень безпеки через заходи з запобігання та боротьби проти злочинності, расизму та ксенофобії та заходи з координування та співпраці органів поліції, правосуддя та інших компетентних органів, а також через взаємне визнання судових рішень у кримінальних справах та, у разі потреби, зближення норм кримінального права». Відповідно до частини 1 ст.69А «судову співпрацю в кримінальних справах у Союзі слід ґрунтувати на принципі взаємного визнання вироків та судових рішень, яка має включати зближення законів та підзаконних актів держав-членів». Частина 2 ст.69А робить посилання на заходи, необхідні для спрощення взаємного визнання. Так, Європарламент та Рада можуть за допомогою директив прийняти мінімальні правила (наприклад щодо взаємної прийнятності доказів у державах членах), які мають враховувати відмінності у правових традиціях та системах держав-членів.

Однак, закріплення Лісабонським договором принципу «взаємного визнання», на думку низки європейських дослідників [30, р. 5-7], не вирішує проблеми відсутності консенсусу серед держав-членів ЄС щодо змісту та застосування цього принципу.

З метою розв'язання зазначеної проблеми Комісією було оголошено тендер на вивчення та оцінку цього принципу [26, р. 1-2]. За результатами тендеру зроблено висновок, що «відмінності у застосуванні принципу «взаємного визнання» виникають залежно від інструменту, який запроваджується». У зв'язку з тим, що інструментарій постійно змінюється, важко виробити єдиний підхід до розуміння та застосування зазначеного принципу.

На нашу думку, передумовами повного та одноманітного застосування принципу «взаємного визнання», окрім вже згаданої, взаємної довіри [7; 13; 14], є: еквівалентність (держави-члени мають визнавати правову систему одна одної, як «рівноцінно легітимну» [32, р. 909-935]); сумісність (правова система однієї держави-члена має бути сумісною з формальними правилами та процедурами іншої держави-члена; несумісність найбільш ймовірна між країнами загального та континентального права); інституційна структура підтримки [19] (необхідність існування інституційної структури, до якої звертаються національні органи у разі незабезпечення однієї чи кількох з вищезазначених умов; такими інституційними структурами є Європейська судова мережа чи Євроюст).

Одним з основних договірних зобов'язань держав-членів, відповідно до частини 1 ст.12 Договору про Європейське Співтовариство, є дотримання принципу заборони дискримінації за державною належністю. Дія принципу заборони дискримінації, відповідно до Договору, обмежена сферою застосування його положень.

Визначення принципу недискримінації було здійснене прецедентним правом ЄС [37]. Формула принципу недискримінації, або як його ще називають рівності, полягає у забороні однакового ставлення до різних ситуацій, чи різного ставлення до однакових ситуацій [40], за винятком тих випадків, коли таке ставлення є об'єктивно виправданим [53]. Практика Суду ЄС встановлює правило, відповідно до якого діяльність ЄС, в межах його компетенції, має відповідати загальним принципам права ЄС, в тому числі принципу рівності чи недискримінації [29, р. 188-201].

У доктрині права ЄС існує думка, що принцип недискримінації застосовується лише до окремих положень Договору, а саме до основних свобод Внутрішнього ринку ЄС (свобода руху товарів, осіб, послуг, капіталу та платежів) [2, р. 70-94].

Підтвердженням цієї думки є здебільшого практика Суду ЄС, що склалася в період до набрання чинності Маастрихтським договором. Так, у справі 186/87 «Кован» [41] йшлося про те, що на британського туриста було скоєно насильницький напад під-час його перебування у Парижі. Франція відмовила громадянину Великобританії у відшкодуванні шкоди, завданої нападом, на підставі того, що Великобританія не забезпечила захист відповідних інтересів громадян Франції. У своєму рішенні Суд ЄС визнав застосовним принцип заборони дискримінації, оскільки, відповідно до його позиції, британський турист виступив у ролі споживача послуг.

Цікавим є той факт, що саме положення проекту Конституції для Європи здійснили прив'язку переважного застосування принципу недискримінації до основних свобод Внутрішнього ринку ЄС. Стаття I-4 називається «Основоположні свободи та недискримінація» та складається з двох частин: в першій частині йдеться про те, що Союз гарантує вільний рух осіб, товарів, послуг і капіталу та свободу підприємницької діяльності; частина друга закріплює заборону будь-якої дискримінації на підставі державної належності.

Інша позиція закладена у положення Лісабонського договору, який не змінює формулювання ст.12 Договору про Європейське співтовариство, однак переносить цю статтю з частини I «Принципи» у частину II Договору, змінюючи назву останньої – «Недискримінація та громадянство». В такий спосіб, Лісабонський договір здійснює безпосередню прив'язку принципу недискримінації до інституту «громадянства ЄС», значно розширивши сферу застосування цього принципу. Саме громадянин ЄС та його права є чинником та кінцевою метою заснування ПСБЮ в рамках ЄС.

Варто також згадати теорію Г. Де Бурки, відповідно до якої принцип недискримінації застосовується у двох сферах - економічній, метою якої є заснування та функціонування Внутрішнього ринку ЄС, а також, як наріжний камінь європейської інтеграції загалом [10]. В останньому випадку принцип недискримінації демонструє, що цілі Союзу виходять далеко за межі економічної інтеграції та поширюються на захист європейської

соціальної моделі [16, р. 9-25], основою якої є, в тому числі, забезпечення свободи та безпеки громадян ЄС, а також усунення дискримінаційного ставлення до громадян третіх країн.

Великого значення набуває застосування у практиці Суду ЄС принципу заборони дискримінації у сфері ПСБЮ, зокрема у процесуальному праві. У справі C-323/95 «Геес»[49] йшлося про вимогу щодо забезпечення судових витрат, яка ставилася до громадян інших держав-членів, що виступали позивачами в німецьких судах. Суд ЄС постановив, що зазначені вимоги - заборонена дискримінація за державною належністю. Не менш важливим є рішення Суду ЄС у справі C-398/92 «Мунд і Фестер»[47], яке забороняє дискримінацію (на підставі державної приналежності) щодо взаємного визнання судових рішень у цивільних справах.

З метою забезпечення справедливого та недискримінаційного ставлення до громадян третіх країн Рада ЄС видала Директиву 2003/9 [35] про встановлення мінімальних стандартів для прийняття осіб, які шукають політичного притулку в державах-членах ЄС [12].

Практика Суду ЄС, яка складається в період після підписання Маастрихтського договору, вторинне право ЄС, а також зміни передбачені Лісабонським договором свідчать про тенденцію до розширення сфери застосування принципу недискримінації, зокрема тлумачення цього принципу в якості засадничого принципу заснування та розвитку ПСБЮ.

Наступний аналіз визначає принципи «здійснення компетенції Союзу у сфері ПСБЮ». «Компетенція» – це термін, який вживається для визначення рівня відповідальності за прийняття рішень у тій чи іншій сфері.

В той час, як чинні установчі договори не закріплюють жодних положень щодо класифікації компетенцій ЄС, Лісабонський договір ставить за мету визначити та кодифікувати розподіл компетенції між Союзом та державами-членами.

Лісабонський договір визначає три типи компетенції ЄС: виключна (митний союз; правила конкуренції; монетарна політика; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства; спільна торгівельна політика; укладення міжнародних угод, якщо укладення такої угоди обумовлене законодавчим актом Союзу чи потрібне для здійснення Союзом своєї внутрішньої компетенції, чи тією мірою, якою її укладення може вплинути на спільні правила чи змінити їхній обсяг); спільна (внутрішній ринок; соціальна політика в аспектах визначених Договором про функціонування ЄС; економічне, соціальне та територіальне гуртування; сільське господарство та рибальство за винятком збереження морських біологічних ресурсів; довкілля; захист прав споживачів; транспорт; транс'європейські мережі; енергетика; простір свободи, безпеки та юстиції; спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я в аспектах, визначених у Договорі про функціонування ЄС; дослідження, технічний розвиток та космічна діяльність; сфери розвитку та гуманітарна допомога); *підтримувальна, координуюча чи доповнювальна* (охорона та зміцнення здоров'я людини; промисловість; культура; туризм; освіта, професійне навчання, молодь та спорт; цивільний захист; адміністративна співпраця).

Окремо Лісабонський договір виділяє *координацію економічних політик та політик зайнятості* (держави-члени координують свої економічні політики в межах Союзу; Союз вживає заходів, що забезпечують координацію політик зайнятості держав-членів та може висувати ініціативи, щоб забезпечити координацію соціальних політик держав-членів) та спільну зовнішню і безпекову політику (компетенція Союзу охоплює всі сфери зовнішньої політики та всі питання безпеки Союзу, включно з поступовим формуванням спільної оборонної політики; держави-члени активно і беззастережно підтримують *спільну зовнішню і безпекову політику* Союзу на засадах лояльності та взаємної солідарності).

Таким чином, ПСБЮ відноситься до сфери «спільної компетенції», а це означає, що у цій сфері мають право діяти як Союз так і держави-члени. У Протоколі про здійснення спільної компетенції [59], який є невід'ємною частиною Лісабонського договору, зазначено, що «коли Союз діє у певній сфері, межі здійснення цієї компетенції охоплюють лише ті елементи, які регулюються конкретним актом Союзу, а отже - не поширюються на усю сферу». Тому держави-члени «мають право діяти у тій же сфері до тих пір поки їх законодавство не суперечить принципам та праву ЄС».

Аналіз положень зазначеного Протоколу дає підстави відзначити наділення ЄС провідною роллю у здійсненні «спільної компетенції». Однак, не варто ці положення тлумачити відокремлено від решти положень Лісабонського договору.

Відповідно до частини 1 ст.3b Лісабонського договору межі компетенції Союзу визначає принцип «надання компетенцій». Згідно з цим принципом, Союзові належить діяти в межах компетенцій, що їх, відповідно до установчих договорів, надають йому держави-члени заради досягнення цілей визначених в цих договорах. Компетенції, що їх не надано Союзові установчими договорами, залишаються за державами-членами.

Окрім принципу «надання компетенції» Лісабонський договір закріплює два інші принципи, які сприяють визначенню меж компетенції Союзу у сфері ПСБЮ – принцип субсидіарності та принцип пропорційності.

Обидва принципи визначені у чинних установчих договорах. Відповідно до частини 2 ст. 2 Договору про Європейський Союз «цілей Союзу слід досягати, шануючи принцип субсидіарності». Зміст цього принципу визначено у частині 2 ст.5 Договору про Європейське Співтовариство: «у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Співтовариство діє на основі принципу субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Співтовариства, з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів».

Своєю чергою у Лісабонському договорі робиться чітка прив'язка принципу субсидіарності та пропорційності до здійснення Союзом своєї компетенції: «Союз здійснює свої компетенції на основі принципів субсидіарності та пропорційності». Формулювання Лісабонським договором змісту принципу субсидіарності практично не відрізняється від відповідного формулювання чинного Договору про Європейське Співтовариство, за виключенням таких деталей, як заміна терміну «Співтовариство» на «Союз» (з огляду на повне скасування Лісабонським договором терміну «Співтовариство»), а також деталізація рівнів («центральний, регіональний чи місцевий»), на яких «держави-члени не можуть досягти мети запланованого заходу». Що стосується останнього нововведення, слід наголосити, що інституції ЄС будуть змушені брати до уваги регіональний рівень, який, зокрема на прикладі німецьких Земель, може демонструвати суттєву владу діяти у низці питань, які стосуються ПСБЮ.

Окрім цього, Лісабонський договір закріплює принципи субсидіарності та пропорційності безпосередньо у частині, що здійснює правове регулювання ПСБЮ. Так, ст.61В Договору згадує про роль національних парламентів у забезпеченні відповідності законодавчих пропозицій та ініціатив у сфері співробітництва поліції та судів у кримінальних справах принципу субсидіарності. Оскільки зазначена контролююча роль національних парламентів застосовується практично до всіх законодавчих ініціатив, той факт, що вона спеціально згадана у сфері ПСБЮ, може сприяти утвердженню компетенції держав-членів у зазначеному домені.

Таким чином, Лісабонський договір значно підсилює принцип субсидіарності, надаючи регіональним одиницям та об'єднанням, а також національним парламентам можливість звернення до Суду ЄС у випадку недотримання цього провідного принципу [6].

Застосування принципу субсидіарності доповнюється принципом мінімуму втручання (пропорційності) Співтовариства. Так, частина 3 ст.5 чинного Договору про Європейське Співтовариство визначає зміст принципу пропорційності (не згадуючи назви цього принципу): «будь-якій дії Співтовариства не належить виходити за межі того, чого потребує досягнення мети Договору». Єдиним нововведенням Лісабонського договору в даному випадку є посилання на «принцип пропорційності» при визначенні змісту останнього.

Практичне значення принципів субсидіарності та пропорційності полягає насамперед в тому, що вони обумовлюють необхідність наведення особливих, переконливих і вагомих підстав для виправдання та обґрунтування будь-якого втручання з боку Союзу [9, S. 2009].

Більше того, у Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності [59], доданого до Лісабонського договору, зазначено (ст.7), що обґрунтовані висновки будь-якого національного парламенту або палати цього парламенту стосовно законодавчих актів ЄС повинні бути враховані компетентними органами ЄС. З ініціативи національного парламенту або палати парламенту відповідна держава-член може оскаржити ймовірне порушення принципу субсидіарності, подавши позов до Суду ЄС проти відповідного законодавчого акта ЄС.

В такий спосіб, принципи субсидіарності та пропорційності визначають межі компетенції ЄС, наданої відповідно до принципу «надання компетенції», у сфері ПСБЮ.

Іншим, обмежувальним принципом компетенції Союзу у сфері ПСБЮ є «принцип поваги до суттєвих функцій держави», який закріплений частиною 2 ст.3а Лісабонського договору. До зазначених функцій віднесено «забезпечення територіальної цілісності держави, підтримка правопорядку та захист внутрішньої безпеки». Цей принцип лежить в основі ст.61Е Лісабонського договору, відповідно до якої положення у сфері ПСБЮ не впливають на виконання обов'язків держав-членів стосовно підтримання правопорядку та внутрішньої безпеки. Оскільки багато питань у сфері ПСБЮ прямо чи опосередковано пов'язані з публічним порядком та внутрішньою безпекою, цей принцип може стати серйозним аргументом для держав-членів проти поширення діяльності ЄС на окремі сфери ПСБЮ.

Отже, на основі здійсненого аналізу, засадничі принципи заснування та розвитку ПСБЮ слід класифікувати на: принципи, які визначають поведінку держав-членів у сфері ПСБЮ (принцип лояльності, або сумлінної співпраці, солідарності, взаємного визнання, недискримінації); та принципи здійснення компетенції Союзу у сфері ПСБЮ (принцип надання компетенції, субсидіарності, пропорційності, поваги до суттєвих функцій держави).

При цьому, не можна не наголосити на важливому значенні та ролі Лісабонського договору у визначенні вищезазначених принципів. Що стосується першої групи принципів, то Лісабонський договір не лише закріплює нові (які не визначені чинними установчими договорами) принципи у сфері ПСБЮ (принцип взаємного визнання та солідарності), але й розширює сферу застосування принципів, закріплених у чинних установчих договорах (принципу сумлінної співпраці або лояльності та принципу недискримінації).

Стосовно другої групи принципів можна стверджувати, що у положеннях Лісабонського договору щодо поділу компетенції між ЄС та державами-членами у сфері ПСБЮ закладено двоякий потенціал – посилення компетенції ЄС у зазначеному домені та, одночасно, підстави для обмеження діяльності ЄС державами-членами.

Література

1. Глобалистика: Енциклопедія. – М., 2003.
2. Гердеген М. Європейське право/Пер. з німецької. – К.: «К.І.С.», 2008.

3. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов /Под ред. Энтина Л. –2- е из. – М.: НОРМА, 2007.
4. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: підручник для студентів вищих навчальних закладів / КНУ ім.Т.Г.Шевченка. – К., 2007.
5. Муравйов В. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). – Академ-Прес. – Київ-2002.
6. Тюшка А.В. Договір про Конституцію для Європи: генезис, юридична природа, політична цінність. – К.:К.І.С., 2007.
7. Alegre, S. and M. Leaf Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon? Case Study-the European Arrest Warrant // European Law Journal. – 2004. - № 10(2). – P. 200–217.
8. Bitter S. Zwangsmittel im Recht der Europäischen Union: Geteilte Rechtsmacht in Europa, // Europa als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts / Edited by Rainer Hofmann and Stefan Kadelbach . – Hamburg, 2005.
9. Callies C. Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. - 2-Auf. – Hamburg, 1999.; Jarass H. EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union // EuGRZ. - 1994.
10. De Burca G. The Role of Equality in European Community Law // Dashwood A., O'Leary S. The Principle of Equal Treatment in EC Law. – Oxford, 2000.
11. General Report. The duties of cooperation of national authorities and courts and the Community institutions under Article 10 EC, XIX FIDE Congress. – Helsinki, 2000. - Vol.I – P.373-426, Vol. IV. – P.65-72.
12. Guild E. Seeking asylum: storm clouds between international commitments and EU legislative measures// European Law Review. – 2004. - № 29.
13. Guild, E. Crime and the EU's Constitutional Future in an Area of Freedom, Security, and Justice // European Law Journal. – 2004. - № 10(2). – P. 218-234.
14. Impalà F. The European Arrest Warrant in the Italian legal system. Between mutual recognition and mutual fear within the European area of Freedom, Security and Justice // Utrecht Law Review. – 2005. -№1(2). – P. 56-78.
15. Lavenex S. Mutual recognition and the monopoly of force: limits of the single market analogy // Journal of European Public Policy. – 2007. - №14 (5).
16. McCrudden C. The New Concept of Equality // ERA – Forum. – 2005. – Vol. 6, №3, November.
17. Muller-Graff P. Der «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Recht» im neuen Verfassungsvertrag für Europa // Festschrift für Manfred Zuleeg. – 2005. - №605.
18. Peers S. Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong? // Common Market Law Review . – 2004. - №41(5).
19. Schmidt S. Mutual Recognition as a New Mode of Governance // Journal of European Public Policy. – 2007. - № 14 (5).
20. Schmidt S. Mutual Recognition as a New Mode of Governance // Journal of European Public Policy. – 2007. - № 14 (5).
21. Slaughter A. A New World Order. - Princeton: Princeton University Press, 2004.
22. Sievers J. Managing diversity: The European Arrest Warrant and the potential of mutual recognition as a mode of governance in EU Justice and Home Affairs // Paper presented at the EUSA Tenth Biennial International Conference Montréal, Canada, 17 – 19 May 2007.
23. Tampere Special European Council, October 1999/
<http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99>.
24. Temple Lang J. Checks and balances in the European Union – The institutional structure and the «Community Method»// European Public Law. – 2006. - №12.

25. Temple Lang J. The principle of loyal cooperation and the role of the national judge in Community, Union and EEA law // ERA-Forum. – 2006. – Vol. 7, № 4, December.
26. Tender N° JLS/D3/2007/3 «Study: An analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union».
27. The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union// Brussels, 13 December 2004, 16054/04.
28. Toth A. The Oxford Encyclopedia of European Community Law. - Clarendon Press, 1990. – Vol. 1. - P. 188-201.
29. Tridim T. The General Principles of EC Law. - OUP, 1999.
30. White S. European Constitution: What is new in the Area of Judicial Co-operation in Criminal Matters and Police Co-operation // The Federal Trust for Education and Research. – 2004. - July.
31. Wichmann N. The Participation of the Schengen Associates: Inside or Outside?// European Foreign Affairs Review. – 2006. - №11.
32. Wouters, J., Naert F. Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals: An Appraisal of the EU's main Criminal Law Measures against Terrorism after 11 September // Common Market Law Review. – 2004. - № 41.
33. Директива 89/48, [1989] Official Journal L (19) 16.
34. Official Journal C 340, 10/11/ 1997.
35. Official Journal L 31, 6/2/2003.
36. Official Journal C 306/50, 17/12/2007.
37. Справа 13/63, Italy v Commission [1963] E.C.R. 165.
38. Справа 106/77, Simmenthal [1978] ECR 629.
39. Справа 47 і 48/83, Pluimveeslachterij Midden-Nederland [1984] ECR 1721.
40. Справа 106/83, Sermide SpA v Cassa Conguaglio Zucchero and others [1984] ECR 4209.
41. Справа 186/87, Kovan [1989] E.C.R. 195.
42. Справа C-2/88, Zwartveld [1990] ECR I-3367.
43. Справа C-213/89, Factortame [1990] ECR I-2433.
44. Справа C-106/89, Marleasing [1990] ECR I-4135.
45. Справа C-6/90, Frankovich [1991] ECR I-5357.
46. Справа C-146/91, Natuurbeheer en Visserij [1994] ECR I-4199.
47. Справа C-398/92, Mund&Fester [1994] E.C.R. I-467.
48. Справа C-312/93, Peterbroeck [1995] ECR I-4599.
49. Справа C-323/95, Gayes [1997] E.C.R.I-1698.
50. Справа C-274/96, Bickel, Franz [1998] ECR I-7637.
51. Справа C-149/96, Portugal v Council [1999] ECR I-8395.
52. Справа C-149/96, Portugal v Council [1999] ECR I-8395.
53. Справа C-189/01, Jippes and others [2001] ECR I-5689.
54. Об'єднані справи C-187/01 і C-385/01, Gözütok and Brügge [2003] E.C.R. I-1345.
55. Справа C-198/01, Fiammiferi [2003] ECR I-8055.
56. Справа C-105/03, Pupino [2005] ECR I-0000.
57. Справа C-173/03, Traghetti del Mediterraneo [2006] ECR I-2135.
58. Справа T-36/91, ICI [1995] ECR II-1901.
59. http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm