

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА



ВИДАННЯ РЕКОМЕНДОВАНЕ ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА
UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ КАТЕГОРІЇ «Б»

ВИДАВЕЦЬ: РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ЗАСНОВНИКИ: ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ ЦЕНТР КОНСТИТУЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ

РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ГОЛОВНІ РЕДАКТОРИ: ОЛЕНА БОРИСЛАВСЬКА, СЕРГІЙ РІЗНИК

Український часопис конституційного права має на меті створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму та поширення якісного контенту з цієї проблематики, передусім для українського читача.

ЧАСОПИС ВНЕСЕНО ДО ПЕРЕЛІКУ НАУКОВИХ ФАХОВИХ ВИДАНЬ УКРАЇНИ
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ КВ 22166-12066Р ВІД 07.06.2016 РОКУ



УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ЗМІСТ

НАУКОВІ СТАТТІ /

THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL
INTERESTS AS SUPRANATIONAL INTEGRATION PROJECT **3**

Werner Miguel Kühn

ПРОКУРАТУРА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЗАХИСТ ФІНАНСОВИХ ІНТЕРЕСІВ ЄС
ЯК НАДНАЦІОНАЛЬНОГО ІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЄКТУ *(переклад)* **36**

Вернер Мігель Кюн

ТРАНСФОРМАЦІЯ РОЗУМІННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА БЕЗПЕЧНІ ТА ЗДОРОВІ
УМОВИ ПРАЦІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ **72**

Оксана Стасів

ФІСКАЛЬНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК НОРМАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ У
СФЕРІ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ **81**

Олег Ільницький

СЛОВО МОЛОДИМ НАУКОВЦЯМ /

МОВНІ ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ТА КОРИННИХ НАРОДІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ
ОСВІТИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ДОМІРНІСТЬ ОБМЕЖЕННЯ **91**

Євген Филипець

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / **105**

УДК 341.171+34.023

doi.org/10.30970/jcl.3.2022.1



Werner Miguel Kühn

Doctorate in law, University of Kiel (CAU)
 Law clerk at the Court of Justice of the European Union. Kiel, Germany
E-mail: werner.kuhn@curia.europa.eu

THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS AS SUPRANATIONAL INTEGRATION PROJECT

Abstract | After many years of debate, the European Public Prosecutor's Office has finally become a reality. With the adoption of Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the EPPO by the Council on 12 October 2017, the competences of this new EU body have been set out, whose creation was foreseen in the EU treaties. The EPPO shares with EUROPOL and EUROJUST the particularity that primary EU law presupposes its existence, although the last two EU agencies, that happen to operate as well in the area of home affairs, have already been in existence for an extensive period of time. Contrary to the said entities, EU agencies are only established when the need for a delegation of competences to specialized bodies arises. The considerable delay in the establishment of the EPPO may be interpreted as an indicator of its contentious nature, both among the Member States at the Council, as well as among the EU institutions in the framework of the legislative procedure that led to the adoption of the founding regulation. It is particularly important to bear this aspect in mind when examining the geographical scope of the EPPO Regulation, the organizational structure of the new EU body and the powers conferred upon it. The present paper will shed light on all these subjects with the aim of explaining the advantages that the establishment of the EPPO entails for the protection of the financial interests of the EU but also the obstacles that it is likely to face in the pursuance of its mission.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, European Chief Prosecutor, European Delegated Prosecutors, EPPO Regulation, financial interests of the EU.

I. Introduction

After many years of debate, the European Public Prosecutor's Office («EPPO») has finally become a reality. With the adoption of *Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the EPPO by the Council on 12 October 2017*¹ («EPPO Regulation»), the competences of this new EU body have been set out, whose creation was foreseen in the EU treaties. The EPPO shares with EURO-POL and EUROJUST the particularity that primary EU law presupposes its existence, although the last two EU agencies, that happen to operate as well in the area of home affairs, have already been in existence for an extensive period of time. Contrary to the said entities, EU agencies are only established when the need for a delegation of competences to specialized bodies arises². The considerable delay in the establishment of the EPPO may be interpreted as an indicator of its contentious nature, both among the Member States at the Council, as well as among the EU institutions in the framework of the legislative procedure that led to the adoption of the founding regulation. It is particularly important to bear this aspect in mind when examining the geographical scope of the EPPO Regulation, the organizational structure of the new EU body and the powers conferred upon it. The present paper will shed light on all these subjects with the aim of explaining the advantages that the establishment of the EPPO entails for the protection of the financial interests of the EU but also the obstacles that it is likely to face in the pursuance of its mission.

II. The establishment of the EPPO

At the time when the European Communities provided themselves with their own resources by adopting *Council Decision 70/243/ECSC, EEC, Euratom of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources*³, concern arose about the protection of the Community's financial interests, since it did not grant the Community sanctioning power to protect them. For that reason, the Commission presented in 1976 a project to amend the Treaties related to the criminal protection of the Community's financial interests. The first initiative that opened the debate on this issue, contemplating the creation of a European Public Prosecutor, was the report «*Corpus Juris: Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*» («Corpus Juris»), delivered in 1997 by an expert group, whose main proposals would later be collected in the «*Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community, and the establishment of a European Prosecutor*», published by the Commission in December 2001. This text sought to generate a public debate on the practical repercussions of the creation of a European Public Prosecutor without intending, in any case, to create a complete and autonomous Community penal system. This is so because the Corpus Juris contemplated a mixed system, in which national and supranational elements were to be combined so that it were the Member States that would have had to apply criminal law, and not the Community itself.

The idea of creating a supranational body entrusted with the task of protecting the financial interests of the EU, as a project of regional integration, took shape at a time in which the *Treaty establishing a Constitution for Europe* was being debated. In the aftermath of the unsuccessful referenda in France and the Netherlands that brought the ratification process to an end, a period of reflection was initiated, eventually leading to the Treaty of Lisbon. This treaty took many of the basic ideas underlying the EPPO, however without specifying in detail how it would be organized and on the basis on which rules it would operate. Instead, it was assumed that these aspects would be regulated in an act of secondary EU law. Art. 86(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union («TFUE») stipulates that regulations to be adopted «shall determine the general rules applicable to the EPPO, the conditions governing the performance of its functions, the rules of procedure applicable to its activities, as well as those governing the admissibility of

¹ OJ 2017, L 283, p. 1.

² Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44, examines various aspects related to the creation and the functioning of EU agencies.

³ OJ 1970, L 94, p. 19.

evidence, and the rules applicable to the judicial review of procedural measures taken by it in the performance of its functions».

However, it is necessary to point out that the idea of creating an EPPO was not received with enthusiasm by all Member States, as some of them feared a loss of sovereignty⁴. This initial attitude is understandable given the fact the area of criminal law is traditionally connected with the notion of sovereignty. The norms of criminal law usually reflect the ethical values of a society and can therefore be considered deeply rooted in national culture⁵. Having said this, whilst it is true that the EU is obliged to respect the cultural traditions of the Member States according to Art. 3(3) TEU, the treaties leave no doubt that protecting the financial interests of the EU constitutes a legitimate objective that legislature can pursue at supranational level. Consequently, it would be logical to claim that this objective must prevail over potential national interests. This is all the more true when this diversity has the effect to actually hamper the protection of the financial interests of the EU. The principle of subsidiarity, enshrined in Art. 5(3) of the Treaty on the European Union («TUE»), according to which «*the EU shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at EU level*», would not impede such a course of action. In fact, difficulties in the protection of the financial interest of the EU were put forward as an argument in favor of the creation of the EPPO.

The EU was able to overcome the opposition of some Member States by resorting to the mechanism of enhanced cooperation laid down in Art. 20 TUE. Whilst unanimity at the Council would, in principle, have been required in order to adopt the EPPO Regulation, Art. 86(1) TFEU allows that at least nine Member States engage in such an enhanced cooperation and adopt the said Regulation. The legal consequence of resorting to such mechanism is that the EPPO Regulation only applies to the participating Member States but not to those outside of this group. The fact that Art. 86 TFEU expressly refers to the possibility of an enhanced cooperation (although it remains open in any policy area falling outside of the exclusive competences of the EU) shows that the Member States were aware of the opposition to this integration project among their ranks. Twenty Member States had initially agreed to be part of the enhanced cooperation. Since then, the Netherlands and Malta have joined it. This implies that, to date, five Member States remain outside the scope of the enhanced cooperation, namely Denmark, Hungary, Ireland, Poland and Sweden. Denmark, Ireland and the United Kingdom (before Brexit⁶) did not join the EPPO due to a derogation foreseen in Protocols N° 21 and 22 to the EU treaties that allowed these Member States to refrain from participating in the adoption of measures falling within the Area of Freedom, Security and Justice pursuant to Title V of Part Three of the TFEU. Whilst Denmark enjoys a permanent opt-out from the EU measures concerning criminal justice, Ireland, Hungary, Poland and Sweden can join at any time. Despite this situation, it is very possible that the EPPO will in practice have to seek judicial cooperation with at least some of these non-participating Member States («NPMS») and vice versa. It is worth mentioning in this context that the EPPO Regulation contains specific provisions on judicial cooperation with NPMS as well as third countries, what will be examined at a later stage in this paper.

The process leading to the actual establishment of the EPPO took some time to be completed. In that respect, it should be noted that whilst the EPPO Regulation entered into force on 31 October 2017, the EPPO did not start its operations before 1 June 2021. There are a number of reasons for this delay, mainly related to the regulatory and practical measures that had to be taken in the meantime. Firstly, the participating Member States had to adopt and publish, by 6 July 2019, the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with the *Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*⁷

⁴ Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022, p. 464.

⁵ Elholm, T., "EPPO and a common sense of justice", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 215.

⁶ Kühn, W. M., "Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 4, n° 8, 2016, p. 64, presents an analysis of the legal and political aspects of Brexit.

⁷ OJ 2017, L 198, p. 29.

(hereafter «PIF Directive») that, as will be explained in this paper, defines the material competence of this EU body. Secondly, the EPPO itself had to adopt the necessary internal legal acts, recruit staff, set up a case management system and conclude several working arrangements with national authorities and EU entities in order to ensure the proper implementation of the provisions of the EPPO Regulation.

III. Hybrid Organizational structure

The EPPO is defined by its founding regulation as «*an indivisible EU body operating as one single office with decentralized structure*». However, this short description is not enough to understand the institutional setup conceived by the EU legislator. One of the most remarkable aspects of the EPPO is its hybrid nature, as a single EU body that operates simultaneously at both the EU and the national level, which becomes evident through its organizational structure as well through its powers. Furthermore, contrary to other EU entities, the EPPO is anchored in the judicial systems of the Member States, while at the same time preserving its independence. In the interest of clarity, the organizational structure will be examined first, before looking in detail at the competences of each of the organs within the EPPO.

1. The central level

The central level of the EPPO comprises a College consisting of the European Chief Prosecutor, selected following an open call for candidates and appointed by the European Parliament and the Council of the EU for a non-renewable term of 7 years, and European Prosecutors (one from each participating Member State), appointed by their respective Member State. In October 2019, Laura Codruța Kövesi was appointed as the first European Chief Prosecutor. In July 2020, the Council appointed the 22 European Prosecutors. The College establishes so-called Permanent Chambers that steer the operations carried out at national level. The Permanent Chambers are composed of a chairperson and two permanent members. They survey the investigations and guarantee the coherence of the EPPO's activities. The number of Permanent Chambers, their composition and the division of competences take due account of the functional needs of the EPPO and is laid down in its rules of procedure. The European Prosecutors basically assume coordinating and strategic tasks. They decide within the College in coordination with the Chief Prosecutor. It is safe to affirm that the EPPO's power lies not with the European Chief Prosecutor but with the College and above all the Permanent Chambers as organizational units within the EU body. The European Chief Prosecutor can nevertheless exercise some influence and power if it manages to persuade the members of the College of a certain course of action. Furthermore, it should be mentioned that the European Chief Prosecutor, in her role as *primus inter pares*, not only assumes the said coordinating function at the College but also participates in the day-to-day work and decision-making within the Permanent Chamber it has been assigned to, as any other European Prosecutor.

The EPPO is structurally independent in terms of organization and planning, as it is not incorporated into another EU institution, agency or body. It is nonetheless accountable for its general work to the Council, the European Parliament as well as to the European Commission. Art. 7 of the EPPO Regulation imposes upon this EU body the duty to draw up and publicly issue an Annual Report on its general activities in the official languages of the institutions of the EU. It shall transmit the report to the European Parliament and to national parliaments, as well as to the Council and to the Commission. Furthermore, the European Chief Prosecutor is required to appear once a year before the European Parliament and before the Council, and before national parliaments of the Member States at their request, to give account of the general activities of the EPPO. In the latter case, the European Chief Prosecutor may be replaced by one of her two Deputy European Chief Prosecutors, who are appointed to assist it in the discharge of her duties and to act as replacement when it is absent or is prevented from attending to those duties. As any other public prosecutor, the EPPO is obliged to respect fundamental principles such as the principles of legality and proportionality as well as of due process. The European Chief Prosecutor can be dismissed only by a decision of

the Court of Justice of the European Union («CJEU»), following an application by any of the aforementioned EU institutions.

2. The decentralized level

The decentralized level is anchored in the judicial system of the participating Member State and is composed of the so-called European Delegated Prosecutors («EDPs»). Upon a proposal by the European Chief Prosecutor, the College shall appoint the EDPs nominated by the Member States. The EDPs act on behalf of the EPPO in their respective Member States and have the same powers as national prosecutors in respect of investigations, prosecutions and bringing cases to judgment, in addition and subject to the specific powers and status conferred on them, and under the conditions set out in the EPPO Regulation. The EDPs are responsible for those investigations and prosecutions that they have initiated, that have been allocated to them or that they have taken over using their right of evocation. The EDPs are also responsible for bringing a case to judgment, in particular they have the power to present trial pleas, participate in taking evidence and exercise the available remedies in accordance with national law. There are two or more EDPs in each Member State. They must be active members of the public prosecution service or judiciary of the Member States, entrusted with criminal investigations and prosecutions. The EDPs continue to exercise their duties as national public prosecutors and have therefore a double function; however, they are entirely independent from their national prosecution authorities⁸. This requirement is of particular importance, as, firstly, the status of the prosecuting authorities may vary from one national system to another (with either the judiciary or the public prosecution service assuming a prominent part) and, secondly, the public prosecution service may not enjoy the same level of independence from the executive branch of the State as the judiciary⁹.

IV. Competence and tasks

1. Supervision and instructions

The European Prosecutors are those who, from a legal and organizational point of view, supervise the investigations and prosecutions on behalf of the competent Permanent Chambers at EU level, which the EDPs are in turn responsible for in their respective Member States of origin. As a rule, a European Prosecutor is in charge of the supervision of those EDPs who stem from his Member State of origin. Only exceptionally, for example due to a high number of investigations and prosecutions, may a European Prosecutor request that the supervision of certain investigations and prosecutions in his Member State of origin be assigned to other European Prosecutors. They constitute, from a functional point of view, a junction between the central office in Luxembourg and the decentralized level in their Member States. In this role, they facilitate the functioning of the EPPO as a single office. As a rule, the EDPs are bound by the instructions given by the Permanent Chambers and the European Prosecutors. As a consequence, national rules prescribing that a public prosecutor must comply with the instructions of his national superior, should not be applicable to EDPs.

2. Material competence

Pursuant to Art. 22 of the EPPO Regulation in connection with Art. 86(1) and (2) TFEU, the EPPO is in charge of combatting criminal offences affecting the financial interests of the EU. The PIF Directive, as implemented by national law, is relevant for the determination of the material competence of the EPPO. This body can investigate cases of fraud in connection with EU funding. The latter can comprise regional funds, financial resources of the common agricultural policy or other projects financed by the EU. A focus

⁸ Petrasch, M., „Europäische Staatsanwaltschaft ante portas“, *Corporate Compliance Zeitschrift*, 3/2021, p. 128.

⁹ Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022, p. 457.

could lie on the manipulation of award procedures¹⁰. The EPPO will in particular have to investigate complex cases related to value added tax («VAT») carousel fraud. Art. 3(2) of the PIF Directive contains a definition of «*fraud affecting the EU's financial interests*», which essentially implies a damage to the EU budget inflicted by the fact of using public funds for purposes other than those specified by the law or a contract.

The efficient investigation of criminal offences punishable under EU law can make it necessary to extend the investigation carried out by the EPPO to other criminal offences punishable under national law when the latter are inextricably linked to criminal conduct causing damage to the financial interests of the EU. The EPPO is also in charge of prosecuting the violation of a criminal provision that, despite not falling within the scope of the PIF Directive, relates to the same facts. In general, competence and powers of the EPPO are far reaching. The EPPO is also competent for offences regarding the participation in a criminal organization if the focus of its criminal activity is to commit any of the offences referred to in the PIF Directive. However, the EPPO is not competent for criminal offences in respect of national direct taxes including offences inextricably linked thereto.

The EPPO Regulation contains important restrictions of the material competence. As regards VAT fraud, it states that the EPPO shall only be competent when the intentional acts or omissions defined in that provision are connected with the territory of two or more Member States and involve a total damage of at least EUR 10 million. Another restriction follows from Art. 25(2) of the EPPO Regulation, according to which where a criminal offence caused or is likely to cause damage to the EU's financial interests of less than EUR 10 000, the EPPO may only exercise its competence if the case has repercussions at EU level which require an investigation to be conducted by the EPPO; or officials or other servants of the EU, or members of the institutions of the EU could be suspected of having committed the offence. The EPPO shall, where appropriate, consult the competent national authorities or bodies of the EU to establish whether the criteria mentioned above are met. It is obvious that the provisions concerning the material competence aim at ensuring that the EPPO only intervenes if its involvement is justified by the nature and/or the gravity of the criminal offence, being the national authorities otherwise competent for investigation and prosecution.

3. Territorial competence

The EPPO is competent for the aforementioned criminal offences where such offences are committed in whole or in part within the territory of one or several Member States. A procedure initiated by a EDP or following the instructions of a Permanent Chamber is generally conducted by the EDP of the Member State in which the focus of the offence lies. In justified cases, a EDP from another Member State can be assigned, for example, when the suspected person has its habitual residence in that Member State, has the nationality of that Member State or the financial damage has been mainly produced there.

4. Initiation, termination of the investigation and prosecution

Where, in accordance with the applicable national law, there are reasonable grounds to believe that an offence within the competence of the EPPO is being or has been committed, a EDP in a Member State which according to its national law has jurisdiction over the offence shall initiate an investigation and note this in the case management system. The EPPO may be informed of those offences through a dedicated platform on its website (www.eppo.europa.eu)¹¹ but also through the intermediary of European and national institutions, including the judicial authorities already entrusted with an investigation. Once an offence has been notified to the EPPO, it has 20 days to initiate an investigation and, if an investigation is

¹⁰ Kühn, W. M., "The reform of the EEA rules on public procurement", *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2/2015, p. 150, provides an overview of the latest reform in this area of EU law.

¹¹ Members of the public are advised to go to the category "report a crime", in which they will find ample information on the criminal offences falling within the competence of the EPPO, as well as a web form to fill out if they wish to report a crime.

already being carried out at national level, the EPPO has a deadline of 5 days to exercise its right of evocation and to inform the national authorities of its decision.

When the handling EDP considers the investigation to be completed, it submits a report to the supervising European Prosecutor, containing a summary of the case and a draft decision whether to prosecute before a national court or to consider a referral of the case, dismissal or simplified prosecution procedure. The supervising European Prosecutor forwards those documents to the competent Permanent Chamber accompanied, if it considers it to be necessary, by its own assessment. The final task of the Permanent Chamber is to decide whether to bring a case to judgment or to close it. A case can be closed by a Permanent Chamber when the prosecution becomes impossible due to lack of evidence, prescription, the *ne bis in idem* principle, amnesty, immunity, etc. A possible investigation based on new facts shall remain unaffected thereby. A case is brought to court by the EDP in compliance with national law.

5. Lifting of privileges or immunities

Given that the EPPO will have to investigate and prosecute criminal offences affecting the financial interests of the EU - for example in the area of customs, VAT and public procurement, where both EU and national public servants exercise key functions - the privileges and immunities acknowledged to some high-ranking public servants might pose obstacles to the investigation. As immunities are not meant to offer impunity but rather aim at ensuring the fulfillment of a public servant's tasks by shielding him from undue interference, it is necessary that these immunities be lifted in specific cases in order to guarantee compliance with the law. The EU legislator seems to have been aware of these challenges, as Art. 29 of the EPPO Regulation provides that EPPO shall make a reasoned written request for the lifting of such privilege or immunity in accordance with the procedures laid down by respectively EU or national law.

V. Rights and procedural safeguards foreseen in EU law

1. Rights enshrined in the EPPO Regulation and harmonized minimal standards

The EPPO Regulation contains numerous rights and procedural safeguards applicable to suspects, accused persons and witnesses. The objective is to guarantee the legality of the activities carried out by this EU body as well as the strict respect of EU law. This requirement is important, as national law governs all aspects of the proceedings if not explicitly dealt with by this Regulation. More concretely, Art. 41(1) of the EPPO Regulation prescribes that these activities shall be carried out in full compliance with the rights enshrined in the Charter, including the right to a fair trial and the rights of defense. Among the rights guaranteed by the Charter that may prove relevant in cross-border investigations should be mentioned the presumption of innocence (Art. 47 of the Charter)¹², the principle of *ne bis in idem* (Art. 50 of the Charter)¹³ and the principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties (Art. 49 of the Charter)¹⁴.

Furthermore, it is worth noting that Art. 41(2) of the EPPO Regulation refers to procedural rights that are already foreseen in a number of EU Directives:

- Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings¹⁵;
- Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings¹⁶;

¹² CJEU order of 12 February 2019 in case C-8/19 PPU, RH, EU:C:2019:110.

¹³ CJEU judgment of 26 February 2013 in case C-617/10, Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105.

¹⁴ CJEU judgment of 20 March 2018 in case C-524/15, Menci, EU:C:2018:197, paragraph 55.

¹⁵ OJ 2010, L 280, p. 1.

¹⁶ OJ 2012, L 142, p. 1.

- Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty¹⁷;
- Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings¹⁸;
- Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings¹⁹.

By referring to these Directives, the EU legislator recalls that minimum standards for procedural rights of suspects or accused persons apply in all Member States²⁰. Consequently, it would be logical to assume that the differences in legislation from one Member State to another will not be particularly striking given the degree of harmonization that currently exists. However, it cannot be ruled out that these procedural rights might not be implemented entirely or correctly in all national legal systems. In such a case, the reference to the aforementioned Directives would allow suspects and accused persons to invoke those rights directly against the EPPO. It can be expected that the precise scope of the procedural rights guaranteed by EU law will be a contentious issue that will require a clarification by the CJEU by way of preliminary rulings pursuant to Art. 267 TFEU²¹. The interpretation given by the CJEU to the procedural rights guaranteed in other EU legal instruments that fall within the domain of judicial cooperation in criminal matters could be useful as well. It should not be forgotten in this context that the *Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States* provides for procedural safeguards such as the *ne bis in idem* principle that qualifies as a ground for mandatory non-execution of a European arrest warrant²². In the same vein, Art. 11 of the aforementioned Framework Decision guarantees the right of access to information for the requested person by demanding that he be informed of the warrant, its contents and of his entitlement to legal representation by the issuing Member State. The said principles as well as other concepts inherent to this domain as a whole should be interpreted uniformly in the interest of consistency.

The relation between the rights guaranteed by the aforementioned Directives and those foreseen in the EPPO Regulation is likely to be another matter of contention when interpreting EU law, in particular where there is an overlap of their material scope. To mention an example, Art. 41(2)(b) of the EPPO Regulation refers to the right of information and access to the case materials, as provided for in Directive 2012/13/EU, while also laying down the conditions of access to the «case file», which in turn is defined in Art. 45 of the EPPO Regulation. A potential conflict could arise if there were to be a contradiction between the provisions of Directive 2012/13/EU and those of the EPPO Regulation, thus requiring a clarification as to which provisions prevail in a concrete case. In that regard, it must be pointed out that, on the one hand, Art. 45(2) of the EPPO Regulation states that «*access to the case file shall be granted by the handling EDP in accordance with the national law of that Prosecutor's Member State*», which implies that Directive 2012/13/EU might be relevant in so far as it imposes certain requirements on national law. As a matter of fact, Recital 31 of Directive 2012/13/EU lists some of the materials that may be contained in a case file (documents, photographs and audio as well as video recordings).

¹⁷ OJ 2013, L 294, p. 1.

¹⁸ OJ 2016, L 65, p. 1.

¹⁹ OJ 2016, L 297, p. 1.

²⁰ Martin-Vignerte, E., "Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations", *ERA Forum*, Trier 2020, p. 503.

²¹ See, for example, CJEU judgments of 12 March 2020 in case C-659/18, VW (Right of access to a lawyer in the event of non-appearance), EU:C:2020:201; of 23 November 2021 in case C-564/19, IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), EU:C:2021:949.

²² Kühn, W. M., "Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, n°12, 2007.

On the other hand, attention should be drawn to the fact that Art. 45(1) of the EPPO Regulation specifies that «*the case file shall contain all the information and evidence available to the EDP that relates to the investigation or prosecution by the EPPO*». Questions could therefore be raised as regards the precise content of the «case file» to be made accessible to a suspect or a person accused in criminal proceedings. An answer could only be given by means of a systematic interpretation. Given the fact that Directive 2012/13/EU, firstly, imposes general requirements for criminal proceedings and, secondly, was adopted prior to the adoption of the EPPO Regulation that introduces specific provisions, it would be reasonable to assume that those conflicts would have to be solved by relying on the rule of interpretation *lex specialis derogat legi generali*. As a result, the provisions of the EPPO Regulation will have to prevail over those Directive 2012/13/EU if they contain specific rules as to how to implement the procedural right in question. An interpretation by the CJEU would be welcome, since a solution to these questions might not be always easy to find.

2. The European Convention on Human Rights

Where the case law of the CJEU does not provide sufficient guidance as to how to interpret the provisions of the EPPO Regulation requiring this EU body to handle criminal proceedings in compliance with the rule of law, in particular with the principles of due process, the case law of the European Court of Human Rights («ECtHR») is likely to fill those gaps. This concerns in particular the admissibility of evidence, an aspect that has been the subject of abundant case law under Art. 6(1) of the ECHR. Whilst Art. 37(1) of the EPPO Regulation states that evidence presented by the prosecutors of the EPPO or the defendant to a court shall not be denied admission on the mere ground that the evidence was gathered in another Member State or in accordance with the law of another Member State, it is not difficult to imagine circumstances that might potentially raise questions as to whether the evidence obtained in an investigation may be used in court. After all, Art. 37(2) of this Regulation recognizes the freedom of national courts to assess the weight of the evidence presented by the defendant or the prosecutors of the EPPO.

Consequently, there is a risk that national courts might develop different views on that respect. Furthermore, it is worth noting that Recital 80 recalls that national courts may apply «*the fundamental principles of national law on fairness of the procedure that they apply in their national systems*». The risk of a lack of uniformity as regards the admissibility of evidence might be contained by the minimum standards set by Art. 6(1) of the ECHR, as interpreted by the ECtHR. In the interest of completeness, it is worth recalling that these minimum standards would apply as well in circumstances in which the Member States were to «implement EU law», within the meaning of Art. 51 of the Charter, since these standards are recognized as having the status of general principles of EU law, according to Art. 6(3) TEU²³, despite the fact that the EU has not yet acceded as a contracting party to the ECHR²⁴ and therefore the latter does not constitute a legal instrument which has been formally incorporated into EU law²⁵.

²³ Kühn, W. M., “Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 6, n^o. 12, 2018, p. 175.

²⁴ In its Opinion 2/13 of 18 December 2014, EU:C:2014:2454, adopted pursuant to Art. 218(11), the CJEU concluded that the draft agreement on the accession of the EU to the ECHR was not compatible with Art. 6(2) TEU or with Protocol (N^o 8) relating to Art. 6(2) TEU on the accession of the EU to the ECHR.

²⁵ CJEU judgment of 20 March 2018 in case C-524/15, Menci, EU:C:2018:197, paragraph 22.

3. Procedural rights available under the applicable national law

Last but not least, it should be mentioned that according to Art. 41(3) of the EPPO Regulation, suspects and accused persons as well as other persons involved in the proceedings of the EPPO «shall have all the procedural rights *available to them under the applicable national law*», including the possibility to present evidence, to request the appointment of experts or expert examination and hearing of witnesses, and to request the EPPO to obtain such measures on behalf of the defense. In other words, national law is likely to function as an additional «safety net» in the sense that it will guarantee protection in all aspects not dealt with by the EPPO Regulation. Furthermore, national legislation might potentially guarantee procedural rights that are not foreseen in EU law or the law of other Member States. More interestingly, national legislation might even offer more advantageous rights, which is not per se ruled out as long as it does not compromise the primacy, unity and effectiveness of EU law²⁶. Given the fact that the issue as to how multiple sources of fundamental rights interact is far from being resolved²⁷, it can be expected that the CJEU will be called upon to defuse potential conflicts between EU law and national law related to the scope of protection, as it has already been the case in the past.

4. Data protection rules

The EPPO necessarily processes personal data in order to fulfil its mission. This is in particular the case when the EPPO transmits to other public entities personal data that has been collected during its investigations. The EPPO Regulation provides a set of data protection rules for operational purposes, so that this EU body does not need to rely on *Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data*²⁸. However, an important exception applies to data processed for administrative purposes, such as human resources, budget and security related purposes. As a result, the EPPO's legal framework distinguishes between two main purposes of processing, namely operational and administrative, each of them with separate sets of rules. Whether the personal data in question is processed for operational or administrative purposes has consequences on a number of aspects, such as how and where the personal data is processed, for how long, whom it may be shared with, but also as regards the rights of data subjects and the reasons why they may be restricted.

According to the data protection rules laid down in the EPPO Regulation, personal data may only be used in compliance with EU law, in other words, processed lawfully and fairly, collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a manner incompatible with those purposes. In order to ensure the efficient, reliable and uniform surveillance of the respect of the legal obligation, competences are conferred on the European Data Protection Supervisor («EDPS»)²⁹. It can advise the EPPO and exercise control of the latter's activities that prove relevant for the protection of personal data. It is important noting in this context that the EDPS is expected to monitor the personal data processing according to the EPPO's special data protection regime³⁰.

²⁶ CJEU judgment of 26 February 2013, in case C-399/11, Melloni, EU:C:2013:107, paragraph 60.

²⁷ Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », *Nouvelle bibliothèque de thèses*, vol. 120, 2021, p. 250.

²⁸ OJ 2018, L 295, p. 39.

²⁹ EDPS, *Interpretation of the EPPO Regulation in view of EPPO's supervision by the EDPS*, report of 12 April 2021, provides an overview of the data protection rules applied by the EPPO.

³⁰ De Hert, P./Papakonstantinou, V., «Data Protection and the EPPO, *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(1), p. 38.

5. Procedural rights in the cases involving non-participating Member States and third countries

It is necessary to stress that the above explanations apply first and foremost to cross-border cases involving Member States that participate in the enhanced cooperation on the establishment of the EPPO. As will be explained further in this paper, the EPPO is supposed to cooperate as well with NPMS and third countries, which poses certain challenges for the protection of procedural rights. However, that does not mean that a suspect or an accused person will be totally deprived of procedural rights. The degree of protection might nonetheless vary depending if a case involves a NPMS or a third country, as shall be explained hereafter. Although Art. 41 of the EPPO Regulation, the cornerstone of the protection of procedural rights under this legal act, would not formally apply to a NPMS, there is little doubt that the consequences for the protection of procedural rights in criminal proceedings would not be entirely different, as a NPMS would in any case be bound by the Charter and the Directives harmonizing national legislation referred to above by virtue of its status as EU Member State. Merely those procedural guarantees explicitly enshrined in specific provisions of the EPPO Regulation would not apply. In addition, it can be maintained with certainty that the NPMS would have to respect the procedural rights guaranteed by other EU legal instruments of judicial cooperation already mentioned in this paper, such as those regulating the European arrest warrant and the European investigation order.

In the event that those legal instruments should exceptionally not apply to the NPMS in question, the *Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union*³¹ could be invoked, which however provides very limited safeguards, namely the respect for basic principles of the Member State's national law and compliance with the ECHR. In this context, it must be borne in mind that the minimum standards of protection in criminal proceedings set by Art. 6(1) of the ECHR that every Member State ought to comply with would apply. The situation would only be considerably different if a third country were to be involved, depending on whether it is a party to the ECHR or not. Should this not be the case, merely the procedural rights guaranteed in the domestic legislation of that third country would apply, probably in implementation of international human rights agreements into domestic law. An example would be the *International Covenant on Civil and Political Rights*, whose Art. 14 recognizes and protects a right to justice and a fair trial. Art. 15 of the said covenant prohibits prosecutions under ex post facto law and the imposition of retrospective criminal penalties, and requires the imposition of the lesser penalty where criminal sentences have changed between the offence and conviction. Given that the said human rights essentially mirror those protected under the ECHR, it cannot be ruled out that an equivalent protection will be guaranteed.

6. Mechanisms of control and legal remedies

The mechanisms of control and the legal remedies provided for in the EPPO Regulation shall be briefly mentioned in connection with the procedural safeguards that suspects and accused persons may invoke in criminal proceedings. According to its Art. 42(1), procedural acts of the EPPO that are intended to produce legal effects vis-à-vis third parties shall be subject to review by the competent national courts in accordance with the requirements and procedures laid down by national law. The same applies to any failures of the EPPO to adopt procedural acts which are intended to produce legal effects vis-à-vis third parties and which it was legally required to adopt under this Regulation. Due to the importance of legal review for the safeguard of the rule of law in criminal proceedings, its various modalities shall be examined more closely hereafter in a dedicated chapter.

³¹ OJ 2000, C 197, p. 3.

VI. Legal review

The respect of the rule of law, one of the values that the EU is founded on, as stated in Art. 2 TEU, requires that the acts adopted by the EPPO be subject to legal review. Art. 47 of the Charter and Art. 19 TEU guarantee, *inter alia*, the right to an effective legal remedy and the right to an independent and impartial tribunal previously established by law, as regards the protection of the rights and freedoms guaranteed by EU law³². The exclusion of such a review would therefore be not only a direct attack on the rule of law but would challenge the obligation of the EU to uphold fundamental rights, as enshrined in the ECHR and the Charter. It is worth recalling in this context that the EU still benefits from the so-called «Bosphorus presumption», developed in the case law of the ECtHR³³, according to which when a Member State implements its obligations arising from the membership in the EU, the Member State is presumed acting in compliance with the ECHR, provided that the protection of fundamental rights in the EU is equivalent to that provided by the ECHR. In that respect, Art. 52(3) of the Charter specifies that in so far as the Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the ECHR, the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the ECHR. EU law may nevertheless provide more extensive protection. When it comes to providing legal review of acts adopted by the EPPO, the question of jurisdiction is a particularly sensitive and complicated one due to its hybrid nature. Reference has already been made to Art. 42(1) of the EPPO Regulation that confers on national courts the power to exercise judicial review of those procedural acts of the EPPO that are intended to produce legal effects vis-à-vis third parties. In other words, although established as a supranational EU body, for the purposes of judicial review, the EPPO acts as a national body. As a result, the role of the national judge in guaranteeing effective legal protection in the areas of operation of the EPPO is crucial³⁴.

An aspect that must be examined more closely is the jurisdiction assigned to the CJUE, given the fact that the EPPO is an «*indivisible EU body*», according to Art. 8(1) of this Regulation, after all and, consequently, subject to its jurisdiction unless otherwise regulated by EU law. It should be recalled in this context that, pursuant to Art. 19(1) TEU, the CJEU «*shall ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed*». These competences are laid down in paragraphs 2 to 8 of Art. 42 of the Regulation and require further scrutiny. Before going into details, it is safe to affirm that the role of the supranational judge remains residual. In any case, the supranational judge appears to play a less prominent part than the one assigned to his national counterpart when it comes to legal review. The EPPO Regulation provides that the CJEU has jurisdiction, under Art. 267 TFEU, to give preliminary rulings concerning the validity of procedural acts of the EPPO, in so far as such a question of validity is raised before any court or tribunal of a Member State directly on the basis of EU law. Furthermore, the CJEU has competence with regard to the interpretation or the validity of provisions of EU law, including the EPPO Regulation, and the interpretation of Art. 22 and 25 of this Regulation in relation to any conflict of competence between the EPPO and the competent national authorities. Moreover, the decisions of the EPPO to dismiss a case, in so far as they are contested directly on the basis of EU law, are subject to judicial review before the CJEU, in accordance with Art. 263(4) TFEU. The CJEU is also competent for compensation for damage caused by the EPPO, for arbitration based on clauses contained in contracts concluded by the EPPO, and for disputes concerning staff-related matters. Its jurisdiction encompasses the dismissal of the European Chief Prosecutor or European Prosecutors as well. Last not least, the judicial review of the CJEU covers decisions related to data protection, the right of public access to documents, decisions dismissing EDPs or any other administrative decisions.

The first case pending before the CJEU and concerning the interpretation of the EPPO Regulation is a reference for preliminary ruling lodged on 25 April 2022 in Case C-281/22, GK and Others³⁵, by which

³² See CJEU judgment of 16 February 2022 in case C-156/21, Hungary v Parliament and Council, EU:C:2022:97, paragraph 157.

³³ See ECtHR judgment of 30 June 2005, Bosphorus Airways v Ireland, application n° 45036/98.

³⁴ Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », *Nouvelle bibliothèque de thèses*, vol. 120, 2021, p. 374.

³⁵ OJ 2017 L 283, p. 1.

the Oberlandesgericht Wien (Vienna Higher Regional Court, Austria) seeks clarification as to the extent of judicial review if it comes to cross-border investigations within the EPPO regime. In the case at issue, the Austrian court has to decide on appeals by natural and legal persons who were subject to searches in Austria. Investigations were conducted by the EDP in Munich, Germany (handling EDP), who sought assistance from his colleague in Austria (assisting EDP). The appellants contested the coercive measures in Austria as being inadmissible due to the lack of suspicion and proportionality and due to the infringement of fundamental rights. According to the referring national court, Arts. 31(3) and 32 of the EPPO Regulation are unclear as to which extent Austrian courts can verify the measure under their national law. On the one hand, it could be argued that the courts in the assisting Member State (in the case at hand, Austria) are not limited to a formal review, but must also verify the substantive provisions of this Member State. On the other hand, this would mean, according to the referring court, that cross-border investigations carried out under the EPPO Regulation might be more cumbersome than approving a measure in accordance with the EU's instruments on mutual recognition, notably the European investigation order. The referring national court also poses the question as to which extent decisions taken by courts in the Member State of the EDP handling the case (in the case at hand, Germany) must be recognized. The appellants, the Austrian EDP, the governments of Austria, France, Germany, the Netherlands and Romania as well as the Commission have submitted written observations. A date for the hearing has not yet been announced.

This pending case raises interesting legal questions as regards the scope of judicial review and the extent to which the principle of mutual recognition of judicial decisions applies in the Area of Freedom, Security and Justice³⁶. For the sake of completeness, it should be pointed out that whilst there have already been a few cases before the General Court involving the EPPO, these cases only concerned the legality of the appointment of certain European Prosecutors and EDPs. More specifically, the candidates applying for these positions saw their applications rejected and therefore either requested interim measures against the decisions appointing the more successful competitors or the annulment of these decisions by the General Court³⁷. However, to this date, none of these actions has been successful, an appeal filed before the CJEU having even been withdrawn. Given that these cases are not particularly interesting from a legal point of view, as they rather concern questions of procedure, it is advisable to await the Advocate General's Opinion and the CJEU's judgment in the aforementioned Austrian case in order to gain insight into how this jurisdiction assesses the legal nature of the EPPO.

VII. Issues arising from the interaction with national law

Rather than a supranational body that applies exclusively EU law, the EPPO comes across as a hybrid entity that relies extensively on national law in order to achieve its objectives. Indeed, whilst the PIF Directive (as transposed in national law) determines the criminal offences to be prosecuted and the EPPO Regulation lays down the competences and duties of this EU body, matters of criminal procedure are mainly determined by national law. Indeed, Art. 5(3) of the EPPO Regulation specifies that, as far as investigations and prosecutions on behalf of the EPPO are concerned, national law shall apply «*to the extent that a matter is not regulated by this Regulation*». In addition, it is clear that the factual power of the EPPO consists in the coordination that takes place within the Permanent Chambers, while the frontline powers rest with the EDPs who remain deeply embedded in their national criminal justice systems. Against this background, it is safe to claim that the drafters of the EPPO Regulation have obviously envisaged keeping interference in the procedural autonomy of the Member States to a minimum.

³⁶ Kühn, W. M., "The Principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution", *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol 47, n° 140, 2014, p. 449, explains the origins of the principle of mutual recognition of judicial decision in US constitutional law.

³⁷ GC orders of 23 February 2022 in case T-603/21 R, WO/EPPO, not published, EU:T:2022:92; of 13 June 2022 in case T-334/21, Mendes de Almeida/Council, EU:T:2022:375.

1. The EU legislator's choice in favor of an intergovernmental model

This is particularly obvious for the decentralized structure that, as already mentioned, includes a College consisting of the Chief Prosecutor and European Prosecutors from each participating Member State. The model initially conceived in the Commission's proposal³⁸ envisaged a more centralized, vertical and hierarchical setup with a European Public Prosecutor on the top and EDPs located in the Member States. Pursuant to the Commission's proposal, the EDPs would be in charge of the investigations and prosecutions under the direction and supervision of the European Public Prosecutor. The legislative history leading to the adoption of the EPPO Regulation shows that the Member States opposed this model on the grounds of an alleged breach of the principle of subsidiarity. For that reason, despite the Commission's insistence in keeping the model suggested, the proposal was modified in favor of the current one that has a clear intergovernmental setup³⁹. Indeed, the EPPO Regulation confers the real power not on the European Chief Prosecutor but on the College. Likewise, it should be recalled that the Permanent Chambers in charge of taking case-related decisions are dominated by prosecutors appointed as representatives of their Member States. Whilst the European Chief Prosecutor can be outvoted in the College, it can still exercise some influence, provided that it has the necessary support of the other members⁴⁰.

From an analytical point of view, it is legitimate to ask whether the College structure that underlies the current model is, to some extent, a remnant from pre-Lisbon times, when cooperation in criminal matters would follow an intergovernmental approach⁴¹. The creation of a more centralized and hierarchical structure, with the Chief Prosecutor (or the «European Public Prosecutor», according to the terminology used in the proposal) may have been more in line with the changes that the EU treaties have undergone in the past decade. On the other hand, it could be argued that the creation of a College composed of public prosecutors of every Member State, each of them being familiar with the legal and factual situation in their respective Member States, has the advantage of guaranteeing, firstly, a sense of ownership over the investigations and, secondly, the necessary accountability for the results obtained in those investigations. Indeed, it is hard to imagine how a rather small, centralized unit based in Luxembourg could have possibly steered investigations in the whole territory of the EU. Against that background, the approach followed by the EU legislator appears to have been a sensible one.

2. The institutional anchoring of the European Delegated Prosecutors in the national judicial systems

Whilst the fact that EDPs are anchored in the judicial system of their Member States may have some advantages for the performance of their tasks, such as proximity to the place in which the criminal offences have been committed, as well as knowledge of the procedural possibilities a prosecutor has, certain aspects give nonetheless rise to criticism. This is, for instance, the case for the «dual hat» that EDPs are obliged to wear, according to Art. 13(3) of the EPPO Regulation. This provision states that the EDPs may also exercise functions as national prosecutors, to the extent that this does not prevent them from fulfilling their obligations under this Regulation. It could be argued that it might be difficult in practice for a EDP to exercise

³⁸ Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM (2013) 534 final (July 17, 2013).

³⁹ Weyembergh, A./Briere, C., "Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)", European Parliament, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for internal policies, Policy Department C (Citizen's rights and constitutional affairs), Brussels 2016, p. 8, explain that the overall analysis of the EPPO Regulation "reveals a number of weaknesses and shortcomings", most of them being "the direct or indirect result of the Member States' willingness to renationalize the EPPO as much as possible, and to keep the strongest control possible over its activities".

⁴⁰ Wade, M., "The EPPO and the pitfalls of actuarial justice", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 270.

⁴¹ Ligeti, K., "The structure of the EPPO: features and challenges", *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27, n° 1, p. 40.

his functions as a «part-time EU public prosecutor» and that a EDPs' duties towards the EPPO risk being neglected. This might be the reason why some Member States have already decided against this option.

The aforementioned provision tries to cater for this issue by specifying that the EDPs shall inform the supervising European Prosecutor of such functions. In the event that a EDP at any given moment is unable to fulfil his functions as a EDP because of the exercise of such functions as national prosecutor, he shall notify the supervising European Prosecutor, who shall consult the competent national prosecution authorities in order to determine whether priority should be given to their functions under this Regulation. The European Prosecutor may propose to the Permanent Chamber to reallocate the case to another EDP in the same Member State or that he conduct the investigations himself in accordance with Art. 28(3) and (4) of the EPPO Regulation. It remains to be seen how these provisions will be applied in practice and whether they are enough to ensure that the «double responsibility» borne by the EDPs does not compromise their efficiency.

3. The incomplete harmonization of substantive criminal law

As already mentioned, the material competence of the EPPO is defined by a reference to the PIF Directive, which aims at harmonizing the substantive criminal law of the Member States in a specific area. This entails, by definition, leaving a certain margin of maneuver to the Member States as to how they implement the PIF Directive. In addition, it is worth drawing the attention to the fact that Art. 1 of this Directive states that it «establishes *minimum rules* concerning the definition of criminal offences and sanctions with regard to combatting fraud and other illegal activities affecting the EU's financial interests», which means that the Member States may adopt stricter rules with a view to protect the said interests⁴². The diversity of definitions that may arise from this significant leeway granted to national legislature might prove incompatible with the principle *nullum crimen sine lege*, enshrined in Art. 49(1) of the Charter, according to which «no one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national law or international law at the time when it was committed.» This provision, that corresponds to Art. 7 of the ECHR, is an expression of the rule of law and, as such, is of paramount importance in the area of criminal law.

Against this background, it cannot be ruled out that this legal issue might be raised in the framework of criminal proceedings. Whilst the harmonization of substantive criminal law might still be an issue for some Member States concerned about a potential loss of sovereignty, such an approach should nevertheless be contemplated in the future in order to prevent a possible scenario in which the compatibility of the EPPO Regulation with primary law might be questioned before the CJEU, for example in the framework of a preliminary ruling procedure, pursuant to Art. 267 TFEU. In this context, it should not be forgotten that, according to Art. 5(1) of this Regulation, the EPPO shall ensure that its activities respect the rights enshrined in the Charter. Given that the issue of compliance with fundamental rights has the potential to undermine the legitimacy of the EPPO and, ultimately, to hamper its functioning, it should be addressed with priority.

4. Diversity of national procedural rules

In view of the fact that the EPPO relies for its investigations and prosecutions on provisions of national law in so far as a matter is not regulated by the EPPO Regulation, differences in national procedural rules might make the investigation and the prosecution of crimes less predictable. Those differences might affect various aspects of the procedure, such as the admissibility of evidence and the availability of legal remedies, with consequences for the safeguard of the rights of the defendants. Indeed, the lack of clarity

⁴² Lažetić, G., "A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO", *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 191, explains that the view that the EU criminal justice system is far from harmonized and that it strongly depends on its interaction with the national legal systems of the Member States needs to be accepted.

might prove detrimental to this objective, as the suspects have a right to know the applicable rules. Moreover, the potential existence of more favorable procedural rules in some Member States is likely to increase the risk of «forum shopping» in favor of the EPPO. In order to prevent an arbitrary choice of forum, the EPPO regulation sets out certain rules. Art. 5(3) stipulates that, unless otherwise specified, the applicable law is the law of the Member State of the EDP handling the case. Art. 26(4) states that, as a principle, a case shall be initiated and handled by the EDP from the Member State where the focus of the criminal activity is or, in case of connected offences, by the EDP from the Member State where the bulk of the offences was committed. A deviation from this rule is allowed, however only under strict conditions. More concretely, it should be duly justified taking into account the criteria listed in order of priority, i.e. residence and nationality of the suspect/accused and place where the main financial damage occurred.

Art. 37 of the EPPO Regulation states that evidence presented by the prosecutors of the EPPO or the defendant to a court shall not be denied admission on the mere ground that the evidence was gathered in another Member State or in accordance with the law of another Member State. This provision promotes a principle of «free movement of evidence» across the EU, based on a mutual recognition of evidence, which is fully consistent with the overarching concept of an Area of Freedom, Security and Justice, as foreseen in the EU treaties. However, it is worth noting in this context that Recital 80 introduces an important caveat by stating that the said principle applies «*provided that the trial court considers its admission to respect the fairness of the procedure and the suspect or accused person's rights of defense under the Charter.*» Furthermore, it should be pointed out that the same recital specifies that it «*in respecting the different legal systems and traditions of the Member States as provided for in Art. 67(1) TFEU, nothing in this Regulation may be interpreted as prohibiting the courts from applying the fundamental principles of national law on fairness of the procedure that they apply in their national systems.*» It follows from this clarification regarding the interpretation to be given to the EPPO Regulation that the powers of the prosecutors are again limited by national law in so far as the EPPO is obliged to verify that the applicable rules on procedure do not prevent the admission of evidence. The possibility that there might be important differences in that respect among the Member States is liable to affect the efficiency of the EPPO's prosecution in cross-border cases. A possible solution to this issue would be for the EU legislator to adopt Directives aimed at harmonizing the national rules on the admission of evidence.

5. Use of autonomous concepts with a view to address the reality of national law

Where the EPPO Regulation does not specifically refer to national rules⁴³, declaring them applicable, but rather uses autonomous concepts of EU law, the EPPO faces the challenge of having to «translate» those concepts into the terminology of national law. Despite the fact that the EPPO Regulation is directly applicable in the legal systems of all Member States, according to Art. 288 TFEU, the EU legislator appears to have opted for framing a number of concepts in sufficiently open and general terms in order to allow the EPPO and its aides at the decentralized level to identify the equivalent concepts in national law. This approach often used in EU legislation is a response to the diversity of legal systems and the impossibility of harmonizing the entirety of national rules by means of Directives⁴⁴. As such, it can be used to refer to public authorities, procedures⁴⁵, specific legal statuses and other concepts of criminal procedure likely to exist in

⁴³ See CJEU judgment of 22 June 2021 in case C-439/19, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), EU:C:2021:504, paragraph 81, in which the case-law is reproduced, whereby terms of a provision of EU law which makes no express reference to the law of the Member States for the purpose of determining its meaning and scope must normally be given an autonomous and uniform interpretation throughout the EU.

⁴⁴ See CJEU judgment of 24 November 2020 in case C-510/19, Openbaar Ministerie (Faux en écritures), EU:C:2020:953, regarding the concept of «executing judicial authority» within the meaning of Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant.

⁴⁵ An example is the recourse to «simplified prosecution procedures» pursuant to Art. 40 of the EPPO Regulation if the applicable national law provides for such a procedure aiming at the final disposal of a case on the basis of terms agreed with the suspect. The

one way or another in all (or at least in most) Member States. It is also a way to ensure that the provisions of the EPPO Regulation be applied effectively notwithstanding this legislative diversity. It is logical that the use of autonomous concepts of EU law requires a uniform interpretation, a task that would primarily fall within the responsibility of the EPPO as the authority in charge of applying the EPPO Regulation, obviously under the control of the CJEU as the supreme interpreter of EU law. In addition, it seems necessary from a practical point of view to adopt implementing rules at national level, specifying those autonomous concepts, or at least to develop certain administrative guidelines explaining what the equivalent concepts of national law would be, hereby allowing national authorities to better understand the provisions of the EPPO Regulation. Such an approach would be consistent with EU law, as it would not undermine its primacy and direct effect.

6. Sentencing and sanctions

Whilst the EPPO is in charge of the prosecution of crimes, sentencing and sanctions remain the exclusive competence of national courts, which will decide in each case based on national law. Art. 325(1) and (2) TFEU, which is a directly applicable provision, merely lays down general requirements by obliging the Member States «to counter illegal activities affecting the financial interests of the EU through effective and deterrent measures, and to take the same measures to counter fraud affecting the financial interests of the EU as they take to combat fraud affecting their own financial interests»⁴⁶, hereby essentially declaring the principles of effectiveness and equivalence applicable to the area of criminal justice. These principles certainly set limits to the procedural and institutional autonomy of the Member States in the interest of a more effective enforcement of EU law at national level⁴⁷.

However, their main disadvantage is that compliance can often only be verified retrospectively and on a case-by-case basis in the framework of court proceedings. They cannot be considered an appropriate substitute for non-existing precise requirements in EU legislation, despite the groundwork laid with the adoption of the PIF Directive, which establishes minimum rules concerning sanctions. This circumstance might have as a consequence that some offences will be sanctioned more severely or leniently in some Member States than in others. For example, an offence might be sanctioned by imprisonment in one Member State and by a simple administrative fine in another one. Although legally possible given the great diversity of legal traditions and ethical views throughout the EU, as well as due to the absence of more advanced harmonization in this area, this divergent judicial practice might be hard to justify from a perspective of material justice.

For that reason, it cannot be ruled out that the EPPO might, in the long term, attempt to influence the sanction and the sentencing by requesting sentences of a specific severity or through plea-bargaining, where it is permitted. The EPPO might as well request from the national court to apply a specific sanction foreseen in guidelines reflecting the judicial practice of certain Member States and the CJEU case law in fraud cases⁴⁸. It is likely to assume that the EPPO will strive to achieve a certain degree of coherence with a view to raise awareness of the gravity of the prosecuted offences and to create the necessary deterrent effect. This development will certainly depend on the EPPO's ability to implement a prosecution strategy across the EU.

EPPO Regulation refers to the criteria that the Permanent Chamber has to take into account when deciding to apply such a simplified procedure (seriousness of the offence, willingness of the suspected offender to repair the damage caused) and allows the College to adopt guidelines on the application of these criteria.

⁴⁶ CJEU judgment of 5 December 2017 in case C-42/17, M.A.S. und M.B., EU:C:2017:936, paragraph 30.

⁴⁷ CJEU judgment of 17 January 2019 in case C-310/16, Dzivev a.o., EU:C:2019:30, paragraph 30.

⁴⁸ Elholm, T., "EPPO and a common sense of justice", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 224.

VIII. Cooperation

1. The cooperation with other EU bodies

The EPPO may establish and maintain cooperative relations with institutions, bodies, offices or agencies of the EU in accordance with their respective objectives in so far as necessary for the performance of its tasks. Cooperation expressly includes the exchange of information. There are practical reasons for foreseeing such cooperation, namely the possibility of taking advantage of specialized knowledge and resources available to other EU bodies. Mutual assistance is very common among EU agencies, to the point that it is often explicitly envisaged in the EU treaties or in the founding regulations. Where this is not the case, the principle of sincere cooperation, enshrined in Art. 4(3) TEU, may be invoked. The EU bodies operating in the area of home affairs, in particular those involved in the fight against criminality, are most likely to become «privileged partners». Whilst the EPPO Regulation itself envisages such cooperation and contains specific provisions to that effect, details are set out in working arrangements of a technical and/or operational nature to be concluded between the EPPO and the counterpart, as is the case of many EU agencies. Art. 99(3) of the EPPO Regulation contains a caveat, specifying that the working arrangements may neither form the basis for allowing the exchange of personal data nor have legally binding effects on the EU or its Member States.

It should be stressed that cooperation with the EPPO is also essential for the EU bodies operating in this area, as they do not have the power to autonomously initiate an investigation. Since the mission of the latter is essentially limited to support and to coordinate, respectively, competent national prosecutors and national police forces that are investigating and prosecuting serious crimes, and they can only act upon request, they necessarily rely on the EPPO's power to launch its own investigations and prosecutions. To some extent, the EPPO with its investigative and prosecuting powers fills a sensitive gap at EU level as regards the fight against cross-border crime. Notwithstanding this positive aspect, it is worth noting that the EPPO and the EU bodies operating in the area of home affairs share a common trait that could be regarded as a gap intentionally created by the EU legislator in order to preserve national sovereignty, which is the lack of coercive powers. Instead, Recital 69 of the EPPO Regulation stipulates that this EU body should rely on national authorities, including police authorities, hereby reproducing what is already laid down in primary law, namely the exclusive responsibility of the competent national authorities as regards the application of coercive measures.

a) EUROJUST

Eurojust is a EU agency operating on the basis of Art. 85 TFEU and *Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA*⁴⁹ («EUROJUST Regulation») that works with national authorities to combat a wide range of serious and complex cross-border crimes involving two or more countries. The cases brought to Eurojust concern crimes such as terrorism, cyber-crime, trafficking in human beings, drug trafficking, crimes against the financial interests of the EU, migrant smuggling, environmental crime, money laundering, swindling and fraud. Eurojust offers operational support throughout the different stages of cross-border criminal investigations, providing prompt responses, an on-call coordination service that is permanently operational and assistance with the preparation of judicial cooperation requests, including official translations. Furthermore, Eurojust can accommodate complex forms of assistance and coordination mechanisms, which may be combined as required to support major operations. Eurojust can coordinate parallel investigations, organize coordination meetings, involving the judicial authorities and law enforcement concerned, set up and/or fund joint investigation teams

⁴⁹ OJ 2018, L 295, p. 138.

(«JITs») in which judicial authorities and law enforcement work together on transnational criminal investigations, based on a legal agreement between two or more countries and plan joint action days, steered in real time via coordination centers held at Eurojust, during which national authorities may arrest perpetrators, dismantle organized crime groups and seize assets.

EUROJUST is undoubtedly a privileged partner for the EPPO. Their relations are explicitly addressed in Art. 100 of the EPPO Regulation. Specific provisions regarding their cooperation are laid down in the EUROJUST Regulation as well. In operational matters, the EPPO may associate EUROJUST with its activities concerning cross-border cases, including by sharing information, such as personal data, on its investigations. The EPPO may invite EUROJUST or its competent national member(s) to provide support in the transmission of its decisions or requests for mutual legal assistance to, and execution in, Member States of the EU that are members of EUROJUST but do not take part in the establishment of the EPPO, as well as third countries. Furthermore, it is foreseen that the EPPO shall have indirect access to information in EUROJUST's case management system. EUROJUST has its headquarters in The Hague, a circumstance that had urged some voices to call for the seat of the EPPO to be placed in the same city. It remains to be seen whether the geographical distance will pose obstacles to the cooperation.

As already indicated in the introduction, EUROJUST shares the particularity with the EPPO that the EU treaties presuppose their existence. Interestingly, Art. 86 TFEU stipulates that *«the Council, by means of regulations adopted in accordance with a special legislative procedure, may establish a EPPO from Eurojust»*. The last part of the sentence raises questions as regards the feasibility of such an approach, given the fact that both are EU entities independent from one another⁵⁰. In view of the sensitivity involving the creation of the EPPO and the lengthiness of the process leading up thereto, it cannot be ruled that it might not have been completely clear at that time of drafting of the Treaty of Lisbon how this objective would have been achieved. In any case, Recital 10 of the EPPO Regulation provides some clarifications in the sense that, in the EU legislator's view, *«this implies that this Regulation should establish a close relationship between them based on mutual cooperation»*. In order to ensure such cooperation, the European Chief Prosecutor and the President of EUROJUST are required to meet on a regular basis to discuss issues of common concern. The details specifying the extent to which the EPPO may rely on the support and resources of the administration of EUROJUST have been regulated by means of a working arrangement concluded in February 2021.

A number of provisions of the EUROJUST Regulation hint at the risk of possible overlaps in the competences of both EU agencies, which is the reason why Art. 100(1) of the EPPO Regulation specifies that cooperation shall take place *«within their respective mandates»*. In general, as it can be inferred from Recital 8 of the EUROJUST Regulation, this EU agency appears to rather exercise a subsidiary competence, for instance where crimes involve Member States which participate in enhanced cooperation on the establishment of the EPPO and NPMS (at the request of the EPPO or the NPMS), whenever the EPPO is not competent or where, although the EPPO is competent, it does not exercise its competence. For obvious reasons, the NPMS may continue to request EUROJUST's support in all cases regarding offences affecting the financial interests of the EU.

b) OLAF

The European anti-fraud office («OLAF») is a directorate-general of the Commission that combats fraud, corruption and other similar illicit activities in the EU. It is responsible for monitoring the affairs of the EU institutions and investigating any possible instances of fraud, corruption and financial misconduct within the EU institutions in order to protect the financial interests of the EU. OLAF conducts its investigations in close cooperation with the relevant agencies of the Member States. According to its recently

⁵⁰ Espina Ramos, J., "The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office", *The European Public Prosecutor's Office - The challenges ahead*, Madrid 2018, p. 87.

amended legal framework⁵¹, OLAF investigates the following matters: all areas of EU expenditure (the main spending categories are structural funds, agricultural and rural development funds, direct expenditure, and external aid); EU revenue, in particular customs and illicit trade in tobacco products and counterfeit goods; suspicions of serious misconduct by EU staff and members of the EU institutions. The investigations carried out by OLAF aim at enabling financial recoveries, disciplinary and administrative action, prosecutions and indictments. It must be pointed out that OLAF has no law enforcement powers, nor does it have any power to bring a prosecution. Instead, OLAF may make recommendations to jurisdictions that a prosecution should be brought⁵². The EPPO, on the contrary, has those prosecuting powers, what makes it a precious ally in order to bring criminal offences to justice.

The relationship between the EPPO and OLAF is based on mutual cooperation within their respective mandates and on information exchange. OLAF tends to give priority to investigations carried out by public prosecutors. As a rule, where the EPPO conducts a criminal investigation, OLAF shall not open any parallel administrative investigation into the same facts. In the course of an investigation by the EPPO, the EPPO may request OLAF, in accordance with OLAF's mandate, to support or complement the EPPO's activity in particular by providing information, analyses (including forensic analyses), expertise and operational support⁵³. Where the EPPO does not conduct any investigations, it may provide information to OLAF for the purpose of conducting administrative investigations, enabling the latter to consider taking adequate administrative measures. Due to its power to carry out administrative investigations with the EU institutions, agencies and bodies (but also in countries the EU has a special relationship with), OLAF constitutes a sort of «administrative arm» that the EPPO can rely on. Details of this cooperation are laid down in a working arrangement concluded on 5 July 2021.

c) EUROPOL

EUROPOL is the EU's law enforcement agency, whose remit is to help make Europe safer by assisting law enforcement authorities in the Member States. Based in The Hague, EUROPOL operates in accordance with the provisions laid down in *Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol)*⁵⁴ («EUROPOL Regulation»). The objectives of this EU agency are to support law enforcement authorities by facilitating exchanges of information, providing criminal analyses, as well as helping and coordinating cross border operations; to become the EU's criminal information hub by identifying common information gaps and investigation priorities; to develop further as a EU center for law enforcement expertise by pioneering new techniques, as well as facilitating knowledge sharing and quality training in specialist areas like terrorism, drugs and euro counterfeiting.

The EPPO shall establish and maintain a close relationship with EUROPOL as well. To that end, both entities have concluded a working arrangement in January 2021 setting out the modalities of their cooperation within the limits of their respective legal frameworks and mandates. Where necessary for the purpose of its investigations, the EPPO shall be able to obtain, at its request, any relevant information held by EUROPOL concerning any offence within its competence, and may also ask EUROPOL to provide analytical support to a specific investigation conducted by the EPPO. The cooperation may, additional to this exchange of information, in particular include the exchange of specialist knowledge, general situation reports, information on criminal investigation procedures, information on crime prevention methods, the

⁵¹ Regulation (EU, Euratom) 2020/2223 of the European Parliament and of the Council of 23 December 2020 amending Regulation (EU, Euratom) N° 883/2013, as regards cooperation with the European Public Prosecutor's Office and the effectiveness of the European Anti-Fraud Office investigations (OJ 2020, L 437, p. 49).

⁵² Niblock, R., „Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO, *New Journal of European Criminal Law*, 2021, vol. 12(2), p. 280.

⁵³ Landwehr, O., „External relations of the EPPO: cooperation with OLAF”, *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 245.

⁵⁴ OJ 2016, L 135, p. 53.

participation in training activities as well as providing advice and support, including through analysis, in individual criminal investigations.

2. The cooperation with non-participating Member States

As already explained, the creation of the EPPO took place as an enhanced cooperation on the basis of Art. 86(1) TFEU, which implies that some Member States do not participate in this project. Nonetheless, this fact alone is not a valid reason for preventing cooperation, in particular in such an important area as the fight against crime. Furthermore, it must be borne in mind that, irrespective of the specific distribution of competences within any legal order, the protection of the financial interests of the EU is a concern shared by all Member States. Aware thereof, Art. 105 of the EPPO Regulation lays down provisions regulating the EPPO's relations with NPMS that shall be explained here in detail. This shows that non-participation does not prevent cooperation, as Art. 105 of the EPPO Regulation expressly states that the EPPO may conclude working arrangements with those Member States, which may in particular concern the exchange of strategic information and the secondment of liaison officers to the EPPO. Moreover, it is stipulated that the EPPO may designate, in agreement with the competent authorities concerned, contact points in NPMS in order to facilitate cooperation in line with the EPPO's needs.

Another question is whether a NPMS is legally obliged to cooperate with the EPPO if the EPPO were to seek judicial cooperation with them in any given case. Problematic in this context is the fact that, according to Art. 20(4) TEU, *«acts adopted in the framework of enhanced cooperation shall bind only participating Member States»*, which could, in principle, be invoked as an argument against that view. In that regard, it must be held, first, that Art. 105(3) of the EPPO Regulation appears to contain an implicit assumption that judicial cooperation between the EPPO and the NPMS will require the adoption of a separate legal instrument, a solution liable to provide for some legal certainty. However, setting out the details of cooperation in separate legal instruments with the ensuing diversity of rules might make the relations with the authorities of the NPMS more difficult, unless the EPPO opts for using a sort of «template» or «model agreement» aimed at reducing the heterogeneity of applicable rules. Second, it should be noted that this provision obliges the Member States that take part in the enhanced cooperation to notify the NPMS that the EPPO will act as a competent authority in criminal matters falling under the competence of the EPPO. By so doing, it is guaranteed that the NPMS is aware of the fact that the EPPO has henceforth assumed the role formerly exercised by a national authority and, consequently, acts as a sort of «legal successor» as far as the prosecution of a certain category of crimes is concerned. This provision is useful, as it might not always be obvious which authority is in charge, in particular at the beginning of the EPPO's operations.

The crucial question that remains open to discussion concerns the legal effect of such a unilateral notification. In the author's view, the principle of sincere cooperation, enshrined in Art. 4(3) TEU, speaks in favor of a legal obligation upon the NPMS to cooperate with the EPPO⁵⁵. The purpose of the notification is to indicate the authorities in charge and consequently to ensure the proper functioning of the system under which the financial interests of the EU are meant to be protected. The same applies for the conclusion of the agreement in question, without which any cooperation would not be possible. In view of the fact that, according to the principle of sincere cooperation, *«the Member States shall facilitate the achievement of the EU's tasks and refrain from any measure, which could jeopardize the attainment of the EU's objectives»*, it is logical to assume that Member States must actively cooperate with the EPPO whenever their involvement is required. More importantly, they must refrain from putting obstacles to the EPPO's activities.

In this context, it is interesting to observe that Recital 110 of the EPPO Regulation apparently requires the Commission to play an active role in fostering sincere cooperation by means of «proposals», in order to ensure effective judicial cooperation in criminal matters between the EPPO and the NPMS. In view

⁵⁵ See Opinion of Advocate General Pikamäe in case C-404/21, INPS and Repubblica italiana, EU:C:2022:542, regarding the role of the principle of sincere cooperation and the possibility to invoke this principle in order to overcome regulatory gaps.

of the lack of clarity as to how to attain these objectives, it cannot be ruled out that it will be for the Commission to develop the necessary mechanisms. This task could entail providing technical support in the drafting of the legal instrument referred to above that shall lay down the rules governing the cooperation. The role of the CJEU could be to specify the scope of this principle by way of an interpretation of Art. 4(3) TEU⁵⁶. More concretely, the CJEU could provide guidance as to what the Member States must do in order to ensure that the EPPO can exercise its functions effectively. In general, the Commission, as «guardian of the EU treaties», is destined to assume a central role at enforcing compliance by means of infringement proceedings, on the basis of Art. 258 TFEU, against those Member States that might be reluctant to act in a spirit of sincere cooperation, whether they are NPMS or not⁵⁷.

The EPPO's role as «legal successor» of national prosecuting authorities in investigation cases might pose practical difficulties when it comes to exchanging information and other ways of mutual support. In view of the fact that the EPPO shall be the competent authority in respect of cases falling within its jurisdiction, it would be logical to assume that the EPPO will be the contact point for any requests for assistance. Difficulties might arise if evidence from a specific Member State is requested by a NPMS for the purpose of an investigation although the central level of the EPPO does not have that evidence itself. The submission of that evidence would necessarily have to involve the decentralized level and would require a high degree of cooperation, as the EPPO would be entirely dependent on the national authorities.

Another issue that the EPPO is likely to encounter is the risk of parallel proceedings at supranational and national levels if a NPMS happens to investigate in the same or in a related matter. This might potentially lead to conflicts of jurisdiction. In order to avoid an unnecessary duplication of efforts and a waste in resources, it might be advisable to relinquish jurisdiction in favor of either the EPPO or the national authority of the NPMS. Since the protection of the financial interests of the EU remains a common interest of all Member States, there is no objective reason for keeping criminal proceedings running in parallel. However, it is worth noting in that respect that whilst Art. 26(1) of the EPPO Regulation obliges a EDP to initiate an investigation where there are reasonable grounds to believe that an offence is being or has been committed in a Member State (so-called «principle of legality»), there is no provision allowing the closure of a case on the grounds that the same case is being or has been investigated by the authorities of a NPMS. This situation might prove inconsistent with the *ne bis in idem* principle enshrined in Art. 50 of the Charter. Therefore, the EPPO and the respective NPMS will necessarily have to coordinate their course of action in the interest of an efficient prosecution and the safeguard of fundamental rights.

In addition to the above considerations, it is important to stress that other mechanisms of judicial cooperation in criminal matters, such as the European arrest warrant and the European investigation order, continue to apply to most of the NPMS. The same is the case for the *Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union*⁵⁸, whose aim is to encourage and facilitate mutual assistance between judicial, police and customs authorities on criminal matters and to improve the speed and efficiency of judicial cooperation. Therefore, the EPPO could rely on these mechanisms in criminal proceedings through the intermediary of a EDP acting in accordance with the provisions of his national legal system. This is one of the many examples in which the EDP's double function as national and European prosecutor might prove beneficial for the fulfillment of the EPPO's tasks.

3. The cooperation with third countries

The cooperation with third countries is an area that plays an important role, in particular bearing in mind the many projects financed by the EU in those countries, which are generally subject to the scrutiny

⁵⁶ Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(3), p. 294.

⁵⁷ See Codruta Kövesi, L., «Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht», *Die Presse* (article from 2 September 2022), in which the Chief Prosecutor explains that the Commission is the instance that intervenes on behalf of the EPPO if Member States does not respond to requests for information.

⁵⁸ OJ 2000, C 197, p. 3.

of the Court of auditors in view of the proper allocation of resources. It is obvious that the protection of the financial interests of the EU cannot stop at its external borders. Having said that, it is not difficult to imagine how much more challenging must be the investigations concerning fraud, corruption and any other illegal activity affecting those financial interests if these crimes are committed in third countries, in which the influence of the EU and its Member States is limited, as it touches upon the sovereignty of those third countries. The same applies for the recovery of ill-spent EU money. For that reason, cooperation with the competent judicial authorities of third countries is crucial. To mention a practical example, it is known that the United Kingdom will continue to receive funds from the EU despite the fact that it is no longer a Member State. In order to fight against irregularities, fraud and other criminal offences affecting the financial interest of the EU, the *Trade and Cooperation Agreement*⁵⁹ («ТСА») concluded with the United Kingdom contains specific provisions that confer certain powers of investigation to both the Commission and OLAF in the territory of what is now a third country⁶⁰. Interestingly, the TCA does not mention the EPPO at all, which is not surprising in view of the United Kingdom's initial opposition to this integration project. However, it cannot be ruled out that the EPPO might nevertheless intervene indirectly in certain cases that involve funding under EU programs⁶¹, namely through the intermediary of its EDPs acting within their respective national judicial systems. The following explanations will shed light on how this might happen in practice.

Given the fact that dealing with a supranational body might be an unfamiliar situation for some third countries, it is necessary to ensure that the EPPO will be accepted as an equal partner and that its role will not be undermined, for example by addressing the judicial authorities of the Member States instead. Whereas the principle of sincere cooperation, enshrined in Art. 4(3) TEU, may be interpreted as imposing a legal obligation upon any NPMS to cooperate with the EPPO in its quality as «legal successor» of national authorities of participating Member States as regards the prosecution of specific criminal offences, as suggested in this paper, nothing equivalent applies to the external relations with third countries. Therefore, unless otherwise prescribed, nothing prevents third countries from resuming their cooperation with the EU Member States and ignoring the EPPO's existence. In order to offset these disadvantages, the EU legislator has developed a number of mechanisms that will be explained in detail below.

As a general rule, the EPPO can exercise its competence when offences against the financial interests of the EU falling within the material scope of the EPPO Regulation have been committed in the territory of one or several Member States. This follows from the principle of territoriality in criminal law («territorial theory») that has been adapted with a view to take into account the conferral of competences to a supranational body that has taken place with the adoption of the EPPO Regulation. The extent of the EPPO's extraterritorial jurisdiction is defined in Art. 23(b) and (c) of the EPPO Regulation. According to these provisions, the EPPO shall be competent where the offences were committed by a national of a Member State, provided that the Member State in question has jurisdiction for such offence when committed outside of its territory, or outside the territories of one or several of the Member States by a person who was subject to the Staff Regulations or to the Conditions of Employment, at the time of the offence, provided that a Member State has jurisdiction for such offences when committed outside its territory. This essentially implies that the EPPO has competence in this situation where EU citizens and EU officials are involved. It is an adaptation to a supranational environment of the well-known principle of criminal law, whereby a State has jurisdiction over its national wherever he may be and hence can hold him accountable for his criminal misdeed wherever committed («personal theory»). As a result, locally employed staff, contractors, interims, seconded national experts and trainees who are not EU citizens and who are not subject to the Staff Regulations or Conditions of Employment in principle do not fall under the EPPO's competence⁶².

⁵⁹ OJ 2021, L 149, p. 10.

⁶⁰ Art. UNPRO 4.2(1) TCA

⁶¹ Art. UNPRO 4.2(12) TCA

⁶² Franssen, N., "The future judicial cooperation between the EPPO and third countries", *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 171.

Whilst the mandate of the EPPO with regard to criminal offences linked to third countries is set out in Art. 23 of the EPPO Regulation, it should be reminded that the EPPO will have to exercise its extraterritorial jurisdiction in compliance with international law and, in particular, within the legal framework created by means of bilateral agreements with those third countries, aimed at making the necessary judicial cooperation possible. Cooperation in criminal matters, often articulated in form of «mutual legal assistance», might potentially take place on the basis of already existing agreements concluded in the framework of the Council of Europe and the United Nations. However, given the special nature of the EPPO as a supranational body in the service of the EU (and the participating Member States), it is obvious that the EU had to resort to a number of techniques in order to enable the EPPO to assume its external role as its representative in criminal matters. In other words, a legal solution had to be developed in order to ensure that the EPPO would be recognized as a partner in this judicial cooperation. This was of particular importance, as «cooperation» within the meaning of the EPPO Regulation implies a number of activities, such as the exchange of strategic information, the designation of contact points in third countries and the secondment of liaison officers. With Art. 104 of the EPPO Regulation, the EU legislator has come up with three creative solutions that still have to stand the test of practice.

The first solution envisaged by Art. 104(3) of the EPPO Regulation consists of the conclusion of specific international agreements, which is the traditional way in international relations to establish judicial cooperation. This provision states that international agreements with one or more third countries concluded by the EU or to which the EU has acceded in accordance with Art. 218 TFEU in areas that fall under the competence of the EPPO, such as international agreements concerning cooperation in criminal matters between the EPPO and those third countries, shall be binding on the EPPO. This EU body honors the commitments entered into by this supranational organization in its relations with third countries, as far as its area of responsibility is concerned.

However, there might be situations in which an agreement enabling the EPPO to act on behalf of the EU and its Member States might not yet exist. Considering the fact that the EPPO has been established not long ago, this might be the most common scenario at this point in time. Art. 104(4) of the EPPO Regulation caters for those situations, specifying that the Member States shall, if permitted under the relevant multilateral international agreement and subject to the third country's acceptance, recognize and, where applicable, notify the EPPO as a competent authority for the purpose of the implementation of multilateral international agreements on legal assistance in criminal matters concluded by them, including, where necessary and possible, by way of an amendment to those agreements. This provision takes into account the fact that the designation of the EPPO as the counterpart of a third country's authorities will generally be subject to the latter's acceptance, as otherwise such a course of action would run counter to the principle «*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*» in public international law, laid down in Art. 34 of *Vienna Convention on the Law of the Treaties*, according to which a treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent⁶³.

The aforementioned provision of the EPPO Regulation must be interpreted in the light of Recital 109 that calls upon the Member States to act in a spirit of sincere cooperation by facilitating the exercise by the EPPO of its functions, pending the conclusion of new international agreements by the EU or the accession by the EU to multilateral agreements already concluded by the Member States, on legal assistance in criminal matters. It is important noting in this context that the EU legislator seems to have been perfectly aware of the fact that the objective to allow the recognition of the EPPO as the authority in charge on the EU's side might actually face factual or legal obstacles, in certain cases even requiring the amendment of agreements already in force. The second solution laid down in Art. 104(4) of the EPPO Regulation rests on the idea that the EPPO is the legal successor of the national authorities, a concept that has already been discussed in this paper in connection with the relations between the EPPO and the NPMS. In any case, it appears that for this concept to be successfully implemented in the area of external relations of the EU, it

⁶³ Fitzmaurice, M., "Third Parties and the Law of treaties", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, p. 44; CJEU judgments of 25 February 2010 in case C-386/08, *Brita*, EU:C:2010:91, paragraph 44 and of 21 December 2016 in case C-104/16 P, *Council v Front Polisario*, EU:C:2016:973, paragraph 100.

should be necessary to allow the EPPO to exhort the Commission and the Council to conclude agreements with a number of third countries of interest.

Having said this, it would be perhaps naive to assume that third countries would unconditionally accede to the EU's demands to recognize the EPPO as their counterpart when it comes to the investigation and the prosecution of criminal offences. The EU legislator seems to have taken this issue into account by including a third solution in Art. 104(5) of the EPPO Regulation. According to this provision, in the absence of an agreement pursuant to paragraph 3 or a recognition pursuant to paragraph 4, the handling EDP, in accordance with Art. 13(1) of the Regulation, may have recourse to the powers of a national prosecutor of his/her Member State to request legal assistance in criminal matters from authorities of third countries, on the basis of international agreements concluded by that Member State or applicable national law and, where required, through the competent national authorities. In that case, the EDP shall inform and where appropriate shall endeavor to obtain consent from the authorities of third countries that the evidence collected on that basis will be used by the EPPO for the purposes of this Regulation. In any case, the third country shall be duly informed that the final recipient of the reply to the request is the EPPO.

This approach is based on the idea that EDPs have a double function, as they exercise simultaneously the competences of a national prosecutor and those of a prosecutor subject to the instructions of the EPPO, acting in defense of the financial interests of the EU. In their capacity as active members of the public prosecution service or judiciary of the Member States, EDPs may be «borrowed» by the EPPO in so far as they are required to exercise their prerogatives foreseen in national law in order to attain the EPPO's missions. This includes resorting to all legal possibilities set out in the international agreements his respective Member State is a party of. It is possible to infer from the manner in which all three avenues are listed that, firstly, there is a hierarchy between them and, secondly, the «borrowing» of an EDP for the benefit of the EPPO constitutes an ad hoc solution that only applies under the condition that the other two avenues are barred. Furthermore, it is necessary to point out that the EU legislator has stressed that this approach requires the EDP to act in full transparency to both the suspect and the authorities of the third country. Indeed, mutual trust between the EPPO and the latter can only be fostered if consent with this course of action is granted. As ingenious as this third approach might appear, it is obvious that, in the interest of legal certainty, mutual trust should lead in the long term to the conclusion of an agreement setting out the terms of the cooperation and specifically foreseeing the intervention of the EPPO.

It should be stressed that cooperation within the meaning of Art. 104 of the EPPO Regulation implies the possibility to provide information or evidence in the possession of either the EPPO or the third country. However, this provision expressly does not cover the extradition of persons suspected of having committed a criminal offence, as the EU legislator was of the opinion that such a faculty should be left to the Member States, not just because of the fact that the EPPO will not have its own detention facilities or police officers, but because extradition has traditionally been regarded as a sensitive area where national authorities prefer to be in charge of the decision-making themselves due to the implications on their bilateral relations with third countries. Furthermore, it should be recalled that a few Member States are barred from extraditing their own nationals by virtue of their constitutional law⁶⁴, just to mention a few considerations in support of allowing the Member States to keep this faculty despite the EPPO being in charge of an investigation. The third avenue of cooperation with third countries, laid down in Art. 104(5) of the EPPO Regulation and described above, might prove useful in the future, as the EPPO would be able to rely on the EDPs embedded in their national judicial system as well as on other national resources (infrastructure, staff, equipment, etc) for the purpose of requesting an extradition. Indeed, Art. 104(7) of this Regulation states that where it is necessary to request the extradition of a person, the handling EDP may request the competent authority of its Member State to issue an extradition request in accordance with applicable treaties and/or national law.

As for the cooperation with third countries taking place on a contractual basis, it should be observed that the EPPO Regulation distinguishes between «international agreements» and «working arrangements»

⁶⁴ See CJEU judgment of 2 April 2020 in case C-897/19 PPU, *Ruska Federacija*, EU:C:2020:262, paragraph 13.

as the two possible legal instruments. Those falling within the first category are legally binding instruments concluded by the EU as a whole pursuant to Art. 218 TFEU that set out the terms of the cooperation, whereas the instruments referred to in Art. 104(1) in conjunction with Art. 99(3) of the EPPO Regulation merely deal with technical and/or operation matters that aim to facilitate cooperation and the exchange of information between the parties thereto, as already explained in this paper. To the present date, the EPPO has concluded working arrangements with the judicial authorities of a number of third countries, such as the USA, Moldova, Ukraine, Albania, Georgia and North Macedonia. The EPPO has prioritized the conclusion of working arrangements with the authorities of those third countries that it considers particularly relevant for the fulfilment of its mission. The conclusion of those working arrangements is possible due the fact that the EPPO has been given legal personality according to Art. 3(2) of the EPPO Regulation, which allows this EU body to enter into legal commitments in its own name instead of relying on the EU's legal personality. In that respect, the EPPO is similar to other EU agencies and bodies that, as part of the wider phenomenon of «agencification» in EU public administration, carry out various tasks, even beyond the EU's external borders⁶⁵. By spelling out the subject matter of the working arrangements that may be concluded, the EU legislator has apparently aimed at preventing the risk that EPPO might overstep its competences.

IX. General aspects concerning the functioning of the EPPO

1. Working languages

As many other EU institutions, agencies and bodies, the EPPO has established its working language by Decision of 30 September 2020 on internal language arrangements, adopted on the basis of Art. 107(2) of the EPPO Regulation that requires a two-thirds majority of the College members. According to this Decision, the working language for the operational and administrative activities of the EPPO shall be English. Having said this, the Decision in question takes into account the fact that French is currently the working language of the CJEU by stipulating that the said language shall be used along with English in the relations with this judicial institution.

2. Legal personality and capacity

Further to the legal personality referred to above, the EPPO has in each of the Member States the legal capacity accorded to legal persons under national law according to Art. 106(1) of the EPPO Regulation, which allows it, for example, to conclude contracts for the acquisition of goods and services in the framework of tender procedures. This is necessary in order to be able to operate as a EU body in the Member State but particularly in Luxembourg, where it has its headquarter. In this context, it should be mentioned that Art. 106(2) of the EPPO Regulation refers to an important requirement for any EU institution, agency and body, namely the conclusion of headquarters agreement with the host Member State. It follows from this provision that the necessary arrangements concerning the accommodation provided for the EPPO and the facilities made available by Luxembourg, as well as the specific rules applicable in that Member State to the Members of the College, the Administrative Director and the staff of the EPPO, and members of their families shall be laid down in the said headquarters agreement. The agreement in question has been concluded on 27 November 2020.

3. Luxembourg as «judicial capital» of Europe

⁶⁵ Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44.

Pursuant to Art. 341 TFEU, the seat of the institutions of the EU shall be determined by common accord of the governments of the Member States. Although this provision refers exclusively to the «institutions» within the meaning of Art. 13 TEU, the Member States appear to have interpreted it as encompassing agencies and bodies as well. However, the CJEU has recently made clear that the competence to determine the location of the seat of a body, office or agency of the EU «*lies not with the Member States but with the EU legislature, which must act to that end in accordance with the procedures laid down by the substantively relevant provisions of the EU treaties*»⁶⁶. This makes perfectly sense, as the power to adopt the founding act of any of the entities referred to above logically implies the competence to take a decision on its geographical location. Founding acts usually expressly specify the seat of the entity in question, as is the case in Art. 106 of the EPPO Regulation. In this context, it should be pointed out that the question as to which legal bases are applicable in connection with the establishment of EU bodies, offices of agencies has already been extensively discussed elsewhere by the author, so that readers are kindly invited to consult this source⁶⁷. The question regarding the specific legal basis for the establishment of the EPPO has been explained in the introduction to this paper.

The (political) choice of Luxembourg as the host city of a future EPPO was taken at the European Council of 12 and 13 December 2003, simultaneously with the selection of The Hague as the host city of EUROJUST, even though the wording of Art. 86 TFEU («*establish a European Public Prosecutor's Office from Eurojust*») could suggest that both entities would have to be based in the same city. On the other hand, this phrase could be interpreted as referring to the structure and powers of the new EU body and not necessarily to its headquarters. However, as has already been explained in this paper, the Council has opted for making of the EPPO not just a department or internal service of EUROJUST but rather an autonomous EU body with whom it maintains close ties. Consequently, the decision taken by the Council has cleared away with any ambiguity that could have remained concerning the legal nature of the EPPO. As far as the location of the headquarters is concerned, it is worth noting that the aforementioned Decision of December 2003 refers to an earlier Decision of the representatives of the Governments of the Member States, adopted of 1967, in which it is explicitly stated that «*shall be located in Luxembourg the judicial and quasi-judicial bodies*»⁶⁸. Against this background, it is safe to affirm that this earlier Decision had paved the way for the subsequent selection of the headquarters of the EPPO throughout the process that led to its establishment⁶⁹. This interpretation is confirmed by Recital 121 of the EPPO Regulation, which refers explicitly to both Decisions. With the establishment of the EPPO in Luxembourg City, besides the CJEU, the EFTA Court⁷⁰ and the Court of Justice of Benelux⁷¹, this city deserves henceforth being regarded as the «judicial capital of Europe».

4. Transparency and public access to documents

The EPPO must comply with the entirety of rules related to good administration enshrined in Art. 41 of the Charter, in particular with those concerning transparency and public access to documents, in

⁶⁶ See CJEU judgment of 14 July 2022 in case 743/19, *Parliament v Council*, EU:C:2022:569, points 73 and 74.

⁶⁷ Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44.

⁶⁸ Decision (67/446/EEC) (67/30/Euratom) of the representatives of the Governments of the Member States of 8 April 1965 on the provisional location of certain Institutions and departments of the Communities (OJ 152, 13/7/1967, p. 18).

⁶⁹ Andreone, F., "L'institution du Parquet européen", *Revue de l'Union européenne*, n° 61, January 2018, p. 52.

⁷⁰ Kühn, W. M., "The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur - A new milestone in the judicialization of regional integration law", *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2017, N° 2, p. 55, provides a comparative study of the procedurals applied by various international courts.

⁷¹ The Treaty of March 31, 1965 relating to the institution and statute of a Benelux Court of Justice entered into force on January 1, 1974. The permanent seat of the Court is in Luxembourg, where it holds hearings. The Court is an international court whose essential role is to promote uniformity in the application of the legal rules which are common to the Benelux countries in a wide variety of fields such as intellectual property law (trademarks and service marks, designs and models), civil liability insurance for motor vehicles, penalty payments, visas, collection of tax debts, protection of birds and equal tax treatment.

addition to the rules related to the EPPO's operational activities in the framework of criminal investigations and prosecutions. Art. 109(1) of the EPPO Regulation therefore provides that *Regulation (EC) N° 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*⁷² shall apply to documents other than case files, including electronic images of those files, that are kept by the EPPO in accordance with Art. 45 of the EPPO Regulation. Furthermore, as has already been mentioned in this paper, this EU body will have to abide by the rules on the protection of personal data, a subject particularly sensitive in the area of criminal investigations and prosecutions, and to cooperate with the European Data Protection Supervisor, whose participation is explicitly foreseen in several provisions of the EPPO Regulation.

5. Staff rules

The rights and obligations of EPPO staff are governed by Art. 96 to 98 of the EPPO Regulation. According to Art. 96(1), the *Staff Regulations and the Conditions of Employment of Other Servants of the EU («CEOS»)*, and the rules adopted by agreement between the institutions of the EU for giving effect to those Staff Regulations and the CEOS shall apply to the European Chief Prosecutor and the European Prosecutors, the EDPs, the Administrative Director and the staff, unless otherwise provided in the EPPO Regulation. Art. 96(4) requires the College of the EPPO to adopt implementing rules to the aforementioned legal acts. This has occurred with College Decision of 28 April 2021. In this context, it is worth noting that the European Chief Prosecutor and its deputies, as well as the European Prosecutors, are engaged as «temporary agents» in accordance with Art. 2 CEOS, whereas EDPs are engaged as «special advisers» in accordance with Art. 5, 123 and 124 CEOS. A «special adviser» is a person who, by reason of his special qualifications and notwithstanding gainful employment in some other capacity, is engaged to assist one of the institutions of the EU either regularly or for a specified period and who is paid from the total appropriations for the purpose under the section of the budget relating to the institution which he serves. Furthermore, according to Art. 98, the EPPO may make use, in addition to its own staff, of «seconded national experts» or other persons put at its disposal but not employed by it. The «seconded national experts» shall be subject to the authority of the European Chief Prosecutor in the exercise of tasks related to the functions of the EPPO. By College Decision of 22 September 2021, the EPPO has adopted rules governing the engagement of this type of staff. Finally, it should be mentioned that *Protocol N° 7 on the Privileges and Immunities of the EU* applies to the EPPO and its staff.

The recruitment of suitable staff has encountered some difficulties at the beginning, related mainly to the insufficient funding of this EU body⁷³ and the high cost of living in Luxembourg, both factors that have made of the EPPO not necessarily an attractive employer. Whilst it was initially assumed that some staff members of the Commission and EUROJUST would voluntarily seek assignment at the EPPO, this scenario has so far failed to materialize. In general, recruitment of suitable staff in Luxembourg appears to meet difficulties, a situation that has led several actors such as the Court of auditors and trade unions representing EU staff to demand tangible solutions, including a corrector coefficient for Luxembourg, distinct from the one currently applicable to Brussels. Another difficulty that the EPPO had to face were the delays in the appointment of EDPs by some Member States, in particular Slovenia⁷⁴, a situation which had to be addressed through political intervention at various levels. At this point in time, the process of appointments must be considered complete.

6. Case management system and other IT tools

Having a case management system is of utmost importance for prosecutors. In particular, such a system must take into account the special nature of the EPPO, allowing the sharing of information between

⁷² OJ 2001, L 145, p. 43.

⁷³ "EU Commission blocking hiring of staff, says EPPO", *Luxembourg Times* article of 22 September 2021.

⁷⁴ Wahl, T., "EPPO appointed EDPs from Slovenia", *eurim*, 4/2021, p. 209.

the central and decentralized level. Given the fact that the work of the EPPO is carried out in electronic form, a major focus in the year 2021 was precisely on developing the case management system and making it ready for the operational start. It is described as a complex set of tools and applications that allows the European Prosecutors, EDPs and designated EPPO staff to work in compliance with the EPPO Regulation and the internal rules of procedure. It enables the transfer of cases to and from national authorities, the reception and processing of information from other sources (including private parties), automated translation and all of the case-related workflows. The case management system allows the EPPO to operate as a single office, making the case files administered by EDPs available to the central level for the exercise of its decision-making, monitoring, directional, and supervisory tasks. In addition to the case management system, the EPPO developed and rolled out several IT tools to facilitate and support operations: a platform for secure transfer of information (EPPOBox); crime report forms for the automated import of information; an information exchange tool with other judicial organizations such as EUROJUST, EUROPOL and OLAF; and an eTranslation system for the automatic translation of the registered cases.

X. The future of criminal justice

1. The possible extension of the EPPO's mandate to other serious crimes

One of the major advantages of establishing the EPPO lies in the fact that a supranational body vested with powers of investigation and prosecution will potentially manage to overcome the barriers typically posed by differences in terms of legal system, language and culture. Driven by the interest in protecting the common good, the EPPO will pursue its mission with the support of the EU Member States. Furthermore, assigning those powers to a specialized EU body could expect an increase in efficiency. Based on the premise that these expectations are realistic, one cannot resist the impression that the EU legislator has fallen short in exploiting the EPPO's full potential. Whilst the EU's financial interests are certainly a matter of general concern that can be affected by criminal acts that transgress national boundaries, there are other not less important interests that deserve equivalent protection. In this context, it is worth referring to Art. 83(1) TFEU, a provision that allows the EU to establish «*minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions*» in connection with serious crimes having a cross-border dimension, such as terrorism, trafficking in human beings and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime and organized crime.

It is therefore surprising that the EPPO has seen a clear limitation of its mandate from the very moment of its inception. On the other hand, it should be pointed out that Art. 86(4) TFEU contains a clause in principle allowing for an extension of its powers to include serious crimes having a cross-border dimension by means of a simplified amendment of the EU treaties⁷⁵. This aspect is a legislative novelty and marks a major breakthrough with regard to previous projects mentioned in this paper that were restricted to the protection of the EU's financial interests⁷⁶. This raises the question as to whether an extension of the EPPO's powers would be feasible as to include the fight against environmental crime⁷⁷, organized crime and terrorism. The answer to this question depends on legal and political factors. Although there are currently no indications that there is a political will among the EU Member States to make use of faculty possibility, a recourse to Art. 86(4) TFEU remains a legal option⁷⁸. According to this provision, a decision of the European Council is necessary, adopted unanimously after obtaining the consent of the Parliament and

⁷⁵ Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar* (Calliess/Ruffert), 6th edition, Munich 2022, Art. 86 TFEU, paragraph 23.

⁷⁶ Martín Pascual, E., "Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939", *European Papers*, 6/2018, vol. 2018, n° 2.

⁷⁷ Soriano, C. "Défendre les intérêts financiers de l'Union européenne n'est rien d'autre qu'un acte démocratique", *Actu-Juridique.fr* (article from 18 August 2022), explains in her quality as French EDP to be in favor of an enlargement of the EPPO's mandate in order to include the fight against environmental crimes.

⁷⁸ Di Francesco Maesa, C., "EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?", *New Journal of European Criminal Law*, 2018, Vol. 9(2), p. 192.

after consulting the Commission. The decision to be taken would have as effect to amend Art. 86(1) TFEU that merely mentions the fight against the EU's financial interests as the EPPO's mission.

Considering that the EPPO has been established on the basis of an enhanced cooperation, this would lead to question as to what is to be understood by a «unanimous» vote, more concretely, whether the consent of all EU Member States would be required or only those participating Member States would be entitled to decide in support of such an extension of powers. Although Art. 86 TFEU is a *lex specialis* in respect of the rules of Title III of Part VI concerning enhanced cooperation, is this provision which explicitly states the rules on enhanced cooperation apply. As a consequence, the general rules apply as far as they do not conflict with the specific provisions laid down in Art. 86 TFEU. Since neither paragraph 1 nor paragraph 4 contains any guidance, it is necessary to resort to the general provision of Art. 330 TFEU, which clearly stipulates that «*unanimity shall be constituted by the votes of the representatives of the participating Member States only*». Further guidance can be found in the interpretation of the provisions on enhanced cooperation given by the CJEU in the case concerning the creation of the Unitary Patent, where it declared that «*when the conditions laid down in Article 20 TEU and in Articles 326 TFEU to 334 TFEU have been satisfied [...], provided that the Council has not decided to act by qualified majority, it is the votes of only those Member States taking part that constitute unanimity*»⁷⁹. In other words, it could be argued that a unanimous vote by the Member States participating in enhanced cooperation would be sufficient to extend the competence of the EPPO to other serious crimes having a cross-border dimension such as those referred to above, while the other Member States would have to abstain from voting⁸⁰. Once the competences of the EPPO would have been extended, it would not be possible to have a variable geometry approach within the EPPO in a way that Member States would participate in different parts of its competence. In the same way, non-participating Member States that might later join the EPPO would have to participate in it as a whole.

Such an approach would obviously require a legislative amendment of the EPPO Regulation itself, with a view to specify the crimes falling within the EPPO's jurisdiction. Whilst EU legislature foresees minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions, the principle *nullum crimen sine lege*, already mentioned in this paper, requires crimes, for which a sanction is foreseen, to be defined beforehand. Art. 2 of the EPPO Regulation would have to be amended in order to include a precise definition of «cross-border terrorism» and to provide the necessary terminological clarifications related to prosecutions in that area. In particular, Art. 4 and 22 of the EPPO Regulation, which set out the EPPO's tasks and material competence, would have to be amended, whereas the provisions pertaining to institutional and organizational aspects could remain untouched. An extension of the EPPO's mandate would also require adjustments in terms of budget and recruitment policy, as specialized staff would have to be hired. Having said this, these considerations remain strictly theoretical as long as there is no political will among the participating Member States to embark on that path⁸¹. However, it should be mentioned that the Commission has submitted in September 2018 a communication to the European Parliament and the European Council containing an initiative to extend the competences of the EPPO to cross-border terrorist crimes⁸², in which a number of proposals are made, including some of the amendments mentioned above. Although this «communication» does not legally qualify as a «legislative proposal» in the strict sense, the institutional history of the EU teaches us that the relevance of this type of initiatives should not be underestimated. In any case, it would be wise to carry out a preliminary assessment of such a need before eyeing an extension of the EPPO's mandate⁸³.

⁷⁹ See CJEU judgment of 16 April 2013 in joined cases C-274/11 and C-295/11, Spain and Italy v Council, EU:C:2013:240, paragraph 35.

⁸⁰ Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar* (Calliess/Ruffert), 6th edition, Munich 2022, Art. 86 TFEU, paragraph 25.

⁸¹ Schnichels, D./Seyderhelm, J., „Die Reform des europäischen Umweltstrafrechts“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 19/2020, p. 832.

⁸² European Commission, „A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes“, Communication to the European Parliament and the European Council of 12 September 2018, COM(2018) 641 final.

⁸³ Munivrana Vajda, M., „Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office“, *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 118.

2. European Criminal Court and European Criminal Defense?

The establishment of the EPPO has already led to further demands in academic circles for the creation of a European Criminal Court and an institutionalized European Criminal Defense⁸⁴. The idea of a European Criminal Court is explained by the concern for sufficient safeguards to control EUROJUST, EURO-POL, the European Judicial Network («EJN»), OLAF and, in particular, the EPPO in the future. This concern is reflected in the Treaty of Lisbon, more concretely in Art. 12, lit c) TEU and Art. 263 (1), sentence 2 and (5) TFEU. The idea of an institutionalized European Criminal Defense is explained by the concern to maintain a certain balance in procedural terms (so-called «equality of arms») in cross-border criminal proceedings. The importance of the rights of defense was emphasized by the legally binding nature of the judicial rights of the Charter, in particular in Art. 47 of the Charter. The preparation and gradual implementation of the «Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings»⁸⁵ also takes the importance of the rights of defense into account. As has already been explained in detail in this paper, Art. 41 of the EPPO Regulation refers to the rights of suspects and accused persons that apply at EU and national level. Although there is currently no legal basis for a European Criminal Court or an institutionalized European criminal defense system in the EU treaties, the concerns referred to above should be taken into consideration as far as possible in the further development of the EPPO and the rights of suspects and accused persons in criminal proceedings.

XI. Looking back at the first year of operation

On 24 March 2022, the EPPO published its first annual report⁸⁶, which gives account of the office's operational activities from 1 June to 31 December 2021. The report provides an overview of and statistical data on the operational activities of the central office in Luxembourg and all 22 participating Member States. It also outlines typologies identified in EPPO cases and recovery actions regarding the proceeds of criminal activity. In the first seven months of operation, the EPPO processed 2832 crime reports. 576 investigations were opened, and 515 investigations were active by the end of the year. The estimated damage to the EU's budget was around €5.4 billion, whereby €147 million were seized upon request by the EPPO. 95 European Delegated Prosecutors have been appointed, who work in 35 EPPO offices in the 22 participating Member States. Nevertheless, it should be borne in mind that these numbers are updated on a regular basis by the EPPO in order to better reflect the current state of affairs.

The EPPO's success can be best measured by the number of convictions that prosecutions have so far led to in Croatia, Bulgaria, Latvia and Germany, often involving criminal activity in other Member States as well, such as Czechia and Romania. The convictions are essentially related to subsidy fraud in connection with the allocation of funds from the European Agricultural Fund for Rural Development, procurement fraud and VAT carousel fraud⁸⁷. The sanctions imposed on the perpetrators of these criminal offences include several years of imprisonment as well as fines. These cases are reported by the EPPO in official press releases and very often echoed by the general press, contributing to an increased visibility of the EPPO's activities in the public sphere.

⁸⁴ Magnus, D., „Europäische Staatsanwaltschaft - Vorzüge und Schwächen des aktuellen EU-Verordnungsvorschlags“, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 6/2015, p. 183; Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », *Nouvelle bibliothèque de thèses*, vol. 120, 2021, p. 386.

⁸⁵ Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings (OJ 2009, C 295, p. 1).

⁸⁶ Available under : https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/EPPO_Annual_Report_2021.pdf

⁸⁷ Wahl, T., “Convictions in EPPO Cases: April-July 2022”, *eucri*, online article of 15 July 2022, provides a brief overview of the convictions referred to in this paper.

XII. Conclusions

The establishment of the EPPO constitutes without any doubt a milestone in the institutional history of the EU. A supranational body has been set up, endowed with the powers to prosecute criminal offences that affect the financial interests of the EU. An important gap in the institutional framework has been filled in so far as the EPPO will complement the activities carried out by other EU entities with investigative powers such as OLAF, EUROPOL and, most importantly, EUROJUST. The expected synergy effects resulting from the cooperation between these entities will contribute to a more efficient fight against crime across national borders. The statistics related to the number of prosecutions as well as to the amount of money seized by the EPPO and the supporting national authorities within such a short period of time give reason for optimism. The good results obtained by the EPPO to this date will hopefully convince the Member States that its creation EPPO was a good investment and that cooperation truly pays off. As any newly created body, the EPPO must find its place in the complex institutional framework of the EU and demand to be recognized as a valuable partner by all Member States, in a spirit of sincere cooperation. Both the Commission and the CJEU are likely to play a crucial role in the pursuit of this objective.

The EPPO's success will hopefully motivate EU legislature to embark on more ambitious projects such as the extension of this EU body's mandate, in order to include the fight against other criminal offences having cross border relevance, for example organized crime, terrorism and environmental crime. For this purpose, a preliminary assessment of such a need should be carried out. Furthermore, it would be worthwhile envisaging tackling issues likely to hamper the EPPO's functioning, such as the current fragmentation of the rules on procedural and substantive criminal law. A decisive approach should be undertaken with a view to create a uniform set of rules governing the criminal procedure, going beyond of what is already set out in the EPPO Regulation. Furthermore, an effort should be made to further harmonize the typification of criminal offences in the interest of legal certainty, hereby preventing the risk that criminal proceedings be considered in breach of the *nullum crimen sine lege* principle. Moreover, it would be advisable for the EPPO to develop a sort of guidance for national courts on how severely criminal offences should be sanctioned, so as to foster a coherent judicial practice throughout the EU, eventually preventing the risk of forum shopping. All these measures would be beneficial to the Area of Freedom, Security and Justice in so far as they would strengthen the trust of EU citizens in the institutions administering justice. It is necessary to stress in this context that the creation of the EPPO represents a contribution to an increased accountability of the EU towards its citizens and must therefore be considered a profoundly democratic act.

According to recent public statements made by the European Chief Prosecutor, the objective of the EPPO for the next year is to consolidate the achievements made so far. Whilst these achievements are indeed remarkable, as the statistics show, the present paper has presented a number of issues that the EPPO should raise with the EU institutions involved in the legislative process with a view to improve its effectiveness.

References

Bibliography:

1. Andreone, F., «L'institution du Parquet européen», *Revue de l'Union européenne*, n° 61, January 2018, p. 43-59.
2. Codruta Kövesi, L., «Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht», *Die Presse* (article from 2 September 2022).
3. Di Francesco Maesa, C., «EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(2), p. 191-215.
4. Elholm, T., «EPPO and a common sense of justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 212-228.
5. Espina Ramos, J., «The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutors Office», *The European Public Prosecutors Office - The challenges ahead*, Madrid 2018, p. 87-101.
6. Fitzmaurice, M., «Third parties and the Law of treaties», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, p. 37-137.

7. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(3), p. 291-299.
8. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and third countries», *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 168-178.
9. Kühn, W. M., «Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 4, n° 8, 2016, p. 64-93.
10. Kühn, W. M., «Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, N°12, 2007.
11. Kühn, W. M., «Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 6, n° 12, 2018, p. 169-199.
12. Kühn, W. M., «The Principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution», *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 47, n° 140, 2014, p. 449-484.
13. Kühn, W. M., «The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur - A new milestone in the judicialization of regional integration law», *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2017, N° 2, p. 55-71.
14. Kühn, W. M., «The phenomenon of agencification in the administration of the European Union», *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44-73.
15. Kühn, W. M., «The reform of the EEA rules on public procurement», *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2/2015, p. 150.
16. Landwehr, O., «External relations of the EPPO: cooperation with OLAF», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 245-246.
17. Lažetić, G., «A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 187-208.
18. Ligeti, K., «The structure of the EPPO: features and challenges», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27, n° 1, p. 33-53.
19. Martin-Vignerte, E., «Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations», *ERA Forum* (2020), p. 501-513.
20. Martín Pascual, E., «Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939», *European Papers*, 6/2018, vol. 2018, n° 2.
21. Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022.
22. Munivrana Vajda, M., «Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutors Office», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 117-122.
23. Niblock, R., «Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO», *New Journal of European Criminal Law*, 2021, vol. 12(2), p. 277-282.
24. Petrasch, M., «Europäische Staatsanwaltschaft ante portas», *Corporate Compliance Zeitschrift*, 3/2021, p. 126-132.
25. Schnichels, D./Seyderhelm, J., «Die Reform des europäischen Umweltstrafrechts», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 19/2020, p. 829-832.
26. Soriano, C. «Défendre les intérêts financiers de l'Union européenne nest rien d'autre qu'un acte démocratique», *Actu-Juridique.fr* (article from 18 August 2022).
27. Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar* (Calliess/Ruffert), 6th edition, Munich 2022.
28. Wade, M., «The EPPO and the pitfalls of actuarial justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 265-285.
29. Wahl, T., «EPPO Cases: April-July 2022», *eu crim*, online article of 15 July 2022.
30. Wahl, T., «EPPO appointed EDPs from Slovenia», *eu crim*, 4/2021, p. 209.
31. Weyembergh, A./Briere, C., «Towards a European Public Prosecutors Office (EPPO)», *European Parliament, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for internal policies, Policy Department C (Citizens rights and constitutional affairs)*, Brussels 2016.

УДК 341.171+34.023

doi.org/10.30970/jcl.3.2022.2



Вернер Мігель Кюн

Доктор юридичних наук
Кільський університет імені Крістіана Альбрехта.
Провідний юрист у Суді Європейського Союзу. Кіль, Німеччина
E-mail: werner.kuhn@curia.europa.eu

ПРОКУРАТУРА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЗАХИСТ ФІНАНСОВИХ ІНТЕРЕСІВ ЄС ЯК НАДНАЦІОНАЛЬНОГО ІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЄКТУ

THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS AS SUPRANATIONAL INTEGRATION PROJECT

Werner Miguel Kühn

Doctorate in law, University of Kiel (CAU). Law clerk at the Court of Justice of the European Union.
Kiel, Germany

Abstract | After many years of debate, the European Public Prosecutor's Office has finally become a reality. With the adoption of Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the EPPO by the Council on 12 October 2017, the competences of this new EU body have been set out, whose creation was foreseen in the EU treaties. The EPPO shares with EUROPOL and EUROJUST the particularity that primary EU law presupposes its existence, although the last two EU agencies, that happen to operate as well in the area of home affairs, have already been in existence for an extensive period of time. Contrary to the said entities, EU agencies are only established when the need for a delegation of competences to specialized bodies arises. The considerable delay in the establishment of the EPPO may be interpreted as an indicator of its contentious nature, both among the Member States at the Council, as well as among the EU institutions in the framework of the legislative procedure that led to the adoption of the founding regulation. It is particularly important to bear this aspect in mind when examining the geographical scope of the EPPO Regulation, the organizational structure of the new EU body and the powers conferred upon it. The present paper will shed light on all these subjects with the aim of explaining the advantages that the establishment of the EPPO entails for the protection of the financial interests of the EU but also the obstacles that it is likely to face in the pursuance of its mission.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, European Chief Prosecutor, European Delegated Prosecutors, EPPO Regulation, financial interests of the EU.

Анотація | Після багатьох років дебатів Прокуратура Європейського Союзу нарешті стала реальністю. 12 жовтня 2017 року Радою ЄС був прийнятий Регламент (ЄС) 2017/1939 про поглиблення співпраці у питанні створення ПЄС, в якому, зокрема, були визначені повноваження органу, передбаченого договорами ЄС. Спільною рисою ПЄС з існуючими протягом тривалого часу органами Європолом та Євроюстом, що діють у сфері внутрішніх справ, - є те, що їхнє існування передбачено первинним правом ЄС. На відміну від зазначених структур, агентства ЄС створюються лише тоді, коли виникає потреба в делегуванні повноважень спеціалізованим органам. Значне затягування зі створенням ПЄС можна трактувати як ознаку різного сприйняття його, як серед держав-членів на рівні Ради, так і серед інституцій ЄС в рамках законодавчої процедури, що призвела до ухвалення установчого регламенту. Цей аспект особливо важливий при розгляді географічної сфери дії Регламенту ПЄС, організаційної структури нового органу ЄС та наданих йому повноважень. У цій статті висвітлюються питання, що розкривають переваги створення ПЄС для захисту фінансових інтересів ЄС, а також розглядаються ймовірні перешкоди, що виникатимуть на шляху виконання нею своєї місії.

Ключові слова: Прокуратура Європейського Союзу, Генеральний прокурор ЄС, прокурори делеговані Прокуратурою ЄС, Регламент прокуратури ЄС, фінансові інтереси ЄС.

I. Вступ

Після багатьох років дебатів Прокуратура Європейського Союзу (ПЄС) нарешті стала реальністю. 12 жовтня 2017 року Радою ЄС був прийнятий *Регламент (ЄС) 2017/1939 про поглиблення співпраці у питанні створення ПЄС ("Регламент ПЄС")*¹, в якому, зокрема, були визначені повноваження органу, передбаченого договорами ЄС. Спільною рисою ПЄС з існуючими протягом тривалого часу органами Європолом та Євроюстом, що діють у сфері внутрішніх справ, - є те, що їхнє існування передбачено первинним правом ЄС. На відміну від зазначених структур, агентства ЄС створюються лише тоді, коли виникає потреба в делегуванні повноважень спеціалізованим органам². Значне затягування зі створенням ПЄС можна трактувати як ознаку різного сприйняття його, як серед держав-членів на рівні Ради, так і серед інституцій ЄС в рамках законодавчої процедури, що призвела до ухвалення установчого регламенту. Цей аспект особливо важливий при розгляді географічної сфери дії Регламенту ПЄС, організаційної структури нового органу ЄС та наданих йому повноважень. У цій статті висвітлюються питання, що розкривають переваги створення ПЄС для захисту фінансових інтересів ЄС, а також розглядаються ймовірні перешкоди, що виникатимуть на шляху виконання нею своєї місії.

II. Заснування ПЄС

У той час, коли Європейські Співтовариства забезпечили себе власними ресурсами шляхом прийняття *Рішення Ради 70/243/EEC, Євратом від 21 квітня 1970 року про заміну фінансових внесків держав-членів власними ресурсами Співтовариств*³, постало питання щодо захисту їхніх фінансових інтересів, оскільки не передбачалося санкційних повноважень для їх захисту. З цієї причини в 1976 році Комісія представила проект внесення змін до Договорів, пов'язаних з кримінально-правовим захистом фінансових інтересів Співтовариства. Першою ініціативою, яка відкрила дебати з цього питання, передбачаючи створення ПЄС, стала доповідь "*Corpus Juris: запровадження кримінально-правових положень з метою захисту фінансових інтересів Європейського Союзу*" (*Corpus Juris*), підготована у 1997 році групою експертів, основні пропозиції якої згодом були зібрані у "*Зеленій книзі про кримінально-правовий захист фінансових інтересів Співтовариства та створення ПЄС*", опублікованій Комісією в грудні 2001 року. Цей документ передбачав ініціювання

¹ OJ 2017, L 283, p. 1.

² Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44, examines various aspects related to the creation and the functioning of EU agencies.

³ OJ 1970, L 94, p. 19.

публічних дебатів щодо практичних наслідків створення ПЄС, не маючи на меті, в жодному разі, створення повноцінної та автономної системи кримінального переслідування Співтовариством. Це пояснюється тим, що *Cogrus Juris* передбачав змішану систему, в якій національні та наднаціональні елементи повинні були поєднуватися таким чином, щоб саме держави-члени застосовували кримінальне право, а не Співтовариство в цілому.

Ідея створення наднаціонального органу, на який було б покладено завдання захисту фінансових інтересів ЄС, як проекту регіональної інтеграції, сформувалася в період обговорення *Договору про впровадження Конституції для Європи*. Після невдалих референдумів у Франції та Нідерландах, які завершили процес ратифікації, розпочався період роздумів, що, врешті-решт, призвів до укладення Лісабонської угоди. Ця угода увібрала у себе багато засадничих ідей, покладених в основу ПЄС, однак не визначила конкретно, як він буде організований і на основі яких правил він діятиме. Натомість передбачалося, що ці аспекти будуть врегульовані в акті вторинного права ЄС. У статті 86(1) Договору про функціонування Європейського Союзу ("ДФЄС") передбачено, що регламенти, які мають бути прийняті, *"визначають загальні правила, що застосовуються до ПЄС, умови, що регулюють виконання його функцій, правила та процедури, що застосовуються до його діяльності, а також положення, що регулюють допустимість доказів, і правила, що застосовуються до судового перегляду процесуальних заходів, вжитих нею при виконанні своїх функцій"*.

Однак необхідно зазначити, що ідея створення ПЄС була сприйнята не всіма державами-членами з ентузіазмом, оскільки деякі з них побоювалися втрати суверенітету⁴. Таке початкове ставлення цілком зрозуміле з огляду на те, що сфера кримінального права традиційно пов'язана з поняттям суверенітету. Норми кримінального права зазвичай відображають етичні цінності суспільства і тому можуть вважатися глибоко вкоріненими в національній культурі⁵. З огляду на це, хоча ЄС і зобов'язаний поважати культурні традиції держав-членів відповідно до ст. 3(3) Договору про Європейський Союз (ДЄС), договори не залишають сумнівів у тому, що захист фінансових інтересів ЄС є законною метою, яку може переслідувати законодавча влада на наднаціональному рівні. Отже, було б логічно стверджувати, що ця мета повинна переважати над потенційними національними інтересами. Це тим паче вірно у випадках, коли така диференціація фактично перешкоджає захисту фінансових інтересів ЄС. Принцип субсидіарності, закріплений у ст. 5(3) ДЄС, відповідно до якого *"ЄС діє лише тоді і в тій мірі, в якій цілі запропонованої дії не можуть бути в достатній мірі досягнуті державами-членами, як на центральному рівні, так і на регіональному та місцевому рівнях, а скоріше, з огляду на масштаб або наслідки запропонованої дії, можуть бути краще досягнуті на рівні ЄС"*, певною мірою створює перепони повноцінному захисту фінансових інтересів на рівні ЄС, що і виступило аргументом на користь створення ПЄС.

ЄС вдалося подолати опір деяких держав-членів, вдавшись до механізму посиленого співробітництва, закладеного в ст. 20 Договору про заснування ЄС. У той час, як для прийняття Регламенту ПЄС потрібна була б однастайність в Раді, ст. 86(1) ДФЄС допускає можливість його прийняття в разі, якщо принаймні дев'ять держав-членів беруть участь у механізмі посиленого співробітництва. Правовим наслідком використання такого механізму є те, що Регламент ПЄС застосовується лише до держав-членів, які беруть участь у цій групі та не поширюється на тих, які до неї не входять. Той факт, що ст. 86 ДФЄС прямо вказує на можливість поглибленого співробітництва (хоча воно залишається відкритим у будь-якій сфері політики, що не належить до виключної компетенції ЄС), свідчить про те, що держави-члени усвідомлювали наявність в своїх лавах опозиції до цього інтеграційного проекту. Двадцять держав-членів погодилися спочатку взяти участь у посиленому співробітництві. Згодом до них приєдналися Нідерланди та Мальта. Це означає, що на сьогодніш-

⁴ Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022, p. 464.

⁵ Elholm, T., "EPPO and a common sense of justice", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 215.

ній день поза межами посиленої співпраці залишаються п'ять держав-членів, а саме: Данія, Угорщина, Ірландія, Польща та Швеція. Данія, Ірландія та Сполучене Королівство (до Brexit⁶) не приєдналися до ініціативи прийняття ПЄС, скориставшись передбаченим Протоколами № 21 та 22 до договорів ЄС положенням, яке дозволяє цим державам-членам утримуватися від участі у прийнятті рішень, що підпадають під сферу свободи, безпеки та правосуддя відповідно до Розділу V Частини третьої Договору про заснування Європейського Союзу (ДФЄС). У той час як Данія користується правом постійної відмови від участі у заходах ЄС у сфері кримінального правосуддя, Ірландія, Угорщина, Польща та Швеція можуть приєднатися до них у будь-який час. Незважаючи на цю ситуацію, цілком можливо, що на практиці ПЄС буде змушена шукати шляхи судового співробітництва принаймні з деякими з цих держав-членів, що не беруть участі у поглибленій співпраці (ДЧНУ), і навпаки. У цьому контексті варто зазначити, що Регламент ПЄС містить конкретні положення щодо судового співробітництва з ДЧНУ, а також третіми країнами. Ці питання будуть розглянуті у даній статті нижче.

Процес, що призвів до фактичного створення ПЄС, зайняв певний час. У зв'язку з цим слід зазначити, що, хоча Регламент ПЄС набув чинності 31 жовтня 2017 року, ПЄС розпочала свою діяльність лише 1 червня 2021 року. Існує ряд причин цієї затримки, в основному пов'язаних з регуляторними та практичними заходами, які необхідно було вжити за цей час. По-перше, до 6 липня 2019 року держави-члени повинні були прийняти та опублікувати закони, підзаконні акти та адміністративні положення, необхідні для виконання *Директиви (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством щодо фінансових інтересів Союзу за допомогою кримінального права*⁷ (далі - "*Директива PIF*"), яка визначає матеріальну компетенцію цього органу ЄС (про це йтиметься далі). По-друге, саме ПЄС мала прийняти необхідні внутрішні правові акти, набрати персонал, створити систему управління справами та укласти низку робочих домовленостей з національними органами та структурами ЄС з метою забезпечення належної імплементації положень Регламенту ПЄС.

III. Гібридна організаційна структура

Регламент ПЄС визначає її як "*неподільний орган ЄС, що діє як єдине відомство з децентралізованою структурою*". Однак цього короткого опису недостатньо для розуміння інституційної структури, задуманої законодавцем ЄС. Одним з найбільш примітних аспектів ПЄС є її гібридна природа, як єдиного органу ЄС, який діє одночасно на рівні ЄС і на національному рівні, що стає очевидним як через його організаційну структуру, так і через його повноваження. Крім того, на відміну від інших органів ЄС, ПЄС, інтегрована в судову систему держав-членів, зберігає при цьому свою незалежність. Для послідовного викладу матеріалу спершу ми розглянемо організаційну структуру, а далі детально зупинимося на повноваженнях кожного з органів ПЄС.

1. Центральний рівень

Центральний рівень Європейської прокуратури складається з Колегії, до якої входять Генеральний прокурор ЄС, обраний за результатами відкритого конкурсу кандидатів і призначений Європейським парламентом і Радою ЄС на 7 років без права поновлення, та Європейські прокурори (по одному від кожної держави-учасниці), призначені відповідною державою-учасницею. У жовтні 2019 року Лаура Кодруца Кьовеші була призначена першою Генеральною прокуроркою ЄС. У липні 2020 року Рада призначила 22-ох європейських прокурорів. Колегія створює так звані Постійні палати, які керують заходами, що проводяться на національному рівні. Постійні палати складаються

⁶ Kühn, W. M., "Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 4, n.º. 8, 2016, p. 64, presents an analysis of the legal and political aspects of Brexit.

⁷ OJ 2017, L 198, p. 29.

з голови та двох постійних членів. Вони здійснюють огляд розслідувань і гарантують узгодженість діяльності ПЄС. Кількість постійних палат, їх склад і розподіл повноважень належним чином враховують функціональні потреби ПЄС і закріплені в її правилах процедури. Європейські прокурори, в основному, беруть на себе координаційні та стратегічні завдання. Вони приймають рішення в рамках Колегії за погодженням з Генеральним прокурором. Можна з упевненістю стверджувати, що влада в ПЄС належить не Генеральному прокурору ЄС, а Колегії і, перш за все, Постійним палатам як організаційним одиницям в рамках органу ЄС. Генеральний прокурор ЄС, тим не менш, може здійснювати певний вплив, якщо йому вдається переконати членів Колегії в необхідності тих чи інших дій. Крім того, слід зазначити, що Генеральний прокурор ЄС, виконуючи роль *primus inter pares*, не тільки виконує зазначену координаційну функцію в Колегії, але й бере участь у повсякденній роботі та прийнятті рішень в рамках Постійної палати, до якої він призначений, як і будь-який інший європейський прокурор.

ПЄС є структурно незалежною з точки зору організації та планування, оскільки вона не входить до складу іншої інституції, агентства чи органу ЄС. Тим не менш, вона підзвітна Раді, Європейському Парламенту, а також Європейській Комісії. Ст. 7 Регламенту ПЄС покладає на цей орган ЄС обов'язок щорічно публікувати звіт про свою діяльність офіційними мовами інституцій ЄС. Звіт надсилається до Європейського парламенту та національних парламентів, а також до Ради та Комісії. Крім того, Генеральний прокурор ЄС зобов'язаний раз на рік з'являтися перед Європейським Парламентом і Радою, а також перед національними парламентами держав-членів на їхнє прохання, щоб прозвітувати про діяльність ПЄС. В останньому випадку Генеральний прокурор ЄС може бути заміщений одним із двох заступників Генерального прокурора ЄС, які призначаються для надання йому допомоги у виконанні його обов'язків і для заміщення, коли він відсутній або не може виконувати ці обов'язки. Як і будь-який інший прокурор, він зобов'язаний поважати фундаментальні принципи, такі як принципи законності та пропорційності, а також належної правової процедури. Генеральний прокурор ЄС може бути звільнений з посади лише рішенням Суду Європейського Союзу (СЄС) за заявою будь-якої з вищезазначених інституцій ЄС.

2. Децентралізований рівень

Децентралізований рівень закріплений за судовою системою держави-учасниці і складається з так званих Європейських делегованих прокурорів (ЄДП). На пропозицію Генерального прокурора ЄС Колегія призначає Європейських делегованих прокурорів, кандидатури яких висувуються державами-членами. Європейські делеговані прокурори діють від імені ПЄС у своїх відповідних державах-членах і мають ті ж повноваження, що і національні прокурори щодо розслідувань, кримінального переслідування і передачі справ до суду з урахуванням конкретних повноважень і статусу, наданих їм на умовах, викладених в Регламенті ПЄС. ЄДП несуть відповідальність за ті розслідування і судові переслідування, які вони ініціювали, які були їм доручені або, які вони взяли на себе, використовуючи своє право на виклик до суду. ЄДП також несуть відповідальність за доведення справи до судового розгляду, зокрема, вони мають повноваження подавати клопотання, брати участь у збиранні доказів та використовувати наявні засоби правового захисту відповідно до національного законодавства. У кожній державі-члені є два або більше ЄДП. Вони повинні бути дійсними прокурорами або членами судової системи держав-членів, яким доручено проведення кримінальних розслідувань та кримінального переслідування. ЄДП продовжують виконувати свої обов'язки в якості національних прокурорів і, таким чином, виконують подвійну функцію; однак, вони повністю незалежні від своїх національних органів прокуратури⁸. Ця вимога має особливе значення, оскільки, по-перше, статус органів прокуратури може варіюватися від однієї національної системи до іншої (при цьому провідну роль може відігравати або судова влада, або прокуратура) і, по-друге, прокуратура може не мати такого ж рівня незалежності від виконавчої гілки влади, як судова⁹.

⁸ Petrasch, M., «Europäische Staatsanwaltschaft ante portas», *Corporate Compliance Zeitschrift*, 3/2021, p. 128.

⁹ Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022, p. 457.

IV. Завдання та компетенція

1. Нагляд та інструкції

Європейські прокурори - це ті, хто з правової та організаційної точки зору здійснюють нагляд за розслідуваннями та судовим переслідуванням від імені компетентних Постійних палат на рівні ЄС, за які, в свою чергу, відповідають Європейські прокурори у відповідних державах-членах. Як правило, європейський прокурор відповідає за нагляд над ЄДП, які походять з його держави-члена. Лише у виняткових випадках, наприклад, у зв'язку з великою кількістю розслідувань і судових переслідувань, Європейський прокурор може вимагати, щоб нагляд за певними розслідуваннями і судовими переслідуваннями в його державі-члені був доручений іншим Європейським прокурорам. З функціональної точки зору вони є сполучною ланкою між центральним офісом у Люксембурзі та децентралізованим рівнем у своїх державах-членах. У цій ролі вони сприяють функціонуванню ПЄС як єдиного відомства. Як правило, ЄДП пов'язані інструкціями, наданими Постійними палатами та Європейськими прокурорами. Як наслідок, національні правила, які передбачають, що прокурор повинен виконувати вказівки свого національного керівника, не повинні застосовуватися до ЄДП.

2. Матеріальна компетенція

Відповідно до ст. 22 Регламенту ПЄС у зв'язку зі ст. ст. 86(1) і (2) ДФЄС, ПЄС відповідає за боротьбу з кримінальними злочинами, що зачіпають фінансові інтереси ЄС. Директива PIF, імплементована національним законодавством, визначає матеріальну компетенцію ПЄС. Даний орган може розслідувати випадки шахрайства у зв'язку з фінансуванням ЄС. Це може включати регіональні фонди, фінансові ресурси спільної сільськогосподарської політики або інші проекти, що фінансуються ЄС. Основна увага зосереджується на маніпуляціях з процедурами укладення контрактів¹⁰. Зокрема, ПЄС має розслідувати складні справи, пов'язані з «карусельним» шахрайством з податком на додану вартість (ПДВ). Стаття 3(2) Директиви PIF містить визначення *«шахрайства, що зачіпає фінансові інтереси ЄС»*, під яким, по суті, розуміється шкода бюджету ЄС, завдана фактом використання державних коштів на цілі, відмінні від тих, що визначені законом або договором.

Ефективне розслідування кримінальних правопорушень, які караються за законодавством ЄС, може призвести до необхідності поширення розслідування, що проводиться ПЄС, на інші кримінальні правопорушення, які караються за національним законодавством, коли останні нерозривно пов'язані зі злочинною поведінкою, що завдає шкоди фінансовим інтересам ЄС. ПЄС також відповідає за переслідування за вчинення кримінального правопорушення, яке не підпадає під сферу дії Директиви PIF але стосується тих самих фактів. Загалом, компетенція та повноваження ПЄС є досить широкими. ПЄС також має компетенцію щодо злочинів, пов'язаних з участю в злочинній організації, якщо її злочинна діяльність спрямована на вчинення будь-якого зі злочинів, зазначених у Директиві PIF. Однак, ПЄС не має компетенції щодо кримінальних правопорушень, пов'язаних з національними прямими податками (включно зі злочинами, нерозривно пов'язаними з ними).

Регламент ПЄС містить важливі обмеження матеріальної компетенції. Що стосується шахрайства з ПДВ, то в ньому зазначено, що ПЄС має компетенцію лише тоді, коли умисні дії або бездіяльність, визначені в цьому положенні, пов'язані з територією двох або більше держав-членів і тягнуть за собою загальну шкоду в розмірі не менше 10 млн. євро. Інше обмеження випливає зі ст. 25(2) Регламенту ПЄС, згідно з яким, якщо кримінальне правопорушення завдало або може завдати шкоди фінансовим інтересам ЄС на суму менше 10 000 євро, ПЄС може здійснювати свою

¹⁰ Kühn, W. M., "The reform of the EEA rules on public procurement", *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2/2015, p. 150, provides an overview of the latest reform in this area of EU law.

компетенцію тільки у випадку, якщо справа породжує наслідки на рівні ЄС, які вимагають проведення розслідування ПЄС; або, якщо посадові особи, або інші службовці ЄС, або члени інститутів ЄС можуть підозрюватися у вчиненні правопорушення. ПЄС, у разі необхідності, консультується з компетентними національними органами або органами ЄС, щоб встановити, чи дотримані вищезазначені критерії. Очевидно, що положення, які стосуються матеріальної компетенції, спрямовані на забезпечення того, щоб ПЄС втручалася тільки в тому випадку, якщо його участь виправдана характером і/або тяжкістю кримінального правопорушення, будучи національним органом, який в іншому випадку компетентний проводити розслідування і здійснювати кримінальне переслідування.

3. Територіальна компетенція

ПЄС є компетентним щодо вищезазначених кримінальних правопорушень, якщо такі правопорушення вчинені повністю або частково на території однієї або декількох держав-членів. Процедура, ініційована ЄДП або за вказівкою Постійної палати, як правило, проводиться ЄДП тієї держави-члена, на території якої було скоєно злочин. В обґрунтованих випадках може бути призначено ЄДП з іншої держави-члена, наприклад, коли підозрювана особа має звичайне місце проживання в цій державі-члені, має громадянство цієї держави-члена або фінансова шкода була переважно заподіяна саме там.

4. Початок розслідування, припинення розслідування та кримінальне переслідування

Якщо, відповідно до застосовного національного законодавства, є достатні підстави вважати, що відбувається або було скоєно правопорушення, яке належить до компетенції ПЄС, орган захисту прав людини в державі-члені, який відповідно до свого національного законодавства має юрисдикцію щодо цього правопорушення, повинен розпочати розслідування і відзначити це в системі управління справами. ПЄС може бути поінформовано про такі правопорушення через спеціальну платформу на його веб-сайті (www.eppo.europa.eu)¹¹, а також через посередництво європейських та національних інституцій, включаючи судові органи, яким вже доручено розслідування. Після того, як про правопорушення було повідомлено ПЄС, у нього є 20 днів для початку розслідування, і, якщо розслідування вже проводиться на національному рівні, ПЄС має 5 днів, щоб скористатися своїм правом відкликання та повідомити національні органи влади про своє рішення.

Коли ЄДП вважає розслідування завершеним, він подає звіт Європейському прокурору, який здійснює нагляд, що містить короткий виклад справи та проєкт рішення про переслідування в національному суді або розгляд питання про передачу справи на розгляд, закриття справи або спрощену процедуру переслідування. Європейський прокурор, який здійснює нагляд, направляє ці документи до компетентної Постійної палати, супроводжуючи їх, якщо вважає за необхідне, власною оцінкою. Кінцевим завданням Постійної палати є прийняття рішення про передачу справи до суду або її закриття. Справа може бути закрыта Постійною палатою, коли переслідування стає неможливим у зв'язку з відсутністю доказів, давністю, принципом *ne bis in idem*, амністією, імунітетом тощо. Це не впливає на можливе розслідування, засноване на нових фактах. ЄДП передає справу до суду відповідно до національного законодавства.

5. Скасування привілеїв або імунітетів

З огляду на те, що ЄДП має розслідувати та переслідувати кримінальні правопорушення, що зачіпають фінансові інтереси ЄС - наприклад, у сфері митної справи, ПДВ та державних закупівель, де ключові функції виконують як державні службовці ЄС, так і національні державні службовці, -

¹¹ Members of the public are advised to go to the category “report a crime”, in which they will find ample information on the criminal offences falling within the competence of the EPPA, as well as a web form to fill out if they wish to report a crime.

привілеї та імунітети, визнані за деякими високопоставленими державними службовцями, можуть створювати перешкоди для розслідування. Оскільки імунітети не призначені для забезпечення безкарності, а скоріше спрямовані на забезпечення виконання завдань державного службовця, захищаючи його від неправомірного втручання, необхідно, аби цих імунітетів позбавляли у конкретних випадках, щоб гарантувати дотримання закону. Законодавець ЄС, схоже, усвідомлював ці виклики, оскільки ст. 29 Регламенту ПЄС передбачає, що імунітети можуть бути зняті лише у випадках, передбачених законом. Ця ж стаття передбачає, що ПЄС робить обґрунтований письмовий запит про скасування такого привілею або імунітету згідно процедур, встановлених відповідно законодавству ЄС або національним законодавством.

V. Права та процесуальні гарантії, передбачені законодавством ЄС

1. Права, закріплені в Регламенті ПЄС, та гармонізовані мінімальні стандарти

Регламент ПЄС містить численні права та процесуальні гарантії, що застосовуються до підозрюваних, обвинувачених та свідків. Мета полягає в гарантуванні законності діяльності органу ЄС, а також у суворому дотриманні права ЄС. Ця вимога є важливою, оскільки національне законодавство регулює всі аспекти провадження, якщо вони прямо не врегульовані цим Регламентом. Більш конкретно, ст. 41(1) Регламенту ПЄС передбачає, що ця діяльність повинна здійснюватися у повній відповідності з правами, закріпленими в Хартії, включаючи право на справедливий судовий розгляд та право на захист. Серед гарантованих Хартією прав, які можуть мати значення при проведенні транскордонних розслідувань, слід зазначити презумпцію невинуватості (ст. 47 Хартії)¹², принцип *ne bis in idem* (ст. 50 Хартії)¹³ та принципи законності та пропорційності кримінальних правопорушень і покарань (ст. 49 Хартії)¹⁴.

Крім того, варто зазначити, що ст. 41(2) Регламенту ПЄС відсилає до процесуальних прав, які передбачені низкою Директив ЄС:

- Директива 2010/64/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 20 жовтня 2010 року про право на усний та письмовий переклад у кримінальному провадженні¹⁵;
- Директива 2012/13/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 22 травня 2012 року про право на інформацію в кримінальному провадженні¹⁶;
- Директива 2013/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 22 жовтня 2013 року про право на доступ до адвоката у кримінальному провадженні та у провадженні за європейським ордером на арешт, а також про право на інформування третьої сторони у разі позбавлення волі та право на спілкування з третіми особами і консульськими установами під час позбавлення волі¹⁷;
- Директива (ЄС) 2016/343 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 9 березня 2016 року про посилення певних аспектів презумпції невинуватості та права бути присутнім під час судового розгляду у кримінальному провадженні¹⁸;
- Директива (ЄС) 2016/1919 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 26 жовтня 2016 року про правову допомогу підозрюваним і обвинуваченим у кримінальному провадженні та запитуваним особам у процедурі видачі європейського ордеру на арешт¹⁹.

¹² CJEU order of 12 February 2019 in case C-8/19 PPU, RH, EU:C:2019:110.

¹³ CJEU judgment of 26 February 2013 in case C-617/10, Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105.

¹⁴ CJEU judgment of 20 March 2018 in case C-524/15, Menci, EU:C:2018:197, paragraph 55.

¹⁵ OJ 2010, L 280, p. 1.

¹⁶ OJ 2012, L 142, p. 1.

¹⁷ OJ 2013, L 294, p. 1.

¹⁸ OJ 2016, L 65, p. 1.

¹⁹ OJ 2016, L 297, p. 1.

Посилаючись на ці Директиви, законодавець ЄС нагадує, що мінімальні стандарти процесуальних прав підозрюваних або обвинувачених осіб застосовуються в усіх державах-членах²⁰. Отже, логічно було б припустити, що відмінності в законодавстві різних держав-членів не будуть особливо різючими, враховуючи ступінь гармонізації, що існує на сьогоднішній день. Однак не можна виключати, що ці процесуальні права можуть бути реалізовані не в повному обсязі або неправильно у національних правових системах. У такому випадку посилання на вищезазначені Директиви дозволить підозрюваним та обвинуваченим особам посилатися на ці права безпосередньо проти ПЄС. Можна очікувати, що точний обсяг процесуальних прав, гарантованих правом ЄС, буде спірним питанням, яке потребуватиме роз'яснення з боку Суду ЄС шляхом винесення попередніх рішень відповідно до ст. 267 ДФЄС²¹. Корисним також може бути тлумачення Судом ЄС процесуальних прав, гарантованих іншими правовими актами ЄС, що належать до сфери судового співробітництва у кримінальних справах. У цьому контексті не слід забувати, що *Рамкове рішення Ради Європейського Союзу 2002/584/ІНА від 13 червня 2002 року про європейський ордер на арешт і процедуру видачі між державами-членами* передбачає процесуальні гарантії, такі як принцип *ne bis in idem*, який кваліфікується як підстава для обов'язкового невиконання європейського ордеру на арешт²². У цьому ж ключі, ст. 11 вищезгаданого Рамкового рішення гарантує право на доступ до інформації для запитуваної особи, вимагаючи, щоб вона була поінформована про ордер, його зміст і про її право на юридичне представництво з боку держави-члена, яка видала ордер. Зазначені принципи, а також інші концепції, діють у цій сфері в цілому, повинні тлумачитися однаково з метою гармонізації.

Співвідношення між правами, гарантованими вищезазначеними Директивами, та правами, передбаченими Регламентом ПЄС, ймовірно, буде ще одним предметом суперечок при тлумаченні права ЄС, особливо там, де є перетин їхнього матеріального обсягу. Наприклад, ст. 41(2)(b) Регламенту ЄС про захист прав інтелектуальної власності посилається на право на інформацію та доступ до матеріалів справи, як це передбачено Директивою 2012/13/ЄС, одночасно встановлюючи умови доступу до "матеріалів справи", які, в свою чергу, визначені в ст. 45 Регламенту ПЄС. Потенційна колізія може виникнути у разі суперечності між положеннями Директиви 2012/13/ЄС та Регламенту ПЄС, що потребуватиме роз'яснення щодо того, які положення мають переважну силу в конкретній справі. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що, з одного боку, ст. 45(2) Регламенту ПЄС зазначає, що *"доступ до матеріалів справи надається органом, який здійснює обробку електронних документів, відповідно до національного законодавства держави-члена, в якій працює ЄДП"*, а це означає, що Директива 2012/13/ЄС може мати відношення до справи, оскільки вона встановлює певні вимоги до національного законодавства. Так, у ст. 31 Директиви 2012/13/ЄС перелічені деякі матеріали, які можуть міститися в матеріалах справи (документи, фотографії, аудіо- та відеозаписи).

З іншого боку, слід звернути увагу на те, що ст. 45(1) Регламенту ПЄС зазначає, що "матеріали справи повинні містити всю інформацію та докази, наявні в ЄДП, які стосуються розслідування або кримінального переслідування, що здійснюється ПЄС". У зв'язку з цим можуть виникнути питання щодо точного змісту "матеріалів справи", які повинні бути доступні підозрюваному або обвинуваченому у кримінальному провадженні. Відповідь може бути надана лише шляхом системного тлумачення. Враховуючи той факт, що Директива 2012/13/ЄС, по-перше, встановлює загальні вимоги до кримінального провадження, а по-друге, була прийнята до ухвалення Регламенту ПЄС, який запроваджує конкретні положення, логічно було б припустити, що ці колізії мали б вирішуватися спираючись на правило тлумачення *lex specialis derogat legi generali*. Як наслідок, положення Регламенту ПЄС повинні мати пріоритет над положеннями Директиви 2012/13/ЄС, якщо вони містять

²⁰ Martin-Vignerte, E., "Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations", ERA Forum, Trier 2020, p. 503.

²¹ Див., напр., CJEU judgments of 12 March 2020 in case C-659/18, VW (Right of access to a lawyer in the event of non-appearance), EU:C:2020:201; of 23 November 2021 in case C-564/19, IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), EU:C:2021:949.

²² Kühn, W. M., "Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros de la Unión Europea", Revista General de Derecho Europeo, n°12, 2007.

конкретні правила реалізації відповідного процесуального права. Бажано також отримати тлумачення Суду ЄС, оскільки вирішення таких питань може бути не завжди простим.

2. Європейська конвенція з прав людини

У тих випадках, коли практика Суду ЄС не містить достатніх вказівок щодо тлумачення положень Регламенту ПЄС, які вимагають від цього органу ЄС здійснювати кримінальне провадження з дотриманням принципу верховенства права, зокрема, принципів належної правової процедури, практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), ймовірно, заповнить ці прогалини. Це стосується, зокрема, допустимості доказів - аспекту, який є предметом численних прецедентних рішень відповідно до ст. 6(1) ЄКПЛ. У той час як ст. 37(1) Регламенту ПЄС зазначає, що докази, представлені прокурорами або відповідачем до ЄСПЛ, не можуть бути відхилені лише на підставі, що вони були зібрані в іншій державі-члені або відповідно до законодавства іншої держави-члена. Не важко уявити собі обставини, які потенційно можуть викликати питання щодо можливості використання в суді доказів, отриманих під час розслідування. Зрештою, ст. 37(2) цього Регламенту визнає свободу національних судів оцінювати вагомість доказів, представлених відповідачем або прокурорами ПЄС.

Отже, існує ризик того, що національні суди можуть сформулювати різні підходи з цього приводу. Крім того, пункт 80 нагадує, що національні суди можуть застосовувати "основоположні принципи національного права щодо справедливості процедури, які вони застосовують у своїх національних системах". Ризик відсутності однаковості щодо допустимості доказів може бути стриманий мінімальними стандартами, встановленими ст. 6(1) ЄКПЛ у тлумаченні ЄСПЛ. Для повноти картини варто нагадати, що ці мінімальні стандарти застосовувалися б і за обставин, за яких держави-члени повинні були б "імплементувати право ЄС" у розумінні ст. 51 Хартії Європейського Союзу про основні права, оскільки ці стандарти визнаються такими, що мають статус загальних принципів права ЄС, відповідно до ст. 6(3) ДФЄС²³, незважаючи на те, що ЄС ще не приєднався як договірною стороною до ЄСПЛ²⁴, а тому остання не є правовим інструментом, який був офіційно інкорпорований у право ЄС²⁵.

3. Процесуальні права, передбачені національним законодавством

І на останок, слід зазначити, що відповідно до ст. 41(3) Договору про захист прав людини і основоположних свобод, Регламенту ЄСПЛ, підозрювані та обвинувачені, а також інші особи, які беруть участь у провадженнях ЄСПЛ, "мають усі процесуальні права, доступні їм відповідно до застосовного національного законодавства", включаючи можливість надавати докази, вимагати призначення експертів або проведення експертизи та заслуховування свідків, а також просити ЄСПЛ про вжиття таких заходів з боку сторони захисту. Іншими словами, національне законодавство, ймовірно, буде функціонувати як додаткова "страхувальна сітка" в тому сенсі, що воно гарантуватиме захист у всіх аспектах, не врегульованих Регламентом ПЄС. Крім того, національне законодавство може потенційно гарантувати процесуальні права, які не передбачені правом ЄС або правом інших держав-членів. Цікаво, що національне законодавство може пропонувати навіть

²³ Kühn, W. M., "Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso", Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, vol. 6, n.º. 12, 2018, p. 175.

²⁴ In its Opinion 2/13 of 18 December 2014, EU:C:2014:2454, adopted pursuant to Art. 218(11), the CJEU concluded that the draft agreement on the accession of the EU to the ECHR was not compatible with Art. 6(2) TEU or with Protocol (Nº 8) relating to Art. 6(2) TEU on the accession of the EU to the ECHR.

²⁵ CJEU judgment of 20 March 2018 in case C-524/15, Menci, EU:C:2018:197, paragraph 22.

більш вигідні права (що саме по собі не виключено) в разі, якщо це не ставить під загрозу верховенство, єдність та ефективність права ЄС²⁶. Враховуючи те, як взаємодіють численні джерела основних прав, дане питання є далеким від вирішення²⁷. Можна очікувати, що СЕС буде покликаний урегулювати потенційні суперечності між правом ЄС і національним правом, пов'язані з обсягом захисту, як це вже було в минулому.

4. Правила захисту даних

ПЕС обов'язково обробляє персональні дані для виконання своєї місії. Це, зокрема, стосується випадків, коли ПЕС передає іншим державним органам персональні дані, які були зібрані під час його розслідувань. Регламент ПЕС передбачає набір правил захисту даних для операційних цілей так, що цьому органу ЄС не потрібно покладатися на Регламент (ЄС) 2018/1725 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2018 року про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних установами, органами, офісами та агентствами Союзу і про вільне переміщення таких даних²⁸. Однак, важливий виняток стосується даних, які обробляються в адміністративних цілях, таких як людські ресурси, бюджет і цілі, пов'язані з безпекою. Як наслідок, правова база ПЕС розрізняє дві основні цілі обробки інформації, а саме оперативні та адміністративні, кожна з яких регулюється окремими правилами. Від того, чи обробляються відповідні персональні дані для операційних або адміністративних цілей, залежить ряд аспектів, наприклад, як і де обробляються персональні дані, протягом якого часу, кому вони можуть бути передані, а також щодо прав суб'єктів даних і підстав, за якими вони можуть бути обмежені.

Відповідно до правил захисту даних, викладених у Регламенті ПЕС, персональні дані можуть використовуватися лише відповідно до законодавства ЄС, тобто оброблятися законно і справедливо, збиратися для визначених, чітких та законних цілей і не підлягати подальшій обробці у спосіб, несумісний з цими цілями. З метою забезпечення ефективного, надійного та уніфікованого нагляду за дотриманням правових зобов'язань, повноваження надаються Європейському інспектору з питань захисту даних (ЄІЗД)²⁹. Він може консультувати ПЕС та здійснювати контроль за діяльністю останнього у сфері захисту персональних даних. У цьому контексті важливо зазначити, що ЄІЗД, як очікується, буде здійснювати моніторинг обробки персональних даних відповідно до спеціального режиму захисту даних ПЕС³⁰.

5. Процесуальні права у справах за участю держав-членів, які не беруть участь у посиленому співробітництві щодо створення ПЕС, та третіх країн

Необхідно підкреслити, що наведені вище роз'яснення стосуються, в першу чергу, транскордонних справ за участю держав-членів, які беруть участь у посиленому співробітництві щодо створення ПЕС. Як буде роз'яснено далі в цій статті, передбачається, що ПЕС співпрацюватиме також з ДЧНУ та третіми країнами, що створює певні виклики для захисту процесуальних прав. Однак це не означає, що підозрюваний чи обвинувачений буде повністю позбавлений процесуальних прав. Проте, ступінь захисту може відрізнитися залежно від того, чи стосується справа ДЧНУ або третьої країни. Хоча ст. 41 Регламенту ПЕС, яка є наріжним каменем захисту процесуальних прав, формально не застосовуватиметься до ДЧНУ. Проте, немає сумнівів, що правові наслідки для захисту про-

²⁶ CJEU judgment of 26 February 2013, in case C-399/11, Melloni, EU:C:2013:107, paragraph 60.

²⁷ Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 120, 2021, p. 250.

²⁸ OJ 2018, L 295, p. 39.

²⁹ EDPS, Interpretation of the EPPO Regulation in view of EPPO's supervision by the EDPS, report of 12 April 2021, provides an overview of the data protection rules applied by the EPPO.

³⁰ De Hert, P./Papakonstantinou, V., "Data Protection and the EPPO, New Journal of European Criminal Law, 2019, vol. 10(1), p. 38.

цесуальних прав у кримінальному провадженні відрізнятимуться, оскільки ДЧНУ обмежені положеннями Хартії та Директивами, які гармонізують національне законодавство. Застосовуватися не будуть лише ті процедурні гарантії, які чітко закріплені в конкретних положеннях Регламенту ПЄС. Крім того, можна з упевненістю стверджувати, що ДЧНУ повинні будуть дотримуватися процесуальних прав, гарантованих іншими правовими інструментами ЄС у сфері судового співробітництва як, наприклад, ті, що регулюють європейський ордер на арешт та європейський ордер на проведення розслідування.

Якщо ці правові інструменти у виняткових випадках не повинні застосовуватися до ДЧНУ, можна посилатися на Конвенцію про взаємну допомогу у кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу³¹. Остання, однак, передбачає дуже обмежені гарантії, а саме повагу до основних принципів національного законодавства держави-члена та дотримання ЄКПЛ. У цьому контексті необхідно мати на увазі, що будуть застосовуватися мінімальні стандарти захисту в кримінальному провадженні, встановлені положеннями 6(1) ЄКПЛ, яких має дотримуватися кожна держава-член. Ситуація буде суттєво відрізнятися лише у випадку залучення третьої країни, залежно від того, чи є вона учасницею ЄКПЛ, чи ні. Якщо вона не є учасницею ЄКПЛ, то застосовуються лише процесуальні права, гарантовані внутрішнім законодавством цієї третьої країни, ймовірно, в рамках імплементації міжнародних угод з прав людини у внутрішнє законодавство. Прикладом може слугувати ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яка закріплює право на захист, право на правосуддя і справедливий судовий розгляд, ст. 15 зазначеного пакту, яка забороняє переслідування і накладення кримінального покарання за законом, що має зворотну силу, а також вимагає призначення найменшого покарання, якщо положення про кримінальне покарання змінилося з моменту вчинення злочину до моменту винесення вироку.

Враховуючи, що зазначені права людини є дзеркальним відображенням прав, які захищаються ЄКПЛ, цілком ймовірно застосування еквівалентного захисту.

6. Механізми контролю та засоби правового захисту

Механізми контролю та засоби правового захисту, передбачені Регламентом ПЄС, слід коротко згадати у зв'язку з процесуальними гарантіями, на які можуть посилатися підозрювані та обвинувачені особи у кримінальному провадженні. Відповідно до ст. 42(1) Регламенту, процесуальні акти ПЄС, які мають на меті створення правових наслідків для третіх сторін, підлягають перегляду компетентними національними судами відповідно до вимог і процедур, встановлених національним законодавством. Те ж саме стосується будь-яких випадків неприйняття ПЄС процесуальних актів, які мають юридичні наслідки для третіх сторін і які ПЄС була зобов'язане прийняти відповідно до цього Регламенту. Зважаючи на важливість юридичного нагляду для забезпечення верховенства права в кримінальному провадженні, його різні способи будуть більш детально розглянуті в окремій главі нижче.

VI. Правовий контроль

Повага до принципу верховенства права - це одна з основоположних цінностей ЄС. Зокрема, у ст. 2 Договору про заснування ЄС закріплена пряма вимога дотримання державами-членами принципу верховенства права. Вона вимагає, щоб акти, прийняті ПЄС, підлягали правовій експертизі. Ст. 47 Хартії та ст. 19 ДФЄС гарантують, серед іншого, право на ефективний правовий захист та право на незалежний і неупереджений суд³². Таким чином, відсутність такого правового контролю була б не тільки прямою загрозою реалізації принципу верховенства права, але й кинуло б виклик зобов'язанням ЄС підтримувати фундаментальні права, закріплені в ЄКПЛ та Хартії. У

³¹ OJ 2000, C 197, p. 3.

³² Див. CJEU judgment of 16 February 2022 in case C-156/21, Hungary v Parliament and Council, EU:C:2022:97, paragraph 157.

цьому контексті варто нагадати, що ЄС досі користується так званою "презумпцією Босфору", розробленою в практиці ЄСПЛ, відповідно до якої при виконанні державою-членом своїх зобов'язань, що випливають з членства в ЄС, вважається, що держава-член діє відповідно до ЄКПЛ, за умови, що захист основоположних прав в ЄС є еквівалентним тому, що передбачений ЄКПЛ³³. У зв'язку з цим, ст. 52(3) Хартії визначає, що в тій мірі, в якій Хартія містить права, що відповідають правам, гарантованим ЄКПЛ, значення та обсяг цих прав повинні бути такими ж, як і ті, що встановлені ЄКПЛ. Право ЄС, тим не менш, може надавати більш широкий захист. Коли йдеться про забезпечення правової експертизи актів, прийнятих ЄСПЛ, питання юрисдикції є особливо делікатним і складним через його гібридний характер. Вище вже було зроблено посилання на ст. 42(1) Регламенту ПЄС, яка наділяє національні суди повноваженнями здійснювати судовий контроль за тими процесуальними актами ПЄС, які спрямовані на створення правових наслідків для третіх осіб. Іншими словами, хоча ПЄС було створено як наднаціональний орган ЄС, для цілей судового контролю воно діє як національний орган. Як наслідок, роль національного судді в гарантуванні ефективного правового контролю у сфері компетенції ПЄС має вирішальне значення³⁴.

Аспект, який необхідно розглянути більш детально, - це юрисдикція, закріплена за Судом Європейського Союзу, оскільки ПЄС є "невід'ємним органом ЄС", відповідно до ст. 8(1) Регламенту ПЄС, а отже, підпадає під його юрисдикцію, якщо інше не врегульовано правом ЄС. У цьому контексті слід нагадати, що відповідно до ст. 19(1) Договору про заснування Європейського Союзу, Суд ЄС "забезпечує дотримання законодавства у тлумаченні та застосуванні Договорів". Повноваження, викладені в пунктах 2-8 ст. 42 Регламенту, потребують подальшого контролю. Перш ніж вдаватися до деталей, можна з упевненістю стверджувати, що роль наднаціонального судді залишається другорядною. У будь-якому випадку, наднаціональний суддя відіграє менш помітну роль, ніж його національний колега, коли мова йде про правовий контроль. Регламент ПЄС передбачає, що Суд ЄС має юрисдикцію, відповідно до ст. 267 ДФЄС, надавати рішення у справах про порушення прав людини і основоположних свобод, виносити попередні рішення щодо дійсності процесуальних актів ПЄС, якщо таке питання порушується у суді або трибуналі держави-члена безпосередньо на підставі права ЄС. Крім того, Суд ЄС має компетенцію щодо тлумачення або дійсності положень права ЄС, включаючи Регламент ПЄС, а також тлумачення ст. 22 і 25 цього Регламенту стосовно будь-якого конфлікту компетенції між ПЄС і відповідними національними органами. Крім того, рішення ПЄС про закриття справи, якщо вони оскаржуються безпосередньо на підставі права ЄС, підлягають перегляду Судом ЄС відповідно до ст. 263 (4) ДФЄС. До повноважень Суду ЄС також належать питання компенсації шкоди, заподіяної ПЄС, арбітражу на основі положень, що містяться в контрактах, укладених ПЄС, а також спори, пов'язані з персоналом ПЄС. Його юрисдикція охоплює також звільнення Головного прокурора ЄС або європейських прокурорів. І останнє, але не менш важливе: судовий нагляд Суду ЄС поширюється на рішення, пов'язані із захистом даних, правом громадянськості на доступ до документів, рішеннями про звільнення ЄДП або будь-якими іншими адміністративними рішеннями.

Першою справою, яка перебуває на розгляді Суду ЄС і стосується тлумачення Регламенту ПЄС, є запит на попереднє рішення, поданий 25 квітня 2022 року у справі C-281/22, GK та інші³⁵, в якому Oberlandesgericht Wien (Вищий федеративний суд Відня, Австрія) просить надати роз'яснення щодо меж судового контролю, щодо транскордонних розслідувань в рамках компетенції ПЄС. У згаданій справі австрійський суд має прийняти рішення за скаргами фізичних та юридичних осіб, у яких були проведені обшуки в Австрії. Розслідування проводились ЄДП у Мюнхені (Німеччина), який звернувся за допомогою до свого колеги в Австрії (ЄДП, що надає допомогу). Апелянти оскаржували примусові заходи в Австрії як неприйнятні через відсутність підозри та порушення

³³ Див. ECtHR judgment of 30 June 2005, *Bosphorus Airways v Ireland*, application n° 45036/98.

³⁴ Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », *Nouvelle bibliothèque de thèses*, vol. 120, 2021, p. 374.

³⁵ OJ 2017 L 283, p. 1.

принципу пропорційності, а також через порушення основоположних прав. Згідно з рішенням національного суду, який розглядав справу, ст. 31(3) і 32 Регламенту ПЄС нечітко визначають, в якій мірі австрійські суди можуть перевіряти відповідність дій національному законодавству. З одного боку, можна стверджувати, що суди в державі-члені, яка надає допомогу (в даному випадку Австрія), не обмежуються формальною перевіркою та повинні перевіряти матеріально-правові положення законодавства відповідної держави-члена. На думку суду це означало б, що транскордонні розслідування, проведені відповідно до Регламенту ПЄС, можуть бути більш проблематичними, ніж проведення таких заходів відповідно до інструментів ЄС щодо взаємного визнання, зокрема, Європейського порядку проведення розслідувань. Національний суд, що направляє справу, також ставить питання про те, в якій мірі повинні визнаватися рішення, прийняті судами в державі-члені ЄДП, що розглядає справу (в даному випадку - Німеччина). Апелянти, Служба захисту прав людини Австрії, уряди Австрії, Франції, Німеччини, Нідерландів та Румунії, а також Комісія подали письмові зауваження. Дата слухання ще не оголошена.

Справа, що розглядається, порушує цікаві правові питання щодо меж судового контролю та ступеня застосування принципу взаємного визнання судових рішень у сфері свободи, безпеки та правосуддя³⁶. Для повноти картини слід зазначити, що хоча в суді загальної юрисдикції вже розглядалося кілька справ за участю ПЄС, ці справи стосувалися лише законності призначення певних європейських прокурорів і прокурорів з розшуку. Зокрема, кандидати, які претендували на ці посади, побачили, що їхні заявки були відхилені, і тому або просили про тимчасові заходи проти рішень про призначення більш успішних конкурентів, або про скасування цих рішень Судом загальної юрисдикції³⁷. Однак, на сьогоднішній день жодна з цих справ не була успішною, а апеляційна скарга, подана до Суду ЄС, навіть була відкликана. Враховуючи, що ці справи не є особливо цікавими з правової точки зору, оскільки вони скоріше стосуються питань процедури, доцільно дочекатися висновку Генерального прокурора та рішення Суду ЄС у вищезгаданій австрійській справі, щоб отримати уявлення про те, як ця юрисдикція окреслює правову природу ПЄС.

VII. Проблеми, що виникають у зв'язку із взаємодією з національним законодавством

Замість того, щоб бути наднаціональним органом, який застосовує виключно право ЄС, ПЄС виглядає як гібридна структура, яка для реалізації своїх цілей значною мірою керується нормами національного законодавства. Дійсно, в той час як Директива PIF (у тому вигляді, в якому вона була перенесена в національне законодавство) визначає злочини, що підлягають переслідуванню, а Регламент ПЄС встановлює повноваження та обов'язки цього органу ЄС, питання кримінального судочинства, здебільшого, визначаються національним законодавством. Дійсно, ст. 5(3) Регламенту ПЄС визначає, що стосовно розслідувань та переслідувань від імені ПЄС застосовується національне законодавство "в тій мірі, в якій питання не врегульоване цим Регламентом". Крім того, очевидно, що фактичні повноваження ПЄС полягають у координації, яка відбувається в рамках Постійних палат, в той час як основні повноваження покладаються на ЄДП, які залишаються глибоко інтегрованими в національні системи кримінального правосуддя. У зв'язку з цим, можна з упевненістю стверджувати, що розробники Регламенту ПЄС, очевидно, передбачали мінімізацію втручання в процесуальну автономію держав-членів.

³⁶ Kühn, W. M., "The Principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution", *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol 47, n° 140, 2014, p. 449, explains the origins of the principle of mutual recognition of judicial decision in US constitutional law.

³⁷ GC orders of 23 February 2022 in case T-603/21 R, WO/EPPO, not published, EU:T:2022:92; of 13 June 2022 in case T-334/21, Mendes de Almeida/Council, EU:T:2022:375.

1. Вибір законодавця ЄС на користь міжурядової моделі

Це особливо очевидно для децентралізованої структури, яка, як уже зазначалося, включає Колегію, що складається з Головного прокурора та європейських прокурорів від кожної держави-члена. Модель, спочатку задумана в пропозиції Комісії³⁸, передбачала більш централізовану, вертикальну та ієрархічну структуру з Європейським прокурором на чолі та Європейськими прокурорами із держав-членів. Згідно з пропозицією Комісії, ЄДП відповідатимуть за розслідування та судові переслідування під керівництвом та наглядом Європейського прокурора. Законодавча історія, що призвела до прийняття Регламенту ПЄС, показує, що держави-члени виступали проти цієї моделі на підставі передбачуваного порушення принципу субсидіарності. З цієї причини, незважаючи на наполягання Комісії на збереженні запропонованої моделі, пропозиція була змінена на користь поточної моделі, яка має чітку міжурядову структуру³⁹. Дійсно, Регламент ПЄС надає реальну владу не Європейському головному прокурору, а Колегії. Також слід нагадати, що в Постійних палатах, відповідальних за прийняття рішень, пов'язаних з розглядом справ, переважають прокурори, призначені представниками своїх держав-членів. Хоча Генеральний прокурор ЄС може отримати меншість голосів у Колегії, він все ж може здійснювати певний вплив за умови, що має необхідну підтримку інших членів⁴⁰.

З аналітичної точки зору, правомірно запитати, чи не є структура Колегії, яка лежить в основі нинішньої моделі, певною мірою пережитком долісабонських часів, коли співпраця у кримінальних справах здійснювалася на міжурядовому рівні⁴¹. Створення більш централізованої та ієрархічної структури на чолі з Головним прокурором (або "Європейським прокурором", згідно з термінологією, використаною в пропозиції), можливо, більше відповідало б змінам, яких зазнали договори ЄС за останнє десятиліття. З іншого боку, можна стверджувати, що створення Колегії, яка складається з прокурорів кожної держави-члена, кожен з яких знайомий з правовою та фактичною ситуацією у своїй державі-члені, має ту перевагу, що гарантує, по-перше, почуття відповідальності за проведення розслідувань і, по-друге, необхідну підзвітність за результати, отримані в ході цих розслідувань. Дійсно, важко уявити, як досить невеликий централізований підрозділ, що базується в Люксембурзі, міг би керувати розслідуваннями на всій території ЄС. На цьому тлі підхід, якого дотримувався законодавець ЄС, видається доцільним.

2. Інституційне закріплення Європейських делегованих прокурорів у національних судових системах

Хоча інтегрованість ЄДП в судову систему своїх держав-членів може мати певні переваги для виконання їхніх завдань (як, наприклад, близькість до місця вчинення кримінальних правопорушень, а також знання процесуальних інструментів, якими володіє прокурор), певні аспекти все ж викликають критику. Це, наприклад, стосується, так би мовити, "дуалістичних повноважень", які закріплені у ст. 13(3) Регламенту ПЄС. У цьому положенні зазначено, що ЄДП можуть також виконувати функції національних прокурорів, якщо це не перешкоджає виконанню ними своїх зобов'язань за згаданим Регламентом. Можна стверджувати, що на практиці для ЄДП може бути складно

³⁸ Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM (2013) 534 final (July 17, 2013).

³⁹ Weyembergh, A./Briere, C., "Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)", European Parliament, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for internal policies, Policy Department C (Citizen's rights and constitutional affairs), Brussels 2016, p. 8, explain that the overall analysis of the EPPO Regulation "reveals a number of weaknesses and shortcomings", most of them being "the direct or indirect result of the Member States' willingness to renationalize the EPPO as much as possible, and to keep the strongest control possible over its activities".

⁴⁰ Wade, M., "The EPPO and the pitfalls of actuarial justice", Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2021, vol. 28(2), p. 270.

⁴¹ Ligeti, K., "The structure of the EPPO: features and challenges", Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice, 2020, vol. 27, n° 1, p. 40.

поєднувати свої повноваження як прокурора в національній системі, і повноваження делегованого прокурора, оскільки він тоді виступає, так би мовити, прокурором ЄС "за сумісництвом". При цьому може постраждати виконання його повноважень як ЄДП. Це, імовірно, стало причиною того, що окремі держави-члени прийняли рішення проти цього варіанту.

Вищезгадане положення покликане вирішити цю проблему. Воно зобов'язує ЄДП інформувати наглядового європейського прокурора про такі випадки. Якщо ЄДП в певний момент не може виконувати свої функції в якості ЄДП через виконання таких функцій в якості національного прокурора, він повинен повідомити про це наглядового Європейського прокурора. У свою чергу наглядовий Європейський прокурор зобов'язаний проконсультуватися з компетентними національними органами прокуратури для визначення, чи слід надавати пріоритет їхнім функціям відповідно до цього Регламенту. Європейський прокурор може запропонувати Постійній палаті переадресувати справу до іншого Європейського прокурора в тій самій державі-члені або провести розслідування самостійно відповідно до ст. 28(3) і (4) Регламенту ПЄС. Залишається з'ясувати, як ці положення будуть застосовуватися на практиці і чи достатньо їх для того, щоб "дуальна відповідальність", яку несуть ЄДП, не ставила під загрозу ефективність їхньої діяльності.

3. Незавершеність гармонізації матеріального кримінального права

Як вже зазначалося, матеріальна компетенція ПЄС визначається відсиланням до Директиви РІФ, яка спрямована на гармонізацію матеріального кримінального права держав-членів у певній сфері. Це, за визначенням, тягне за собою залишення певного простору для маневру для держав-членів щодо того, яким чином вони імплементують Директиву РІФ. Крім того, варто звернути увагу на те, що в ст. 1 цієї Директиви зазначено, що вона "встановлює мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень та санкцій стосовно боротьби з шахрайством та іншими незаконними діями, що впливають на фінансові інтереси ЄС", а це означає, що держави-члени можуть приймати більш жорсткі правила з метою захисту зазначених інтересів⁴². Різноманітність визначень, які можуть виникнути внаслідок на стільки широкої свободи дій, закріпленої у національному законодавстві, може виявитися несумісною з принципом *nullum crimen sine lege*, передбаченим у ст. 49(1) Хартії, згідно з яким "ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії або бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом". Це положення, яке кореспондується зі ст. 7 ЄКПЛ, є вираженням принципу верховенства права і, як таке, має засадниче значення для галузі кримінального права.

З огляду на це, дане правове питання може поставати в рамках кримінального судочинства. Хоча гармонізація матеріального кримінального права все ще може бути проблемою для деяких держав-членів, стурбованих потенційною втратою суверенітету. Такий підхід, тим не менш, слід розглянути в майбутньому, щоб запобігти можливому сценарію, за якого сумісність Регламенту ПЄС з первинним правом може бути поставлена під сумнів у Суді ЄС, наприклад, в рамках процедури попереднього рішення, відповідно до ст. 267 ДФЄС. У цьому контексті не слід забувати, що відповідно до ст. 5(1) цього Регламенту, ПЄС у своїй діяльності дотримується положень, закріплених у Хартії. З огляду на те, що питання дотримання основоположних прав може потенційно становити загрозу легітимності ПЄС і, у кінцевому підсумку, завадити його функціонуванню, воно повинно вирішуватися в першочерговому порядку.

⁴² Lažetić, G., "A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO", *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 191, explains that the view that the EU criminal justice system is far from harmonized and that it strongly depends on its interaction with the national legal systems of the Member States needs to be accepted.

4. Різноманітність національних процесуальних норм

З огляду на те, що ПЄС у своїх розслідуваннях і кримінальному переслідуванні покладається на положення національного законодавства в тій мірі, в якій питання не врегульовані Регламентом ПЄС. Відмінності в національних процесуальних нормах можуть зробити процес розслідування і кримінальне переслідування злочинів менш передбачуваними. Ці відмінності можуть впливати на різні аспекти процедури, такі як допустимість доказів і доступність засобів правового захисту, з відповідними наслідками для захисту прав обвинувачених. Дійсно, відсутність ясності може зашкодити досягненню цієї мети, оскільки підозрювані мають право знати положення, за якими проводяться відповідні процедури. Крім того, потенційне існування більш сприятливих процесуальних норм у деяких державах-членах ЄС може збільшити ризик "пошуку зручного суду" на користь ПЄС. Для того, щоб запобігти довільному вибору правових процедур (національного рівня чи права ЄС), Регламент ПЄС встановлює певні правила. Так, ст. 5(3) передбачає, що, якщо не зазначено інше, застосовним правом є право держави-члена ЄДП, що розглядає справу. Ст. 26(4) встановлює, що, як правило, справа порушується і розглядається виконавчим органом держави-члена, в якій знаходиться центр злочинної діяльності, або, у випадку пов'язаних злочинів, виконавчим органом держави-члена, в якій було скоєно основну частину злочинів. Відхилення від цього правила допускається, однак лише за суворо визначених умов. Більш конкретно, це повинно бути належним чином обґрунтовано з урахуванням критеріїв, перелічених у порядку пріоритетності, а саме: місце проживання та громадянство підозрюваного/обвинуваченого та місце, де було завдано основної фінансової шкоди.

Ст. 37 Регламенту ПЄС зазначає, що докази, представлені прокурорами ПЄС або відповідачем до суду, не можуть бути відхилені лише на тій підставі, що докази були зібрані в іншій державі-члені або відповідно до законодавства іншої держави-члена. Це положення сприяє запровадженню принципу "вільного руху доказів" на території ЄС, заснованого на взаємному визнанні доказів, що повністю відповідає загальній концепції Зони свободи, безпеки та правосуддя, як це передбачено в договорах ЄС. Пункт 80 вказує, що зазначений принцип застосовується "за умови, що суд першої інстанції вважає, що його визнання відповідає процедурі та правам підозрюваного або обвинуваченого на захист відповідно до Хартії". Крім того, в цьому ж пункті зазначено, що "з повагою до різних правових систем і традицій держав-членів, суд першої інстанції, який розглядає справу, повинен дотримуватися принципу поваги до правових систем і традицій держав-членів. Як передбачено в ст. 67(1) ДФЄС, ніщо в цьому Регламенті не може тлумачитися як таке, що забороняє судам застосовувати основоположні принципи національного права щодо справедливості процедури, які вони застосовують у своїх національних системах". З цього роз'яснення щодо тлумачення Регламенту ЄСПЛ випливає, що повноваження прокурорів, знову ж таки, обмежені національним законодавством, оскільки ЄСПЛ зобов'язаний перевірити, чи не перешкоджають застосовні процесуальні норми прийняттю доказів. Існування суттєвих відмінностей з цього приводу в національних правових системах держав-членів може вплинути на ефективність обвинувачення ПЄС в транскордонних справах. Можливим вирішенням цього питання є прийняття законодавцем ЄС директив, спрямованих на гармонізацію національних правил прийняття доказів.

5. Використання автономних концепцій з метою врахування реалій національного законодавства

У тих випадках, коли Регламент ПЄС конкретно не посилається на національні норми (визнаючи їх застосовними)⁴³, а використовує автономні концепції права ЄС, ПЄС стикається з проблемою

⁴³ Див. CJEU judgment of 22 June 2021 in case C-439/19, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité, EU:C:2021:504, paragraph 81, in which the case-law is reproduced, whereby terms of a provision of EU law which makes no express reference to the law of the Member States for the purpose of determining its meaning and scope must normally be given an autonomous and uniform interpretation throughout the EU.

необхідності "перекладу" (переведення – *примітка перекладача*) цих концепцій у термінологію національного права. Незважаючи на те, що Регламент ПЄС має пряму дію в правових системах всіх держав-членів, відповідно до ст. 288 Договору про заснування Європейського Союзу, законодавець ЄС, як видається, зробив вибір на користь формулювання низки понять у досить відкритих і загальних термінах, щоб дозволити ПЄС та його помічникам на децентралізованому рівні визначати еквівалентні поняття в національному законодавстві. Цей підхід, який часто використовується в законодавстві ЄС, є способом вирішення проблем різноманітності правових систем і неможливості гармонізації всієї сукупності національних правил за допомогою Директив⁴⁴. Таким чином, цей підхід може використовуватися для посилання на державні органи, процедури⁴⁵, конкретні правові статуси та інші концепції кримінального процесу, які, ймовірно, існують в тій чи іншій мірі у всіх (або, принаймні, в більшості) державах-членах. Це також спосіб забезпечити ефективне застосування положень Регламенту ПЄС, незважаючи на згадану законодавчу різноманітність. Логічно, що використання автономних концепцій права ЄС вимагає однакового тлумачення. Дане завдання в першу чергу належить до компетенції ПЄС як органу, відповідального за застосування Регламенту ПЄС, під контролем Суду ЄС як верховного інтерпретатора права ЄС. Крім того, з практичної точки зору, видається необхідним прийняти імплементаційні правила на національному рівні, конкретизуючи ці автономні концепції, або, принаймні, розробити певні адміністративні інструкції, що пояснюють, якими будуть еквівалентні концепції національного законодавства, що дозволить національним органам влади краще зрозуміти положення Регламенту ПЄС. Такий підхід відповідав би праву ЄС, оскільки не підривав би його первинність і пряму дію.

6. Винесення вироку і санкції

У той час як ПЄС відповідає за кримінальне переслідування злочинів, винесення вироку і застосування санкцій залишається виключною компетенцією національних судів, які будуть приймати рішення в кожному конкретному випадку на основі національного законодавства. Ст. 325(1) і (2) ДФЄС, яка є положенням прямої дії, лише встановлює загальні вимоги, зобов'язуючи держави-члени "протидіяти незаконній діяльності, що зачіпає фінансові інтереси ЄС, за допомогою ефективних і стримуючих заходів та вживати таких же заходів для боротьби з шахрайством, що зачіпає фінансові інтереси ЄС, які вони застосовують у боротьбі з шахрайством, яке зачіпає їх власні фінансові інтереси"⁴⁶, тим самим, по суті, декларуючи принципи ефективності та еквівалентності, що застосовуються до сфери кримінального правосуддя. Ці принципи, безумовно, встановлюють обмеження процесуальної та інституційної автономії держав-членів в інтересах більш ефективного застосування права ЄС на національному рівні⁴⁷.

Однак, основним недоліком є те, що їх дотримання часто може бути перевірене лише ретроспективно та в індивідуальному порядку в рамках судових розглядів. Вони не можуть вважатися належною заміною неіснуючим чітким вимогам законодавства ЄС, незважаючи на основу, закладену з прийняттям Директиви про ППФ, яка встановлює мінімальні правила щодо санкцій. Ця обставина може мати наслідком те, що деякі правопорушення будуть каратися більш суворо або більш м'яко в одних державах-членах, ніж в інших. Наприклад, в одній державі-члені правопорушення може каратися тюремним ув'язненням, а в іншій - простим адміністративним штрафом.

⁴⁴ Див. CJEU judgment of 24 November 2020 in case C-510/19, *Openbaar Ministerie (Faux en écritures)*, EU:C:2020:953, regarding the concept of "executing judicial authority" within the meaning of Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant.

⁴⁵ An example is the recourse to "simplified prosecution procedures" pursuant to Art. 40 of the EPPO Regulation if the applicable national law provides for such a procedure aiming at the final disposal of a case on the basis of terms agreed with the suspect. The EPPO Regulation refers to the criteria that the Permanent Chamber has to take into account when deciding to apply such a simplified procedure (seriousness of the offence, willingness of the suspected offender to repair the damage caused) and allows the College to adopt guidelines on the application of these criteria.

⁴⁶ CJEU judgment of 5 December 2017 in case C-42/17, *M.A.S. und M.B.*, EU:C:2017:936, paragraph 30.

⁴⁷ CJEU judgment of 17 January 2019 in case C-310/16, *Dzivev a.o.*, EU:C:2019:30, paragraph 30.

Хоча з юридичної точки зору це можливо з огляду на велику різноманітність правових традицій та етичних поглядів в ЄС, а також через відсутність більш просунутої гармонізації в цій сфері. Таку розбіжність судової практики може бути важко виправдати з точки зору матеріальної справедливості.

З цієї причини не можна виключати, що в довгостроковій перспективі ЄСПЛ може спробувати вплинути на санкцію і винесення вироку, вимагаючи покарання певної суворості або, якщо це дозволено, шляхом укладення угоди про визнання вини. ПЄС також може звернутися до національного суду з проханням застосувати конкретну санкцію, передбачену в керівних принципах, що відображають судову практику певних держав-членів і прецедентне право Суду ЄС у справах про шахрайство⁴⁸. Можна припустити, що ПЄС буде прагнути досягти певного ступеня узгодженості з метою підвищення обізнаності про тяжкість переслідуваних злочинів і створення необхідного стримуючого ефекту. Такий розвиток подій, безумовно, буде залежати від здатності ПЄС реалізовувати стратегію переслідування на всій території ЄС.

VIII. Співробітництво

1. Співпраця з іншими органами ЄС

ПЄС може встановлювати і підтримувати відносини співробітництва з установами, органами, офісами або агентствами ЄС відповідно до їхньої компетенції в тій мірі, в якій це необхідно для виконання його завдань. Співпраця чітко включає в себе обмін інформацією. Існують практичні причини для такого співробітництва, а саме можливість скористатися спеціалізованими знаннями та ресурсами, наявними в інших органах ЄС. Взаємна допомога є дуже поширеним явищем серед органів ЄС, до такої міри, що вона часто прямо передбачена в договорах ЄС або в установчих документах. Якщо це не так, то принцип відкритого співробітництва, закріплений у ст. 4(3) Договору про заснування ЄС, може бути застосований принцип відкритого співробітництва. Органи ЄС, що діють у сфері внутрішніх справ, зокрема ті, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю, найімовірніше, стануть "привілейованими партнерами". Хоча сам Регламент ПЄС передбачає таку співпрацю і містить конкретні положення щодо цього, деталі викладені в робочих угодах технічного та/або оперативного характеру, які укладаються між ПЄС та партнером, як і у випадку з багатьма агентствами ЄС. Ст. 99(3) Регламенту ПЄС містить застереження, в якому зазначається, що робочі домовленості не можуть бути підставою для надання дозволу на обмін персональними даними або мати юридично зобов'язуючий характер для ЄС або його держав-членів.

Слід підкреслити, що співпраця з ПЄС є також важливою для органів ЄС, які діють у цій сфері, так як вони не мають повноважень самостійно ініціювати розслідування. Оскільки діяльність останніх, по суті, обмежується сприянням та координацією, відповідних компетентних національних прокуратур та сил національних поліцій, які розслідують та переслідують тяжкі злочини; вони можуть діяти лише за запитом покладаючись обов'язково на повноваження ПЄС щодо початку власних розслідувань та кримінального переслідування. До певної міри ПЄС з його слідчими та прокурорськими повноваженнями заповнює чутливу прогалину на рівні ЄС щодо боротьби з транскордонною злочинністю. Незважаючи на цей позитивний аспект, варто зазначити, що ПЄС та органи ЄС, що діють у сфері внутрішніх справ, мають спільну рису, яку можна розцінювати як прогалину, навмисно створену законодавцем ЄС з метою збереження національного суверенітету, а саме - відсутність повноважень примусу. Натомість, п. 69 Регламенту ПЄС передбачає, що цей орган ЄС повинен поклатися на національні органи влади, включаючи органи поліції, тим самим відтворюючи те, що вже закладено в первинному праві, а саме - виключну відповідальність компетентних національних органів влади щодо застосування заходів примусу.

⁴⁸ Elholm, T., "EPPO and a common sense of justice", Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2021, vol. 28(2), p. 224.

а) Євроюст

Євроюст є агентством ЄС, що діє на підставі ст. 85 Договору про заснування Європейського Союзу (ДФЄС) і Регламенту (ЄС) 2018/1727 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року про Агентство Європейського Союзу з питань співробітництва у сфері кримінального правосуддя (замінює та скасовує Рішення Ради 2002/187/ІНА⁴⁹ ("Регламент Євроюст")), яке співпрацює з національними органами влади у боротьбі з широким спектром серйозних та складних транскордонних злочинів, що стосуються двох або більше країн. Справи, передані до Євроюсту, стосуються таких злочинів, як тероризм, кіберзлочинність, торгівля людьми, незаконний обіг наркотиків, злочини проти фінансових інтересів ЄС, незаконне ввезення мігрантів, екологічні злочини, відмивання грошей, обман та шахрайство. Євроюст пропонує оперативну підтримку на різних етапах транскордонних кримінальних розслідувань, забезпечуючи оперативне реагування, постійно діючу службу координації за викликом та сприянні в підготовці запитів про правову допомогу, включаючи офіційні переклади. Крім того, Євроюст може використовувати комплексні форми допомоги та механізми координації, які можуть бути об'єднані, за необхідності, для підтримки масштабних операцій. Євроюст може координувати паралельні розслідування, організовувати координаційні зустрічі за участю зацікавлених судових та правоохоронних органів, створювати та/або фінансувати спільні слідчі групи ("ССГ"), в яких судові та правоохоронні органи працюють разом над транснаціональними кримінальними розслідуваннями, на основі юридичної угоди між двома або більше країнами, а також планувати спільні дії, які проводяться в режимі реального часу через координаційні центри, що знаходяться в Євроюсті, під час яких національні органи влади можуть заарештовувати правопорушників, розпускати організовані злочинні угруповання та конфісковувати активи.

Євроюст, безсумнівно, є привілейованим партнером для ПЄС. Їхні відносини чітко врегульовані у ст. 100 Регламенту ПЄС. Конкретні положення, що стосуються їхньої співпраці, також викладені в Регламенті Євроюсту. В оперативних питаннях ПЄС може залучати Євроюст до своєї діяльності щодо транскордонних справ, у тому числі шляхом обміну інформацією, наприклад, персональними даними, щодо своїх розслідувань. ПЄС може запросити Євроюст або його компетентних національних членів надати підтримку в передачі своїх рішень або запитів про взаємну правову допомогу державам-членам ЄС, які є членами Євроюсту, але не брали участі в створенні ПЄС, а також третім країнам. Крім того, передбачається, що ПЄС матиме опосередкований доступ до інформації в системі управління справами Євроюсту. Штаб-квартира Євроюсту знаходиться в Гаазі, і ця обставина спонукала закликати до розміщення ПЄС у тому ж місті. Залишається з'ясувати, чи не стане географічна відстань перешкодою для співпраці.

Як вже зазначалося у вступі, Євроюст та ПЄС поєднує та особливість, що існування обох інституцій передбачене договорами ЄС. Цікаво, що ст. 86 ДФЄС передбачає, що "Рада за допомогою регламентів, прийнятих відповідно до спеціальної законодавчої процедури, може заснувати ПЄС з Євроюсту". Остання частина речення викликає питання щодо доцільності такого підходу, враховуючи той факт, що обидва органи є незалежними один від одного суб'єктами ЄС⁵⁰. Враховуючи чутливість питання створення ПЄС та тривалості цього процесу, не можна виключати, що на момент розробки Лісабонського договору не було до кінця зрозуміло, яким чином ця мета буде досягнута. У будь-якому випадку, пункт 10 Регламенту про ПЄС надає певні роз'яснення в тому сенсі, що, на думку законодавця ЄС, "це означає, що цей Регламент повинен встановити тісні відносини між ними, засновані на взаємному співробітництві". З метою забезпечення такої співпраці Європейський головний прокурор та Президент Євроюсту повинні регулярно зустрічатися для обговорення

⁴⁹ OJ 2018, L 295, p. 138.

⁵⁰ Espina Ramos, J., "The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office", The European Public Prosecutor's Office - The challenges ahead, Madrid 2018, p. 87.

питань, що становлять спільний інтерес. Деталі, що визначають, якою мірою ПЄС може покладатися на підтримку та ресурси адміністрації Євроюсту, були врегульовані робочою домовленістю, укладеною в лютому 2021 року.

Ряд положень Регламенту Євроюсту натякає на ризик можливого дублювання компетенцій обох агентств ЄС, що є причиною того, що ст. 100(1) Регламенту ПЄС уточнює, що співпраця має відбуватися "в межах їхніх відповідних мандатів". Загалом, як впливає з п. 8 Регламенту Євроюсту, це агентство ЄС скоріше має допоміжну компетенцію, наприклад, коли злочини стосуються держав-членів, які беруть участь у розширеній співпраці щодо створення ПЄС та ДЧНУ (на прохання ПЄС або ДЧНУ), коли ПЄС не є компетентним або коли ПЄС є компетентним, проте, не використовує свої повноваження. З очевидних причин, ДЧНУ може продовжувати звертатися за підтримкою до Євроюсту у всіх випадках, що стосуються правопорушень, які зачіпають фінансові інтереси ЄС.

б) ОЛАФ

Європейське бюро по боротьбі з шахрайством ("OLAF") є генеральним директором (ГД) Комісії, яке бореться з шахрайством, корупцією та іншими подібними незаконними діями в ЄС. Бюро відповідає за моніторинг діяльності інституцій ЄС та розслідування будь-яких можливих випадків шахрайства, корупції та фінансових зловживань в інституціях ЄС з метою захисту фінансових інтересів ЄС. ОЛАФ проводить свої розслідування у тісній співпраці з відповідними органами держав-членів ЄС. Відповідно до нещодавно зміненої нормативно-правової бази⁵¹, ОЛАФ розслідує наступні питання: всі сфери витрат ЄС (основними категоріями витрат є структурні фонди, фонди розвитку сільського господарства та сільських територій, прямі витрати та зовнішня допомога); доходи ЄС, зокрема, митні збори та незаконна торгівля тютюновими виробами та контрафактною продукцією; підозри у серйозних порушеннях з боку персоналу ЄС та членів інституцій ЄС. Розслідування, що проводяться ОЛАФ, мають на меті забезпечити фінансове відшкодування, дисциплінарні та адміністративні заходи, судові переслідування та обвинувальні висновки. Слід зазначити, що ОЛАФ не має правоохоронних повноважень, а також не має права здійснювати кримінальне переслідування. Замість цього ОЛАФ може надавати рекомендації юрисдикціям про необхідність порушення кримінального переслідування⁵². ПЄС, навпаки, має повноваження щодо кримінального переслідування, що робить його цінним союзником у справі притягнення до відповідальності за кримінальні правопорушення.

Відносини між ПЄС і ОЛАФ засновані на взаємній співпраці в рамках їх відповідних мандатів і на обміні інформацією. ОЛАФ, як правило, надає пріоритет розслідуванням, що проводяться прокуратурою. Зазвичай, якщо ПЄС проводить кримінальне розслідування, ОЛАФ не повинно відкривати паралельне адміністративне розслідування за тими ж фактами. В ході розслідування, що проводиться ПЄС, він може звернутися до ОЛАФ, відповідно до компетенції ОЛАФ, з проханням підтримати або доповнити діяльність ПЄС, зокрема, шляхом надання інформації, досліджень (включаючи судово-медичні дослідження), експертизи та оперативної підтримки⁵³. Якщо ПЄС не проводить жодних розслідувань, воно може надавати інформацію ОЛАФ з метою проведення адміністративних розслідувань, що дозволяє останньому розглянути питання про застосування адекватних адміністративних заходів. Завдяки своїм повноваженням проводити адміністративні розсліду-

⁵¹ Regulation (EU, Euratom) 2020/2223 of the European Parliament and of the Council of 23 December 2020 amending Regulation (EU, Euratom) N° 883/2013, as regards cooperation with the European Public Prosecutor's Office and the effectiveness of the European Anti-Fraud Office investigations (OJ 2020, L 437, p. 49).

⁵² Niblock, R., „Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO, New Journal of European Criminal Law, 2021, vol. 12(2), p. 280.

⁵³ Landwehr, O., „External relations of the EPPO: cooperation with OLAF”, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice, 2020, vol. 27 n° 1, p. 245.

вання з інститутами, агентствами та органами ЄС (а також в країнах, з якими ЄС має особливі відносини), ОЛАФ є, свого роду, "адміністративною рукою", на яку може покладатися ПЄС. Деталі цієї співпраці викладені в робочій угоді, укладеній 5 липня 2021 року.

с) Європол

Європол є правоохоронним органом ЄС, завданням якого є сприяння підвищенню безпеки в Європі шляхом надання допомоги правоохоронним органам держав-членів. Розташований у Гаазі, Європол діє відповідно до положень, викладених у Регламенті (ЄС) 2016/794 Європейського Парламенту та Ради від 11 травня 2016 року про Агентство Європейського Союзу з правоохоронної співпраці (Європол)⁵⁴ ("Регламент Європол"). Цілями цього агентства ЄС є: підтримка правоохоронних органів шляхом сприяння обміну інформацією, проведення кримінального аналізу, а також допомога та координація транскордонних операцій; стати центром інформації про злочини у ЄС шляхом виявлення спільних інформаційних прогалин та встановлення пріоритетів у розслідуваннях; подальший розвиток як центру ЄС з питань експертизи правоохоронних органів шляхом впровадження нових методів, а також сприяння обміну знаннями та якісному навчанню у таких спеціалізованих сферах, як тероризм, наркотики та підроблення грошових знаків (євро).

ПЄС також встановив і підтримує тісні відносини з Європолем. З цією метою обидві організації уклали робочу угоду в січні 2021 року, яка визначає умови їх співпраці в межах компетенції цих органів. У разі необхідності, для цілей своїх розслідувань, ПЄС повинно мати можливість отримувати на свій запит будь-яку відповідну інформацію, що знаходиться в розпорядженні Європолу, щодо будь-якого злочину, що відноситься до його компетенції, а також може просити Європол надати аналітичну підтримку конкретному розслідуванню, що проводиться ПЄС. На додаток до цього обміну інформацією, співпраця може включати: обмін спеціальними відомостями, звітами про загальну ситуацію; інформацію про процедури кримінального розслідування; інформацію про методи запобігання злочинам, участь у навчальних заходах, а також надання консультацій та підтримки (у тому числі шляхом аналізу, в окремих кримінальних розслідуваннях).

2. Співробітництво з державами-членами, які не беруть участі в програмі

Як вже згадувалося, створення ПЄС відбулося в рамках посиленого співробітництва на підставі ст. 86(1) ДФЄС, яка передбачає, що деякі держави-члени не беруть участі у цьому проєкті. Проте, сам по собі цей факт не є поважною причиною для перешкоджання співробітництву, зокрема у такій важливій сфері, як боротьба зі злочинністю. Крім того, слід мати на увазі, що незалежно від конкретного розподілу повноважень в рамках будь-якого правопорядку захист фінансових інтересів ЄС є спільним для всіх держав-членів. Беручи це до уваги, ст. 105 Регламенту ПЄС містить положення, що регулюють відносини ПЄС з ДЧНУ, які будуть детально роз'яснені нижче. Це показує, що «неучасть» не перешкоджає співробітництву, оскільки ст. 105 Регламенту ПЄС прямо вказує, що ПЄС може взаємодіяти з цими державами-членами, які можуть, зокрема, стосуватися обміну стратегічною інформацією та відрядження офіцерів зв'язку до ПЄС. Крім того, передбачено, що ПЄС може призначати, за погодженням із відповідними компетентними органами, контактні особи в ДЧНУ з метою сприяння співробітництву відповідно до потреб ПЄС.

Інше питання полягає в тому, чи зобов'язані ДЧНУ співпрацювати з ПЄС, якщо ПЄС звернеться до них з проханням про судову співпрацю в будь-якій конкретній справі. Проблемним у цьому контексті є той факт, що, відповідно до ст. 20(4) ДФЄС, "акти, прийняті в рамках поглибленого співробітництва, є обов'язковими лише для держав-членів, що беруть участь", що, в принципі, може бути використано як аргумент проти згаданої точки зору. У зв'язку з цим слід зазначити, що, по-перше, ст. 105(3) Регламенту ПЄС, як видається, містить неявне припущення, що судове співробітництво

⁵⁴ OJ 2016, L 135, p. 53.

між ПЄС та ДЧНУ вимагатиме прийняття окремого правового інструменту, - рішення, яке здатне забезпечити певну правову визначеність. Однак, викладення деталей співпраці в окремих правових документах з подальшим розмаїттям правил може ускладнити відносини з органами ДЧНУ, лише якщо ПЄС не вирішить використовувати свого роду "шаблон" або "типову угоду", спрямовану на зменшення різноманітності застосованих правил. По-друге, слід зазначити, що це положення зобов'язує держави-члени, які беруть участь у посиленому співробітництві, повідомляти ДЧНУ про те, що ПЄС буде діяти як компетентний орган у кримінальних справах, що належать до компетенції ПЄС. Таким чином, передбачається, що для ДЧНУ відтепер ПЄС взяло на себе роль, яку раніше виконував національний орган, і, отже, діє як своєрідний " правонаступник" в тому, що стосується кримінального переслідування певної категорії злочинів. Це положення є корисним, оскільки не завжди може бути очевидним, який орган є головним, особливо на початку діяльності ПЄС.

Ключове питання, яке залишається відкритим для обговорення, стосується правових наслідків такого одностороннього повідомлення. На думку автора, принцип відкритого співробітництва, закріплений у ст. 4(3) Договору про заснування Європейського Союзу, свідчить на користь юридичного обов'язку ДЧНУ співпрацювати з ПЄС⁵⁵. Метою повідомлення є визначення відповідальних органів та забезпечення належного функціонування системи, в рамках якої фінансові інтереси ЄС повинні бути захищені. Те ж саме стосується і укладення відповідної угоди, без якої будь-яка співпраця була б неможливою. Враховуючи той факт, що, згідно з принципом відкритого співробітництва, "держави-члени повинні сприяти реалізації завдань ЄС і утримуватися від будь-яких заходів, які можуть поставити під загрозу досягнення цілей ЄС", логічно припустити, що держави-члени повинні активно співпрацювати з ПЄС у всіх випадках, коли їхня участь є необхідною. Що ще важливіше, вони повинні утримуватися від створення перешкод для діяльності ПЄС.

У цьому контексті цікаво відзначити, що пункт 110 Регламенту ПЄС, очевидно, вимагає від Комісії відігравати активну роль у сприянні відкритому співробітництву за допомогою "пропозицій" з метою забезпечення ефективного судового співробітництва у кримінальних справах між ПЄС та ДЧНУ. З огляду на відсутність ясності щодо того, як досягти цих цілей, не можна виключати, що саме Комісія повинна буде розробити необхідні механізми. Це завдання може передбачати надання технічної підтримки у розробці вищезгаданого правового інструменту, який має встановити правила, що регулюють співробітництво. Роль Суду ЄС могла б полягати в уточненні сфери застосування цього принципу шляхом тлумачення ст. 4(3) Договору про заснування Європейського Союзу⁵⁶. Більш конкретно, Суд ЄС міг би надати вказівки державам-членам, щоб забезпечити ефективне виконання ПЄС своїх функцій. Загалом, Комісія, як "охоронець договорів ЄС", покликана відігравати головну роль у забезпеченні їх дотримання за допомогою провадження у справах, на підставі ст. 258 ДФЄС проти тих держав-членів, які можуть не бажати діяти в дусі відкритого співробітництва незалежно від того, чи є вони ДЧНУ чи ні⁵⁷.

Роль ПЄС як " правонаступника" національних органів прокуратури у справах, що розслідуються, може створювати практичні труднощі, коли йдеться про обмін інформацією та інші способи взаємної підтримки. З огляду на той факт, що ПЄС є компетентним органом у справах, що підпадають під його юрисдикцію, було б логічно припустити, що ПЄС буде контактним пунктом для будь-яких запитів про надання допомоги. Труднощі можуть виникнути, якщо ДЧНУ запитує докази від конкретної держави-члена для цілей розслідування, хоча центральний рівень ПЄС не має цих доказів. Подання цих доказів обов'язково повинно включати децентралізований рівень і вимагатиме високого рівня співпраці, оскільки ПЄС буде повністю залежати від національних органів влади.

⁵⁵ Див. Opinion of Advocate General Pikamäe in case C-404/21, INPS and Repubblica italiana, EU:C:2022:542, regarding the role of the principle of sincere cooperation and the possibility to invoke this principle in order to overcome regulatory gaps.

⁵⁶ Franssen, N., "The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States", *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(3), p. 294.

⁵⁷ Див. Codruta Kövesi, L., "Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht", *Die Presse* (article from 2 September 2022), in which the Chief Prosecutor explains that the Commission is the instance that intervenes on behalf of the EPPO if Member States does not respond to requests for information.

Ще однією проблемою, з якою може зіткнутися ПЄС, є ризик паралельних проваджень на національному та національному рівнях, якщо ПЄС проводить розслідування в тому ж або пов'язаному з ним питанні. Це може потенційно призвести до конфлікту юрисдикцій. Для уникнення зайвого дублювання зусиль та марної втрати ресурсів доцільно відмовитися від юрисдикції на користь або ПЄС, або національного органу ДЧНУ. Оскільки захист фінансових інтересів ЄС залишається спільним пріоритетом для усіх держав-членів, немає об'єктивних причин для паралельного ведення кримінальних проваджень. Однак, варто зазначити, що, хоча ст. 26(1) Регламенту ПЄС зобов'язує ЄДП розпочинати розслідування, якщо є достатні підстави вважати, що злочин вчиняється або було вчинено у державі-члені (так званий "принцип законності"), не існує положення, яке б дозволяло закриття справи на підставі того, що ця ж справа розслідується або розслідувалася органами ДЧНУ. Така ситуація може виявитися несумісною з принципом *ne bis in idem*, закріпленим у ст. 50 Хартії. Таким чином, ПЄС і відповідна ДЧНУ обов'язково повинні будуть координувати свої дії в інтересах ефективного кримінального переслідування і захисту основних прав.

На додаток до вищезазначених міркувань, важливо підкреслити, що інші механізми судового співробітництва у кримінальних справах, такі як європейський ордер на арешт та європейський ордер на проведення розслідування, продовжують застосовуватися до більшості ДЧНУ. Те ж саме стосується Конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу⁵⁸, метою якої є заохочення і полегшення взаємної допомоги між судовими, поліцейськими та митними органами у кримінальних справах, а також підвищення швидкості та ефективності судового співробітництва. Таким чином, ПЄС може покладатися на ці механізми у кримінальних провадженнях за посередництва ЄДП, що діє відповідно до положень своєї національної правової системи. Це один з багатьох прикладів, коли подвійна функція ЄДП, як національного та європейського прокурора, може виявитися корисною для виконання завдань ПЄС.

3. Співпраця з третіми країнами

Співпраця з третіми країнами є сферою, яка відіграє важливу роль, особливо з огляду на численні проекти, що фінансуються ЄС у цих країнах, які, як правило, підлягають ретельній перевірці Рахункової палати з огляду на належний розподіл ресурсів. Очевидно, що захист фінансових інтересів ЄС не може зупинятися на його зовнішніх кордонах. З огляду на це, не важко уявити, наскільки складнішими мають бути розслідування щодо шахрайства, корупції та будь-якої іншої незаконної діяльності, що зачіпає ці фінансові інтереси, якщо ці злочини вчиняються в третіх країнах, де вплив ЄС та його держав-членів є обмеженим, оскільки вони зачіпають суверенітет цих третіх країн. Те ж саме стосується і повернення нецільово витрачених коштів ЄС. Саме тому співпраця з компетентними судовими органами третіх країн має вирішальне значення. Як практичний приклад, відомо, що Сполучене Королівство продовжуватиме отримувати кошти від ЄС, незважаючи на те, що воно більше не є його членом. З метою боротьби з порушеннями, шахрайством та іншими кримінальними злочинами, що зачіпають фінансові інтереси ЄС, Угода про торгівлю та співробітництво⁵⁹ (УТС), укладена з Великою Британією, містить конкретні положення, які надають певні повноваження щодо проведення розслідувань як Комісії, так і ОЛАФ на території, яка зараз є третьою країною⁶⁰. Цікаво, що в УТС взагалі не згадується ПЄС, що не дивно з огляду на початкову позицію Сполученого Королівства до цього інтеграційного проекту. Однак, не можна виключати, що ПЄС все ж таки може опосередковано втручатися в певні справи, які передбачають фінансування в рамках програм ЄС⁶¹, а саме через посередництво своїх ЄДП, що діють в рамках відповідних національних судових систем. Далі ми проллємо світло на те, як це може відбуватися на практиці.

⁵⁸ OJ 2000, C 197, p. 3.

⁵⁹ OJ 2021, L 149, p. 10.

⁶⁰ Art. UNPRO 4.2(1) TCA

⁶¹ Art. UNPRO 4.2(12) TCA

Враховуючи той факт, що робота з наднаціональним органом може бути незвичною ситуацією для окремих третіх країн, необхідно забезпечити сприйняття ПЄС як рівноправного партнера та, щоб роль ПЄС не нівелювалася, наприклад, шляхом звернення до судових органів держав-членів замість ПЄС. Принцип відкритого співробітництва, закріплений в ст. 4(3) Договору про заснування Європейського Союзу, може бути витлумачений як такий, що накладає юридичне зобов'язання на будь-яку ДЧНУ співпрацювати з ПЄС в якості " правонаступника " національних органів держав-членів, що беруть участь у переслідуванні конкретних кримінальних злочинів. Нічого подібного не застосовується до зовнішніх відносин з третіми країнами. Тому, якщо не передбачено інше, ніщо не заважає третім країнам відновити свою співпрацю з державами-членами ЄС та ігнорувати існування ПЄС. Для того, щоб нівелювати ці недоліки, законодавець ЄС розробив низку механізмів, які будуть детально розглянуті нижче.

За загальним правилом, ПЄС може реалізувати свою компетенцію, коли на території однієї або декількох держав-членів ЄС було вчинено правопорушення проти фінансових інтересів ЄС, що підпадають під матеріальну сферу дії Регламенту ПЄС. Це впливає з принципу територіальності в кримінальному праві (" територіальна теорія "), який був адаптований з метою врахування передачі повноважень наднаціональному органу, що відбулася з прийняттям Регламенту ПЄС. Обсяг екстериторіальної юрисдикції ПЄС визначено в ст. 23(b) і (c) Регламенту ПЄС. Згідно з цими положеннями, ПЄС є компетентним у випадках, коли правопорушення було скоєно громадянином держави-члена за умови, що юрисдикція даної держави-члена поширюється на таке правопорушення, яке було скоєне за межами її території, або за межами територій однієї або декількох держав-членів особою, що на момент скоєння правопорушення підпадала під дію Положення про персонал або Умов працевлаштування. Це, по суті, означає, що ПЄС має компетенцію в ситуації, коли залучені громадяни ЄС і посадові особи ЄС. Це адаптація до наднаціонального середовища відомого принципу кримінального права, згідно з яким держава має юрисдикцію над своїм громадянином, де б він не знаходився, і, отже, може притягнути його до відповідальності за скоєний злочин, де б він не був скоєний (" особистісна теорія "). Як наслідок, місцевий персонал, підрядники, тимчасові працівники, відряджені національні експерти та стажери, які не є громадянами ЄС і на яких в принципі не поширюється дія Положення про персонал або Умов працевлаштування, не підпадають під компетенцію ПЄС⁶².

У той час як мандат ПЄС щодо злочинів, пов'язаних з третіми країнами, викладений в ст. 23 Регламенту ПЄС, слід нагадати, що ПЄС має здійснювати свою екстериторіальну юрисдикцію відповідно до міжнародного права і, зокрема, в рамках правових засад, створених за допомогою двосторонніх угод з цими третіми країнами, спрямованих на забезпечення необхідного судового співробітництва. Взаємодія у кримінальних справах, яка часто формулюється у вигляді " взаємної правової допомоги ", потенційно може здійснюватися на основі вже існуючих угод, укладених в рамках Ради Європи та Організації Об'єднаних Націй. Однак, враховуючи особливий характер ПЄС як наднаціонального органу на службі ЄС (і держав-учасниць), очевидно, що ЄС довелося вдатися до низки прийомів, щоб дозволити ПЄС взяти на себе зовнішню роль його представника у кримінальних справах. Іншими словами, необхідно було розробити правове рішення, яке б забезпечило визнання ПЄС у якості партнера в цьому судовому співробітництві. Це мало особливе значення, оскільки " співпраця " (в розумінні Регламенту ПЄС) передбачає низку заходів, таких як обмін стратегічною інформацією, призначення контактних осіб у третіх країнах та відрядження офіцерів зв'язку. У ст. 104 Регламенту ПЄС законодавець ЄС запропонував три креативних рішення, які ще мають пройти перевірку практикою.

Перше рішення, передбачене ст. 104(3) Регламенту ПЄС, полягає в укладенні спеціальних міжнародних договорів, що є традиційним у міжнародних відносинах способом налагодження судового співробітництва. У цьому положенні зазначено, що міжнародні угоди з однією або кількома третіми країнами, укладені ЄС або до яких ЄС приєднався відповідно до ст. 218 ДФЄС у сферах, що

⁶² Franssen, N., "The future judicial cooperation between the EPPO and third countries", *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 171.

належать до компетенції ПЄС, такі як міжнародні угоди, що стосуються співробітництва у кримінальних справах між ПЄС та цими третіми країнами, є обов'язковими для виконання ПЄС. Цей орган ЄС виконує зобов'язання, взяті на себе цією наднаціональною організацією у відносинах з третіми країнами, в тій мірі, в якій це стосується його сфери відповідальності.

Однак, можливі ситуації, коли угода, що дозволяє ПЄС діяти від імені ЄС та його держав-членів, може ще не існувати. Враховуючи той факт, що ПЄС було створено нещодавно, це може бути найбільш поширеним сценарієм на даний момент. Ст. 104(4) Регламенту ПЄС передбачає такі ситуації, вказуючи, що держави-члени, якщо це дозволено відповідною багатосторонньою міжнародною угодою і за умови згоди третьої країни, визнають і, де це можливо, повідомляють ПЄС як компетентний орган з метою виконання укладених ними багатосторонніх міжнародних договорів про правову допомогу у кримінальних справах, у тому числі, де це необхідно і можливо, шляхом внесення поправок до таких договорів. Це положення враховує той факт, що призначення ПЄС в якості партнера органів третьої країни, як правило, буде залежати від згоди останньої, оскільки в іншому випадку такий порядок дій буде суперечити принципу міжнародного публічного права "*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*", закріпленому в ст. 34 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, відповідно до якого договір не створює ні зобов'язань, ні прав для третьої держави без її згоди⁶³.

Зазначене положення Регламенту ПЄС необхідно тлумачити у світлі п. 109, який закликає держави-члени діяти в дусі відкритого співробітництва, сприяючи реалізації ПЄС своїх функцій, в очікуванні укладення ЄС нових міжнародних договорів або приєднання ЄС до багатосторонніх угод, вже укладених державами-членами про правову допомогу у кримінальних справах. У цьому контексті важливо відзначити, що законодавець ЄС, як видається, чудово усвідомлював той факт, що досягнення мети визнання ПЄС відповідальним органом з боку ЄС може зіткнутися з фактичними або юридичними перешкодами, а в деяких випадках навіть вимагатиме внесення змін до вже чинних угод. Друге рішення, викладене в ст. 104(4) Регламенту ПЄС, ґрунтується на ідеї, що ПЄС є правонаступником національних органів влади - концепції, яка вже обговорювалася в цій статті у зв'язку з відносинами між ПЄС і ДЧНУ. У будь-якому випадку, видається, що для успішної реалізації цієї концепції у сфері зовнішніх відносин ЄС необхідно дозволити ПЄС закликати Комісію та Раду укладати угоди з низкою третіх країн, що становлять інтерес для ЄС.

При цьому було б, мабуть, наївно припускати, що треті країни беззастережно приєднуються до вимог ЄС визнати ПЄС своїм партнером, коли мова йде про розслідування і переслідування кримінальних правопорушень. Здається, законодавець ЄС врахував це питання, включивши третє рішення в ст. 104(5) Регламенту ПЄС. Згідно з цим положенням, за відсутності угоди відповідно до п. 3 або визнання відповідно до п. 4, ЄДП, на підставі ст. 13(1) Регламенту, може вдатися до повноважень національного прокурора своєї держави-члена запитувати правову допомогу у кримінальних справах у компетентних органів третіх країн, спираючись на міжнародні угоди, укладені цією державою-членом, або на застосовне національне законодавство та діючи, у разі необхідності, через компетентні національні органи. У такому випадку ЄДП інформує і, за необхідності, докладає зусиль для отримання згоди від органів влади третіх країн на те, що докази, зібрані на такий основі, будуть використані ПЄС для цілей цього Регламенту. У будь-якому випадку, третя країна повинна бути належним чином поінформована про те, що кінцевим одержувачем відповіді на запит є ПЄС.

Такий підхід ґрунтується на виконанні ЄДП подвійної функції, оскільки вони одночасно здійснюють повноваження національного прокурора та прокурора, який діє за вказівками ПЄС, захищаючи фінансові інтереси ЄС. В якості активних членів прокуратури або судової системи держав-членів, ЄДП можуть бути "запозичені" ПЄС в тій мірі, в якій вони необхідні для здійснення своїх завдань, передбачених національним законодавством, для досягнення місії ПЄС. Це включає в себе використання всіх правових можливостей, передбачених міжнародними угодами, стороною яких є

⁶³ Fitzmaurice, M., "Third Parties and the Law of treaties", Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 6, 2002, p. 44; CJEU judgments of 25 February 2010 in case C-386/08, Brita, EU:C:2010:91, paragraph 44 and of 21 December 2016 in case C-104/16 P, Council v Front Polisario, EU:C:2016:973, paragraph 100.

відповідна держава-член. З того, як перераховані всі три способи, можна зробити висновок, що, по-перше, між ними існує ієрархія і, по-друге, "запозичення" ЄДП в інтересах ПЄС є спеціальним рішенням, яке застосовується тільки за умови, якщо інші два способи заборонені. Законодавець ЄС підкреслив, що такий підхід вимагає, щоб ЄДП діяв у повній прозорості як стосовно підозрюваного, так і у відношенні органів влади третьої країни. Дійсно, взаємна довіра між ПЄС і останнім може бути зміцнена тільки за умови, якщо згода на це буде надана. Яким би геніальним не здавався цей третій підхід, очевидно, що в інтересах правової визначеності взаємна довіра повинна привести в довгостроковій перспективі до укладення угоди, що визначає умови співробітництва і конкретно передбачає втручання ПЄС.

Слід підкреслити, що співпраця в розумінні ст. 104 Регламенту ПЄС передбачає можливість надання інформації або доказів, якими володіє або ПЄС, або третя країна. Однак це положення прямо не охоплює питання екстрадиції осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, оскільки законодавець ЄС вважав, що така можливість повинна бути залишена на розсуд держав-членів, і не тільки через те, що ПЄС не матиме власних слідчих ізоляторів або поліцейських, а й тому, що екстрадиція традиційно вважається чутливою сферою, де національні органи влади вважають за краще самостійно приймати рішення через наслідки для їх двосторонніх відносин з третіми країнами. Крім того, слід нагадати, що деяким державам-членам заборонено видавати своїх громадян в силу їхнього конституційного права⁶⁴. Це лише кілька міркувань на користь того, щоб дозволити державам-членам зберігати цю функцію, незважаючи на те, що ПЄС відповідає за розслідування. Третій напрямок співпраці з третіми країнами, викладений в ст. 104(5) Регламенту ПЄС і описаний вище, може виявитися корисним у майбутньому, оскільки ПЄС зможе покладатися на ЄДП, інтегровані в їх національну судову систему, а також на інші національні ресурси (інфраструктуру, персонал, обладнання тощо) з метою запиту про екстрадицію. Дійсно, ст. 104(7) цього Регламенту зазначає, що у разі необхідності запиту про екстрадицію, ЄДП, який здійснює провадження, може звернутися до компетентного органу своєї держави-члена з проханням направити запит про екстрадицію відповідно до застосованих договорів та/або національного законодавства.

Що стосується співпраці з третіми країнами на договірній основі, слід зазначити, що Регламент ПЄС розрізняє "міжнародні угоди" та "робочі домовленості" як два можливих правових інструменти. Ті, що підпадають під першу категорію, є юридично обов'язковими інструментами, укладеними ЄС в цілому відповідно до ст. 218 ДФЄС, яка встановлює умови співпраці, тоді як інструменти, згадані в ст. 104(1) у поєднанні зі ст. 99(3) Регламенту ПЄС, стосуються лише технічних та/або операційних питань, які мають на меті сприяти співробітництву та обміну інформацією між сторонами, як вже зазначалося у цій статті. На сьогоднішній день ПЄС уклала робочі домовленості з судовими органами низки третіх країн, таких як США, Молдова, Україна, Албанія, Грузія та Північна Македонія. ПЄС визначила пріоритетним укладення робочих домовленостей з органами тих третіх країн, які, на її думку, є особливо важливими для виконання своєї місії. Укладення таких робочих домовленостей стало можливим завдяки тому, що ПЄС набула статусу юридичної особи відповідно до ст. 3(2) Регламенту ПЄС, що дозволяє цьому органу ЄС брати на себе юридичні зобов'язання від власного імені, а не покладатися на правосуб'єктність ЄС. У цьому відношенні ПЄС схожа на інші агентства та органи ЄС, які в рамках більш широкого явища "агенціалізації" в публічному управлінні ЄС виконують різні завдання, навіть за межами зовнішніх кордонів ЄС⁶⁵. Окреслюючи предмет робочих домовленостей, які можуть бути укладені, законодавець ЄС, очевидно, мав на меті запобігти ризику виходу ПЄС за межі своєї компетенції.

⁶⁴ Див. CJEU judgment of 2 April 2020 in case C-897/19 PPU, *Ruska Federacija*, EU:C:2020:262, paragraph 13.

⁶⁵ Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44.

ІХ. Загальні аспекти функціонування ПЄС

1. Робочі мови

Як і багато інших інститутів, установ та органів ЄС, Рішенням від 30 вересня 2020 року про внутрішні мовні заходи, прийнятим на підставі ст. 107(2) Регламенту ПЄС, було встановлено робочу мову, що вимагало більшості у дві третини голосів членів Колегії. Відповідно до цього Рішення, робочою мовою для операційної та адміністративної діяльності ПЄС є англійська мова. При цьому, зазначене Рішення враховує той факт, що робочою мовою Суду ЄС наразі є французька мова, передбачаючи, що ця мова використовується поряд з англійською у відносинах з цією судовою установою.

2. Правосуб'єктність та дієздатність

На додаток до правосуб'єктності, про яку йшлося вище, ПЄС має в кожній з держав-членів правоздатність, яка надається юридичним особам відповідно до національного законодавства згідно зі ст. 106(1) Регламенту ПЄС, що дозволяє їй, наприклад, укладати контракти на придбання товарів і послуг в рамках тендерних процедур. Це необхідно для того, щоб мати можливість діяти як орган ЄС в державі-члені, зокрема, в Люксембурзі (де знаходиться його штаб-квартира). У цьому контексті слід зазначити, що ст. 106(2) Регламенту ПЄС посилається на важливу вимогу до будь-якої інституції, агентства та органу ЄС, а саме укладення угоди про штаб-квартиру з приймаючою державою-членом ЄС. З цього положення випливає, що необхідні домовленості щодо розміщення ПЄС і засобів, наданих Люксембургом, а також конкретні правила, що застосовуються в цій державі-члені до членів Колегії, Адміністративного директора і персоналу ПЄС, а також членів їхніх сімей, повинні бути викладені в зазначеній угоді про штаб-квартиру. Угода про штаб-квартиру ПЄС була укладена 27 листопада 2020 року.

3. Люксембург як "судова столиця" Європи

Відповідно до ст. 341 ДФЄС місцезнаходження інституцій ЄС визначається за спільною згодою урядів держав-членів. Хоча це положення стосується виключно "інституцій" у розумінні ст. 13 ДЄС, держави-члени, як видається, тлумачать його як таке, що охоплює також агентства та органи. Однак нещодавно Суд ЄС чітко вказав, що компетенція визначати місцезнаходження органу, офісу чи установи ЄС "належить не державам-членам, а законодавчому органу ЄС, який повинен діяти з цією метою відповідно до процедур, встановлених відповідними положеннями договорів ЄС по суті"⁶⁶. Це не позбавлене сенсу, оскільки повноваження приймати установчий акт будь-якого із зазначених вище суб'єктів логічно впливає з компетенції приймати рішення про його географічне розташування. В установчих актах, як правило, прямо вказується місцезнаходження відповідного суб'єкта, як це має місце в ст. 106 Регламенту ПЄС. У цьому контексті слід зазначити, що питання про те, які правові підстави застосовуються у зв'язку із заснуванням органів ЄС, представництв агентств, вже детально розглядалося автором раніше місці, тому читачам пропонується звернутися до цього джерела⁶⁷. Питання щодо конкретної правової основи для створення ПЄС було роз'яснено у вступі до цієї статті.

(Політичний) вибір Люксембургу як місця розташування майбутнього ПЄС був зроблений на засіданні Європейської Ради 12 і 13 грудня 2003 року, одночасно з вибором Гааги як місця розташування Євроюсту, незважаючи на те, що формулювання ст. 86 ДФЄС ("заснувати Європейську

⁶⁶ Див. CJEU judgment of 14 July 2022 in case 743/19, Parliament v Council, EU:C:2022:569, points 73 and 74.

⁶⁷ Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", Ukrainian Journal of Constitutional Law, 2/2020, p. 44.

прокуратуру на базі Євроюсту") може свідчити про те, що обидві установи повинні були б базуватися в одному місті. З іншого боку, ця фраза може бути витлумачена як така, що стосується структури та повноважень нового органу ЄС, а не обов'язково його штаб-квартири. Однак, як вже пояснювалося в цій статті, Рада зробила вибір на користь того, щоб зробити ПЄС не просто департаментом або внутрішньою службою Євроюсту, а скоріше автономним органом ЄС, з яким вона підтримує тісні зв'язки. Таким чином, рішення, прийняте Радою, усунуло будь-яку невизначеність, яка могла б залишитися щодо правової природи ПЄС. Що стосується місця розташування штаб-квартири, то варто зазначити, що вищезгадане Рішення від грудня 2003 року відсилає до більш раннього Рішення представників урядів держав-членів, прийнятого в 1967 році, в якому прямо зазначено, що "судові та квазісудові органи повинні розташовуватися в Люксембурзі"⁶⁸. На цьому тлі можна з упевненістю стверджувати, що це більш раннє Рішення проклало шлях для подальшого вибору місця розташування штаб-квартири ПЄС протягом усього процесу, який привів до її створення⁶⁹. Таке тлумачення підтверджується пунктом 121 Регламенту ПЄС, який прямо посилається на обидва Рішення. Зі створенням ПЄС у Люксембурзі, окрім Суду ЄС, Суду ЄАВТ⁷⁰ та Суду Бенілюксу⁷¹, це місто заслуговує на те, щоб відтепер вважатися "судовою столицею Європи".

4. Прозорість та публічний доступ до документів

ПЄС має дотримуватися всіх правил, пов'язаних з належним адмініструванням, закріплених у ст. 41 Хартії, зокрема, тих, що стосуються прозорості та публічного доступу до документів, на додаток до правил, пов'язаних з оперативною діяльністю ПЄС в рамках кримінальних розслідувань і судового переслідування. Ст. 109(1) Регламенту ПЄС передбачає, що Регламент (Європейська Рада) № 1049/2001 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2001 року про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії⁷² застосовується до інших документів, крім матеріалів справ, включаючи електронні зображення цих матеріалів, які зберігаються ПЄС відповідно до ст. 45 Регламенту ПЄС. Крім того, як вже зазначалося в даній статті, цей орган ЄС повинен буде дотримуватися правил захисту персональних даних, що є особливо чутливою темою у сфері кримінальних розслідувань та судового переслідування, а також співпрацювати з Європейським інспектором із захисту даних, участь якого прямо передбачена в ряді положень Регламенту ПЄС.

5. Правила для персоналу

Права та обов'язки персоналу ПЄС регулюються ст.ст. 96-98 Регламенту ПЄС. Відповідно до ст. 96(1), Положення про персонал та умови працевлаштування інших службовців Європейського Союзу (СЕОС), а також правила, прийняті за домовленістю між інституціями ЄС для введення в дію цього Положення про персонал та СЕОС, застосовуються до Європейського головного прокурора та Європейських прокурорів, Європейських делегованих прокурорів (ЄДП), Адміністративного директора та персоналу, якщо інше не передбачено в Регламенті ПЄС. Ст. 96(4) вимагає, щоб Колегія

⁶⁸ Decision (67/446/EEC) (67/30/Euratom) of the representatives of the Governments of the Member States of 8 April 1965 on the provisional location of certain Institutions and departments of the Communities (OJ 152, 13/7/1967, p. 18).

⁶⁹ Andreone, F., "L'institution du Parquet européen", *Revue de l'Union européenne*, n° 61, January 2018, p. 52.

⁷⁰ Kühn, W. M., "The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur - A new milestone in the judicialization of regional integration law", *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2017, N° 2, p. 55, provides a comparative study of the procedurals applied by various international courts.

⁷¹ The Treaty of March 31, 1965 relating to the institution and statute of a Benelux Court of Justice entered into force on January 1, 1974. The permanent seat of the Court is in Luxembourg, where it holds hearings. The Court is an international court whose essential role is to promote uniformity in the application of the legal rules which are common to the Benelux countries in a wide variety of fields such as intellectual property law (trademarks and service marks, designs and models), civil liability insurance for motor vehicles, penalty payments, visas, collection of tax debts, protection of birds and equal tax treatment.

⁷² OJ 2001, L 145, p. 43.

ПЕС прийняла імплементаційні правила до вищезазначених правових актів. Це було зроблено рішенням Колегії від 28 квітня 2021 року. У цьому контексті варто зазначити, що Європейський головний прокурор та його заступники, а також європейські прокурори залучаються як "тимчасові агенти" відповідно до ст. 2 CEOS, в той час як ЄДП залучаються як "спеціальні радники" відповідно до ст. ст. 5, 123 і 124 CEOS. "Спеціальний радник" - це особа, яка в силу своєї спеціальної кваліфікації та незалежно від оплачуваної зайнятості в іншій якості, залучається для надання допомоги одній з інституцій ЄС на регулярній основі або на певний період і отримує заробітну плату із загальних асигнувань на цю мету за розділом бюджету, що стосується інституції, в якій він працює. Крім того, відповідно до ст. 98, ПЕС може використовувати, на додаток до власного персоналу, "відряджених національних експертів" або інших осіб, наданих у її розпорядження, але не працевлаштованих у ПЕС. "Відряджені національні експерти" підпорядковуються повноваженням Європейського головного прокурора при виконанні завдань, пов'язаних з функціями ПЕС. Рішенням Колегії від 22 вересня 2021 року ПЕС прийняла правила, що регулюють залучення цього типу персоналу. Нарешті, слід зазначити, що Протокол № 7 про привілеї та імунітети ЄС застосовується до ПЕС та її персоналу.

Набір відповідного персоналу на початку зіткнувся з деякими труднощами, пов'язаними, головним чином, з недостатнім фінансуванням цього органу ЄС⁷³ і високою вартістю життя в Люксембурзі. Ці фактори зробили ПЕС не завжди привабливим роботодавцем. Хоча спочатку передбачалося, що деякі співробітники Комісії та Євроюсту добровільно прагнутимуть отримати призначення в ПЕС; цей сценарій поки що не реалізувався. В цілому, набір відповідного персоналу в Люксембурзі, як видається, стикається з труднощами, і ця ситуація призвела до того, що деякі суб'єкти, такі як Рахункова палата і профспілки, що представляють персонал ЄС, вимагають реальних рішень, включаючи коригуючий коефіцієнт для Люксембургу, відмінний від того, який в даний час застосовується до Брюсселя. Ще однією складністю, з якою довелося зіткнутися ПЕС, були затримки з призначенням ЄДП деякими державами-членами, зокрема Словенією⁷⁴, і цю ситуацію довелося вирішувати шляхом політичного втручання на різних рівнях. На даний момент процес призначення можна вважати завершеним.

6. Система управління справами та інші IT-інструменти

Наявність системи управління справами є надзвичайно важливою для прокурорів. Зокрема, така система повинна враховувати особливий характер ПЕС, дозволяючи обмін інформацією між центральним та децентралізованим рівнями. З огляду на те, що робота ПЕС здійснюється в електронній формі, основний акцент у 2021 році було зроблено саме на розробці системи управління справами та підготовці її до операційного старту. Вона описується як комплексний набір інструментів і додатків, який дозволяє європейським прокурорам, ЄДП і призначеним співробітникам ПЕС працювати відповідно до Регламенту ПЕС, внутрішніх правил та процедур. Вона дозволяє передавати справи до національних органів і від них, отримувати і обробляти інформацію з інших джерел (включаючи приватні сторони), здійснювати автоматизований переклад і всі робочі процеси, пов'язані зі справами. Система управління справами дозволяє ПЕС працювати як єдине відомство, роблячи матеріали справ, якими керують ЄДП, доступними для центрального рівня для виконання своїх завдань з прийняття рішень, моніторингу, керівництва та нагляду. На додаток до системи управління справами, ПЕС розробило і впровадило кілька IT-інструментів для полегшення і підтримки операцій: платформу для безпечної передачі інформації (EPPOVox); форми звітів про злочини для автоматизованого імпорту інформації; інструмент обміну інформацією з іншими судовими організаціями, такими як Євроюст, Європол і ОЛАФ; а також систему eTranslation для автоматичного перекладу зареєстрованих справ.

⁷³ "EU Commission blocking hiring of staff, says EPPO", Luxembourg Times article of 22 September 2021.

⁷⁴ Wahl, T., "EPPO appointed EDPs from Slovenia", eucrim, 4/2021, p. 209.

Х. Майбутнє кримінальної юстиції

1. Можливе поширення мандату ПЄС на інші тяжкі злочини

Одна з головних переваг створення ПЄС полягає в тому, що наднаціональний орган, наділений повноваженнями з розслідування та кримінального переслідування, потенційно зможе долати бар'єри, які зазвичай виникають через відмінності у правовій системі, мові та культурі. Керуючись інтересом захисту спільного блага, ПЄС виконуватиме свою місію за підтримки держав-членів ЄС. Крім того, передача цих повноважень спеціалізованому органу ЄС може сприяти підвищенню ефективності. Виходячи з того, що ці очікування є реалістичними, не можна не помітити, що законодавці ЄС не змогли використати весь потенціал ПЄС повною мірою. Фінансові інтереси ЄС є предметом загального занепокоєння. Вони можуть бути об'єктом транскордонних злочинних посягань. Поряд з ними існують й інші, не менш важливі інтереси, які заслуговують на рівноцінний захист. У цьому контексті варто звернутися до ст. 83(1) ДФЄС, положення, яке дозволяє ЄС встановлювати "мінімальні правила щодо визначення кримінальних злочинів та санкцій" у зв'язку з серйозними злочинами, що мають транскордонний вимір, такими як тероризм, торгівля людьми та сексуальна експлуатація жінок і дітей, незаконний обіг наркотиків, незаконний обіг зброї, відмивання грошей, корупція, підробка платіжних засобів, комп'ютерна та організована злочинність.

Тому дивно, що з самого початку своєї діяльності ПЄС зіткнулася з явним обмеженням свого мандату. З іншого боку, слід зазначити, що ст. 86(4) ДФЄС містить положення, яке в принципі дозволяє розширити його повноваження, включивши до них серйозні злочини, що мають транскордонний вимір, за допомогою спрощеної процедури внесення змін до договорів ЄС⁷⁵. Цей аспект є законодавчою новелою і знаменує собою значний прорив у порівнянні з попередніми проєктами, згаданими в цій статті, які були обмежені захистом фінансових інтересів ЄС⁷⁶. У зв'язку з цим постає питання, чи можливе розширення повноважень ПЄС шляхом включення до них боротьби з екологічними злочинами⁷⁷, організованою злочинністю та тероризмом. Відповідь на це питання залежить від правових і політичних факторів. Хоча наразі немає жодних ознак того, що серед держав-членів ЄС існує політична воля використовувати факультативні можливості, звернення до ст. 86(4) ДФЄС залишається правовою опцією⁷⁸. Відповідно до цього положення, необхідне рішення Європейської Ради, прийняте одногослосно після отримання згоди Парламенту та після консультацій з Комісією. Рішення, яке буде прийнято, матиме наслідком внесення змін до ст. 86(1) ДФЄС, яка лише згадає боротьбу за фінансові інтереси ЄС як місію ПЄС.

Враховуючи, що ПЄС було створено на основі поглибленого співробітництва, неминуче постає питання що слід розуміти під "одностайним" голосуванням, а саме: чи при голосуванні в підтримку такого розширення повноважень буде потрібна згода всіх держав-членів ЄС, чи тільки тих, які беруть участь у голосуванні. Хоча ст. 86 ДФЄС є *lex specialis* по відношенню до правил Розділу III Частини VI щодо поглибленого співробітництва, у ньому (*lex specialis*) чітко зазначено, що застосовуються правила щодо поглибленого співробітництва. Як наслідок, загальні правила застосовуються настільки, наскільки вони не суперечать конкретним положенням, викладеним у ст. 86 ДФЄС. Оскільки ні п. 1, ні п. 4 не містять жодних вказівок, необхідно звернутися до загального положення ст. 330 ДФЄС, в якій чітко зазначається, що "одностайність складається лише з голосів представників держав-членів, що беруть участь у поглибленому співробітництві". Подальші вказівки можна знайти в тлумаченні положень про поглиблене співробітництво, наданому Судом ЄС у

⁷⁵ Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar* (Calliess/Ruffert), 6th edition, Munich 2022, Art. 86 TFEU, paragraph 23.

⁷⁶ Martín Pascual, E., "Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939", *European Papers*, 6/2018, vol. 2018, n° 2.

⁷⁷ Soriano, C. "Défendre les intérêts financiers de l'Union européenne n'est rien d'autre qu'un acte démocratique", *Actu-Juridique.fr* (article from 18 August 2022), explains in her quality as French EDP to be in favor of an enlargement of the EPPO's mandate in order to include the fight against environmental crimes.

⁷⁸ Di Francesco Maesa, C., "EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?", *New Journal of European Criminal Law*, 2018, Vol. 9(2), p. 192.

справі про створення Патенту ЄС, де зазначається, що "коли умови, викладені в статті 20 ДЄС і в статтях 326 - 334 ДФЄС, виконані [...], у випадку, якщо Рада не вирішила діяти кваліфікованою більшістю, одностайність становлять голоси тільки тих держав-членів, які беруть участь у голосуванні"⁷⁹. Іншими словами, можна стверджувати, що одностайного голосування держав-членів, які беруть участь у поглибленому співробітництві, буде достатньо для поширення компетенції ПЄС на інші тяжкі злочини, що мають транскордонний вимір, такі як згадані вище; тоді як інші держави-члени повинні будуть утриматися від голосування⁸⁰. Після розширення компетенції ПЄС було б неможливо реалізувати підхід, за якого вона застосовувалася б по-різному для різних груп держав-членів, охоплюючи ширше чи вужче коло правовідносин. Таким же чином, ДЧНУ можуть приєднатися до ПЄС пізніше, повинні будуть брати участь в діяльності ПЄС з повною компетенцією.

Такий підхід, очевидно, вимагатиме внесення законодавчих змін до самого Регламенту ПЄС з метою конкретизації злочинів, що підпадають під юрисдикцію ПЄС. Хоча законодавство ЄС передбачає мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень та санкцій, принцип *nullum crimen sine lege*, вже згадуваний у цій статті, вимагає попереднього визначення злочинів, за які передбачена санкція. До ст. 2 Регламенту ПЄС необхідно внести зміни з метою включення точного визначення "транскордонного тероризму" та надання необхідних термінологічних роз'яснень, пов'язаних з переслідуванням у цій сфері. Зокрема, ст.ст. 4 і 22 Регламенту ПЄС, в яких викладені завдання і матеріальна компетенція ПЄС, повинні бути змінені, в той час як положення, що стосуються інституційних та організаційних аспектів, можуть залишитися без змін. Розширення мандату ПЄС також вимагатиме внесення змін до бюджету та кадрової політики, оскільки необхідно буде найняти спеціалізований персонал. З огляду на це, такі міркування залишаються суто теоретичними доти, доки серед держав-учасниць немає політичної волі стати на цей шлях⁸¹. Однак слід зазначити, що у вересні 2018 року Комісія подала до Європейського Парламенту та Європейської Ради повідомлення, яке містить ініціативу щодо розширення повноважень ПЄС на транскордонні терористичні злочини⁸². У ньому міститься низка пропозицій, включаючи деякі з вищезазначених поправок. Хоча це "повідомлення" юридично не кваліфікується як "законодавча пропозиція" в строгому сенсі, інституційна історія ЄС вчить нас, що актуальність такого роду ініціатив не можна недооцінювати. У будь-якому випадку, було б розумно провести попередню оцінку такої необхідності, перш ніж розглядати питання про продовження мандата ПЄС⁸³.

2. Європейський кримінальний суд та Європейський кримінальний захист?

Заснування ПЄС вже призвело до подальших вимог в академічних колах щодо створення Європейського кримінального суду та інституціолізованого Європейського кримінального захисту⁸⁴. Ідея створення Європейського кримінального суду пояснюється занепокоєнням щодо достатніх гарантій контролю над Євроюстом, Європолем, Європейською судовою мережею (ЄСМ), ОЛАФ і, зокрема, в майбутньому - ПЄС. Це занепокоєння відображено в Лісабонській угоді, а саме в ст. 12, п. с) ДЄС та ст. 263 (1), речення 2 та (5) ДФЄС. Ідея інституціолізованого європейського кримінального

⁷⁹ Див. CJEU judgment of 16 April 2013 in joined cases C-274/11 and C-295/11, *Spain and Italy v Council*, EU:C:2013:240, paragraph 35.

⁸⁰ Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar (Calliess/Ruffert)*, 6th edition, Munich 2022, Art. 86 TFEU, paragraph 25.

⁸¹ Schnichels, D./Seyderhelm, J., „Die Reform des europäischen Umweltstrafrechts“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 19/2020, p. 832.

⁸² European Commission, „A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes“, Communication to the European Parliament and the European Council of 12 September 2018, COM(2018) 641 final.

⁸³ Munivrana Vajda, M., „Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office“, *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 118.

⁸⁴ Magnus, D., „Europäische Staatsanwaltschaft - Vorzüge und Schwächen des aktuellen EU-Verordnungsvorschlags“, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 6/2015, p. 183; Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », *Nouvelle bibliothèque de thèses*, vol. 120, 2021, p. 386.

захисту пояснюється прагненням зберегти певний баланс у процесуальному плані (так звана "рівність сторін") у транскордонних кримінальних провадженнях. Важливість права на захист була підкреслена юридично обов'язковим характером судових прав Хартії, зокрема у її ст. 47. Підготовка та поетапна реалізація "Дорожньої карти щодо посилення процесуальних прав підозрюваного, обвинуваченого у кримінальному провадженні" також враховує важливість прав на захист⁸⁵. Як вже детально пояснювалося в цій статті, ст. 41 Регламенту ПЄС посилається на права підозрюваних та обвинувачених, які застосовуються на рівні ЄС та на національному рівні. Хоча в даний час в договорах ЄС не існує правової основи для Європейського кримінального суду або інституціолізованої європейської системи кримінального захисту, вищезазначені проблеми повинні бути максимально враховані при подальшому розвитку ПЄС і прав підозрюваних і обвинувачених осіб у кримінальному провадженні.

XI. Оглядаючись на перший рік роботи

24 березня 2022 року ПЄС опублікувало свій перший річний звіт⁸⁶, в якому висвітлено операційну діяльність офісу за період з 1 червня по 31 грудня 2021 року. Звіт містить огляд і статистичні дані про операційну діяльність центрального офісу в Люксембурзі та всіх 22 держав-членів, що беруть участь у проєкті. У ньому також окреслюються типології, виявлені у справах ПЄС, та заходи з повернення доходів, отриманих злочинним шляхом. За перші сім місяців роботи ПЄС опрацювало 2832 повідомлення про злочини. Було розпочато 576 розслідувань, а 515 розслідувань були активними на кінець року. Орієнтовна сума збитків, завданих бюджету ЄС, склала близько 5,4 млрд. євро, з яких 147 млн. євро було конфісковано на вимогу ПЄС. Було призначено 95 європейських делегованих прокурорів, які працюють у 35 офісах ПЄС у 22 державах-членах ЄС. Тим не менш, слід мати на увазі, що ці цифри регулярно оновлюються ПЄС для того, щоб краще відображати поточний стан справ.

Успіх ПЄС можна найкраще оцінити за кількістю обвинувальних вироків, винесених в результаті судового переслідування в Хорватії, Болгарії, Латвії та Німеччині, часто пов'язаних зі злочинною діяльністю в інших державах-членах, таких як Чеська Республіка та Румунія. Обвинувальні вирoki в основному стосуються шахрайства з субсидіями у зв'язку з виділенням коштів з Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій, шахрайства у сфері закупівель та карусельного шахрайства з ПДВ⁸⁷. Санкції, застосовані до осіб, винних у вчиненні цих кримінальних правопорушень, включають кілька років позбавлення волі, а також штрафи. Про ці випадки ПЄС повідомляє в офіційних прес-релізах і дуже часто їх повторює преса, що сприяє публічності діяльності ПЄС.

XII. Висновки

Заснування ПЄС, без сумніву, є важливою віхою в інституційній історії ЄС. Створено наднаціональний орган, наділений повноваженнями щодо переслідування кримінальних правопорушень, які зачіпають фінансові інтереси ЄС. Заповнено важливу прогалину в інституційній структурі, оскільки ПЄС доповнюватиме діяльність інших структур ЄС, наділених слідчими повноваженнями, таких як OLAF, Європол та, що особливо важливо, Євроюст. Очікуваний синергетичний ефект від співпраці між цими структурами сприятиме більш ефективній боротьбі зі злочинністю, що виходить за межі національних кордонів. Статистичні дані щодо кількості кримінальних переслідувань, а та-

⁸⁵ Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings (OJ 2009, C 295, p. 1).

⁸⁶ Доступне за адресою: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/EPP0_Annual_Report_2021.pdf

⁸⁷ Wahl, T., "Convictions in EPP0 Cases: April-July 2022", eucrim, online article of 15 July 2022, provides a brief overview of the convictions referred to in this paper.

кож суми коштів, конфіскованих ПЄС та підтримуючими національними органами за такої короткої проміжок часу, дають підстави для оптимізму. Хороші результати, досягнуті ПЄС до теперішнього часу, сподіваємося, переконують держави-члени в тому, що створення ПЄС було гарною інвестицією і що співпраця дійсно приносить свої плоди. Як і будь-який новостворений орган, ПЄС має знайти своє місце в складній інституційній структурі ЄС і вимагати визнання його як цінного партнера всіма державами-членами в дусі відкритого співробітництва. І Комісія, і Суд ЄС, ймовірно, відіграватимуть вирішальну роль у досягненні цієї мети.

Успіх ПЄС, як ми сподіваємося, спонукатиме законодавчі органи ЄС розпочати більш амбітні проекти, такі як розширення мандату цього органу ЄС з метою включення боротьби з іншими кримінальними злочинами, що мають транскордонне значення, наприклад, організованою злочинністю, тероризмом та екологічними злочинами. З цією метою слід провести попередню оцінку такої необхідності. Крім того, варто було б передбачити вирішення питань, які можуть перешкоджати функціонуванню ПЄС, таких як поточна фрагментація норм процесуального та матеріального кримінального права. Необхідно застосувати рішучий підхід з метою створення єдиного набору правил, що регулюють кримінальне судочинство, виходячи за рамки того, що вже викладено в Регламенті ПЄС. Крім того, слід докласти зусиль для подальшої гармонізації типізації кримінальних правопорушень в інтересах правової визначеності, тим самим запобігаючи ризику того, що кримінальні провадження будуть розглядатися з порушенням принципу *nullum crimen sine lege*. Крім того, було б доцільно, щоб ПЄС розробило свого роду методологію для національних судів щодо того, наскільки суворими повинні бути санкції за кримінальні правопорушення, щоб сприяти узгодженій судовій практиці по всьому ЄС, в кінцевому підсумку запобігаючи ризику пошуку "зручного суду". Всі ці заходи були б корисними для сфери свободи, безпеки та правосуддя, оскільки вони зміцнили б довіру громадян ЄС до інституцій, що здійснюють правосуддя. У цьому контексті необхідно підкреслити, що створення ПЄС є внеском у підвищення підзвітності ЄС перед своїми громадянами і тому має розглядатися як глибоко демократичний акт.

Згідно з нещодавніми публічними заявами, зробленими Європейським головним прокурором, метою ПЄС на наступний рік є консолідація досягнень, які були зроблені до цього часу. Хоча, як свідчать статистичні дані, досягнення ПЄС є дійсно значними, у даній статті висвітлено ряд питань, які ПЄС, з метою підвищення ефективності її роботи, повинна поставити перед залученими до законодавчого процесу інституціями ЄС.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Andreone, F., «L'institution du Parquet européen», *Revue de l'Union européenne*, n° 61, January 2018, p. 43-59.
2. Codruta Kövesi, L., «Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht», *Die Presse* (article from 2 September 2022).
3. Di Francesco Maesa, C., «EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(2), p. 191-215.
4. Elholm, T., «EPPO and a common sense of justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 212-228.
5. Espina Ramos, J., «The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office», *The European Public Prosecutor's Office - The challenges ahead*, Madrid 2018, p. 87-101.
6. Fitzmaurice, M., «Third parties and the Law of treaties», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, p. 37-137.
7. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(3), p. 291-299.
8. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and third countries», *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 168-178.
9. Kühn, W. M., «Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 4, n° 8, 2016, p. 64-93.

10. Kühn, W. M., «Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, N°12, 2007.
11. Kühn, W. M., «Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 6, n° 12, 2018, p. 169-199.
12. Kühn, W. M., «The Principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution», *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 47, n° 140, 2014, p. 449-484.
13. Kühn, W. M., «The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur - A new milestone in the judicialization of regional integration law», *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2017, N° 2, p. 55-71.
14. Kühn, W. M., «The phenomenon of agencification in the administration of the European Union», *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44-73.
15. Kühn, W. M., «The reform of the EEA rules on public procurement», *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2/2015, p. 150.
16. Landwehr, O., «External relations of the EPPO: cooperation with OLAF», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 245-246.
17. Lažetić, G., «A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 187-208.
18. Ligeti, K., «The structure of the EPPO: features and challenges», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27, n° 1, p. 33-53.
19. Martin-Vignerte, E., «Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations», *ERA Forum* (2020), p. 501-513.
20. Martín Pascual, E., «Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939», *European Papers*, 6/2018, vol. 2018, n° 2.
21. Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022.
22. Munivrana Vajda, M., «Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 117-122.
23. Niblock, R., «Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO», *New Journal of European Criminal Law*, 2021, vol. 12(2), p. 277-282.
24. Petrasch, M., «Europäische Staatsanwaltschaft ante portas», *Corporate Compliance Zeitschrift*, 3/2021, p. 126-132.
25. Schnichels, D./Seyderhelm, J., «Die Reform des europäischen Umweltstrafrechts», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 19/2020, p. 829-832.
26. Soriano, C. «Défendre les intérêts financiers de l'Union européenne n'est rien d'autre qu'un acte démocratique», *Actu-Juridique.fr* (article from 18 August 2022).
27. Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar (Callies/Ruffert)*, 6th edition, Munich 2022.
28. Wade, M., «The EPPO and the pitfalls of actuarial justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 265-285.
29. Wahl, T., «EPPO Cases: April-July 2022», *eucri*, online article of 15 July 2022.
30. Wahl, T., «EPPO appointed EDPs from Slovenia», *eucri*, 4/2021, p. 209.
31. Weyembergh, A./Briere, C., «Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)», *European Parliament, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for internal policies, Policy Department C (Citizen's rights and constitutional affairs)*, Brussels 2016.

References

Bibliography:

1. Andreone, F., «L'institution du Parquet européen», *Revue de l'Union européenne*, n° 61, January 2018, p. 43-59.
2. Codruta Kövesi, L., «Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht», *Die Presse* (article from 2 September 2022).
3. Di Francesco Maesa, C., «EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(2), p. 191-215.
4. Elholm, T., «EPPO and a common sense of justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 212-228.
5. Espina Ramos, J., «The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutors Office», *The European Public Prosecutors Office - The challenges ahead*, Madrid 2018, p. 87-101.
6. Fitzmaurice, M., «Third parties and the Law of treaties», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, p. 37-137.
7. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(3), p. 291-299.

8. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and third countries», *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 168-178.
9. Kühn, W. M., «Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 4, n° 8, 2016, p. 64-93.
10. Kühn, W. M., «Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, N°12, 2007.
11. Kühn, W. M., «Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 6, n° 12, 2018, p. 169-199.
12. Kühn, W. M., «The Principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution», *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 47, n° 140, 2014, p. 449-484.
13. Kühn, W. M., «The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur - A new milestone in the judicialization of regional integration law», *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2017, N° 2, p. 55-71.
14. Kühn, W. M., «The phenomenon of agencification in the administration of the European Union», *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44-73.
15. Kühn, W. M., «The reform of the EEA rules on public procurement», *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2/2015, p. 150.
16. Landwehr, O., «External relations of the EPPO: cooperation with OLAF», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 245-246.
17. Lažetić, G., «A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 187-208.
18. Ligeti, K., «The structure of the EPPO: features and challenges», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27, n° 1, p. 33-53.
19. Martin-Vignerte, E., «Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations», *ERA Forum* (2020), p. 501-513.
20. Martín Pascual, E., «Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939», *European Papers*, 6/2018, vol. 2018, n° 2.
21. Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022.
22. Munivrana Vajda, M., «Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutors Office», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 117-122.
23. Niblock, R., «Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO», *New Journal of European Criminal Law*, 2021, vol. 12(2), p. 277-282.
24. Petrasch, M., «Europäische Staatsanwaltschaft ante portas», *Corporate Compliance Zeitschrift*, 3/2021, p. 126-132.
25. Schnichels, D./Seyderhelm, J., «Die Reform des europäischen Umweltstrafrechts», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 19/2020, p. 829-832.
26. Soriano, C. «Défendre les intérêts financiers de l'Union européenne nest rien d'autre qu'un acte démocratique», *Actu-Juridique.fr* (article from 18 August 2022).
27. Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar (Calliess/Ruffert)*, 6th edition, Munich 2022.
28. Wade, M., «The EPPO and the pitfalls of actuarial justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 265-285.
29. Wahl, T., *EPPO Cases: April-July 2022*», *eucri*, online article of 15 July 2022.
30. Wahl, T., «EPPO appointed EDPs from Slovenia», *eucri*, 4/2021, p. 209.
31. Weyembergh, A./Briere, C., «Towards a European Public Prosecutors Office (EPPO)», *European Parliament, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for internal policies, Policy Department C (Citizens rights and constitutional affairs)*, Brussels 2016.

УДК 349.23/24

doi.org/10.30970/jcl.3.2022.3



Оксана Стасів

кандидат юридичних наук, доцент кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
Львів, Україна
E-mail: stasivoksana2304@gmail.com

ТРАНСФОРМАЦІЯ РОЗУМІННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА БЕЗПЕЧНІ ТА ЗДОРОВІ УМОВИ ПРАЦІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

THE TRANSFORMATION OF UNDERSTANDING OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO SAFE AND HEALTHY WORKING CONDITIONS IN TERMS OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

Oksana Stasiv

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Department of Social Law,
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | The article is devoted to the peculiarities of understanding the constitutional right to safe and healthy working conditions in terms of the European integration of Ukraine. The direction of European integration by our state was declared as early as 2009, but it is particularly relevant in connection with Russian armed aggression against Ukraine.

It is emphasized that Ukraine's European integration is the main and unaltered foreign policy priority, therefore national legislation should be changed in accordance with European principles. After all, the Association Agreement between Ukraine, on the one hand and The European Union defines a qualitatively new format of relations between Ukraine and the EU and serves as a strategic guide to systemic socio-economic reforms.

The author proves that the national legislation is being reformed in order to get closer to the standards of the EU legislation. In particular, there is an example that approaching the principles and standards of the EU, namely the principle of equal treatment in terms of labor conditions, the Order of the Ministry of Labor and Social Protection "On Approval of the List of hard kinds of work and work with hazardous and dangerous conditions of labor which prohibits the use of women's labor», has been abolished except for certain provisions. However, in part 5 art. 43 of the Constitution of Ukraine it is stated that the use of women's labor in areas that are dangerous for their lives and health is forbidden, therefore it is necessary to amend it.

We emphasize the necessity of working through these Directives comprehensively since the national legislator often implements in the national legislation the EU principles and norms, does not adhere to the unified

approach of understanding the content of these principles, and often uses different terms as to the meaning of the same concepts, and that provokes different interpretation and application of norms.

Another problem of national legislation is the huge number of labor protection acts, which are often not conducive to the realization of the right to safe and healthy working conditions, and on the contrary, interfere with it. Therefore, by reforming the legislation and transitioning from the Soviet understanding of labor protection to more progressive and modern labor safety and health care of employees, such acts should be combined, and reduced in number.

At the same time, it is important to correctly define the scope of the legislation on safety and hygiene of work, because Ukraine must take all necessary means and measures to extend such legislation in all areas of social life where work is used, as well as on all employers and employees, except for civil service and home workers.

Keywords: the right to safe and healthy working conditions, safety and hygiene of work, labor safety, European integration.

Анотація | Стаття присвячена особливостям розуміння конституційного права на безпечні та здорові умови праці в умовах євроінтеграції України. Курс на євроінтеграцію нашою державою був проголошений ще 2009 року, але особливої актуальності він набув у зв'язку з російською збройною агресією проти України.

Наголошується на тому, що євроінтеграція України є основним і незмінним зовнішньополітичним пріоритетом, то й національне законодавство повинно змінюватись у відповідності до європейських принципів. Адже Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС та слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ.

Автором доводиться, що національне законодавство реформується для того, щоб наблизитись до стандартів законодавства ЄС. Зокрема, наводиться приклад: для наближення до принципів та стандартів ЄС, а саме принципу рівності щодо встановлення умов праці, Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Переліку важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок», скасовано, окрім окремих положень. Проте в Конституції України у ч. 5 ст. 43 закріплено, що використання праці жінок на небезпечних для їхнього життя та здоров'я роботах забороняється, тому необхідно вносити зміни саме до неї.

Наголошуємо на необхідності опрацювати ці Директиви в комплексі, адже національний законодавець, імплементуючи у національне законодавство принципи та норми ЄС, нерідко не притримується єдиного підходу до розуміння змісту цих принципів, а часто використовує різні терміни щодо позначення одних і тих самих понять, чим провокує різне трактування та застосування норм.

Ще однією проблемою національного законодавства є величезна кількість нормативно-правових актів з охорони праці, що часто не сприяє реалізації права на безпечні та здорові умови праці, а навпаки заважає цьому. Тому при реформуванні законодавства та переходу від ще радянського розуміння охорони праці до більш прогресивної та сучасної безпеки праці та охорони здоров'я працівників, потрібно об'єднувати такі акти, скорочуючи їхню кількість.

Водночас важливо правильно визначити сферу дії законодавства про безпеку та гігієну праці, адже Україна повинна вжити всі необхідні засоби та заходи для того, щоб поширити дію такого законодавства на всіх сфери суспільного життя, де використовується праця, а також на усіх роботодавців та працівників, за винятком державної служби та домашніх працівників.

Ключові слова: право на безпечні та здорові умови праці, безпека та гігієна праці, безпека праці, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Курс на євроінтеграцію нашою державою був проголошений ще 2009 року. Тоді, під час засідання Ради з питань співробітництва України – ЄС, був схвалений «Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію». І тільки 16.09.2014 року була ратифікована Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми держа-

вами-членами, з іншої сторони¹. Нею, зокрема у статті 291, зазначається, що «сторони забезпечують і реалізують у своїх законах та практиках основні міжнародно визнані трудові стандарти, в тому числі й ті, які спрямовані на створення безпеки праці та охорони здоров'я працівників².

У зв'язку з російською збройною агресією проти України питання щодо пришвидшення євроінтеграції нашої держави набуло надзвичайно важливого значення. Тому 28 лютого 2022 року Україна подала заявку на вступ до ЄС, а підтримка вступу до ЄС серед громадян зросла до 91 %³. Європарламент, Єврокомісія та Європейська рада підтримали українську заявку, і 23 червня Україна отримала статус кандидата у члени ЄС. Тому проблема адаптації діючого законодавства до законодавства ЄС є наразі нагальною.

Аналізу останніх розвідок і публікацій щодо дослідження змісту права на безпечні та здорові умови праці в умовах євроінтеграції присвячені наукові публікації Яковлева О., Амелічевої Л., Потахіної О., Ситнікова Д. та інших. Важливо й те, що й на державному рівні проводиться активна робота щодо реформування діючого законодавства, зокрема Міністерством економік України 17.08.2022 року розроблено проєкт Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі».

Актуальність теми дослідження. В умовах євроінтеграції України до ЄС постала негайна необхідність привести діюче законодавство у відповідність принципам та стандартам ЄС. Це, зокрема, стосується й законодавства, яке направлене на реалізацію конституційного права на безпечні та здорові умови праці.

Виклад основного матеріалу. Конституція України є актом найвищої юридичної сили у нашій країні, а це у свою чергу означає, що усі інші нормативні акти повинні не суперечити її нормам та відповідати змісту. Оскільки Конституція є Основним законом, то й її норми мають засадниче, основоположне значення для формування змісту усіх інших норм, а тому визначають їхній зміст⁴.

У частині четвертій статті 43 Конституції закріплено за кожним право на безпечні та здорові умови праці, а в частині п'ятій забороняється використовувати працю жінок та неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах⁵.

Фактично одним з основних актів, який визначає основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності, права на належні, безпечні і здорові умови праці, регулює за участю відповідних органів державної влади відносини між роботодавцем і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і встановлює єдиний порядок організації охорони праці в Україні, є Закон України «Про охорону праці»⁶, який був прийнятий 1992 року, і хоча в 2002 році він був викладений у новій редакції, проте підхід до тлумачення змісту права на безпечні та здорові умови праці працівників не змінився. Як і в усіх пострадянських державах, це право подається через термін «охорона праці», в той час як в Європейських державах йдеться про покращення безпеки праці та охорону здоров'я працівників на роботі⁷, що в результаті й виражає зміст цього права.

¹ Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

² Угода про асоціацію із Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86#w1_1

³ Record number of Ukrainians support joining EU, backing for NATO membership falls – poll. 5.04.2022. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/record-number-ukrainians-support-joining-eu-backing-nato-membership-falls-poll-2022-04-05/>

⁴ Стасів О.В. Засадинича роль Конституції України для розвитку трудового права. Вісник Львівського університету. Серія юрид. 2018. Вип.67. С.199-204.

⁵ Конституція України у ред. від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶ Закон України «Про охорону праці» в ред. від 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>

⁷ ДИРЕКТИВА РАДИ від 12 червня 1989 року «Про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі» (89/391/ЄЕС). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b23#Text

Оскільки євроінтеграція України є основним і незмінним зовнішньополітичним пріоритетом, то й національне законодавство повинно змінюватись у відповідності до європейських принципів. Адже Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС та слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ.

У 2006 році Україною була ратифікована Європейська соціальна хартія (переглянута)⁸. У її статті 3 закріплено зобов'язання щодо ефективного здійснення права на безпечні та здорові умови праці, які повинні насамперед виражатися у розробці, здійсненні та періодичному перегляді послідовної національної політики в галузі охорони праці, виробничої гігієни та виробничого середовища⁹. При цьому основною метою цієї політики повинне бути поліпшення умов охорони праці і виробничої гігієни, а також запобігання нещасним випадкам та травматизму, що виникають внаслідок виробничої діяльності, пов'язані з нею чи мають місце у процесі її здійснення, наприклад, шляхом максимального зменшення причин виникнення ризиків, які властиві виробничому середовищу.

Водночас сторони зобов'язуються також прийняти правила з техніки безпеки та гігієни та забезпечити їхнє виконання шляхом встановлення нагляду та контролю, а також сприяти поступовому розвитку відповідних служб з виробничої гігієни, основним завданням яких є здійснення профілактичних та консультаційних функцій.

Отже, Європейська соціальна хартія (переглянута) закріплює основні зобов'язання сторін, які її підписали, стосовно реалізації права на безпечні та здорові умови праці, які були здебільшого виконані нашою країною, а національне законодавство приведене у відповідність її статті 3, проте не відійшовши від національної традиції охороняти працю, а не створювати безпечні умови для праці працівників та охороняти їхнє здоров'я в процесі реалізації ними трудової функції.

Європейські держави по-іншому підходять до створення безпечних та здорових умов праці. Їхня правова система в основному побудована на імплементації до законодавства окремих держав відповідних положень, норм та принципів, які містяться у директивах Європейського Союзу із мінімальних вимог щодо безпеки та гігієни праці. Такі директиви передусім покликані встановити єдиний підхід до визначення умов з безпеки та гігієни праці на рівні всього ЄС.

Одним з таких основних актів є Директива Ради від 12 червня 1989 року «Про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі» 89/391/ЄЕС¹⁰. Так нею встановлюються основні принципи, на яких має базуватися безпека та гігієна праці, а саме:

- запобігання професійним ризикам на виробництві;
- встановлення безпеки праці та охорони здоров'я;
- усунення факторів ризиків виникнення нещасних випадків на виробництві;
- обов'язковості інформування, навчання та консультацій щодо встановлення безпеки та гігієни праці, а також забезпечення у цьому участі працівників.

Для реалізації цих принципів як на працівників, так і роботодавців Директивою 89/391/ЄЕС покладені відповідні обов'язки. Так до обов'язків роботодавців відноситься уникнення ризиків; оцінка ризиків, яких неможливо уникнути; подолання ризиків у джерелі їх виникнення; адаптація роботи до людини, зокрема, що стосується облаштування робочих місць, вибору робочого обладнання та вибору методів роботи і виробництва, з метою, зокрема, полегшення одноманітної роботи та роботи з попередньо визначеною швидкістю роботи та зменшення їхнього впливу на здо-

⁸ Європейська соціальна хартія (переглянута) в ред. від 07.09.2016

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

⁹ Потопахіна О.М., Ситніков Д.М. Право на безпечні й здорові умови праці в актах Ради Європи та Європейського союзу. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. 2015. №16. Том 1. С. 138-131.

¹⁰ Директива Ради від 12 червня 1989 року «Про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі» 89/391/ЄЕС URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b23#Text

ров'я; адаптація до технічного прогресу; заміна небезпечних речовин на безпечні або менш небезпечні; розроблення узгодженої загальної політики запобігання, яка охоплює технології, організацію робочого процесу, умови праці, соціальні стосунки та вплив факторів, пов'язаних з робочим середовищем; надання пріоритету колективним заходам захисту у порівнянні з індивідуальними заходами захисту; надання належних інструкцій працівникам¹¹.

Разом з тим до обов'язків роботодавця входить правильно, всебічно та об'єктивно оцінювати ризики для безпеки та здоров'я працівників, враховуючи специфіку та характер напрямку діяльності підприємства. Це стосується особливо вибору робочого обладнання, хімічних речовин або препаратів, які використовуються, а також обладнання робочого місця.

Після такої оцінки вибрані роботодавцем запобіжні заходи та запровадженні у виробництво методи мають забезпечувати підвищення рівня захисту працівників у питаннях безпеки та гігієни праці, а також повинні в повній мірі бути інтегрованими в усі напрямки виробничої діяльності. Для прикладу, якщо роботодавець доручає окремому працівникові стежити за дотриманням норм щодо безпеки та гігієни праці, то такий працівник обов'язково повинен мати відповідні знання у цій галузі, а також досвід роботи. А з метою усунення шкідливих умов праці роботодавець має при можливості забезпечувати проведення планування інтеграції у виробництво нових технологій, які мінімізують контакт працівників з шкідливими умовами праці.

Разом з тим обов'язки щодо безпеки та гігієни праці мають не тільки роботодавці, але й працівники. Зокрема, вони полягають у турботі не тільки про власну безпеку та здоров'я, а також про безпеку та здоров'я всіх, хто їх оточує. Також працівники в обов'язковому порядку повинні правильно та за цільовим призначенням використовувати обладнання, на якому вони працюють, та засоби індивідуального захисту. А при виникненні небезпечної виробничої ситуації повинні відразу про це повідомити роботодавця, співпрацювати з ним та працівниками для усунення небезпечних наслідків.

Варто наголосити на тому, що окрім Рамкової Директиви 89/391/ЄЕС у нормативно-правовій базі Європейського Союзу є ще й інші Директиви, які стосуються безпеки та гігієни праці. Для прикладу: про вимоги до виробничих зон 89/654/ЄЕС; про ручне переміщення вантажів 90/270/ЄЕС; про працівників з фіксованим строком працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням 92/57/ЄЕС; про знаки безпеки та гігієни 92/58/ЄЕС; про вагітних працівниць 92/85/ЄЕС; про молотих працівників 94/33/ЄЕС тощо.

Україна, виконуючи положення Європейської соціальної хартії (переглянутої) та прагнучи закріпити в національному законодавстві основні принципи та стандарти ЄС, свого часу розробила концепцію реформування системи управління охороною праці. Одними із пріоритетних напрямків реформування згідно цієї концепції є «удосконалення законодавства з безпеки та гігієни праці з одночасним підвищенням рівня безпеки та гігієни праці працівників, яке включатиме: усунення дублюючих, застарілих і суперечливих положень законодавства, приведення його у відповідність з міжнародними нормами Європейського Союзу з безпеки та гігієни праці та прийняття загального закону, який слугуватиме правовою базою національної системи запобігання виробничим ризикам і заохочення до створення безпечних і здорових умов праці, визначить загальні функції, основні обов'язки та права всіх заінтересованих сторін у зазначеній сфері (держави, працівників, роботодавців, представницьких об'єднань працівників і роботодавців, інших суб'єктів) стосовно безпеки та гігієни праці»¹².

¹¹ Стаття 6 Директиви Ради від 12 червня 1989 року «Про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі» 89/391/ЄЕС
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b23#Text

¹² Розпорядження КМ України «Про схвалення Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 12 грудня 2018 р. № 989-р
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2018-%D1%80#Text>

Варто наголосити на тому, що ця Концепція мала бути реалізована ще до 2020 року, але поки що є ще дуже багато роботи для її впровадження¹³. Національне законодавство щодо безпеки та гігієни праці є динамічним та постійно змінюється, проте ще далеко від досконалості.

До прикладу, одним із принципів європейських актів, які спрямовані на безпеку та гігієну праці, є дотримання принципу рівності при встановленні безпечних та здорових умов праці. Донедавна у національному законодавстві вважалося нормою встановлення додаткових гарантій для всіх жінок та жінок у зв'язку з материнством. Проте в ЄС такі гарантії встановлюються пріоритетно тільки для жінок, які планують стати матерями. Наразі спостерігається тенденція до скасування встановлених додаткових гарантій з безпеки та гігієни праці для жінок, наприклад, Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Переліку важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок», окрім окремих положень, втратив чинність. Проте в Конституції України у ч. 5 ст. 43 закріплено, що використання праці жінок на небезпечних для їхнього життя та здоров'я роботах забороняється. Отже, наразі національне законодавство щодо безпеки та гігієни праці захищає більше жінку, оскільки саме вона покликана стати матір'ю. Водночас уже в проекті Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» у статті 13 закріплює, що «захист генетичного спадку передбачає необхідність здійснення аналізу наявності на робочих місцях/зонах факторів, які можуть спричинити негативні спадкові генетичні наслідки у нащадків, чи вплинути на репродуктивну функцію чоловіків і жінок, їх ідентифікації, оцінки професійних ризиків та визначення заходів щодо їх усунення або мінімізації»¹⁴.

Проте у такому вигляді цей законопроект може бути прийнятий тільки після внесення змін у ч. 5 ст. 43 Конституції України, а саме вилучення норми, яка забороняє застосовувати працю жінок на небезпечних для їхнього життя та здоров'я роботах.

Водночас зауважимо, що Україна уже наблизила частину національного законодавства з безпеки та гігієни праці до деяких вимог директив ЄС. Так, до Директиви «Про забезпечення мінімальних вимог щодо безпеки та здоров'я під час використання робочого обладнання працівниками при здійсненні професійної діяльності» 2009/104/ЄС прийнято Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження Вимог безпеки та захисту здоров'я під час використання виробничого обладнання працівниками» 28.12.2017 № 2072, яким встановлюють мінімальні вимоги щодо безпеки та захисту здоров'я під час використання виробничого обладнання працівниками у процесі трудової діяльності.

Щоб наблизити національне законодавство до Директиви «Про мінімальні вимоги безпеки і охорони здоров'я під час використання працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці» 89/656/ЄЕС прийнято Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження Мінімальних вимог безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці» 29.11.2018 № 1804, яким встановлюються мінімальні вимоги безпеки та охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці. Зокрема, засоби індивідуального захисту мають відповідати ступеню існуючих ризиків для життя та здоров'я працівників та не призводити до будь-якого збільшення рівня цього ризику; відповідати існуючим на робочому місці умовам; підходити користувачеві після необхідного регулювання.

А для наближення до норм Директиви Ради 90/270/ЄЕС про мінімальні вимоги безпеки та здоров'я під час роботи з екранними пристроями прийнято Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження Вимог щодо безпеки та захисту здоров'я працівників під час роботи з екранними пристроями» 14.02.2018 № 207. Так, згідно розділу II цього наказу, роботодавець повинен поінформувати

¹³ Сантуш А. Узгодження українського законодавства з європейською нормативно-правовою базою з безпеки і гігієни праці: ключові питання. Охорона праці і пожежна безпека. №7, 2019. URL: <https://oppb.com.ua/articles/uzgodzhennya-ukrayinskogo-zakonodavstva-z-eyvropeyskoju-normatyvno-pravovoyu-bazoyu-z-0>

¹⁴ Проект Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» 17.08.2022 URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=1d23af02-a0ec-4458-9d88-2e4c9df8669f&title=ProektZakonuUkrainiproBezpekuTaZdoroviaPratsivnikivNaRoboti>

працівників під розписку про умови праці та наявність на їх робочих місцях небезпечних та шкідливих виробничих факторів (фізичних, хімічних, біологічних, психофізіологічних), які виникають під час роботи з екранними пристроями та ще не усунуто, а також про можливі наслідки їх впливу на здоров'я працівників відповідно до вимог статті 5 Закону України «Про охорону праці». Особливого значення даний нормативно-правовий акт набуває в умовах запровадження дистанційної праці, адже згідно ч.4 ст. 60-2 КЗпП у разі запровадження дистанційної роботи працівник самостійно визначає робоче місце та несе відповідальність за забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на ньому. Проте якщо роботодавець забезпечує працівників необхідними для виконання ними своїх обов'язків обладнанням, програмно-технічними засобами, засобами захисту інформації та іншими засобами, він зобов'язаний ознайомити їх із правилами техніки безпеки при роботі на таких засобах.

Висновки. Очевидно, що національним законодавством проведена значна робота щодо адаптації норм національного законодавства до вимог ЄС, проте немало й доведеться ще зробити. Вважаємо, що першочергово потрібно опрацювати такі Директиви, як:

- Директиву 89/58/ЄЕС «Про мінімальні вимоги до забезпечень позначень безпеки та гігієни праці на робочому місці»;
- Директиву 89/654/ЄЕС «Про мінімальні вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я на робочому місці»;
- Директиву 89/391/ЄЕС «Про впровадження заходів для заохочення вдосконалення у сфері безпеки і здоров'я працівника під час роботи» тощо.

Наголошуємо на необхідності опрацювати ці Директиви в комплексі, адже національний законодавець, імплементуючи у національне законодавство принципи та норми ЄС, нерідко не дотримується єдиного підходу до розуміння змісту цих принципів, а часто використовує різні терміни щодо позначення одних і тих самих понять, чим провокує різне трактування та застосування норм.

Ще однією проблемою національного законодавства є величезна кількість нормативно-правових актів з охорони праці, що часто не сприяє реалізації права на безпечні та здорові умови праці, а навпаки заважає цьому. Тому при реформуванні законодавства та переходу від ще радянського розуміння охорони праці до більш прогресивної та сучасної безпеки праці та охорони здоров'я працівників, потрібно об'єднувати такі акти, скорочуючи їх кількість.

Водночас важливо правильно визначити сферу дії законодавства про безпеку та гігієну праці, адже Україна повинна вжити всі необхідні засоби та заходи для того, щоб поширити дію такого законодавства на всі сфери суспільного життя, де використовується праця, а також на усіх роботодавців та працівників, за винятком державної служби та домашніх працівників. Крім того, необхідно якнайшвидше узгодити діюче законодавство у частині здійснення нагляду та контролю за дотриманням безпеки та гігієни праці, враховуючи сучасний досвід та положення Конвенцій МОП № 81 від 1947 р. «Про інспекцію праці в промисловості та торгівлі» та № 129 від 1969 р. «Про інспекцію праці у сільському господарстві», та №155 від 1981 р. «Про безпеку та гігієну праці та виробниче середовище», котрі свого часу усі були ратифіковані Україною.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Потопахіна О.М, Ситніков Д.М. Право на безпечні й здорові умови праці в актах Ради Європи та Європейського союзу. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 16. Том 1. С. 138-131.
2. Сантуш А. Узгодження українського законодавства з європейською нормативно-правовою базою з безпеки і гігієни праці: ключові питання. Охорона праці і пожежна безпека. № 7, 2019. URL: <https://oppb.com.ua/articles/uzgodzhennya-ukrayinskogo-zakonodavstva-z-yevropeyskoju-normatyvno-pravovoyu-bazoyu-z-0>
3. Стасів О.В. Засадинича роль Конституції України для розвитку трудового права. Вісник Львівського університету. Серія юрид. 2018. Вип.67. С. 199-204.

Перелік юридичних документів:

4. Record number of Ukrainians support joining EU, backing for NATO membership falls – poll. 5.04.2022. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/record-number-ukrainians-support-joining-eu-backing-nato-membership-falls-poll-2022-04-05/>
5. Європейська соціальна хартія (переглянута) в ред. від від 07.09.2016 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text
6. Директива Ради від 12 червня 1989 року «Про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі» (89/391/ЄЕС). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b23#Text
7. Директива Ради від 12 червня 1989 року «Про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі» 89/391/ЄЕС URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b23#Text
8. Закон України «Про охорону праці» в ред. від 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>
9. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>
10. Конституція України у ред. від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Проект Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» 17.08.2022 URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA=1d23af02-a0ec-4458-9d88-2e4c9df8669f=ProektZakonuUkrainiproBezpekuTaZdoroviaPratsivnikivNaRoboti>
12. Розпорядження КМ України «Про схвалення Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 12 грудня 2018 р. № 989-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2018-%D1%80#Text>
13. Угода про асоціацію із Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011?find=1=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86#w1_1

References

Bibliography:

1. Potopakhina O.M, Sytnikov D.M. Pravo na bezpechni y zdorovi umovy pratsi v aktakh Rady Yevropy ta Yevropeiskoho soiuzu. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia. 2015. № 16. Tom 1. S. 138-131.
2. Santush A. Uzgodzhennia ukrainskoho zakonodavstva z yevropeiskoiu normatyvno-pravovoiu bazoiu z bezpeky i hihiieny pratsi: kliuchovi pytannia. Okhorona pratsi i pozhezhna bezpeka. № 7, 2019. URL: <https://oppb.com.ua/articles/uzgodzhennya-ukrayinskogo-zakonodavstva-z-yevropeyskoju-normatyvno-pravovoyu-bazoyu-z-0>
3. Stasiv O.V. Zasadynycha rol Konstytutsii Ukrainy dlia rozvytku trudovoho prava. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia yuryd. 2018. Vyp.67. S. 199-204.

List of legal documents:

4. Dyrektyva Rady vid 12 chervnia 1989 roku «Pro zaprovadzhennia zakhodiv, poklykanykh zaokhochuvaty do pokrashchennia bezpeky ta okhorony zdorovia pratsivnykiv na roboti» (89/391/YEES). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b23#Text
5. Dyrektyva Rady vid 12 chervnia 1989 roku «Pro zaprovadzhennia zakhodiv, poklykanykh zaokhochuvaty do pokrashchennia bezpeky ta okhorony zdorovia pratsivnykiv na roboti» 89/391/YEEC URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b23#Text
6. Konstytutsiia Ukrainy u red. vid 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Proiekt Zakonu Ukrainy «Pro bezpeku ta zdorovia pratsivnykiv na roboti» 17.08.2022 URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA=1d23af02-a0ec-4458-9d88-2e4c9df8669f=ProektZakonuUkrainiproBezpekuTaZdoroviaPratsivnikivNaRoboti>
8. Record number of Ukrainians support joining EU, backing for NATO membership falls – poll. 5.04.2022. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/record-number-ukrainians-support-joining-eu-backing-nato-membership-falls-poll-2022-04-05/>
9. Rozporiadzhennia KM Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia systemy upravlinnia okhoronoiu pratsi v Ukraini ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii» vid 12 hrudnia 2018 r. № 989-r URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2018-%D1%80#Text>
10. Uhoda pro asotsiatsiiu iz Ukrainoiu, z odnii storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony vid 16.09.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011?find=1=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86#w1_1
11. Yevropeiska sotsialna khartiia (perehlianuta) v red. vid 07.09.2016 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text
12. Zakon Ukrainy «Pro okhoronu pratsi» v red. vid 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>
13. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odnii storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony» vid 16.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

УДК 342.417:336.132

doi.org/10.30970/jcl.3.2022.4



Олег Ільницький

Кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права,
Львівський національний університет імені Івана Франка,
Львів, Україна

ORCID ID: 0000-0001-7343-8810

E-mail: oleh.ilnytskyi@lnu.edu.ua

ФІСКАЛЬНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК НОРМАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ У СФЕРІ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

FISCAL CONSTITUTIONALISM AS A NORMATIVE MECHANISM OF EUROPEAN INTEGRATION IN THE SPHERE OF FINANCIAL POLICY

Oleh Ilnytskyi

Associate Professor Department of Administrative and Financial Law,
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | This article is devoted to the substantiation of the prospects of the constituents of the constitutional reform in the direction of fiscal substantivism to ensure a high level of regulatory and legal guarantees of the basic principles of public finance government. The purpose of this article is to formulate recommendations for improving the quality of constitutional and legal regulation of public financial activity in Ukraine based on a comparative legal study of foreign experience. The proposed changes are necessary for the continuation of European integration and the convergence of the financial system of Ukraine with the European Economic and Monetary Union. Among the identified proposals, it is recommended to define the principle of balance in the Constitution of Ukraine as one of the mandatory criteria for assessing the professionalism of the state's budget policy, to establish the basis for the regulation of inter-budgetary relations between the State and local budgets, to take into account the need to comply with the Maastricht convergence criteria, developed within the framework of the Economic and Monetary of the Union (including medium-term budget planning), to provide for the imperative application of the principle of stability (predictability) of financial legislation when implementing the relevant changes.

Keywords: government, public finance, balance, budget.

Анотація | Ця стаття присвячена обґрунтуванню перспектив складових конституційної реформи у напрямку фіскального субстантивізму для забезпечення високого рівня нормативно-правових гарантій основних засад управління публічними фінансами. Метою цієї статті є сформулювати рекомендації щодо підвищення якості конституційно-правового регулювання публічної фінансової діяльності в Україні на підставі порівняльно-правового дослідження закордонного досвіду. Пропоновані зміни є необхідними для продовження євроінтеграції та зближення фінансової системи

України до європейського Економічного та монетарного союзу. Серед визначених пропозицій рекомендовано визначити у Конституції України принцип збалансованості як один із обов'язкових критеріїв оцінки професійності бюджетної політики держави, встановити основи регулювання міжбюджетних відносин між Державним та місцевими бюджетами, врахувати необхідність дотримання Маастрихтських критеріїв конвергенції (зближення), розроблених в рамках Економічного та монетарного союзу (зокрема середньостроковість бюджетного планування), передбачити імперативне застосування принципу стабільності (передбачуваності) фінансового законодавства при введенні в дію відповідних змін.

Ключові слова: управління, публічні фінанси, збалансованість, бюджет.

Постановка проблеми. Конституція займає центральне місце у правовій системі держави завдяки своїй складній онтології, яка знаходиться у глибинах конституціоналізму. Прийнято вважати, що теорія суспільного договору і розумного егоїзму є тими первісними джерелами, на основі яких він побудований. Сьогодні більшість дослідників європейського конституціоналізму визнає, що основним призначенням конституцій було і залишається обмеження державної влади стосовно особи, встановлення прозорих і зрозумілих принципів її діяльності для всіх суб'єктів публічної сфери. Зокрема, французький філософ П.-А. Гольбах називав свого часу конституцію «вуздечкою для керманічів і народів». Звідси – спільна риса конституціоналізму Нового часу – прагнення до оптимізації впорядкування політичного життя за раціональними принципами, які закріплюються у «законі законів», що має підвищену стабільність і вищу юридичну силу у порівнянні з будь-якими іншими законами. У будь-якому випадку конституція є результатом стратегії демократії, а тому має зберігати пріоритет перед поточним законодавством як результат демократичної тактики¹.

Відводячи їй таке місце, очевидно, що норми конституції держави визначають основи функціонування державно-організованого суспільного механізму, одним із елементів якого є фінанси та фінансова система. Функціонування держави неможливе без фінансово-правових гарантій її діяльності, які виражаються у безперервному забезпеченні існування у публічних фондах грошових коштів, основним з яких є бюджет держави, через визначення стабільних і надійних джерел надходжень, а також належне унормування порядку використання коштів. Зважаючи на це, серед предметів правового регулювання норм конституцій знаходимо численні приписи у сфері фінансово-правових відносин, зокрема ті, які стосуються насамперед бюджетної чи податкової системи держави. Проте норми відповідного предмету займають неоднакове місце у різних конституційних актах, що дозволяє говорити про існування різних підходів до цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Конституційно-правове регулювання публічної фінансової діяльності є важливим невід'ємним елементом монографічних науково-дослідних робіт з питань системи фінансового законодавства. Особливо слід відзначити внесок у дослідження цього питання Л.К. Воронової, Р.О. Гаврилюк, О.О. Дмитрик, які значною мірою актуалізують загальні висновки в межах конституційно-правової доктрини. Водночас результати досліджень на сьогодні концентруються на загальних питаннях змісту конституційних приписів щодо публічних фінансів та не враховують останні виклики та зміни, зумовлені від моменту проголошення і офіційного закріплення євроінтеграційного курсу і аж до початку широкомасштабного воєнного вторгнення на територію України російської федерації.

Метою цієї статті є сформулювати рекомендації щодо підвищення якості конституційно-правового регулювання публічної фінансової діяльності в Україні на підставі порівняльно-правового дослідження закордонного досвіду.

¹ Речицький В. Конституціоналізм. Коротка версія (читанка з конституціоналізму для зацікавлених). Харків, 2014. С. 15, 26-29, 35.

Виклад основного матеріалу.

Підходи фіскального конституціоналізму

На сьогодні більшість конституцій у світі в більшому чи меншому обсязі визначають правові основи власної бюджетної системи саме через звернення до визначення вихідних засад і принципів бюджетної діяльності, а також встановлення повноважень учасників бюджетного процесу серед вищих органів публічного управління – парламентів, президентів, урядів, міністерств фінансів та інших, і навіть деталізують норми бюджетного процесу. Однак є цікавим той факт, що усі вказані конституційні акти здійснюють регулювання через призму забезпечення принципів діяльності апарату державного управління, намагаючись зацентувати свою увагу на зовнішню форму реалізації бюджетно-правової компетенції та її розподілу між вищими органами публічного управління. Таким чином, предметом регулювання у них виступає компетенція, водночас сутність управління фінансами за формулюванням бланкетних норм відходить до предмету регулювання спеціальних законів.

Дослідники європейського конституціоналізму означили такий домінуючий підхід як «процедурний аспект фінансового конституціоналізму», що акцентує увагу норм основного закону на процедурах формування та прийнятті рішень у бюджетному процесі, розкриваючи в основному взаємовідносини між виконавчою владою та легіслатурою щодо розпорядження бюджетними ресурсами².

Відмінну модель у цьому випадку пропонує Конституція Федеративної Республіки Німеччини 23 травня 1949 р., особливо після реформи 2009 року під проводом тенденцій необхідності посилення Економічного та монетарного союзу у Єврозоні у відповідь на економічну кризу. Її розділ X «Фінансове управління», що у німецькомовній літературі та на офіційному рівні іменується «Фінансова конституція ФРН» (статті 104а-115 Основного Положення Закону)³, є унікальним явищем у конституційній практиці, оскільки тут знайшли своє нормативне закріплення не лише традиційні питання формування і прийняття бюджету, компетенції різних гілок та рівнів органів влади у цьому процесі, але й фінансові взаємовідносини між Федерацією та Землями, фінансового вирівнювання доходів між ними, зміст забезпечення збалансованості бюджетів Федерації та окремо Земель, бюджетне планування, порядок та межі визначення основних індикативних категорій бюджетного процесу⁴. Таким чином, Конституція ФРН, на нашу думку, становить собою приклад Основного Положення Закону, що в питаннях функціонування фінансової системи не обмежується регулюванням форми управління (через закріплення компетенції суб'єктів публічного управління), але й суттєво схиляється у бік змісту, визначаючи управління власне фінансовими ресурсами, що має свої очевидні переваги.

Вона демонструє на сьогодні другий підхід у практиці конституційного регулювання фінансових правовідносин – «субстантивний (змістовний) фіскальний конституціоналізм», який власне і є таким, маючи своїм інтересом більшою мірою змістовні обмеження та передумови прийняття відповідних рішень у бюджетному процесі, починаючи від загальної мінімальної вимоги щодо закріплення «золотого правила» збалансованості бюджетів та стабільності законодавства у європейських конституціях до імплементації Маастрихських критеріїв конвергенції та інших фундаментальних норм єдиного функціонування фіскальної системи⁵.

² DelleDonne, G. A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* / edited by Mauris Adams, Federico Fabbrini and Pierre Larouche. Oxford and Portland, Oregon, 2014. S. 197.

³ Siekmann, H. *Grundgesetz: Kommentar*, 5th edn. München: CH Beck, 2009. 913 s.

⁴ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Textausgabe mit Stichwortregister, Bonn 2013, 144 s.

⁵ DelleDonne, G. A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* / edited by Mauris Adams, Federico Fabbrini and Pierre Larouche. Oxford and Portland, Oregon, 2014. S. 198-199.

Фінансово-правові норми Української Конституції

Конституція України 28 червня 1996 року (з наступними змінами і доповненнями) є видом новітньої писаної формальної конституції, що взяла за основу взірці європейського конституціоналізму кінця ХХ сторіччя. Звідси і її класична структура та основні акценти правового регулювання як акту унормування здійснення політичної влади у відносинах держави з особою, на чому наголошувалося попередньо. А тому варто буде відзначити, що питання організації публічної фінансової діяльності у більшості не є безпосереднім предметом правового регулювання конституційно-правових норм, за винятком декількох прямих приписів (наприклад, ст. ст. 67, 95-99, 142 Конституції). Водночас слід пам'ятати, що місце і значення бюджету держави для функціонування усієї системи політично-державної організації суспільства робить його одним з основних важелів здійснення завдань і функцій публічної влади, гарантією та zarazом наслідком чинної правової системи.

Норми у конституціях за конкретизацією правового припису вже тривалий час поділяють на норми загального змісту (які поширюються на усіх суб'єктів, через формулювання не конкретних правил, а принципів регулювання та дефінітивних положень) та конкретні за змістом (визначають права та обов'язки суб'єктів, умови їх реалізації і відповідальність за порушення)⁶. Тому, якщо групу норм з конкретним змістом можна віднести за предметом регулювання до однієї чи іншої галузі, то група норм загального змісту, що визначають основи функціонування державної системи, має значення для конструювання будь-якого публічного інституту. Таким базисом стають принципи правового регулювання, яких у Основному Законі за його природою надзвичайно багато. З правозастосовної практики Європейського суду з прав людини використовується положення, за яким «...ступінь чіткості закону, значною мірою залежить від змісту даного документа, сфери, на яку поширюється цей закон, а також кількості та статусу тих, кому закон адресований. Ступінь чіткості, який треба забезпечувати при формулюванні конституційних положень, з огляду на загальний характер, може бути нижчим, ніж в інших законах» (рішення у справі «Реквенї проти Угорщини» від 20.05.1999 р. (заява № 25930/94), п. 34-35⁷).

Таким чином, на думку О.О. Дмитрик, Конституція України містить норми, які є основою змісту публічної фінансової діяльності, відображають характер регулювання фінансових відносин, мають базове значення для фінансового права, виступають основою для поточного фінансового законодавства, визначають його характер, та за допомогою яких створюються умови для функціонування фінансової системи країни⁸. Однак Л.К. Воронова слушно наголошувала на небезпеці «перенасичення» нормативних текстів політично-правовими нормами-принципами, адже законодавець, формулюючи норми-принципи, дуже часто зводить їх до декларацій на рівні законодавчих актів і не розробляє механізм їхнього застосування⁹. На жаль, це у значній мірі характерне для тих нечисленних норм субстантивного (змістовного) аспекту фіскального конституціоналізму, які зустрічаються у Конституції України.

До останніх, на нашу думку, слід віднести норми, що визначають принципи закону про Державний бюджет України, які мають надзвичайно складну природу та тлумачення, зокрема на рівні

⁶ Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ 2010. С. 113.

⁷ Платформа «Liga: Zakon» [Електронний ресурс]. URL: www.ips.ligazakon.net/document/full/SO0562 (дата звернення: 05.08.2018 р.)

⁸ Дмитрик О.О. Джерела фінансового права: проблеми і перспективи розвитку: монографія. Харків: Віровець А.П., «Апостроф», 2010. С. 47.

⁹ Воронова Л.К. Общие принципы финансового права и его институтов. Принципы финансового права / ред. кол. В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др.. Харьков, 2012 С. 50.

рішень Конституційного Суду України¹⁰. Так, ст. 96 Конституції України закріпила періодичний характер дії закону про Держаний бюджет з 1 січня по 31 грудня, а стаття 95 – засади справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами та прагнення до збалансованості бюджету, передбачила виключний зміст закону про Державний бюджет України, віднісши до нього будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Збалансованість, як одне із загальних «золотих правил» бюджету, є характерним і для північно-американської, і для європейської фінансових систем. При цьому, матеріальний та процедурний вираз його нормативної дії передбачає закріплення у законодавчих актах низки правил, які обмежують урядові можливості до неконтрольованого боргування, для чого при прийнятті конкретного акта про бюджет встановлюються межі граничного бюджетного дефіциту. Ці положення повинні бути враховані та дотримані при підготовці та поданні бюджету суб'єктом бюджетної ініціативи, бути збереженими після прийняття акту легіслатурою та забезпечене їхнє дотримання при виконанні, оскільки вони є одним з основних контрольних показників підсумків управління в межах фіскального року. Натомість в сьогоденних умовах це зовсім не передбачає дотримання балансу між доходами та видатками публічної адміністрації¹¹.

Ще одним принципом бюджетної системи, що закріплений у Конституції та БК України, є принципи справедливості і неупередженості розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Національне надбання створюється усім населенням України, а тому справедливий розподіл соціального багатства вважається головною метою бюджетної діяльності¹². Використані ємкісні категорії – «справедливість», «неупередженість», «суспільне багатство» не дозволяють говорити про конкретне та однозначне встановлення змісту цього принципу у практичній діяльності, відносячи його до норм-декларацій, при застосуванні яких слід орієнтуватися на домінуючі суспільні уявлення про використані загальні поняття. Водночас, на нашу думку, наповнення їх змістом є надзвичайно складним процесом відчуття суспільних настроїв та суспільного узгодження щодо кожного конкретного випадку, тим більше, якщо йдеться про певну спробу офіційного тлумачення, оскільки похибка може зумовити вихолощення еталонного змісту базисів функціонування людського суспільства.

Одним із прикладів цієї тези, на нашу думку, є Рішення Конституційного Суду України від 27.02.2018 р. № 1-р/2018 (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання)¹³, яким визнав неконституційним положення підпункт 164.2.19 пункту 164.2. статті 164 ПК України, що зумовлювало оподаткування пенсій або щомісячного довічного грошового утримання, у частині, що перевищувала десятикратний розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, встановленого на 1 січня звітного податкового року, серед іншого, з підстав несправедливості у такому разі до встановлення пенсій, оскільки це призводить до зменшення їх фактичного розміру, який встановлюється з урахуванням співвідношення між тривалістю страхового стажу та розміром заробітної плати (доходу) застрахованої особи (абз. 5 п. 4.3. мотивувальної частини).

¹⁰ Див. про це: Рішення Конституційного Суду України (справа про збалансованість бюджету) від 27.11.2008 р. № 26-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. ст. 3088; Рішення Конституційного Суду України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) від 13.01.2009 р. № 1-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 7. ст. 222; Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. стор. 135. ст. 422 та інші.

¹¹ Malleghe, P.-A. van, (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America. The Constitutionalization of European Budgetary Constraints / edited by Mauris Adams, Federico Fabbrini and Pierre Larouche. Oxford and Portland, Oregon, 2014. S. 157-160.

¹² Пустовіт Ю.Ю. Система принципів бюджетного права України. *Фінансове право*. 2012. № 4 (22). С. 39.

¹³ *Офіційний вісник України*. 2018. № 37. стор. 132. ст. 1314.

Навряд чи у державі, де середній розмір пенсії на момент прийняття цього Рішення становив 2 479,20 грн¹⁴, а запроваджена солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування жодним чином не гарантує відповідності між трудовим та фінансовим внеском особи та розміром пенсійного забезпечення, оподаткування сум пенсій, що перевищували 13 730,00 грн (тобто, яка в понад 5,5 разів перевищує середню пенсію) в частині лише такого перебільшення відповіді загально-соціальному сприйняттю поняття несправедливості. При цьому, Конституційний Суд України не врахував контекстний аналіз дії норм податкового законодавства, справедливість у якому, натомість, передбачає необхідність врахування платоспроможності платників податків при встановленні податків та зборів, а майновий стан виключає з переліку ознак податкової дискримінації, об'єктивно закладаючи основи допустимості прогресивності оподаткування.

Проголошення принципу верховенства права, що визначає декларативне існування Української держави як правової та соціальної, встановлює примат прав особи у відносинах із державою, залишаючи за останньою сервісну функцію щодо забезпечення досягнення інтересів приватної особи. У розпал конституційного процесу в Україні питання нормативного збереження цих можливостей для особи набуває особливого значення. Водночас справжньою метою діяльності держави є не лише закріплення прав особи, але реальне забезпечення їхньої реалізації, для чого потрібне прогресивно зростаюче фінансування.

На думку проф. О.В. Музики-Стефанчук, положення про дотримання у фінансовому праві ст. 3 Конституції України («Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави») слід відносити до групи «нереальних положень у фінансовому праві України», оскільки чим більше держава витрачає на свого громадянина, тим більше цей громадянин (чи його нащадки) віддаватиме державі у майбутньому. За все треба платити, навіть за декларативні норми Конституції України¹⁵.

Більше того, у сучасних умовах навіть норму ч. 2 ст. 95 Конституції України щодо виключного характеру предмету закону про Державний бюджет, вважаємо, теж слід відносити до нереалістичних декларацій, з огляду на значну частину делегування власних функцій щодо забезпечення загальнооспільних потреб недержавним утворенням та суб'єктам, з подальшою передачею фінансово-правових повноважень на їхню реалізацію (йдеться хоча б про місцеве самоврядування в умовах фіскальної децентралізації та систему загальнообов'язкового державного соціального страхування, обидві з яких очевидно виконують загальні публічні завдання з відповідним фінансуванням, що не відображене у законі про Державний бюджет України).

Натомість норми процедурного аспекту, які визначають правові засади організації форми бюджетного управління в Україні, є переважаючими, більш чіткими та конкретними.

Надаючи визначення бюджетної системи України у п. 5 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, норма вказує на те, що під цим поняттям слід розуміти сукупність Державного та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устрою і врегульовану нормами права. Відповідь же щодо характеристики державного і адміністративно-територіального устрою можна знайти лише серед загальних норм Конституції.

Згідно з ч. 2 ст. 2 Конституції України вона є унітарною державою, територіальний устрій якої ґрунтується на засадах єдності та цілісності території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132 Конституції України). У складі України відсутні суверенні утворення. Водночас в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 та розділ

¹⁴ Середній розмір пенсії та кількості пенсіонерів (за даними Пенсійного фонду): статистичні дані. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс].

URL: www.ukrstst.gov.ua/operativ/operativ2007/sz/sz_u/spr_07rik_u.html (дата звернення: 16.06.2018 р.)

¹⁵ Музика-Стефанчук О. Нереальні положення у фінансовому праві України. *Право України*. 2013. №№ 1-2. С. 30.

XI Конституції України), що має в тому числі, власну матеріально-фінансову основу як складову гарантій (рухоме та нерухоме майно комунальної власності, доходи місцевого бюджету, природні ресурси громади тощо).

Це зумовлює класичну дворівневу структуру бюджетної системи України, до складу якої входить Державний бюджет України – як основний фонд виконання завдань і функцій держави, а також підсистема місцевих бюджетів, які насамперед забезпечують реалізацію завдань місцевого самоврядування та полегшують фінансове управління територіями адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, фінансове забезпечення виконання завдань і функцій держави – напрям здійснення видатків Державного бюджету, що навіть за умови делегування їх на нижчі рівні повинно компенсуватися передачею місцевим бюджетам частини фінансових ресурсів держави (ч. 3 ст. 142 Конституції України).

Прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України є важливим елементом створення фінансової основи діяльності публічного суб'єкта. Незважаючи на продовження дискусії про статус та значення закону про бюджет, на сьогодні можна стверджувати правове та політичне значення саме такої форми існування цього універсального та координуючого фінансово-планового акту в системі публічних фінансів будь-якої держави.

Ч. 2 ст. 96 Конституції України визначає повноваження на підготовку і надання проекту закону про Державний бюджет до 15 вересня року, що передуює плановому, виключно за Кабінетом Міністрів України. Підставою цього, на нашу думку, є специфічний предмет регулювання вказаного закону, який вимагає задіяння урядових ресурсів при його підготовці. Натомість у тлумаченні норм Конституції України Конституційний Суд України визначив, що внесення до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет не є винятковим правом Кабінету Міністрів України та належить усім суб'єктам права законодавчої ініціативи (Рішення від 13.01.2009 р. № 1-рп/2009).

Після прийняття відповідного закону про Державний бюджет його виконання повністю покладено на Кабінет Міністрів України (в межах якого конкретно функцію з загальної організації і управління цим процесом покладено на Міністерство фінансів України). Водночас це ж тягне за собою і конституційний обов'язок Кабінету Міністрів України подати до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України, який повинен бути оприлюднений (ст. 97 Конституції України). До речі, оприлюдненню за вимогою ч. 4 ст. 95 Конституції України підлягають і решта регулярних звітів про доходи і видатки Державного бюджету, що за задумом повинно забезпечити можливість широкого громадського контролю за публічними фондами коштів.

Але спеціальний предмет не дозволяє говорити про ефективність механізмів контролю без існування фахових механізмів. Місце такого стаття 98 Конституції України відводить Рахунковій палаті – одному з двох конституційних органів парламентського контролю, що здійснює від імені Верховної Ради України контроль за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України.

У сукупності з відповідними компетенційними нормами вказані приписи визначають основи управління бюджетними коштами з позицій власне державного управління, незаслужено оминаючи питання бюджетного управління на місцевому рівні та міжбюджетних відносин між Державним та місцевими бюджетами, що є основою реального місцевого самоврядування та становить одну з фундаментальних основ організації цілісної демократичної системи публічного управління в Україні.

Пропозиції щодо субстантивізації конституційних норм у сфері публічних фінансів

Пропозиції щодо розвитку конституційних положень у сфері управління публічними фінансами за взірцем Основного закону ФРН, тяжіючи до субстантивного фіскального конституціоналізму, вже тривалий час активно висловлюються у літературі¹⁶. Звісно, що з огляду на попередньо

¹⁶ Див про це: Гаврилюк Р. Конституція держави і публічні фінанси: проблеми теорії. *Право України*. 2006. № 12. С. 15-19; Клімова С.М. Управління публічними фінансами як складова реформи державного управління в Україні. *Держава та регіони. Серія : право*. 2016. № 3 (53). С. 87-88.

озвучені зауваження, вказані норми можуть міститися і у інших актах законодавства, натомість вважаю, що в рамках нового конституційного процесу, який на сьогодні триває в Україні, питання правових засад управління бюджетними коштами повинно знайти ширше закріплення у Конституції України:

1) питання дотримання збалансованості сфери публічних фінансів є важливим питанням забезпечення існування самої держави, її безпеки та суверенітету, зважаючи на що він повинен бути не просто «прагненням», а як один із обов'язкових критеріїв оцінки професійності бюджетної політики держави. Для забезпечення цієї мети у Конституції України повинні бути закріплені емпіричні економічні показники-індикатори такої збалансованості, щоб свобода розсуду держави для досягнення балансу мала контрольовані дискреційні межі та була законною та передбачуваною для її громадян – обґрунтований пропорційний розмір видатків на реалізацію окремих соціально-економічних прав, а також у окремих сферах (наприклад, безпеки та оборони) до валового внутрішнього продукту; закріплення граничного обсягу дефіциту, зокрема із врахуванням рекомендацій та об'єктивного взаємозв'язку між дефіцитом, боргом, структурою боргу та обсягом валового внутрішнього продукту, що відповідає вимогам рамкових європейських норм у сфері організації бюджетної системи (наприклад, Регламент Ради (ЄС) № 479/2009 від 25.05.2009 р. про застосування Протоколу у процедурі щодо надмірного дефіциту, що є додатком до Договору про заснування Європейської Спільноти);

2) Конституцією України додатково повинно бути встановлено основи регулювання міжбюджетних відносин між Державним та місцевими бюджетами щодо забезпечення фінансової самостійності та спроможності останніх, порядку застосування принципу субсидіарності при розподілі видатків між рівнями бюджетної системи на виконання загальносуспільних завдань і функцій;

3) в рамках євроінтеграційних прагнень України одним із напрямів державної фіскальної політики повинно стати дотримання Маастрихтських критеріїв конвергенції (зближення), розроблених в рамках Економічного і монетарного союзу (ЕМС), закріплених Пактом про стабільність і зростання 1997 р., які є обов'язковими умовами приєднання до третього етапу ЕМС як елементу вступу до ЄС. Ці критерії є не лише умовами євроінтеграції, але й вироблені в рамках однієї з потужних фінансово-економічних систем показниками фінансової безпеки та стабільності держави;

4) відхід від категоричної однорічності в управлінні бюджетними коштами шляхом імплементації в українське законодавство вимог Директиви Ради (ЄС) № 2011/85 від 08.11.2011 р. про вимоги до бюджетних рамок (параметрів) держав-членів ЄС, які мають загальне значення для держав-членів ЄС з 31.12.2013 р.;

5) визначення імперативного застосування принципу стабільності (передбачуваності) фінансового законодавства через розкриття правової визначеності в контексті забезпечення дотримання верховенства права.

Зміни останніх років (наприклад, в рамках реформи щодо запровадження середньострокового бюджетного планування Законом № 2646-VIII від 06.12.2018 р.) додатково стверджують, що закріплення таких базисних речей для побудови управління публічними фінансами на рівні спеціальних законів (п.п. 1, 4), ще й у форматі декларативно-планових актів, не зумовлюють достатніх нормативних гарантій їхньої реалізації.

А в частині реалізації принципу «стабільності» на прикладі податково-правового аспекту, вкотре змінюючи правову позицію щодо передбачуваності нормативно-правового регулювання, Верховний Суд прямо виснував, всупереч усталеній практиці Конституційного Суду України щодо правової визначеності, що «Будь-які норми будь-якого попереднього закону не можуть обмежувати законодавчих повноважень Верховної Ради України на зміну нормативного регулювання, за винятком випадків, коли такі обмеження випливають із норм Конституції України або міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою України».

У Конституції України відсутні норми, які б зобов'язували Верховну Раду України дотримуватися особливого порядку введення в дію норм з питань оподаткування (курсив – О.І.).

Ураховуючи зміст конституційних норм, закон, зокрема з питань оподаткування, може набирати чинності і вступати в дію в різні моменти, проте для цього потрібне відповідне застереження в самому законі. Наявність подібних застережень в інших законах не передбачена Конституцією України (нормою частини п'ятої статті 94 Конституції України безпосередньо визначено, що відступ від загального правила має бути передбачений «самим законом», тобто тим законом, про набрання чинності якого йдеться)....

Підсумовуючи наведене, Верховний Суд відступає від висновку в постановках від 07.09.2018 р. у справі № 826/18755/15, від 17.03.2021 р. № 816/846/16, від 01.07.2021 р. № 816/844/16 та формулює висновок, що норми підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 ПК не відмінюють дію норми, якою встановлено (змінено) податок (збір) та/або будь-який елемент податку (збору) і яка запроваджена законом, що прийнятий пізніше, ніж за шість місяців до початку бюджетного періоду, в якому запроваджується податок (збір) та/або зміни будь-якого елементу податку (збору). Колізії між такою нормою та принципом стабільності немає, оскільки принцип стабільності застосовується в системному зв'язку з іншими принципами податкового законодавства. Така норма не застосовується лише тоді, якщо вона суперечить принципу верховенства права в контексті права платника податку на мирне володіння майном» (постанова Верховного Суду від 19.04.2022 р. у справі № 816/687/16 (адміністративне провадження № К/9901/33796/20)¹⁷).

Висновки. Отож, після завершення правового режиму воєнного стану, одним з питань законодавчих ініціатив повинна стати комплексна конституційна реформа, зокрема у сфері субстантивного фіскального конституціоналізму, з наданням найвищої юридичної сили положенням управління публічними фінансами, з урахуванням пропонованих у цьому дослідженні, які є необхідними для продовження євроінтеграції та зближення фінансової системи України до європейського Економічного та монетарного союзу. Зрештою, зважаючи на перспективи залучення іноземних коштів для повоєнної відбудови, очевидно, що прозорі та стабільні (передбачувані) правила лише сприятимуть цій меті.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Delledonne, G. A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* / edited by Mauris Adams, Federico Fabbrini and Pierre Larouche. Oxford and Portland, Oregon, 2014. S. 181-204.
2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe mit Stichwortregister, Bonn 2013, 144 s.
3. Malleghem, P.-A. van, (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* / edited by Mauris Adams, Federico Fabbrini and Pierre Larouche. Oxford and Portland, Oregon, 2014. S. 151-180.
4. Siekmann, H. Grundgesetz: Kommentar, 5th edn. München: CH Beck, 2009. 913 s.
5. Воронова Л.К. Общие принципы финансового права и его институтов. Принципы финансового права / ред. кол. В.Я. Тацкий, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. Харьков, 2012. С. 48-50.
6. Гаврилюк Р. Конституція держави і публічні фінанси: проблеми теорії. *Право України*. 2006. № 12. С. 15-19.
7. Дмитрик О.О. Джерела фінансового права: проблеми і перспективи розвитку: монографія. Харків: Віровець А.П., «Апостроф», 2010. 328 с.
8. Клімова С.М. Управління публічними фінансами як складова реформи державного управління в Україні. *Держава та регіони. Серія: право*. 2016. № 3 (53). С. 84-89.
9. Музика-Стефанчук О. Нереальні положення у фінансовому праві України. *Право України*. 2013. №№ 1-2. С. 29-37.
10. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ 2010. 344 с.
11. Пустовіт Ю.Ю. Система принципів бюджетного права України. *Фінансове право*. 2012. № 4 (22). С. 37-40.
12. Речицький В. Конституціоналізм. Коротка версія (читанка з конституціоналізму для зацікавлених). Харків, 2014. 264 с.
13. Середній розмір пенсії та кількості пенсіонерів (за даними Пенсійного фонду): статистичні дані. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. URL: www.ukrstst.gov.ua/operativ/operativ/2007/sz/sz_u/spr_07rik_u.html (дата звернення: 16.06.2018 р.)

¹⁷ ЄДРСР. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104044775> (дата звернення: 04.09.2022 р.)

Перелік юридичних документів:

14. Постанова Верховного Суду від 19.04.2022 р. у справі № 816/687/16 (адміністративне провадження № К/9901/33796/20). ЄДРСР. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104044775> (дата звернення: 04.09.2022 р.)
15. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Реквені проти Угорщини» від 20.05.1999 р. (заява № 25930/94). Платформа «Liga: Zakon» [Електронний ресурс]. URL: www.ips.ligazakon.net/document/full/SO0562 (дата звернення: 05.08.2018 р.)
16. Рішення Конституційного Суду України (справа про збалансованість бюджету) від 27.11.2008 р. № 26-рп/2008. Офіційний вісник України. 2008. № 93. ст. 3088
17. Рішення Конституційного Суду України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) від 13.01.2009 р. № 1-рп/2009. Офіційний вісник України. 2009. № 7. ст. 222.
18. Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012. Офіційний вісник України. 2012. № 11. стор 135. ст. 422.
19. Рішення Конституційного Суду України від 27.02.2018 р. № 1-р/2018 (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання). Офіційний вісник України. 2018. № 37. стор. 132. ст. 1314.

References**Bibliography:**

1. Delledonne, G. A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* / edited by Mauris Adams, Federico Fabbrini and Pierre Larouche. Oxford and Portland, Oregon, 2014. S. 181-204.
2. Dmytryk O.O. *Dzherela finansovoho prava: problemy i perspektyvy rozvytku: monohrafiia*. Kharkiv: Virovets A.P., «Apostrof», 2010. 328 s.
3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe mit Stichwortregister, Bonn 2013, 144 s.
4. Havryliuk R. *Konstytutsiia derzhavy i publichni finansy: problemy teorii*. Pravo Ukrainy. 2006. № 12. S. 15-19.
5. Klimova S.M. *Upravlinnia publichnymy finansamy yak skladova reformy derzhavnoho upravlinnia v Ukraini*. Derzhava ta rehiony. Serii: pravo. 2016. № 3 (53). S. 84-89.
6. Malleghe, P.-A. van, (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* / edited by Mauris Adams, Federico Fabbrini and Pierre Larouche. Oxford and Portland, Oregon, 2014. S. 151-180.
7. Muzyka-Stefanchuk O. *Nerealni polozhennia u finansovomu pravi Ukrainy*. Pravo Ukrainy. 2013. №№ 1-2. S. 29-37.
8. Pohorilko V.F., Fedorenko V.L. *Konstytutsiine pravo Ukrainy: pidruchnyk / za red. V.F. Pohorilka*. Kyiv 2010. 344 s.
9. Pustovit YU.YU. *Systema pryntsyviv biudzhethnoho prava Ukrainy*. Finansove pravo. 2012. № 4 (22). S. 37-40.
10. Rechytskyi V. *Konstytutsionalizm. Korotka versiia (chytanka z konstytutsionalizmu dlia zatsikavlenykh)*. Kharkiv, 2014. 264 s.
11. *Serednii rozmir pensii ta kilkosti pensioneriv (za danymy Pensiinoho fondu): statystychni dani*. Ofitsiyni sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [Elektronnyi resurs]. URL: www.ukrstst.gov.ua/operativ/operativ/2007/sz/sz_u/spr_07rik_u.html (data zvernennia: 16.06.2018 r.)
12. Serkmann, H. *Grundgesetz: Kommentar*, 5th edn. München: CH Beck, 2009. 913 s.
13. Voronova L.K. *Obshchie printsipy finansovogo prava i ego institutov. Printsipy finansovogo prava / red. kol. V.IA. Tatsii, IU.P. Bitiak, L.K. Voronova i dr.* Kharkov, 2012 S. 48-50.

List of legal documents:

14. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 19.04.2022r. u spravi №816/687/16 (provadzhennia № K/9901/33796/20). YEDRSR. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104044775> (data zvernennia: 04.09.2022 r.)
15. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (sprava pro pravo zakonodavchoi initsiatyvy shchodo vnesennia zmin do zakonu pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy) vid 13.01.2009 r. № 1-рп/2009. Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2009. № 7. st. 222.
16. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (sprava pro zbalansovanist biudzhetu) vid 27.11.2008 r. № 26-рп/2008. Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2008. № 93. st. 3088
17. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 25.01.2012 r. № 3-рп/2012. Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2012. № 11. stor 135. st. 422.
18. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 27.02.2018 r. № 1-р/2018 (sprava pro opodatkuvannia pensii i shchomisiachnoho dovichnoho hroshovoho utrymannia). Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2018. № 37. stor. 132. st. 1314.
19. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Rekveni proty Uhorshchyny» vid 20.05.1999 r. (zaiava № 25930/94). Platforma «Liga: Zakon» [Elektronnyi resurs]. URL: www.ips.ligazakon.net/document/full/SO0562 (data zvernennia: 05.08.2018 r.)

УДК 342.7

doi.org/10.30970/jcl.3.2022.5

Євген Филипець

аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка
Львів, Україна

E-mail: eugene.fylypets@gmail.com



МОВНІ ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ТА КОРИННИХ НАРОДІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОСВІТИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ДОМІРНІСТЬ ОБМЕЖЕННЯ

LINGUISTIC RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES AND INDIGENOUS PEOPLE OF UKRAINE IN THE FIELD OF EDUCATION: CHARACTERISTICS AND EXTENT OF LIMITATION

Yevhen Fylypets

graduate student of the Department of Constitutional Law, Faculty of Law Ivan Franko Lviv National
University Lviv, Ukraine

Abstract | The article is dedicated to the constitutional and legal analysis of the Linguistic rights of minorities (national minorities and indigenous peoples of Ukraine), which are implemented in the field of education of Ukraine. Special attention is paid to the identification of the characteristic features of the linguistic rights of minorities, which refer them to the category of mixed (dual) human rights particularly due to the spheres of their implementation: private and public (educational). It is noted that the dual nature of the language rights of minorities is due to the presence of common features of individual and collective meaning, where on the one hand, the native language is an individual natural right of a person, and on the other hand, it can be implemented only if the person belongs to a certain community. In the course of the study, a classification of the linguistic rights of minorities in the field of education has been proposed in accordance with their purpose and legal regulation, namely: a) information and integration category; b) the category of preserving one's own identity and originality.

In addition, the issue of the extent of limitation of the minorities right to study in their native language or its study in the course of implementation of the constitutional right to education by applying the three-fold test of proportionality has been investigated, namely the implemented model of the linguistic rights restrictions of minorities in Article 7 of the Law of Ukraine "On Education" has been analyzed, the legitimate purpose of the

state in such actions is clarified, the urgent social necessity in a democratic society is determined, which is connected with the role of the state language as a factor influencing the national security and territorial integrity of Ukraine in the conditions of a full-scale war.

Keywords: linguistic rights of minorities, mixed (dual) linguistic rights of minorities, classification of linguistic rights of minorities, restriction of linguistic rights of minorities, legitimate purpose, social necessity, three-fold test of proportionality.

Анотація | Стаття присвячена конституційно-правовому аналізу мовних прав меншин (національних меншин та корінних народів України), які реалізуються у сфері освіти України. Особливу увагу звернуто на виявлення характерних особливостей мовних прав меншин, що відносять їх до категорії змішаних (дуальних) прав людини, зокрема завдяки сфері їх реалізації: приватній та публічній (освітній). Відзначено, що дуальний характер мовних прав меншин зумовлений наявністю спільних ознак індивідуального та колективного змісту, де з однієї сторони рідна мова є індивідуальним природним правом людини, а з іншої – може реалізуватися лише за наявності факту приналежності особи до певної спільноти. В ході дослідження запропоновано класифікацію мовних прав меншин у сфері освіти відповідно до їх призначення та нормативного регулювання, а саме як: а) інформаційно-інтеграційну категорію; б) категорію збереження власної ідентичності та самобутності.

Крім того, досліджено питання домірності обмеження права меншин на навчання рідною мовою чи її вивчення при реалізації конституційного права на освіту шляхом застосування трискладового тесту на пропорційність, зокрема проаналізовано впроваджену модель обмежень мовних прав меншин у статті 7 Закону України «Про освіту», з'ясовано легітимну мету держави в таких діях, а також визначено нагальну суспільну необхідність у демократичному суспільстві, що пов'язано із роллю державної мови як чинника впливу на національну безпеку та територіальну цілісність України в умовах повномасштабної війни.

Ключові слова: мовні права меншин, змішані (дуальні) мовні права меншин, класифікація мовних прав меншин, обмеження мовних прав меншин, легітимна мета, суспільна необхідність, трискладовий тест на пропорційність.

У сучасних умовах здійснення етнонаціональної політики, де з однієї сторони активно проявляються ознаки інтеграції меншин в українське національне середовище, а з іншої – відродження самобутності та ідентичності національних меншин та корінних народів України, своє ключове місце займає дихотомічна засада «більшість – меншість» у її загальному розумінні. Крім того, наукове дослідження, предметом якого є права меншин, важко уявити без урахування аналізу мови як соціокультурного та правового явища, що впливає на конкретні мовні права меншин у сфері освіти України, а також залишається вихідною точкою у питанні пошуку балансу між інтересами держави та інтересами цих меншин.

Актуальність аналізу мовних прав меншин з точки зору їх характерних особливостей, змісту та обсягу, а також конституційного гарантування реалізації, серед іншого підтверджується наявністю наукових робіт, які пов'язані із дослідженням цієї категорії прав людини. Окремі аспекти мовних прав меншин розкривали Б. Бабін, О. Биков, О. Бориславська, П. Гураль, В. Євтух, В. Кобрин, Т. Ковальова, І. Курас, В. Мицик, В. Пліско, І. Попеску, П. Рабінович, М. Товт та інші. Водночас на сьогодні є потреба у комплексному та системному дослідженні проблеми мовних прав меншин крізь призму їх реалізації у сфері освіти України, що залишається недостатньо розкритою у конституційно-правовій науці в наш час.

З огляду на актуальність та стан наукового дослідження, метою цієї статті є конституційно-правовий аналіз мовних прав меншин у сфері освіти України, що виражається у таких завданнях: *виявити* характерні особливості мовних прав меншин, що відносять їх до категорії змішаних (дуальних) прав людини; *запропонувати* авторську класифікацію мовних прав меншин у сфері освіти України відповідно до їх призначення та з огляду на стан конституційно-правового регулювання; *дослідити* питання домірності обмеження права меншин на навчання рідною мовою чи її вивчення при реалізації конституційного права на освіту.

Межею поділу на «більшість – меншість» є самоідентифікація спільнот за їх етнічними, національними, мовними, культурними, релігійними характеристиками. У правовій доктрині під поняттям меншина прийнято розуміти запропоноване визначення Ф. Капоторті, як групу, яка за чисельністю поступається решті населення держави і не є домінуючою, члени якої – громадяни цієї держави – мають етнічні, релігійні чи мовні характеристики, відмінні від решти населення, та виявляють, принаймні опосередковано, почуття солідарності, спрямоване на збереження своєї культури, традицій, релігії чи мови¹.

Між тим, варто виділити характерні ознаки, які притаманні меншинам. Насамперед фактор недомінуючого статусу в кількісному розумінні стосовно решти населення держави, яка історично заселяє певні частини території такої держави², відмежовує меншину як соціальну групу людей. Крім того, їх спільна мета щодо збереження своєї ідентичності та самобутності виступає підставою вільної асоціації між собою для досягнення поставленої мети, якщо їхні прагнення відрізняються від тих, які виражає більшість³. Позаяк, меншість – це група людей тієї ж раси, культури чи релігії, яка проживає у тому місці, де більшість людей навколо них – інша раса, культура чи релігія⁴.

Як відомо, внаслідок процесу державотворення та історичної спадщини міжетнічних стосунків, в Україні на рівні конституційного акта виділено два суб'єкти меншин: національні меншини та корінні народи України, які у свою чергу формують український народ – громадян України всіх національностей. Як стверджує В. Євтух, серед особливостей національних меншин є факт того, що це частина народу, яка мешкає відірвано від його основного масиву в інонаціональному середовищі, але представники якої відчують з ним зв'язок через культуру, мову та деякі інші риси національної специфіки⁵.

Одним із найбільш повних визначень поняття національної меншини серед джерел конституційно-правової науки є пропозиція В. Мицика вважати її групою осіб іншого етнонаціонального походження і чисельно меншою, ніж титульна нація країни, де така група, що проживає на законних підставах під юрисдикцією цієї країни, є недомінуючою, відрізняється від решти населення комплексом об'єктивних ознак, а саме культурою, релігією та мовою, а особи, які до неї належать, виявляють почуття національного самоусвідомлення і виражають прагнення до самоідентифікації⁶. Водночас дослідник О. Биков стверджує, що національні меншини є елементом суспільного ладу, а отже усіх основних систем: політичної, економічної, соціальної, культурної та інших⁷.

При цьому, іншими конституційними суб'єктами також є корінні народи України, а саме *спільноти (етнічні групи) громадян України кримськотатарської, караїмської та кримчакської національностей, що відчують етнічне самоусвідомлення та спільність між собою*⁸. Власне, вагомою ознакою, яка відрізняє ці меншини між собою, є те, що на відміну від національних меншин корінні народи не мають етнічно спорідненої держави за межами країни проживання⁹. Можемо стверджу-

¹ Capotorti F. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities // E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. New York: United Nations Publication, 1979. Par. 568. P. 96.

² Marginalized Minority Groups In Europe In The Context Of The Clash Of Civilisations: The Case Of Muslims, Muserref Yardim, Assistant Prof. Erhan Tecim, Assistant Prof. Necmettin Erbakan University. URL: <http://dx.doi.org/10.19044/esj.2016.v12n11p265>.

³ Packer J. Problems in Defining Minorities // Minority and Group Rights in the New Millennium / Ed. by D.Fottrell, B.Bowring. – The Hague: Kluwer Law International, 1999. P. 223 – 274.

⁴ Пліско В. Щодо правової визначеності поняття «національна меншина». Право України. 2005. № 7. С. 104–106.

⁵ Євтух В. Етнічність: енциклопед. довід. Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова; Центр етноглобалістики. Київ: Фенікс, 2012. 396 с.

⁶ Мицик В. Права національних меншин у міжнародному праві: Монографія. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. 287 с.

⁷ Биков О. Конституційний статус національних меншин в Україні. Право та культура: теорія і практика. Київ. 2012. С. 76 – 79.

⁸ Бабін Б. В. Конституційно-правовий статус корінних народів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Б. Бабін, Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2005. 20 с.

⁹ Беліцер Н. Кримські татари як корінний народ. Історія питання і сучасні реалії: Монографія 2016. С. 89.

вати про менш вигідне соціальне та конституційно-правове становище корінних народів, що повинно мати своїм наслідком спеціальний підхід держави до забезпечення їх мовних прав при реалізації конституційного права на освіту.

Додамо, що *корінними народами є ті, які маючи історичну спадкоємність щодо спільнот, які існували до завоювання або колонізації та розвивалися на своїх територіях, вважають себе відмінними від інших частин суспільства, що переважає зараз на цих територіях*¹⁰. Більше того, саме мова (використання рідної мови) виступає одним із критеріїв, які створюють підстави для надання статусу корінного народу відповідній етнічній групі громадян держави¹¹.

Очевидно, що за сучасних умов глобалізаційного розвитку суспільних порядків, перед меншинами постає важливе питання – інтегруватися до суспільства більшості, однак при цьому зберегти свою національну, мовну та культурну ідентичність й самобутність. У цьому випадку правовим інструментом, здатним забезпечити цілісні межі впливу як зі сторони держави на існування меншин, так і реалізацію останніми своїх можливостей, є права людини, що можуть реалізовуватися як індивідом особисто, так і колективно – групою осіб (спільнотою). Власне, саме права людини є певними *можливостями людини, які необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретних історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені обов'язками інших суб'єктів*¹².

При цьому, *специфіка прав меншин наділена своїми характерними особливостями, відтак права меншин слід розглядати, як особливі права – певну форму позитивних дій, спрямованих на те, щоб меншини змогли зберегти свої особливості та традиції*¹³. Як відомо, права меншин згідно теоретичного підходу К. Васака за їх поділом відносять до третього покоління прав людини, що власне і характеризуються правами тих категорій осіб, які за певними національними, соціальними, філологічними та іншими причинами не мають рівних з іншими громадянами можливостей здійснення прав і свобод, а тому потребують як правової, так і політичної підтримки.

Дискусія щодо здійснення меншинами прав третього покоління індивідуально чи колективно підтверджує поширену тезу в доктрині права про те, що на сучасному етапі вчені-правознавці розподіляють права людини за різними критеріями. Так, за суб'єктним складом здійснення прав визначають індивідуальні і колективні¹⁴. Так, у дещо спрощеному, але доступному розумінні ті права, якими особа може користуватися незалежно від інших осіб, називаються індивідуальними, а ті, реалізація яких можлива лише групою осіб, відповідно є колективними¹⁵. Змістове наповнення індивідуальних прав людини полягає у тому, що вони є природними, невідчужуваними і непорушними, які притаманні індивіду від народження та можуть бути реалізовані як індивідуально, так і колективно. Водночас колективні права не є природними за походженням, оскільки набуваються в міру усвідомлення спільнотою своїх специфічних інтересів та реалізуються виключно групою осіб¹⁶.

Варто додати, що колективні права людини не є сумою індивідуальних прав осіб, що входять до спільноти, а визначаються певними цінностями, цілями та інтересами колективного утворення.

¹⁰ Cobo J. M. Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations : in V vols. / J. M. Cobo, Special rapporteur; UN Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. N.-Y. : United Nations, 1986-1987. Vol. V : Conclusions, Proposals and Recommendations, 1987. 47 p.

¹¹ Майборода О. Ідентифікація «корінного народу» як суб'єкта етнополітичної сфери у світлі норм міжнародного права та політичної практики зарубіжних країн / О. М. Майборода // Вісник Держкомнацміграції України, 2002. № 7. С. 91 – 97.

¹² Рабінович П. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація / П. Рабінович // Вісник Національної академії правових наук України, 2013. № 2 (73). С. 10 – 16.

¹³ Биков О. М. Конституційний статус національних меншин в Україні. Право та культура: теорія і практика. Київ. 2012. С. 76 – 79.

¹⁴ Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні. Праці Львівської лабораторії прав людини АПНУ / За ред. П.М. Рабіновича. – К., 1998. С. 11 – 12.

¹⁵ Індивідуальні і колективні мовні права: проблеми диференціації та реалізації / Т. В. Ковальова // Теорія та практика державного управління, 2012. Вип. 4. С. 83 – 91.

¹⁶ Ковалко Н. Деякі аспекти співвідношення індивідуальних та колективних прав // Вісник Вищої ради юстиції, 2013. № 2 (14). С. 209 – 214.

Звідси потреба у збереженні національної свідомості та особливостей свого національного обличчя з обов'язковим забезпеченням поваги до національної самобутності інших¹⁷. На наш погляд, основне значення колективних прав полягає у тому, що окремих індивід як член спільноти (меншості) за певних обставин не може реалізувати свої індивідуальні права у повному обсязі. Більше того, як показує практика, індивідуальні права особи не в змозі забезпечити окремих прав меншин, зокрема мовних прав у сфері освіти України.

Між тим, не погоджуємося із сучасною тенденцією віднесення мовних прав меншин виключно до індивідуальних або колективних прав людини з їх розмежуванням за специфічними ознаками, властивостями, окремим підпорядкуванням чи ієрархією. Щодо цього у доктринальних джерелах існує щонайменше три позиції щодо прав людини, в тому числі й мовних прав: 1) віддання переваги індивідуальним правам; 2) віддання переваги колективним правам; 3) заперечення пріоритету будь-яких прав і досягнення компромісу між індивідуальними і колективними правами, які не можна чітко розмежувати, оскільки права людини мають дуальний характер. У цьому аспекті погоджуємося із думкою С. Римаренка про те, що слід шукати вихід не на шляхах розриву, протиставлення прав людини і нації, не визначати пріоритети, як це робиться законодавцями, а йти шляхом їх всебічного врахування, гнучкого сполучення, тобто шляхом демократизації суспільних інтересів¹⁸.

Віднесення мовних прав меншин до індивідуальних чи колективних прав на сьогодні є спірним та невирішеним питанням. Так, деякі вчені визначають індивідуальні й колективні мовні права за таким підходом: *на індивідуальному рівні кожен може, без сумніву, ідентифікуватися зі своєю рідною мовою, і це повинні поважати інші, а також має право вивчати рідну мову і право її використовувати. На колективному рівні передбачається право міноритарних груп на об'єднання і розвиток своєї мови, право створювати й підтримувати школи*¹⁹. Наявною залишається проблема диференціації між індивідуальними та колективними мовними правами меншин, оскільки їх ознаки є взаємопов'язаними та буквально переплітаються, створюючи дискусію навколо підходу: що носить більш пріоритетне значення для держави – *задоволення мовних інтересів індивіда чи забезпечення мовних прав спільнот?* Проблема розмежування категорій мовних прав меншин, віднесення їх до індивідуальних чи колективних прав та фактична відсутність необхідності у цьому, зумовлює нашу позицію, яка означається дещо новим підходом – віднесенням мовних прав меншин до змішаних (дуальних) прав людини.

У правовій науці поширеною є думка, що саме змішані права здійснюються як індивідуально, так і колективними діями²⁰. Водночас І. Попеску стверджує, що окремі індивідуальні і колективні права здебільшого збігаються, тобто є дуальними. До дуальних прав відносять, зокрема, право на особисту етнічну самоідентифікацію (право на вільний вибір етнічності), право на користування здобутками власної культури й мови та на їх розвиток, право на отримання інформації рідною мовою, право на освіту рідною мовою²¹. Таким чином, запропоноване розуміння значення мовних прав меншин як змішаних (дуальних) прав людини третього покоління пов'язане безпосередньо із теоретичною та практичною складовою його змісту.

На нашу думку, поєднання індивідуальних та колективних ознак відображається у сфері застосування мови: *приватній та публічній*. З цієї точки зору мовні права меншин характеризуються індивідуальним значенням – рідна мова є природним явищем, яке дано індивіду з народження та

¹⁷ Куц Ю. Етнонаціональні державотворчі процеси в Україні (управлінський аспект) : автореф. дис. ... д-ра наук з державного управління : 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Ю. О. Куц. – К., 2005. 31 с.

¹⁸ Римаренко С. Індивідуальні і колективні права: компаративний аналіз. Університетські наукові записки, 2007. № 2 (22). С. 35 – 46.

¹⁹ Skutnabb-Kangas T. Linguistic Human Rights / T. Skutnabb-Kangas; Overcoming Linguistic Discrimination. Contributions to the Sociology of Language 67. Mouton de Gruyter, Berlin & New York, 1995. 478 p.

²⁰ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб./ П. М. Рабінович. – Видання 10-те, доп. – Львів : Край, 2008. 224 с.

²¹ Попеску І. Права національних меншин у законодавстві та міжнародних зобов'язаннях України. Людина і політика, 1999. № 2. С. 51.

не обмежується у застосуванні ні державою, ні її правовим регулюванням у приватній сфері. В той же час, у публічних сферах, зокрема і у сфері освіти, при реалізації особою з числа меншин права на освіту, мовні права набувають ознак колективних прав людини, позаяк реалізуються лише за умови наявності відношення особи до відповідної спільноти (національної меншини чи корінного народу) та із врахуванням їх специфічного та дещо привілейованого конституційно-правового регулювання.

Детальний аналіз нормативних положень міжнародних, конституційних та внутрішніх законодавчих актів виділяє виключно такі мовні права меншин у сфері освіти: право на навчання рідною мовою та право на вивчення рідної мови. Для всебічної характеристики цих прав пропонуємо дещо новий теоретичний підхід до з'ясування їх сутності через призму мови як соціокультурного та конституційно-правового феномену. Таким чином, акцентуємо увагу на двох категоріях мовних прав меншин у сфері освіти України: а) *інформаційно-інтеграційній категорії*; б) *категорії збереження власної ідентичності та самобутності*.

Насамперед слід з'ясувати сутність права на навчання рідною мовою як пропонованої нами інформаційно-інтеграційної категорії. Загальновідомо, що завдяки мові реалізується одна з її функцій – інформаційна, яка у нашому розумінні є базовою для особи при реалізації права на освіту, що виявляється в отриманні здобувачем освіти знань, умінь та навичок, тобто належного споживання освітнього матеріалу в процесі навчання. Завдяки навчанню, як двосторонній діяльності, спрямованій на максимальне засвоєння й усвідомлення навчального матеріалу, що за своєю суттю є цілеспрямованим процесом передачі та засвоєння знань, умінь і способів пізнавальної діяльності людини²², забезпечується інформаційна функція мови, яка реалізується особами, які належать до меншин, шляхом навчання їх рідною мовою.

За своїм соціальним призначенням сфера освіти є засобом формування цивілізаційної ідентичності, забезпечення соціалізації нових поколінь в умовах певного соціуму і формування людського потенціалу²³, а також її вектор застосування повинен бути спрямований на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до прав людини і основних свобод²⁴. Завдяки реалізації права на навчання рідною мовою відбувається першочергова потреба для особи, яка належить до меншини, в отриманні освітньої інформації (матеріалу) та його розуміння, що має своїм наслідком правильне застосування знань у повсякденному житті, відтак право на навчання рідною мовою виступає природною потребою для людини.

Виходячи із конституційних положень, які декларують необхідність зміцнення громадянської злагоди на землі України та єдності й консолідації українського народу – громадян України всіх національностей, виникає питання щодо державної мовної політики, яка б провадилась на основі інтеграції меншин до суспільства титульної нації завдяки різним інструментам, зокрема шляхом реалізації мовного права меншин у сфері освіти – навчатися рідною мовою. Із цих підстав вважаємо, що право навчатися рідною мовою у своєму змістовому наповненні розкриває також й інтегративну функцію мови, адже як відомо, інтеграція – це об'єднання у єдине ціле будь-яких окремих частин. У мовних відносинах, на думку В. Мицика, «інтеграція визначається як більш «м'яка» політика, ніж асиміляція, заснована на об'єднанні різних груп у єдине суспільство при збереженні їх основної самобутності шляхом вжиття заради цього спеціальних заходів»²⁵.

Віднесення права особи з числа меншин на навчання рідною мовою до пропонованої нами інформаційно-інтеграційної категорії мовних прав меншин вкотре підкреслює її значення щодо реалізації особою своїх природних потреб. Зокрема, отримання та засвоєння освітньої інформації,

²² Гончаренко С. Український педагогічний словник / Семен Гончаренко ; [гол. ред. С. Головка]. Київ: Либідь, 1997. С. 373.

²³ Дзвінчук Д. Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління / Д. Дзвінчук. – К.: ЗАТ «Ніч-лава», 2006. 101 с.

²⁴ Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

²⁵ Мицик В.В. Права національних меншин у міжнародному праві: Монографія – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. 287 с.

опанування базових компетентностей та здібностей, які визначені освітнім стандартом, інтегрування до пануючого суспільного порядку, досягнення завдяки навчанню знань, умінь та навичок, що дають можливість користуватися суспільними благами на рівні із представниками більшості – титульної автохтонної нації.

З іншої сторони, одним із виразників процесу інтеграції є збереження самобутності та ідентичності меншин, які інтегруються, що в кінцевому результаті забезпечує їх мовну унікальність та багатоаспектність у співжитті із більшістю. З цих міркувань варто виокремити запропоновану нами категорію власної ідентичності та збереження самобутності, до якої відносимо право особи, яка належить до меншини на вивчення рідної мови. Реалізація концепту державного сприяння у розвитку етнічної, культурної та мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України, що передбачений статтею 11 Конституції України, пов'язана із внутрішнім прагненням представників таких меншин до процесу власної самоідентифікації. Так, пошук ідентичності здійснюється шляхом вивчення рідної мови і як комунікативного та соціокультурного явища, а також і як конституційно-правової категорії, що здійснюється завдяки правам людини третього покоління.

У Гаазьких рекомендаціях щодо прав національних меншин на освіту логічно сформульовано тезу про те, що право осіб, які належать до національних меншин, на збереження своєї самобутності може бути повністю реалізоване тільки тоді, коли вони добре оволодіють своєю рідною мовою у процесі навчання²⁶. Невипадково при збереженні ідентичності освітня сфера є найбільш сприятливою. З цього приводу влучно висловився і перший Верховний комісар ОБСЄ з питань національних меншин, де підкреслив, що освіта є надзвичайно важливою у справі збереження та поглиблення самобутності осіб, які належать до національних меншин. Власне, вивчення мови виступає індикатором приналежності особи до тієї меншини, яка ідентифікується завдяки цьому засобу. Варто відзначити, що право на вивчення рідної мови залишається чи не найбільш охоронюваним у нормативних положеннях як міжнародних, так і внутрішніх актів щодо реалізації меншинами своїх мовних прав.

Водночас відомо, що сучасні умови дихотомічного поділу національного складу суспільства на «більшість – меншість» потребують домірного підходу у питанні втручання (обмеження) в основоположні (конституційні) права та свободи людини. Стосується це насамперед соціально чутливої сфери – освіти та мовних відносин у ній. Очевидно, що з огляду на суб'єктний склад (етнічний, національний, мовний) таких суспільних відносин, наявним залишається пошук справедливого балансу між публічними (суспільними) інтересами та інтересами меншин, зокрема при реалізації ними конституційного права на освіту. Втім, правовою передумовою цьому виступає втручання держави у мовні права меншин, зокрема у право навчатися рідною мовою чи вивчати рідну мову у державних і комунальних закладах освіти або через національні культурні товариства, яке повинно відповідати конституційному принципу верховенства права та його структурним елементам як основі утвердження ідеалу правопорядку.

У статті 29 Загальної декларації прав людини, прийнятої та проголошеної резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, концепт обмеження прав людини окреслено як можливість при здійсненні прав і свобод людиною зазнати лише тих обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві²⁷. В контексті домірності обмеження прав людини, зокрема мовних прав меншин у сфері освіти принцип пропорційності є інструментом сумірності заходів, вжитих щодо обмежування здійснення прав людини, меті права, яке обмежується, та за якого інтереси (потреби) людини, справедливо збалансовані з інтересами (потребами) суспільства, а також мета певного

²⁶ Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка. Гаага : Фондація міжнаціональних відносин, 1996. 22 с.

²⁷ Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

права людини та відповідність (домірність) їй правореалізаційної, правозабезпечувальної та правообмежувальної діяльності держави²⁸.

Втім, запровадження законодавчих обмежень як мовних прав меншин у сфері освіти (права навчатися рідною мовою чи її вивчати), а також практичної реалізації конституційних положень й співвідношення забезпечення розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України та гарантування розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України, зокрема й у сфері освіти повинно здійснюватися пропорційно як державним інтересам, так й інтересам меншин, що разом із титульною нацією утворюють український народ – громадян України всіх національностей.

Особливо відчутною в цій ситуації є потреба наявності конституційно-правового балансу інтересів, позаяк такий баланс можна вважати справедливим лише за умови, що обмеження, яке запроваджується, не посягає на саму сутність того чи того права та не призводить до втрати його реального змісту²⁹. Однак варто наголосити на тому, що за системним та телеологічним тлумаченням права на освіту рідною мовою воно не означає автоматичного надання повного обсягу усіх наявних у державі засобів для збереження національних мов на рівні з державною мовою, а лише передбачає потенційну можливість збереження та розвитку мовної самобутності, прав і можливостей, що їх реально потребує та чітко вимагає спільнота або від яких вона не збирається відмовлятися³⁰.

За таких умов, як у доктринальних розробках, так і у практичній діяльності судових органів, зокрема практики органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України, а також практики Європейського суду з прав людини, будь-яке втручання у права людини або їх обмеження повинно пройти перевірку трискладового тесту на пропорційність, що складається із відповідних критеріїв, які підлягають послідовному розгляду та надання відповіді на питання: 1) чи втручання (обмеження) у права й свободи людини провадиться «згідно із законом»? 2) чи втручання (обмеження) у права й свободи людини відповідає легітимній меті? 3) чи втручання (обмеження) у права та свободи людини здійснюється як «необхідний захід у демократичному суспільстві»? Як наслідок, за умови відповідності конкретних втручань держави в основоположні (конституційні) права й свободи людини цим критеріям, можна вважати, що принцип верховенства права дотримано.

Зауважимо, що об'єктом застосування трискладового тесту на пропорційність із сукупності всіх складових мовних відносин у нашому випадку є питання: 1) втручання держави у мовні права меншин при реалізації ними конституційного права на освіту, що закріплені у статті 53 Конституції України, тобто права на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства, а також 2) дотримання балансу між застосуванням державної мови та гарантуванням державою вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України у сфері освіти України. Так, послідовний підхід застосування трискладового тесту на пропорційність слід розглядати цілісно, однак із аналізом його конкретних структурних елементів, що невід'ємно взаємопов'язані.

Очевидно, що мовні права меншин у сфері освіти не є абсолютними та можуть обмежуватися державою чи надають їй достатньо широкі межі розсуду (дискреційні повноваження), зокрема це відображено у змісті конституційного положення статті 53 Конституції України, яке пропонуємо детально трактувати як: 1) право осіб, які належать до національних меншин відповідно до закону навчатися рідною мовою **чи** вивчати рідну мову; 2) таке право може реалізовуватися шляхом навчання чи вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах **або** через національні культурні товариства. Варто додати, що із змісту згаданої статті 53 Конституції України

²⁸ Рабінович П. Рішення Європейського суду з прав людини як «праволюдні» стандарти / П. М. Рабінович // Європейський суд з прав людини: Матеріали практики (2004–2005 рр.). Л., 2007. С. 69 – 71.

²⁹ Погребняк С. Принцип пропорційності у судовій діяльності. Філософія права і загальна теорія права, 2012. №2. С.49-55.

³⁰ Курінний О. Державна мова в системі освіти як засіб інтеграції мовних меншин до українського суспільства. Магістеріум. Випуск 37, 2009. С. 54 – 64.

прослідковується спосіб нормативно-правового регулювання таких обмежень чи меж розсуду, зокрема завдяки гарантуванню права на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства **відповідно до закону**.

При цьому, як вбачається із статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права корінних народів і національних меншин, а також порядок застосування мов, що в повній мірі кореспондує конституційному положенню статті 10 Основного Закону про гарантування Конституцією та визначення законом застосування мов в Україні. Так, запровадження моделей реалізації особами з числа меншин своїх конституційних мовних прав у сфері освіти знайшло своє нормативне оформлення у статті 7 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII. Однак особливої уваги заслуговує питання дотримання законодавцем принципу пропорційності під час запровадження таких законодавчих моделей, позаяк відповідно до статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод³¹.

Таким чином, конституційні положення про право осіб з числа національних меншин на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах отримали свій розвиток у нормах статті 7 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, а саме: 1) особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти *для здобуття дошкільної та початкової освіти*, поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини; 2) особам, які належать до корінних народів України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти *для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти*, поряд із державною мовою, мовою відповідного корінного народу; 3) особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, *гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини* в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства (стаття 7 Закону України «Про освіту»)³².

Водночас розвиток конституційного положення про право осіб з числа меншин навчатися рідною мовою чи її вивчати у вигляді відповідних освітніх законодавчих моделей, зокрема щодо здобуття освіти рідною мовою на різних рівнях освіти у певному обсязі, зумовлює необхідність аналізу цих юридичних конструкцій крізь призму іншого структурного елементу трискладового тесту – з'ясування питання про те, чи відповідають такі заходи втручання держави **легітимній меті**. По-перше, з точки зору **забезпечення інтересів держави** при застосуванні державної мови та реалізації особами з числа меншин своїх мовних прав у сфері освіти, Конституційний Суд України вважає легітимною метою такі обмеження прав у спеціальному освітньому законодавстві як захід, що необхідний для *єднання (інтегрування) соціуму*, що вважається легітимною метою, задля досягнення якої роблять внесок і титульні нації, і національні меншини. У цьому контексті інтегрування слід розуміти як процес прийняття національної й мовної багатоманітності суспільства, шанобливого ставлення до осіб іншої національності, що забезпечує сенс належності всіх членів суспільства до єдиної спільноти³³.

По-друге, *утвердження статусу державної мови* є прерогативою діяльності держави, позаяк закарбований приписами частин першої, другої статті 10 Конституції України юридичний статус української мови як державної є водночас засадничою конституційною цінністю, питомою ознакою й ключовим чинником єдності (соборності) Української держави та невіддільною частиною її конституційної ідентичності. Заразом закарбований приписами частин першої, другої статті 10

³¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

³² Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38-39, ст. 380.

³³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14 липня 2021 року № 1-п/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text> (дата звернення: 03.11.2022).

Конституції України юридичний статус української мови як державної є водночас засадничою конституційною цінністю, питомою ознакою й ключовим чинником єдності (соборності) Української держави та невіддільною частиною її конституційної ідентичності³⁴.

З іншого боку, у системі пропонованого пошуку балансу виділяємо **забезпечення інтересів меншин шляхом їх соціалізації**, тобто фактичної інтеграції до суспільного середовища більшості. Як зазначає Конституційний Суд України у своєму рішенні від 16 липня 2019 року у справі № 10-р/2019, Закон України «Про освіту» гарантує національним меншинам та корінним народам України право на вивчення рідної мови та передбачає вивчення державної української мови, що є однією з умов їх повноцінної інтеграції в українське суспільство. Неможливість вивчати державну мову перешкоджає соціалізації представників національних меншин та корінних народів України». Крім того, Суд вважає, що мета Закону узгоджується з приписами Конституції України, оскільки забезпечує збалансований підхід до вивчення державної мови як засобу соціалізації особи і вивчення мов національних меншин та корінних народів України³⁴.

У контексті третього елементу послідовного аналізу обмеження мовних прав меншин у сфері освіти в рамках трискладового тесту на пропорційність, у доктрині права прийнято розуміти, що критерій **«необхідності в демократичному суспільстві»** є вирішальним засобом виявлення порушень прав і свобод людини. Перевірка на «необхідність у демократичному суспільстві» ґрунтується на зважуванні різноманітних чинників та інтересів. Зокрема, вчений звертає увагу на те, що тільки «нагальна суспільна потреба» може бути підставою для обмеження прав. Будь-яке втручання органів публічної влади в здійснення права людини має відповідати *«нагальній суспільній потребі»*. Водночас таке втручання має бути домірним (пропорційним) легітимній меті обмеження³⁵.

У сучасних умовах існування української держави загальновідомим є факт значення державної мови для національної безпеки, позаяк вплив на неї використовувався впродовж тривалого часу як гібридна загроза, елемент розділення українського народу за мовною ознакою, а згодом і виправдання повномасштабного вторгнення країною-агресором. Тобто мова відіграє важливе значення у питанні захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз³⁶.

З огляду на це Конституційний Суд України у своєму рішенні від 14 липня 2021 року у справі № 1-р/2021 зауважив, що загроза українській мові рівнозначна загрозі національній безпеці України, існуванню української нації та її держави, оскільки мова – це своєрідний код нації, а не лише засіб спілкування. Без повноцінного функціонування української мови в усіх ділянках публічного життя суспільства на всій території України українській нації загрожує втрата статусу й ролі титульної й державотворчої нації, що є рівнозначним загрозі зникнення Української держави з політичної карти світу³⁴.

Отримані результати дослідження, окрім іншого, свідчать про наявність специфічних властивостей мовних прав меншин, що відносять їх до категорії змішаних (дуальних) прав людини завдяки сферам їх реалізації: приватній та публічній (освітній). Дуальний характер мовних прав меншин зумовлений наявністю спільних ознак індивідуального та колективного змісту, де з однієї сторони рідна мова є індивідуальним природним правом людини, а з іншої – може реалізуватися лише за наявності факту приналежності особи до певної спільноти. Водночас запропоновано авторську класифікацію мовних прав меншин у сфері освіти відповідно до їх призначення та нормативного

³⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 16 липня 2019 року № 10-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19#Text> (дата звернення 03.11.2022).

³⁵ Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конспект лекцій / С. П. Рабінович; Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка. – Львів: Малий видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2015. 184 с.

³⁶ Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 351.

регулювання: а) інформаційно-інтеграційну категорію; б) категорію збереження власної ідентичності та самотності.

Здійснений аналіз державного впливу й нормативного регулювання застосування державної мови у сфері освіти та дотримання мовних прав меншин крізь призму трискладового тесту на пропорційність дає підстави зробити такі аргументовані висновки:

1) правове регулювання утвердження статусу української мови як державної та гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин, а також практична реалізація права меншин на навчання рідною мовою чи її вивчення у закладах освіти або національних культурних товариствах здійснюється «згідно із законом», зокрема такі юридичні можливості надані у конституційних положеннях (стаття 10, 92 Конституції України), а сама деталізація закріплена у статті 7 Закону України «Про освіту».

2) легітимна мета втручання держави у мовні права та свободи меншин полягає з однієї сторони у виконанні державою свого конституційного обов'язку щодо єднання (консолідації) українського народу – громадян України всіх національностей та утвердження української мови у її конституційно-правовому статусі державної мови, а з іншої – забезпечення інтегрування та соціалізації меншин завдяки конституційно-правовим інструментам та гарантування збереження й розвитку мовної самотності меншин та їх мовної ідентичності.

3) нагальна суспільна необхідність у демократичному суспільстві створює умови, за яких є виправданим вплив держави на реалізацію мовних прав у сфері освіти особам з числа національних меншин та корінних народів України, а також роллю державної мови як чинника впливу на національну безпеку та територіальну цілісність України в умовах повномасштабної війни.

З огляду на сучасний стан конституційно-правового регулювання реалізації мовних прав особами з числа національних меншин та корінних меншин України у сфері освіти наявною залишається необхідність їх подальших наукових розвідок, зокрема й з точки зору практичної реалізації конституційного принципу рівності (недискримінації) за мовною ознакою таких суб'єктів, а також здійснення державою позитивних дій задля усунення відповідного дисбалансу.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Capotorti F. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities // E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. New York: United Nations Publication, 1979. Par. 568. P. 96.
2. Cobo J. M. Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations: in V vols. / J. M. Cobo, Special rapporteur; UN Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. N.-Y.: United Nations, 1986-1987. Vol. V: Conclusions, Proposals and Recommendations. 1987. 47 p.
3. Marginalized Minority Groups In Europe In The Context Of The Clash Of Civilisations: The Case Of Muslims, Muserref Yardim, Assistant Prof. Erhan Tecim, Assistant Prof. [Електронний ресурс]. - Necmettin Erbakan University. Режим доступу: URL: <http://dx.doi.org/10.19044/esj.2016.v12n11p265>.
4. Packer J. Problems in Defining Minorities // Minority and Group Rights in the New Millennium / Ed. by D.Fottrell, B.Bowring. – The Hague: Kluwer Law International, 1999. P. 223 – 274.
5. Skutnabb-Kangas T. Linguistic Human Rights / T. Skutnabb-Kangas; Overcoming Linguistic Discrimination. Contributions to the Sociology of Language 67. Mouton de Gruyter, Berlin NewYork, 1995. 478 p.
6. Євтух В. Б. Етнічність: енциклопед. довід. Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова; Центр етноглобалістики. Київ: Фенікс, 2012. 396 с.
7. Індивідуальні і колективні мовні права: проблеми диференціації та реалізації / Т. В. Ковальова // Теорія та практика державного управління, 2012. Вип. 4. С. 83 – 91.
8. Бабін Б. В. Конституційно-правовий статус корінних народів України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Б. В. Бабін; кер. роботи М. О. Баймуратов; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2005. 20 с.
9. Беліцер Н. Кримські татари як корінний народ. Історія питання і сучасні реалії: Монографія, 2016. С. 89.
10. Биков О. М. Конституційний статус національних меншин в Україні. Право та культура: теорія і практика. Київ, 2012. С. 76 – 79.

11. Гончаренко С. Український педагогічний словник / Семен Гончаренко; [гол. ред. С. Головка]. Київ: Либідь, 1997. С. 373.
12. Дзвінчук Д. Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління / Д. Дзвінчук. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2006. 101 с.
13. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конспект лекцій / С. П. Рабінович; Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка. – Львів: Малий видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2015. 184 с.
14. Ковалко Н. Деякі аспекти співвідношення індивідуальних та колективних прав // Вісник Вищої ради юстиції, 2013. № 2 (14). С. 209 – 214.
15. Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.М. Биков; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2001. 16 с.
16. Курінний О.В. Державна мова в системі освіти як засіб інтеграції мовних меншин до українського суспільства. Магістеріум. Випуск 37, 2009. С. 54 – 64.
17. Куц Ю. О. Етнонаціональні державотворчі процеси в Україні (управлінський аспект): автореф. дис.... д-ра наук з державного управління: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Ю.О. Куц. – К., 2005. 31 с.
18. Майборода О. М. Ідентифікація «корінного народу» як суб'єкта етнополітичної сфери у світлі норм міжнародного права та політичної практики зарубіжних країн / О. М. Майборода // Вісник Держкомнаціміграції України, 2002. № 7. С. 91 – 97.
19. Мицик В. Права національних меншин у міжнародному праві: Монографія – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. 287 с.
20. Пліско В. Щодо правової визначеності поняття «національна меншина». Право України, 2005. № 7. С. 104–106.
21. Погребняк С. Принцип пропорційності у судовій діяльності. Філософія права і загальна теорія права, 2012. № 2. С. 49 – 55.
22. Попеску І. Права національних меншин у законодавстві та міжнародних зобов'язаннях України. Людина і політика, 1999. № 2. С. 51.
23. Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні. Праці Львівської лабораторії прав людини АПНУ / За ред. П.М. Рабіновича. – К., 1998. С. 11 – 12.
24. Рабінович П. М. Рішення Європейського суду з прав людини як «праволюдні» стандарти / П. М. Рабінович // Європейський суд з прав людини: Матеріали практики (2004–2005 рр.). Л., 2007. С. 69 – 71.
25. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб./ П. М. Рабінович. Видання 10-те, доп. – Львів: Край, 2008. 224 с.
26. Рабінович П.М. Основоволожні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація / П. Рабінович // Вісник Національної академії правових наук України, 2013. № 2 (73). С. 10 – 16.
27. Римаренко С. Індивідуальні і колективні права: компаративний аналіз. Університетські наукові записки, 2007. № 2 (22). С. 35 – 46.
28. Шаповал Т. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав / Т. Шаповал // Вісник Національної академії прокуратури України, 2010. № 2. С. 35 – 40.

Перелік юридичних документів:

29. Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка. Гаага: Фондація міжнаціональних відносин, 1996. 22 с.
30. Декларація прав національностей України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 53, ст. 799.
31. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, № 31, ст. 429.
32. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (II) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення 01.11.2022).
33. Закон України «Про корінні народи» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2021, № 38, с. 319.
34. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 351.
35. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38-39, ст. 380.
36. Конституція України. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
37. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 16 липня 2019 року № 10-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19#Text> (дата звернення: 03.11.2022).
38. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14 липня 2021 року № 1-р/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text> (дата звернення: 03.11.2022).

References

Bibliography:

1. Babin B. V. Konstytutsiino-pravovyi status korinnykh narodiv Ukrainy: avtoref. dys.... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 / B. V. Babin; ker. roboty M. O. Baimuratov; Nats. un.-t «Odeska yurydychna akademiia». Odesa, 2005. 20 s.
2. Belitser N. Krymski tatory yak korinnyi narod. Istoriia pytannia i suchasni realii: Monohrafiia, 2016. S. 89.
3. Bykov O. M. Konstytutsiinyi status natsionalnykh menshyn v Ukraini. Pravo ta kultura: teoriia i praktyka. Kyiv, 2012. S. 76 – 79.
4. Capotorti F. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities // E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. New York: United Nations Publication, 1979. Par. 568. P. 96.
5. Cobo J. M. Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations: in V vols. / J. M. Cobo, Special rapporteur; UN Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. N.-Y.: United Nations, 1986-1987. Vol. V: Conclusions, Proposals and Recommendations. 1987. 47 p.
6. Dzvinchuk D. Osvita v istoryko-filosofskomu vymiri: tendentsii rozvytku ta upravlinnia / D. Dzvinchuk. – K.: ZAT «Nchlava», 2006. 101 s.
7. Honcharenko S. Ukrainskyi pedahohichniy slovnyk / Semen Honcharenko; [hol. red. S. Holovko]. Kyiv: Lybid, 1997. S. 373.
8. Indyvidualni i kolektyvni movni prava: problemy dyferentsiatsii ta realizatsii / T. V. Kovalova // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, 2012. Vyp. 4. S. 83 – 91.
9. Konstytutsiino-pravovyi status natsionalnykh menshyn v Ukraini: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 / O.M. Bykov; NAN Ukrainy. In-t derzhavy i prava im. V.M.Koretskoho. – K., 2001. 16 s.
10. Kovalko N. Deiaki aspekty spivvidnoshennia indyvidualnykh ta kolektyvnykh prav // Visnyk Vyshchoi rady yustytstii, 2013. № 2 (14). S. 209 – 214.
11. Kurinnyi O.V. Derzhavna mova v systemi osvity yak zasib intehratsii movnykh menshyn do ukrainskoho suspilstva. Mahisterium. Vypusk 37, 2009. S. 54 – 64.
12. Kuts YU. O. Etnonatsionalni derzhavotvorchi protsesy v Ukraini (upravlinskyi aspekt): avtoref. dys.... d-ra nauk z derzhavnoho upravlinnia: 25.00.01 «Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia» / YU. O. Kuts. – K., 2005. 31 s.
13. Maiboroda O. M. Identyfikatsiia «korinnoho narodu» yak subiekta etnopolitychnoi sfery u svitli norm mizhnarodnoho prava ta politychnoi praktyky zarubizhnykh krain / O. M. Maiboroda // Visnyk Derzhkomnatsmihratsii Ukrainy, 2002. № 7. S. 91 – 97.
14. Marginalized Minority Groups In Europe In The Context Of The Clash Of Civilisations: The Case Of Muslims, Muserref Yardim, Assistant Prof. Erhan Tecim, Assistant Prof. [Elektronnyi resurs]. - Necmettin Erbakan University. Rezhym dostupu: URL: <http://dx.doi.org/10.19044/esj.2016.v12n11p265>.
15. Mytsyk V. Prava natsionalnykh menshyn u mizhnarodnomu pravi: Monohrafiia – K.: Vydavnycho-polihrafichniy tsentr «Kyivskiy universytet», 2004. 287 s.
16. Packer J. Problems in Defining Minorities // Minority and Group Rights in the New Millennium / Ed. by D.Fottrell, B.Bowring. – The Hague: Kluwer Law International, 1999. P. 223 – 274.
17. Plisko V. Shchodo pravovoi vyznachenosti poniattia «natsionalna menshyna». Pravo Ukrainy, 2005. № 7. S. 104–106.
18. Pohrebniak S. Pryntsyp proporsiiinosti u sudovii diialnosti. Filosofiia prava i zahalna teoriia prava, 2012. № 2. S. 49 – 55.
19. Popesku I. Prava natsionalnykh menshyn u zakonodavstvi ta mizhnarodnykh zoboviazanniakh Ukrainy. Liudyna i polityka, 1999. № 2. S. 51.
20. Prava liudyny i hromadianyna: problemy realizatsii v Ukraini. Pratsi Lvivskoi laboratorii prav liudyny APNU / Za red. P.M. Rabinovicha. – K., 1998. S. 11 – 12.
21. Rabinovych P. M. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny yak «pravoliudni» standarty / P. M. Rabinovych // Yevropeyskyi sud z prav liudyny: Materialy praktyky (2004–2005 rr.). L., 2007. S. 69 – 71.
22. Rabinovych P.M. Osnovopolozhni prava liudyny: sotsialno-antropna sutnist, zmistova klasyfikatsiia / P. Rabinovych // Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy, 2013. № 2 (73). S. 10 – 16.
23. Rabinovych P.M. Osnovy zahalnoi teorii prava ta derzhavy: navch. posib./ P. M. Rabinovych. Vydannia 10-te, dop. – Lviv: Krai, 2008. 224 s.
24. Rymarenko S. Indyvidualni i kolektyvni prava: komparatyvnyi analiz. Universytetski naukovy zapysky, 2007. № 2 (22). S. 35 – 46.
25. Shapoval T. Pro vyznachennia konstytutsiinykh harantii subiektyvnykh prav / T. Shapoval // Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy, 2010. № 2. S. 35 – 40.
26. Skutnabb-Kangas T. Linguistic Human Rights / T. Skutnabb-Kangas; Overcoming Linguistic Discrimination. Contributions to the Sociology of Language 67. Mouton de Gruyter, Berlin NewYork, 1995. 478 p.
27. Yevtukh V. B. Etnichnist: entsykloped. dovid. Nats. ped. un-t im. M. P. Drahomanova; Tsentr etnogloballyky. Kyiv: Feniks, 2012. 396 s.
28. Zabezpechennia prav i svobod liudyny i hromadianyna v diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: konspekt lektsii / S. P. Rabinovych; Yurydychniy fakultet Lvivskoho natsionalnoho universytetu imeni Ivana Franka. – Lviv: Malyy vydavnychy tsentr LNU im. Ivana Franka, 2015. 184 s.

List of legal documents:

29. Deklaratsiia prav natsionalnostei Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1991, № 53, st. 799.
30. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (VVR), 1990, № 31, st. 429.
31. Haazki rekomendatsii shchodo prav natsionalnykh menshyn na osvitu ta poiasniuvalna zapyska. Haaha: Fundatsiia mizhnatsionalnykh vidnosyn, 1996. 22 s.
32. Konstytutsiia Ukrainy. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1996, № 30, st. 141.
33. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 48 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro osvitu» vid 16 lypnia 2019 roku № 10-r/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19#Text> (data zvernennia: 03.11.2022).
34. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukraïnskoi movy yak derzhavnoi» vid 14 lypnia 2021 roku № 1-r/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text> (data zvernennia: 03.11.2022).
35. Zahalna deklaratsiia prav liudyny pryiniata i proholoshena rezoliutsiieiu 217 A (III) Heneralnoi Asamblei OON vid 10 hrudnia 1948 roku URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (data zvernennia 01.11.2022).
36. Zakon Ukrainy «Pro korinni narody» // Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2021, № 38, s. 319.
37. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» vid 21.06.2018 № 2469-VIII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2003, № 39, st. 351.
38. Zakon Ukrainy «Pro osvitu» vid 05.09.2017 № 2145-VIII // Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2017, № 38-39, st. 380.



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД

ФРН ПЛАНУЄ ПРОВЕСТИ КОНФЕРЕНЦІЮ ЩОДО РЕФОРМ В УКРАЇНІ



Відновлення вільної та демократичної України об'єднує світову спільноту, заявила міністерка з питань економічної співпраці та розвитку ФРН Свеня Шульце.

Німеччина у 2024 році планує організувати конференцію, присвячену питанням реформ в Україні. Про це у вівторок, 5 липня, заявила федеральна міністерка з питань економічної співпраці та розвитку Німеччини Свеня Шульце (Svenja Schulze) після закінчення дводенної Конференції з відновлення України у Швейцарії.

"Кожен новий день жакхливої війни, яку Росія і надалі веде проти України, - це вже загато", - цитує Шульце агенція AFP. За її словами, світову спільноту об'єднує мета "відновлення вільної та демократичної України", тому найближчі роки будуть присвячені "відбудові, відновленню та реформам" в Україні.

Ще 3 липня Шульце назвала головні напрямки повоєнної відбудови України. За її словами, метою такої орієнтованої на реформи відбудови має стати створення сучасної системи держуправління,

ефективна боротьба з корупцією, стала інфраструктура та енергетична безпека. "Відбудова України буде величезним завданням, що триватиме десятиліття і коштуватиме кількатор мільярдів євро", - сказала Шульце перед початком дводенної Конференції з відновлення України в коментарі інформагенції дpa.

Для виконання цього масштабного завдання, за її словами, потрібні, зокрема, "захищена від кризи економіка, активне громадянське суспільство, сильний голос дівчат і жінок, вільні ЗМІ та всі рівні управління аж до муніципалітетів".

Нагадаємо, Великобританія оголосила про плани провести Конференцію з відновлення України у 2023 році. За словами глави британського МЗС Ліз Трасс, відновлення України після агресивної війни Росії стане "символом переваги демократії над автократією".

ПЕТИЦІЯ ПРО ІСПИТ НА ГРОМАДЯНСТВО: ЗЕЛЕНЬСЬКИЙ ДОРУЧИВ РОЗІБРАТИСЬ УРЯДУ



У петиції просили запровадити тест з української мови, історії та законодавства для тих, хто бажає отримати українське громадянство. Зеленський відповів, що це

питання потребуватиме законодавчого врегулювання.

Президент України Володимир Зеленський відповів на електронну петицію щодо запровадження обов'язкового іспиту для набуття громадянства. За його словами, це питання потребує законодавчого врегулювання, тож він звернувся до прем'єр-міністра України Дениса Шмигала з проханням комплексно опрацювати його.

У петиції, яка зібрала понад 25 тисяч необхідних голосів, зазначається, що з 2014 року, коли РФ почала агресію щодо України, понад 19 тисяч росіян отримали українське громадянство, а з початком повномасштабної війни "потік охочих не зменшився". "Для отримання українського громадянства кандидатам (...) достатньо лише невеликого переліку документів та заяви на отримання громадянства", - йдеться в петиції.

Її підписанти вважають, що іноземці, які хочуть отримати громадянство України, мають складати тест з української мови, тест з історії України, тест на знання конституції та вивчити державний гімн України.

У відповіді Зеленський нагадав, що закон "Про громадянство України" визначає однією з умов прийняття до громадянства "володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування". Згідно з ним, вимоги до необхідного рівня володіння мовою визначає Національна комісія зі стандартів державної мови, а порядок проведення іспитів для визначення

цього рівня затверджений постановою Кабінету міністрів України. "Питання щодо запровадження обов'язкового іспиту для набуття громадянства України потребуватиме законодавчого урегулювання (...) Тому я звернувся до прем'єр-міністра України Дениса Шмигала з проханням комплексно опрацювати порушене в електронній петиції питання", - відповів Зеленський.

У листопаді 2021 року, ще до початку повномасштабної війни РФ проти України, Зеленський відповів на електронну петицію щодо заборони в'їзду громадян РФ в Україну або введення візового режиму з Росією. Він спрямував її на вивчення уряду. В травні у відповідь на ще одну петицію про введення візового режиму з РФ Зеленський визнав його нагальність та надіслав Шмигалю лист з проханням опрацювати це питання. 3 липня уряд України запровадив візовий режим із РФ.

ЛЕЙБОРИСТСЬКА ПАРТІЯ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ІНІЦІУЄ ВОТУМ НЕДОВІРИ Уряду ДЖОНСОНА



Підтримка парламентом вотуму недовіри може спричинити нові вибори у Великобританії. Тим часом Консервативна партія затвердить у вівторок кандидатів на посаду лідера. Їх може виявитися менше через зміну правил висування.

Лейбористська партія Великобританії, яка є головною опозиційною силою у парламенті країни, має намір винести на голосування питання вотуму недовіри чинному уряду прем'єр-міністра Бориса Джонсона. Про це у вівторок, 12

липня, повідомляє інформаційна агенція Reuters із посиланням на джерело в партії. Рішення партії мають оголосити у вівторок, а голосування по ньому може відбутися в парламенті вже наступного дня.

Якщо парламентарі підтримають вотум недовіри, це може спровокувати проведення нових виборів до парламенту Великобританії. Зараз у ньому консерватори мають більшість.

7 липня Джонсон подав у відставку з посади лідера Консервативної партії, і, відповідно, з посади прем'єр-міністра Великобританії. Цьому передувала низка відставок в уряді та апараті політичної сили на тлі секс-скандалу в партії, який розгорівся навколо заступника парламентського організатора політсили Кріса Пінчера.

За місяць до відставки британські депутати-консерватори вже голосували щодо винесення вотуму недовіри Джонсону через так званий "патігейт" - серію вечірок на Даунінг-стріт у розпал локдауну, запровадженого через пандемію COVID-19 у 2020 році. Тоді парламентарям не вистачило голосів, що дало прем'єру "імунітет" на рік. Утім, на тлі нинішньої ситуації це правило збиралися змінити, щоби знову винести питання про недовіру Джонсону на голосування.

12 липня у Великобританії офіційно затвердять кандидатів на посаду нового лідера Консервативної партії. Кандидатів може виявитися менше, ніж очікувалося, адже, за новими правилами, вони муситимуть залучитися підтримкою 20 інших консерваторів, а не двох, чого було достатньо раніше. До зміни правил свої кандидатури подали 11 партійців. Зокрема, міністерка закордонних справ Великобританії Ліз Трасс, ексміністр фінансів в уряді Джонсона Ріші Сунак, який подав у відставку, а та-

кож колишній міністр закордонних справ і охорони здоров'я Джереми Гант. Натомість міністр оборони Великобританії Бен Воллес, який вважався одним із фаворитів на посаду наступника Джонсона, напередодні заявив, що не висуватиме свою кандидатуру.

Перші два тури таємних голосувань за всіх претендентів після офіційного затвердження кандидатів відбудуться 13-14 липня.

Коли серед них залишаться два лідери перегонів, за них партійці віддаватимуть голоси поштою. Лідер партії з більшістю у нижній палаті парламенту де-факто є прем'єр-міністром. Він не зобов'язаний, але може оголосити позачергові вибори.

Тривалість обрання нового лідера залежить від кількості кандидатів. Обрання Терези Мей у 2016 році тривало лише три тижні, Джонсона у 2019 році - два місяці. Наступника Джонсона оголосять не раніше 5 вересня, після завершення "канікул" британського парламенту. До того часу він продовжить виконувати обов'язки прем'єр-міністра Великобританії.

УРЯДОВА КРИЗА В ІТАЛІЇ: ПРЕЗИДЕНТ НЕ ПРИЙНЯВ ВІДСТАВКУ ПРЕМ'ЄРА ДРАГІ



У Римі посилюється урядова криза. Прем'єр-міністр Італії Маріо Драгі подав у відставку через конфлікт у коаліції, однак президент не прийняв її.

На тлі затяжної посухи та енергетичної кризи в Італії розгорілася урядова криза. Президент країни Серджо Маттарелла увечері 14 липня не прийняв відставку італійського прем'єр-міністра

Маріо Драгі, про яку той заявив на тлі конфлікту в урядовій коаліції. Маттарелла закликав Драгі з'ясувати, чи зможе він залучитися підтримкою більшості в парламенті Італії.

Наступного тижня парламент країни має вирішити долю італійського уряду, голосуючи щодо вотуму недовіри 74-річному Драгі, повідомляє агенція дрa. За даними з урядових кіл, голосування пройде в середу, 20 липня. Під час голосування має з'ясуватися, чи має Драгі підтримку більшості депутатів парламенту.

Серед політичних сил країни лунають голоси як за продовження урядування Маріо Драгі, так і на користь проведення нових виборів. Так, соціал-демократи та центристські партії висловилися за подальше перебування Драгі на посаді прем'єра. Водночас праворадикальна партія "Брати Італії" (Fratelli d'Italia) виступає за негайні перевибори. Їх підтримують і правопопулістські "Ліга Півночі" та "Вперед, Італіє" Сильвіо Берлусконі (які на відміну від "Братів Італії" є учасниками правлячої коаліції).

Ескалації урядової кризи передував конфлікт Драгі з "Рухом п'яти зірок". Представники політсили на чолі з експрем'єром Джозеппе Конте не взяли участі в голосуванні у Сенаті - верхній палаті італійського парламенту - щодо пакета допомоги у 26 мільярдів євро для італійських компаній та домогосподарств для подолання наслідків війни Росії проти України та зростання цін на енергоносії.

Після цього Драгі подав у відставку, заявивши, що не бачить підґрунтя для подальшого існування багатопартійної коаліції, попри те, що його урядові вдалося уникнути вотуму недовіри в парламенті. "Коаліція

національної єдності, яка підтримувала цей уряд, більше не існує", - констатував прем'єр.

"Рух п'яти зірок" донедавна був найбільшою політичною силою в парламенті Італії, хоча його підтримка знизилась в останні місяці майже на 20 відсотків від рівня 2018 року, коли партія отримала третину голосів виборців. 21 червня міністр закордонних справ країни Луїджі Ді Майо разом із низкою депутатів залишив політсилу через її невизначеність щодо підтримки України після повномасштабного вторгнення Росії. Ді Майо неодноразово критикував очільника руху Конте за підризу сили уряду з підтримки України, а також за послаблення позиції Риму в Європейському Союзі.

Чергові парламентські вибори в Італії мають відбутися на початку наступного року. Якщо Драгі не вдасться залучитися підтримкою більшості в парламенті, дострокові вибори можуть призначити на цю осінь.

В ІРАКУ ТРИВАЮТЬ ПРОТЕСТИ, БУДІВЛЮ ПАРЛАМЕНТУ ЗАХОПЛЕНО



У Багдаді другий день тривають протести, учасники яких вимагають розпустити парламент країни.

В Іраку тисячі прихильників лідера шіїтської напіввійськової організації "Армія Махді", священнослужителя та політика Муктади ас-Садра продовжують утримати будівлю парламенту, яку вони захопили у суботу, 30 липня. Вони вимагають створення уряду, вільного від іноземного впливу та корупції.

У суботу демонстранти взяли штурмом урядову зону та захопили будівлю парламенту. Поліція застосувала сльозогінний газ. За даними влади, щонайменше 125 людей отримали поранення, включаючи протестувальників та поліцейських. Повернути контроль над будівлею парламенту поліція не змогла, у неділю там продовжується "сидячий протест", як повідомляє агенство AP. Інші прихильники Муктади ас-Садра розбили навколо парламенту табір.

Партія ас-Садра перемогла на іракських виборах у жовтні 2021 року. Однак він відкликав своїх депутатів із парламенту після того, як йому не вдалося сформувати уряд. Він хотів створити альянс проти шіїтських партій, більшість з яких отримують військову та фінансову підтримку з боку Ірану та мають свої воєнізовані угруповання. Внаслідок цього десятки місць дісталися альянсу партій шіїтів. Майже рік Ірак залишається без президента та прем'єр-міністра, оскільки ситуація зайшла у глухий кут.

У боротьбі за владу рух ас-Садра хоче завадити своїм політичним опонентам із оточення колишнього глави уряду Нурі аль-Малікі сформувати уряд. Суперники 47-річного релігійного лідера представили свого кандидата на посаду прем'єр-міністра майже через десять місяців після парламентських виборів. Однак, з погляду ас-Садра, висунутий Мухаммед Шія ас-Судані занадто близький до експрем'єра аль-Малікі, який ворогує з ас-Садром. До того ж, аль-Малікі та його альянс відкрито симпатизують сусідньому Ірану. Виконуючий обов'язки прем'єр-міністра закликав політичні табори до діалогу, а поліцію та підрозділи армії - захищати урядові установи, але при цьому уникати застосування сили проти демонстрантів.

Ас-Садр, якого його противники також звинувачують у корупції, має велику владу. Його прихильники займають впливові посади в міністерствах та державних установах Іраку. Країна має величезні запаси нафти, але страждає від частих відключень електроенергії, низького рівня освіти та охорони здоров'я та високого рівня безробіття, особливо серед молоді.

У БОЛГАРІЇ В ЖОВТНІ ЗНОВУ ВІДБУДУТЬСЯ ДОСТРОКОВІ ВИБОРИ ПАРЛАМЕНТУ



Це будуть вже четверті парламентські вибори за півтора року. Тимчасовий уряд очолить Галаб Донєв. Попередній прем'єр-міністр Болгарії Кирил Петков протримався на посаді лише пів року.

Президент Болгарії Румен Радев призначив у понеділок, 1 серпня, дострокові парламентські вибори. Вони відбудуться 2 жовтня та стануть вже четвертими з торішньої весни.

Тимчасовий уряд, який працюватиме з 2 серпня до формування нового складу Кабінету міністрів новообраним парламентом, очолить радник президента з соціальної політики Галаб Донєв.

За оцінками агентства Reuters, тимчасовий уряд може зайняти м'якшу позицію щодо Росії, ніж уряд колишнього прем'єр-міністра Кирила Петкова, за якого 70 російських працівників дипломатичних установ видворили з Болгарії через підозри у шпигунстві. Зокрема, журналісти вважають, що Донєв може спробувати домовитися про відновлення імпорту російського газу, а також

налагодити стосунки з Москвою в інших сферах.

У свою чергу AFP пише, що, за оцінками аналітиків, позачергові вибори призведуть до обрання ще більш фрагментованого парламенту з сильнішим представництвом проросійських партій, а це тільки ускладнить формування нової керівної коаліції та уряду.

22 червня парламент Болгарії оголосив вотум недовіри уряду під керівництвом Петкова.

Прийшовши до влади в традиційно дружній до РФ країні, Петков зайняв проєвропейський та пронатівський курс і принципову антиросійську позицію. З початком війни в Україні він підтримав західні санкції проти РФ, звільнив свого міністра оборони за відмову назвати вторгнення Росії війною, та погодився ремонтувати українську важку військову техніку в Болгарії. В квітні Софія відмовилась виконати вимогу президента РФ Володимира Путіна щодо плати за газ у рублях. Крім жорсткої антиросійської позиції, серед основних претензій, які висувала опозиція та колеги по коаліції до його уряду - недостатньо дієва фіскальна та економічна політика, яка призвела до зростання інфляції, та нібито нехтування інтересами Болгарії через ініціативу зняття вето з вступу Північної Македонії до Європейського Союзу.

КОЛИШНІЙ ПАРТИЗАН ПЕТРО СТАВ ПРЕЗИДЕНТОМ КОЛУМБІЇ



У Боготі пройшла церемонія інавгурації Густаво Петро. Новий президент Колумбії має намір викоринити нерівність у країні та

укласти мир із повстанськими угрупованнями.

У Колумбії президентом уперше став представник лівих сил - колишній партизан Густаво Петро. У неділю, 7 серпня, у столиці країни Боготі відбулася церемонія його інавгурації.

У своїй промові новий глава держави заявив, що Колумбії надано "другий шанс", щоб викоринити насильство та бідність, і пообіцяв проводити економічну політику, яка дозволить покласти край нерівності в державі.

"Я не хочу, щоб у нас було дві держави, я не хочу розшарування суспільства. Я хочу сильну, справедливу та згуртовану Колумбію", - наголосив він.

Петро оголосив, що має намір відновити мирні переговори по всій країні з повстанцями та пообіцяв пом'якшити покарання бійцям ліворадикальних Революційних Збройних Сил Колумбії (FARC) в обмін на інформацію.

"Ми закликаємо всіх, хто озброєний, залишити свою зброю у минулому. Прийміть законні переваги в обмін на мир та остаточне викоринення насильства", - додав він.

62-річний Густаво Петро в молоді роки приєднався до лівого повстанського угруповання М-19 і два роки провів у в'язниці. Згодом він відмовився від збройної боротьби, працював дипломатом у Бельгії та обіймав посаду мера Боготи.

В межах передвиборчої кампанії Петро обіцяв провести глибокі реформи в Колумбії, зокрема запровадити податок на багатство, ухвалити надзвичайну програму боротьби з голодом, відмовитися від нафти і газу та зробити ставку на відновлювані енергоносії.

Колумбія - друга за чисельністю населення країна Південної Америки. Більшість із її 50 мільйонів жителів традиційно дотримуються консервативних поглядів. У

країні сильне соціальне розширення, проте через насильство з боку повстанських угруповань під час тривалого збройного конфлікту представники лівих у Колумбії досі мали погану репутацію.

У ЯПОНІЇ СФОРМУВАЛИ НОВИЙ УРЯД



Свої посади в уряді Фуміо Кісіді після проведених перестановок зберегли глави МЗС та мінфіну Йосімаса Хаясі та Сюн'їті Судзукі. Країна отримала нового міністра оборони.

Генеральний секретар кабінету міністрів Японії Хірокадзу Мацуно у середу, 10 серпня, оголосив новий склад уряду країни. Як і очікувалося, свої посади зберегли глава МЗС Йосімаса Хаясі та міністр фінансів Сюн'їті Судзукі. Мацуно також продовжуватиме виконувати свої обов'язки, як і міністр з економічного відновлення Дайсіро Ямагіва, повідомляє агентство Kyodo.

Міністром оборони Японії призначили Ясукадзу Хамада, який уже обіймав цю посаду з 2008 по 2009 рік. Ясутосі Нісімура, який досі відповідав за заходи протидії коронавірусу і в минулому обіймав посаду міністра з економічного розвитку, став міністром економіки, торгівлі та промисловості. Він також здобув посаду міністра, відповідального за економічні зв'язки з Росією.

Раніше 10 серпня попередній склад уряду пішов у відставку перед перестановками в кабінеті міністрів, які проводить прем'єр-міністр Фуміо Кісіді. Спочатку планувалося, що кабінет міністрів буде реорганізовано на початку

вересня, напередодні відкриття осінньої сесії парламенту, проте Кісіді вирішив прискорити перерозподіл посад на тлі зниження рівня підтримки з боку населення. За результатами опитування телеканалу NHK, які були опубліковані цього тижня, рівень підтримки японського уряду досяг найнижчого рівня від початку прем'єрства Кісіді у жовтні 2021 року.

ГЕНСЕК ООН ГУТЕРРІШ ТА ПРЕЗИДЕНТ ТУРЕЧЧИНИ ЕРДОГАН ІДУТЬ В УКРАЇНУ



У четвер, 18 серпня, генеральний секретар ООН Антоніу Гутерріш приїде до Львова, де зустрінеться з президентом України Володимиром Зеленським та президентом Туреччини Реджепом Таїпом Ердоганом. Далі поїде до Одеси.

Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй Антоніу Гутерріш у четвер, 18 серпня, приїде з візитом до України, повідомляє у вівторок, 16 серпня, агенція Reuters з посиланням на речника ООН. У Львові він зустрінеться з президентом України Володимиром Зеленським та президентом Туреччини Реджепом Таїпом Ердоганом. З українським лідером генсек ООН планує обговорити ситуацію на Запорізькій АЕС, яка з березня перебуває під контролем росіян та останнім часом піддається обстрілам, а також політичні шляхи завершення війни в Україні.

У п'ятницю Гутерріш відвідає Одесу, з портів якої почали відправлятися перші судна з українським зерном після розблокування експорту.

22 липня у Стамбулі Україна, Туреччина та Росія за підтримки ООН підписали документи щодо сприяння безпечному судноплавству для експорту продовольчих товарів з українських портів.

Угода діятиме 120 днів із можливістю подовження. Нині експорт відбувається з трьох портів: "Чорноморськ", "Одеса" та "Південний". Українські порти Чорного та Азовського морів були заблоковані через атаки російських військових кораблів та мінування водних шляхів.

ЗМІ: ЕРДОГАН ХОЧЕ ПРОВЕСТИ ДОСТРОКОВІ ВИБОРИ У ТУРЕЧЧИНІ



За даними Welt am Sonntag, Ердоган може перенести президентські вибори в Туреччині з літа 2023 на осінь 2022 року.

Президентські вибори в Туреччині, заплановані на середину червня 2023 року, можуть перенести на осінь 2022 року, повідомляє газета Welt am Sonntag у неділю, 21 серпня, з посиланням на джерела у Європейській службі зовнішніх справ та серед дипломатів ЄС.

За даними видання, є деякі ознаки того, що президент Туреччини Реджеп Таїп Ердоган збирається провести вибори достроково, і їхня організація "може статися досить швидко".

Серед ознак, що свідчать про підготовку Ердогана до майбутніх виборів, дипломати згадують сплеск діяльності турецького президента в міжнародній політиці - його активне посередництво між країнами Заходу та Росією під час

війни РФ проти України, активізація на сирійському напрямку та відновлення турецької програми з видобутку газу в Середземному морі. 9 серпня з порту Мерсін відпливло судно "Абдулхамід Хан", яке здійснить розвідку родовищ у східній частині Середземномор'я. Крім того, в середині серпня Ердоган особисто відвідав Україну, де зустрівся із президентом Володимиром Зеленським та генеральним секретарем ООН Антонію Гутеррішем. Усі ці дії покликані продемонструвати силу турецького лідера перед початком передвиборчої кампанії, вважають джерела видання, а можливе піднесення суспільних настроїв у Туреччині після короткочасного відновлення турецької економіки за підсумками літа Ердоган може розглядати як причину провести вибори, перебуваючи у сприятливій для себе ситуації.

В УРЯДІ ДОСІ ТРИВАЄ ДИСКУСІЯ ЩОДО ПРОГРАМИ "ЄВІДРЯДЖЕННЯ" - МІНІСТР



Попри очікування, що з 1 вересня українські чоловіки призовного віку зможуть виїжджати за кордон, цього так і не сталося. В уряді кажуть, що дискусія з цього питання триває, а в Раді скаржаться на брак розрахунків.

Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль не підписав постанову про запуск програми "єВідрядження", яка має дозволити військовозобов'язаним чоловікам виїжджати за кордон по роботі. "Наразі ще відбувається дискусія в уряді щодо цієї постанови, щодо її доопрацювання, публікації і так

далі. Зараз я не можу сказати, чи буде вона підписана, коли та в якому форматі", - заявив у четвер, 1 вересня, міністр цифрової трансформації Михайло Федоров, повідомляє "Ліга".

Планувалося, що "єВідрядження" запрацює з 1 вересня, але цього не сталося. "Якщо вона буде підписана, ми цю послугу дуже швидко реалізуємо", - запевнив Федоров. Ініціатори механізму "єВідрядження" запропонували рішення інтуїтивно, без належних розрахунків, вважає голова комітету Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики, депутат від "Слуги народу" Данило Гетманцев. "Наскільки негативно заборона впливає на зайнятість та ВВП? Хтось вивчив? Які цифри? Наскільки позитивно вплине механізм на розвиток економіки? Знову у цифрах", - написав він у Telegram.

На думку Гетманцева, не зрозумілі і критерії, за якими пропонувалися і конкретні суми коштів на рахунку для виїзду, а також граничні терміни відряджень. "Зрозуміло, що на сьомий місяць війни із відрядженнями треба щось вирішувати. Однак, очевидно і те, що настав час ухвалювати виважені та прораховані рішення, замість інтуїтивних", - вважає він. 19 серпня Михайло Федоров повідомив, що фізичним особам-підприємцям та компаніям дозволять відправляти в короткострокові закордонні відрядження деяких співробітників, яким наразі такий виїзд заборонено через воєнний стан. Це мало стати можливим за дотримання низки умов: середня зарплата працівника, який бажає поїхати за кордон, в компанії має бути щонайменше 20 тисяч гривень, а термін відрядження не повинен перевищувати сім днів. Також серед вимог мало бути внесення на рахунок в Ощадбанку 200 тисяч гривень.

З 24 лютого в Україні запроваджені воєнний стан, який вже кілька разів продовжувався. Цей особливий правовий режим серед іншого обмежує право більшості чоловіків призовного віку виїжджати за кордон. В українському суспільстві неодноразово закликали розширити перелік категорій чоловіків, яким дозволять покинути країну під час війни. Було зареєстровано кілька петицій до президента Володимира Зеленського.

У КАЗАХСТАНІ ВОСЕНИ ВІДБУДУТЬСЯ ДОСТРОКОВІ ПРЕЗИДЕНТСЬКІ ВИБОРИ



Президент Казахстану Токаєв пояснив дострокові вибори "інтересами держави". Він запропонував встановити строк президентських повноважень на сім років без права переобрання.

Президент Казахстану Касим-Жомарт Токаєв запропонував провести цієї осені позачергові президентські вибори. Про це він повідомив під час виступу з посланням до народу в четвер, 1 вересня. "Як ви знаєте, чергові вибори президента мають відбутися у 2024 році, парламентські у 2025 році. Пропоную восени поточного року провести позачергові президентські вибори", - сказав він.

Токаєв пояснив такий крок "інтересами держави" та зазначив, що готовий піти на дострокові президентські вибори попри скорочення власного терміну повноважень.

При цьому він запропонував збільшити президентський строк з п'яти до семи років, але без права подальшого переобрання. Зараз

цю посаду можна обіймати не більше двох разів підряд. Президент Казахстану також висловився за проведення дострокових парламентських виборів. Він запропонував провести їх не у 2025 році, а вже у першій половині 2023 року.

Крім того, Токаєв доручив частково амністувати учасників січневих кровопролитних зіткнень у Казахстані. На початку січня мирні мітинги, що розпочалися у місті Жанаозені на заході Казахстану, переросли у масові протести по всій країні з економічними та політичними вимогами. Жертвами заворушень, за офіційними даними, стали 230 людей, зокрема 19 співробітників силових структур. Правоохоронці порушили близько трьох тисяч кримінальних справ. Токаєв зазначив, що амністія не торкнеться головних фігурантів, причетних до організації протестів, а також обвинувачених у державній зраді та спробі насильницької зміни влади.

У своєму посланні до народу Токаєв також заявив, що діти в Казахстані мають добре володіти як казахською, так і російською мовами, та зазначив, що "міністерство освіти має виходити саме з інтересів дітей, не йти на поводу у популістів". "Молоде покоління в плані отриманих знань, зокрема володіння мовами, має твердо стояти на обох ногах. Їхні знання - наша сила", - заявив президент.

Цього ж дня, напередодні виступу Токаєва, Казахстан зняв обмеження на вивіз зерна і борошна. Як повідомляється на сайті прем'єр-міністра Казахстану, обмеження, які запроваджували на період з 8 липня до 30 вересня, зняли у зв'язку з "очікуванням на хороший урожай зернових".

ЛІЗ ТРАСС ОФІЦІЙНО СТАЛА ПРЕМ'ЄР-МІНІСТЕРКОЮ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ



На посаду Ліз Трасс призначила королева Єлизавета II під час аудієнції у своєму маєтку Балморал у Шотландії та попросила її сформувати новий уряд.

Колишня міністерка закордонних справ Великобританії Ліз Трасс у вівторок, 6 вересня, стала прем'єр-міністеркою Великобританії після того, як королева Єлизавета II офіційно попросила її сформувати новий уряд.

"Її Величність попросила її (Ліз Трасс - Ред.) сформувати новий уряд. Пані Трасс прийняла пропозицію Її Величності та була призначена прем'єр-міністеркою і першим лордом казначейства", - повідомляється у Twitter королівської родини.

Офіційна церемонія вперше за 70 років правління королеви відбулася у шотландській резиденції англійських королів, замку Балморал, а не у Букінгемському палаці у Лондоні, як раніше. На такий крок пішли для того, аби мінімізувати поїздки Єлизавети II, а також з огляду на щільний графік королеви, пише агенція AP. Перед цим королева Єлизавета II офіційно прийняла заяву про відставку вже колишнього прем'єр-міністра країни Бориса Джонсона.

Напередодні Ліз Трасс перемогла на виборах лідера Консервативної партії, яку до цього очолював Борис Джонсон. Лідер партії, яка має більшість у нижній палаті британського парламенту, за національним законодавством, де-факто є

прем'єр-міністром. Зараз більшість - у консерваторів. Таким чином Трасс замінила на посаді Джонсона, який на початку липня оголосив про свою відставку.

47-річна Трасс до того як очолити МЗС Великобританії працювала міністеркою в справах жінок і рівних можливостей та міністеркою доквілля, продовольства і сільських справ в британському уряді. Саме її кандидатуру на свою заміну підтримував Джонсон.

На Трасс чекають серйозні внутрішньополітичні виклики, зокрема підвищення вартості життя у Великобританії, ріст цін на енергоносії через війну Росії в Україні, проблеми на ринку праці та необхідність реформувати національну систему охорони здоров'я через брак кадрів.

Очікується, що новопризначена прем'єрка представить свою програму у четвер, 8 вересня.

ЗАПЕКЛА БОРТЬБА ЛІВИХ І ПРАВИХ: У ШВЕЦІЇ ВІДБУВАЮТЬСЯ ВИБОРИ ПАРЛАМЕНТУ



Приблизно рівні шанси на перемогу на виборах в Швеції мають блоки правих та лівих партій.

У Швеції у неділю, 11 вересня, відбуваються вибори до парламенту - Риксдагу. Згідно з останніми соціологічними опитуваннями, основна боротьба точиться між двома політичними таборами - лівих та правих політичних сил. Соціал-демократам на чолі з чинною прем'єркою Магдаленою Андерсон, а також їхнім союзникам, соціологи прогнозують сукупно від 49,1 до 50,1 відсотка голосів. Натомість праві партії, се-

ред яких найпопулярнішою є правопопулістська "Шведські демократи", можуть розраховувати загалом на підтримку від 49,2 до 49,9 відсотка виборців, повідомляє AFP.

Однак в обох блоках існують значні внутрішні розбіжності, які можуть стати причиною складних переговорів щодо створення коаліційного уряду, прогнозує агенція AP. Після минулих виборів у 2018 році складні коаліційні переговори затягнулися на чотири місяці, які зрештою звершилися формуванням соціал-демократичного уряду меншості.

Найважливішими темами під час виборчої кампанії у Швеції були різке зростання цін на енергоносії, міграція та висока злочинність в країні - і на цих темах вдало спекулювали праві популісти. Шанси правих на формування уряду після виборів підвищує те, що традиційні праві партії - консервативна, ліберальна та християнсько-демократична - вперше заявили, що будуть готові керувати країною за підтримки ультраправих.

ЄВРОСОЮЗ НЕ ВИЗНАЄ РЕЗУЛЬТАТИ РОСІЙСЬКИХ ВИБОРІВ У АНЕКСОВАНОМУ КРИМУ



Євросоюз підтримує територіальну цілісність і суверенітет України й не визнає результати виборів в анексованому Криму. Євросоюз не визнає проведення місцевих російських виборів 9-11 вересня та їхні результати в незаконно анексованому РФ Криму. Про це йдеться у заяві, опублікованій на сайті Європейської

служби зовнішніх справ (EEAS) у понеділок, 12 вересня.

"Жоден з "обраних" під час цих виборів на незаконно анексованому Кримському півострові, і тих, хто претендує на те, щоб "представляти" населення Криму та Севастополя, не має жодної легітимності й не буде визнаний представником цих територій", - наголосили в ЄС.

Євросоюз залишається відданим своїй підтримці територіальної цілісності та суверенітету України в межах її міжнародно визнаних кордонів, а також проведенню політики невизнання українського Криму частиною РФ.

ЄС вимагає від Росії "негайно та безумовно припинити незаконну, неспровоковану та невинуватену військову агресію проти України та вивести всі сили та військову техніку з усієї території України в межах її міжнародно визнаних кордонів".

У Росії в неділю, 11 вересня, завершилося триденне голосування на виборах різних рівнів. За даними Центральної виборчої комісії РФ, на які посилаються російські ЗМІ, на виборах лідирують представники владної партії "Єдина Росія".

БОРРЕЛЬ У ЄВРОПАРЛАМЕНТІ: САНКЦІЇ ЄС ПОСЛАБЛЮЮТЬ БОЄЗДАТНІСТЬ РОСІЙСЬКОЇ АРМІЇ



Глава європейської дипломатії переконує уряди держав-членів ЄС не сповільнювати темпи військової допомоги Києву і каже, що Росія вже не може компенсувати втрати у війні з Україною.

Європейські санкції, запроваджені проти Росії через вторгнення в Україну, вже мають серйозні наслідки і істотно впливають на воєнну спроможність російської армії. Про це заявив високий представник ЄС з зовнішньої та безпекової політики Жозеп Боррель у вівторок, 13 вересня, під час години запитань та відповідей у Європарламенті на тему "Поточна воєнна ситуація в Україні". Головний дипломат ЄС закликав європейські країни не послаблювати колективної підтримки України.

"Якщо ви зазирнете у внутрішні розбитих на території України російських танків, то побачите там величезну кількість електронних компонентів від європейських високотехнологічних компаній. 45 відсотків російських технологій залежать від деталей, які надходили з Європи, і тепер цей імпорту припинився. Дві третини цивільних російських літаків вже не можуть здійматися у повітря, бо наші санкції не дають можливості отримувати запчастини, яких вони потребують", - пояснив Боррель. За його словами, санкції ЄС призвели до того, що "Росія вже не здатна компенсувати величезні військові втрати".

Відповідаючи на репліки депутатів про необхідність збільшити обсяги постачання зброї Україні, Боррель нагадав, що на базі Європейської служби зовнішньої діяльності було створено механізм обміну даними, за допомогою якого обробляються і координуються запити у зброї, які надходять з України. "Ми, разом із США та іншими партнерами намагаємося виконати ці запити", - наголосив дипломат.

За його словами, Україна почала контрнаступ, який "показав гарні результати". Проте "Путін очікує, що демократії ослабнуть, що їх "зламає" зима", тому ЄС має продовжувати надавати допомогу. Боррель зауважив, що шість місяців тому на початку війни було важко

повірити, що російська армія відступатиме. Проте це відбулося "завдяки мужності українців і нашій їм допомозі". "Я хочу звернутися до європейських громадян із закликом не послаблювати підтримку України, а продовжувати її, щоб цей конфлікт вирішився на користь України в інтересах її територіальної цілісності", - сказав верховний представник ЄС.

Німецький депутат Міхаель Галер (Michael Gahler) звернувся до Борреля з проханням "поговорити за лаштунками" з представниками німецької влади, аби Берлін об'єднав довкола себе інші країни, зокрема, Францію, Італію та Іспанію, і забезпечив би "постачання танків в Україну". "Я не міністр оборони ЄС і не можу давати розпорядження, моя робота координувати зусилля урядів", - відповів Боррель. Щодо спілкування з керівництвом ФРН, то він запевнив, що говорить про допомогу Україні з усіма урядами ЄС, і вони запевняють, що готові її продовжувати.

Депутатів також цікавила думка Борреля щодо ймовірності початку мирних переговорів між Україною та Росією і те, чи підтримує він позицію президента України Володимира Зеленського, який заявив, що переговори з Москвою будуть можливі лише тоді, коли останній російський солдат залишить українську територію.

"Я не буду тією людиною, яка радитиме президенту України, коли починати мирні переговори з Росією, бо це він має справу з воєнним вторгненням. Якщо говорити про ЄС, то для нас, чим швидше почнуться такі переговори, тим буде краще", - сказав дипломат.

При цьому він наголосив, що зазвичай воюючі сторони починають перемовини "завдяки не диву, а певним обставинам". Наразі всі

європейські лідери, які спілкуються з президентом РФ Путіним, отримують від нього "однакову відповідь": поки цілі у війні не досягнуті, він її не припинить. "Тож замість того, щоб питати у Зеленського про мирні переговори, треба питати у Путіна, коли і як він припинить агресію", - заявив Боррель.

РФ СКОЇЛА В УКРАЇНІ ПОНАД 40 ТИСЯЧ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ - ОФІС ПРЕЗИДЕНТА



Росія скоїла в Україні вже понад 40 тисяч воєнних злочинів, повідомив заступник керівника Офісу президента Андрій Смирнов. Він закликав підтримати ініціативу України щодо створення спеціального міжнародного трибуналу.

З початку повномасштабного вторгнення Росія скоїла в Україні понад 40 тисяч воєнних злочинів. Про це у вівторок, 13 вересня, повідомив заступник керівника Офісу президента України Андрій Смирнов.

"Розмах воєнних злочинів росіян в Україні вражає. З початку війни в нашій країні скоєно понад 40 тисяч воєнних злочинів. З одного боку, це безпосередні виконавці - російські солдати та офіцери, які гвалтували, вбивали, катували та віддавали злочинні накази", - сказав він під час розмови з виконавчим директором Міжнародної асоціації юристів Марком Елісом.

Утім головна провина лежить на тих, хто скоїв "материнський злочин" - агресію, та прийшов з війною в Україну, додав Смирнов: "Це (президент РФ. - Ред.) Володи-

мир Путін та інше найвище військово-політичне керівництво Росії".

Смирнов закликав підтримати ініціативу України щодо "створення спеціального міжнародного трибуналу, мандат роботи якого обмежуватиметься доведенням вини у скоєнні злочину агресії Росії проти України".

Як повідомляє пресслужба Офісу президента, Еліс, який співпрацював з міжнародними трибуналами з питань Югославії та Руанди, повністю підтримав ініціативу, заявивши, що російське керівництво, зокрема Путін, зневажило непорушні принципи міжнародного права, розв'язавши війну проти України. "Путін скоїв найсерйозніший злочин - здійснив агресію проти вашої країни. Я вважаю, що суд, який буде створений, має зосередитися на вузькому питанні - агресії Росії. І я та Міжнародна асоціація юристів готові підтримати міжнародний трибунал і зробити все, що в наших силах, для того, щоб за злочин агресії було покарання", - цитує його сайт президента України.

Необхідність створення спецтрибуналу для військово-політичного керівництва РФ полягає в тому, що ані Україна, ані РФ не ратифікували Римський статут, пояснював в інтерв'ю DW Смирнов. Таким чином, за його словами, Міжнародний кримінальний суд (МКС), який уже розслідує воєнні злочини росіян, не зможе дати юридичну оцінку злочину агресії, які в міжнародному праві вважаються "матір'ю всіх злочинів".

У свою чергу міністр закордонних справ України Дмитро Кулеба зауважив, що довгий час партнери України відмовлялися брати участь у створенні спецтрибуналу, бо розраховували судити РФ за злочин агресії в рамках Міжнародного кримінального суду. "З'явилося розуміння, що в межах МКС

це зробити неможливо, а значить треба серйозно працювати над тим, як реалізувати ідею спецтрибуналу. Тобто, ми пройшли еволюцію від відкидання цієї ідеї до її сприйняття", - пояснив він в інтерв'ю "РБК-Україна", опублікованому у вівторок.

Тепер, за словами Кулеби, обговорюється, як саме цей формат може бути реалізований. "Це дуже серйозний прогрес, і буквально вчора я мав останню таку нараду з цього приводу, ми рухаємося вперед і знайдемо рішення", - впевнений міністр.

У ЄВРОПАРЛАМЕНТІ ЗАСУДИЛИ ВІДСТУП УГОРЩИНИ ВІД ДЕМОКРАТІЇ



Законодавці підтримали доповідь, у якій йдеться про "ризик серйозного порушення Угорщиною цінностей, на яких ґрунтується ЄС. Більшість депутатів Європарламенту підтримали рішення засудити шкоду демократії в Угорщині, яку завдано під час правління прем'єр-міністра Віктора Орбана. У четвер, 15 вересня, 433 законодавці підтримали доповідь у якій йдеться про "існування ризику серйозного порушення Угорщиною цінностей, на яких ґрунтується (Європейський - Ред.) Союз", повідомляє Reuters.

"Ситуація погіршилась настільки, що Угорщина перетворилась на "електоральну автократію", а не на демократію", - йдеться у заяві. Очікується, що Єврокомісія пізніше цього тижня призупинить виділення Угорщині частини фінансування зі спеціального фонду ЄС. Це буде перше застосування механізму, який дозволить

Брюсселю штрафувати країни-члени, якщо вони порушують норми правової держави та базові цінності Євросоюзу.

У відповідь партія Орбана "Фідес" заявила, що Європарламент зацікавлений у критиці Угорщини більше, аніж у подоланні економічної кризи, викликаній підвищенням цін на енергоресурси через війну Росії проти України та західні санкції проти Москви.

"Вражає, що навіть в умовах нинішньої кризи ліва більшість у Європарламенті зайнята лише атаками на Угорщину", - йдеться у заяві партії.

У ЄС Єврокомісія може скорочувати або обмежувати виділення коштів зі спеціального фонду тим державам-членам, у яких існує загроза нецільового використання грошей і порушення принципів правової держави. За даними інформагенції дpa, єврокомісари можуть запропонувати державам ЄС утримувати до 70 відсотків коштів, передбачених на низку програм із фондів для підтримки слабко розвинених регіонів чи країн спільноти. Утім, у випадку з Угорщиною до цього може й не дійти, адже протягом минулих кількох тижнів уряд у Будапешті представив кілька заходів задля боротьби з корупцією та нецільовим використанням коштів. Угорська влада також обіцяє посилити роботу в цьому напрямку.

Критики угорського прем'єра дорікають йому за те, що за час свого правління він підірвав демократичні інститути в країні, обмежив свободу ЗМІ та незалежність органів юстиції. Єврокомісія відмовляється виділяти Угорщині гроші з фонду для ліквідації наслідків пандемії COVID-19, оскільки Орбан досі не надав достовірних гарантій їхнього коректного витрачання.

Орбан давно відомий консервативністю та радикальністю поглядів. Після кризи біженців у

2015 році ультраправа антимиґраційна риторика стала основою його політики, зауважувала британська газета The Guardian.

Також Орбана критикують правозахисники за ставлення до ЛГБТ-спільноти. У 2021 році в Угорщині набув чинності закон, що забороняє доступ до контенту, який влада країни вважає ЛГБТ-пропагандою серед неповнолітніх. Через це 15 липня Європейська Комісія подала на Угорщину позов до Європейського суду з прав людини.

Крім того, Орбан не раз демонстрував приязні стосунки з президентом РФ Володимиром Путіним. Напередодні повномасштабного військового вторгнення Росії в Україну у лютому він провів п'ять годин у Москві за розмовою з очільником Кремля. Також, за даними ЗМІ, Орбан просив Київ надати докази того, що різанина в Бучі не була інсценуванням.

КАЗАХСТАН: ПАРЛАМЕНТ СХВАЛИВ ЗБІЛЬШЕННЯ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО СТРОКУ І ПЕРЕЙМЕНУВАННІ СТОЛИЦІ



Депутати парламенту Казахстану схвалили зміни до конституції, які обмежують президентство одним строком, але збільшують його до семи років, а також повертають столиці Нур-Султан назву Астана. Парламент Казахстану прийняв у п'ятницю, 16 вересня, одразу в двох читання поправки до конституції. Депутати підтримали обмеження президентства в країні одним строком, але в сім років, а також повернення столиці назви Астана. Про це повідомляють місцеві ЗМІ.

Як пише видання Tengrinews, далі поправки має затвердити президент Казахстану Касим-Жомарт Токаєв.

Збільшити президентський строк з п'яти до семи років, але без права переобрання, запропонував сам Токаєв у посланні до народу 1 вересня.

Токаєв пояснив такий крок "інтересами держави" та зазначив, що готовий піти на дострокові президентські вибори попри скорочення власного строку повноважень.

На початку вересня група депутатів від партії "Жаңа Қазақстан" ("Новий Казахстан") запропонувала повернути столиці назву - Астана (що казахською мовою і означає "столиця". - Ред.).

У 2019 році вона, за пропозицією Токаєва, отримала назву "Нурсултан" на честь першого президента країни Нурсултана Назарбаєва.

"Вважаємо неправильним, коли за життя людини її ім'ям називають місто. До того ж, народ також не прийняв нову назву столиці. Тому буде історично справедливим повернути колишню назву столиці", - мотивували парламентарі. Токаєв публічно підтримав ініціативу.

Нинішнє перейменування міста стане четвертим з 1997 року, коли його оголосили столицею Казахстану. Тоді воно мало назву Акмола.

ЧОГО ОЧІКУВАТИ ВІД ВИБОРІВ В ІТАЛІЇ?



Ультраправа Джорджа Мелоні має непогані шанси перемогти зі своєю партією на виборах в Італії і

створити правопопулістську коаліцію. Чи має Європа цього остерігатися?

За вислів, що Адольф Гітлер був чудовим державним діячем, а Джорджа Мелоні, лідерка "Братів Італії", - сучасною фашисткою, Калоджеро Пізано був позбавлений партійних посад незадовго до виборів в Італії. Калоджеро Пізано був координатором "Братів Італії" в одному з регіонів Сицилії. Одна щоденна газета розкопала його фашистські пости за 2014 і 2016 роки у Facebook. Партійне керівництво "Братів Італії" відреагувало швидко. Пізано звільнили, хоча він і стверджував, що вже давно дистанціювався від колишніх заяв, за які йому соромно.

Цей епізод виборчої кампанії в Італії демонструє, що Джорджа Мелоні не хоче дозволити провінційним політикам заплямувати свою лише нещодавно відбілену від постфашистського минулого репутацію. Мелоні, яка почала свій політичний шлях у постфашистській молодіжній організації, а потім стала лідеркою ультраправої популістської партії "Брати Італії", уже три роки працює над тим, щоб набути більш поміркованого іміджу.

Вона вже більше не хоче виходу з Євросоюзу і не проти єдиної європейської валюти, вона лише хоче переформатувати все відповідно до волі Італії. На відміну від інших правих популістів у Європі, вона засуджує агресивну війну Росії проти України. Вона виступає за санкції проти РФ і за постачання зброї Україні. Водночас Мелоні вважає Brexit правильним кроком і підтримує тісні звязки з британськими консерваторами. Вона навіть є головою європейського об'єднання правопопулістських партій "Європейські консерватори і реформісти", до якого також належить і польська правляча партія "Право і справедливість".

Лутц Клінкгаммер, експерт з питань Італії у німецькому історичному інституті в Римі, не став би називати Мелоні постфашисткою. "Її прибічники, безумовно, дотримуються інших поглядів, ніж вона сама. Зрештою, вона відкинула ярлик "фашист". Я теж не думаю, що це адекватний спосіб її охарактеризувати. Але вона, безперечно, є людиною, яка дотримується дуже консервативного внутрішньополітичного курсу і намагатиметься припинити імміграцію. Вона - консервативна політикня з минулим у постфашизмі", - каже він.

Сама Мелоні під час виборчої кампанії висміювала побоювання у Європі щодо уряду під ультраправим проводом. За її словами, у Брюсселі просто бояться втратити владу. Керівниця "Братів" підтримує Польщу та Угорщину в їхній суперечці з Єврокомісією та Судом ЄС щодо верховенства права. Віктор Орбан, угорський прем'єр, який перебуває під тиском ЄС через корупцію в Угорщині, може розраховувати на нового союзника у Європейській Раді.

Професор Лоренцо Ді Сіо з LUISS університету в Римі у розмові з DW зазначає, що уряд Мелоні, ймовірно, захоче жорсткіше відстоювати позиції Італії в Брюсселі. "На це можна напевно розраховувати, але мало ймовірно, що основні координати італійської зовнішньої політики та політики Італії щодо Європи зміняться".

Італійських виборців європейська та зовнішня політика радше мало цікавить, вважає Лутц Клінкгаммер з Німецького історичного інституту в Римі. "Італійці розгублені. Виборча кампанія зосереджена насамперед на грошах, страху зубожіння і збереження механізмів соціального забезпечення. Страх опинитися у злиднях є дуже поширеним. Це протестні вибори, як це вже неодноразово було в Італії упродовж останнього

десятиліття, тільки тепер сподівання покладаються на лідера правих, а не лівих популістів.

Ціни на енергоносії, інфляція та наслідки коронавірусної кризи панують під час передвиборних заходів і ток-шоу на телебаченні. Праві та ліві партії обіцяють більше соціальних рішень. Мелоні однак не хоче поспішати зі збільшенням державного боргу. Всі сторони хочуть мати зиск від 200 мільярдів євро, які Італія найближчим часом має отримати з фонду відновлення ЄС після пандемії у вигляді грантів і дешевих кредитів. Хоча б тільки з цієї причини жоден новий італійський уряд не зможе повністю відвернутися від ЄС, вважає Лутц Клінкгаммер.

В опитуваннях громадської думки Джорджа Мелоні останніми тижнями завжди випереджала соціал-демократів, які йдуть на другому місці. У неділю "Брати Італії" можуть здобути 25 відсотків голосів, соціалістична "Демократична партія" - близько 22 відсотків. Оскільки ультраконсервативна Мелоні прагне створення коаліції з двома іншими правопопулістськими партіями "Ліга" та "Вперед, Італіє", то правий союз може отримати комфортну більшість в обох палатах італійського парламенту. "Ліга" колишнього міністра внутрішніх справ Маттео Сальвіні в опитуваннях набирає близько 13 відсотків. "Вперед, Італіє" під проводом старого ватажка Сильвіо Берлусконі має сім відсотків. Італійське виборче право забезпечить блоку, який отримає відносну більшість голосів, абсолютну більшість крісел у зменшеному парламенті.

Лівий табір, який мав об'єднатися довколо соціал-демократів, безнадійно розколотий. Широкий альянс під час виборчої кампанії не був створений. Згідно з опитуваннями, малі ліві та ліберальні

партії спільно не можуть наздогнати правий табір. Колись популярний "Рух п'яти зірок" скотився з позиції найсильнішої політичної сили до 13-відсоткової позначки. Так само, як і "5 зірок" соціал-демократи також кілька разів зазнавали розколу, що зменшило їхні шанси на обрання.

Виборчі дільниці зачиняють у неділю о 23 годині. Перші попередні результати голосування з'являться о другій годині ночі.

В ІТАЛІЇ ПРОХОДЯТЬ ДОСТРОКОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ



За результатами передвиборних опитувань, лідирують праві партії, фавориткою у боротьбі за посаду прем'єра вважається лідерка партії "Брати Італії" Джорджа Мелоні.

В Італії у неділю, 25 вересня, проходять позачергові вибори до парламенту країни. Виборчі дільниці відкрилися о 7-й ранку за місцевим часом, підрахунок голосів розпочнеться після їх закриття о 23.00. У цей час будуть опубліковані результати перших екзит-полів. Офіційні результати виборів очікуються 26 вересня.

Вибори пройдуть в обидві палати парламенту - Палату депутатів та Сенат. За даними опитувань, лідером вважається правоцентристська коаліція. У разі її перемоги в Італії буде сформований перший після закінчення Другої світової війни уряд правих сил.

Найбільшу підтримку (25 відсотків) має права партія "Брати Італії", яку очолює Джорджа Мелоні. У коаліцію також увійдуть "Ліга Півночі" Маттео Сальвіні,

"Вперед, Італіє" Сильвіо Берлусконі та невеликий альянс партій "Ми - помірні".

На другому місці за популярністю серед партій, як показали опитування, - ліва "Демократична партія" (21,2 відсотка) Енріко Летт. Як зазначає агенція AP, демократи перебувають у невідгідному становищі, оскільки, на відміну від правих сил, їм не вдалося створити єдиний союз.

За популістський рух "П'ять зірок" готові віддати голоси, за опитуваннями, близько 13 відсотків виборців. Тим часом трохи більше 40 відсотків виборців, опитаних напередодні виборів, поки що не визначились із вибором.

США ПОКИ НЕ ПЕРЕДАЛИ УКРАЇНІ КОМПЛЕКСИ NASAMS - ОФІС ПРЕЗИДЕНТА



ЗРК, які захищають стратегічно важливий повітряний простір в США, Україна може отримати протягом двох місяців. Принципову згоду на їхню передачу Сполучені Штати вже надали.

Вашингтон надав згоду на передачу Києву зенітних ракетних комплексів NASAMS (National Advanced Surface-to-Air Missile System), однак саме озброєння в Україну ще не надійшло, повідомив у понеділок, 26 вересня, речник президента Сергій Никифоров, в коментарі "Суспільному".

"Отримали рішення, отримали згоду, а самі NASAMS фізично ще не надійшли", - сказав Никифоров, якого цитує "Суспільне".

Напередодні, 25 вересня, президент України Володимир Зеленський в інтерв'ю CBS News подякував США за рішення щодо NASAMS.

"Ми абсолютно потребуємо, щоб Сполучені Штати демонстрували лідерство і надавали Україні протиповітряну оборону. Я хочу подякувати президенту Байдену за позитивне рішення", - сказав він. Водночас президент додав, що отриманого "й близько не достатньо для того, щоб покрити інфраструктуру, школи, лікарні, університети, будинки українців".

Норвезько-американські системи протиповітряної оборони середньої дальності NASAMS (National/Norwegian Advanced Surface to Air Missile System) входили у пакет допомоги, оголошений США ще 1 липня. Допомога передбачала постачання двох систем. Ще декілька систем NASAMS було включено до наступних пакетів військової допомоги США Україні. Про строки їхньої доставки публічно не повідомлялося.

16 вересня речник міністерства оборони США Патрік Райдер повідомив, що передача перших двох NASAMS Україні очікується протягом двох місяців.

У кінці серпня армія США уклала контракт з компанією Raytheon Missiles & Defense на виробництво NASAMS для України на суму майже 200 мільйонів доларів. Як зазначили в міністерстві оборони США, термін виконання контракту - до 23 серпня 2024 року.

НА ВИБОРАХ ДО ПАРЛАМЕНТУ ІТАЛІЇ ЛІДЕРУЮТЬ ПРАВІ ПАРТІЇ



За попередніми даними, правонаціоналістична коаліція набрала 43,3 відсотка голосів. Прем'єр-міністром Італії вперше може стати жінка.

У неділю, 25 вересня, в Італії завершилися дострокові вибори до обох палат парламенту: Палати депутатів та Сенату. Виборчі дільниці закрилися в країні о 23:00 (о 0:00 за київським часом). Вперше з часів Другої світової війни в Італії, найімовірніше, буде сформовано уряд правих націоналістичних сил, пише агенція AFP.

Згідно з попередніми даними, які наводить італійська державна телекомпанія RAI, праві сили зібрали 43,3 відсотка голосів, що, відповідно до італійського виборчого законодавства, дозволяє отримати абсолютну більшість місць у парламенті. За розрахунками RAI, союз правоцентристських сил отримає від 227 до 257 із 400 місць у Палаті депутатів та від 111 до 131 місця із 200 у Сенаті.

Лідирує на виборах права партія "Брати Італії", що набрала 24,6 відсотка голосів. Її голова - 45-річна Джорджа Мелоні - може очолити коаліційний уряд. Дві інші праві партії: "Ліга" на чолі з колишнім міністром внутрішніх справ Маттео Сальвіні та "Вперед, Італія" колишнього прем'єр-міністра Сільвіо Берлусконі, за попередніми даними отримали 8,5 і 8 відсотків голосів відповідно.

Ліва "Демократична партія" Енріко Летти, за попередніми даними, зібрала 19,4 відсотка, популістський рух "П'ять зірок" - 16,5 відсотка.

Явка, порівняно з попередніми загальними виборами в Італії, істотно знизилася. За даними італійського міністерства внутрішніх справ, станом на вечір 25 вересня вона становила 50 відсотків.

Офіційні підсумки парламентських виборів в Італії буде оголошено у понеділок, 26 вересня.

Якщо за підсумками виборів партія "Брати Італії" переможе, Джорджа Мелоні стане першою жінкою на посаді прем'єра в історії Італії. Вона зробила все можливе,

щоб її партія позбулася ярлика "постфашистської", ставши прийнятною як усередині країни, так і на міжнародному рівні: "Брати Італії" вважаються однією з організацій-наступниць "Італійського соціального руху", що був сформований в 1946 році прихильниками диктатора Беніто Муссоліні.

Мелоні не засуджує фашизм прямо, до того ж "Брати Італії" використовують вогонь у своєму логотипі, що нагадує символіку Муссоліні та є символом правих. Лідерка партії каже, що "пишається" цим.

Однак під час виборчої кампанії Мелоні була поміркованою і пробувала розвіяти занепокоєння за кордоном щодо наслідків приходу правих до влади. Вона відкинула можливість того, що перемога її партії може призвести до авторитарного повороту або виходу Італії з Європейського Союзу та Єврозони.

Тим не менш, частина ЄС із занепокоєнням поглядає на Італію, в тому числі в контексті збереження єдності для підтримки України у війні проти Росії. Сама Мелоні завжди наголошує на підтримці України та збереженні санкцій проти РФ. Її вважають прибічницею прозахідної зовнішньополітичної позиції та прихильницею НАТО. Однак вона також відома своєю критикою інституцій у Брюсселі.

Водночас ультраправа партія "Ліга" та правоцентристська "Вперед, Італія" відомі тісними зв'язками з Кремлем. Лідер "Ліги" Сальвіні, публічно ставив під сумнів ефективність санкцій проти Росії, звинувативши ЄС у різкому зростанні вартості енергоносіїв.

А лідер "Вперед, Італія" Берлусконі, який тривалий час вважався другом президента РФ Володимира Путіна, напередодні виборів заявив, що до війни проти України Путіна "підштовхнули". "Росіяни,

його партія, міністри підштовхнули Путіна до цієї спеціальної операції", - сказав Берлусконі каналу RAI 22 вересня, використавши російське пропагандистське формулювання для позначення війни в Україні, повідомляє Reuters.

За його словами, план Росії полягав у тому, щоб підкорити Київ "за тиждень", замінити демократично обраного президента України Володимира Зеленського "урядом порядних людей" і піти "через тиждень".

Через хвилю обурення, яке викликали ці слова, 23 вересня Берлусконі опублікував заяву в якій зазначив, що його погляди подали "надто спрощено". "Агресія проти України невинуватна і неприйнятна, позиція (партії "Вперед, Італія". - Ред.) чітка. Ми завжди будемо з ЄС і НАТО", - наголосив він.

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ В ЛАТВІЇ: НА ЧИЄМУ БОЦІ ВИБОРЦІ?



1 жовтня в Латвії відбудуться вибори до Сейму. Як війна Росії проти України вплинула на настрої виборців і які партії мають більше шансів на перемогу за підсумками голосування?

У суботу, 1 жовтня, в Латвії відбудуться вибори до Сейму - однопалатного парламенту країни. Війна Росії проти України відіграє вирішальну роль у внутрішній політиці Латвії і вже вплинула на рейтинги партій. Партія, за яку раніше голосувала більшість росіян, які живуть у Латвії, втратила підтримку частини виборців, а жорстка антиросійська риторика набула популярності. Про

політичні уподобання російськомовних у Латвії та вплив війни на поведінку виборців - у матеріалі DW.

Чергова виборча кампанія у Сейм Латвії вже встановила рекорд - на кожне зі ста місць у парламенті претендують вісімнадцять кандидатів. Це найвищий показник з моменту відновлення Латвією незалежності у 1991 році. На тлі війни Росії проти України тема поділу суспільства на латишів та росіян, яких у Латвії близько 25 відсотків, знову стала однією з ключових у цій виборчій кампанії.

Найпопулярніша серед російськомовних латвійців соціал-демократична партія "Злагода" під час двох попередніх виборчих кампаній набирала найбільшу кількість голосів - близько 20 відсотків. У її програмі - боротьба з націоналістичними настроями та нерівністю, а також безкоштовні курси латиської мови для російськомовних жителів. З Росією "Злагода" обіцяла побудувати "добрі, засновані на взаємній довірі відносини".

Місцеві експерти та журналісти часто називають "Злагоду" партією, "обнесеною червоними лініями". Незважаючи на перемоги на виборах, вона давно не була правлячою - інші партії, які проходили до парламенту, створювали коаліції без її участі. У "Злагоди" до 2015 року діяв договір про співпрацю з російською прокремлівською партією "Єдина Росія", що лише сприяло її проросійському іміджу.

Саме ця позиція могла зіграти проти популярності партії, за яку голосували виборці, прихильні до Росії, вважає політолог і професор Латвійського університету Юріс Розенвалдс. За різними опитуваннями, за "Злагоду" зараз готові проголосувати 7-8 відсотків людей, які вирішили йти на вибори. Це на 12 відсоткових пунктів гірше за результат на виборах 2018 року.

Протилежним результатом може пішатися об'єднання партій "Нова єдність", яке представляє нинішній прем'єр-міністр Латвії Кріш'яніс Каріньш. Останні соціопитування пророкують цьому правоцентристському альянсу перемогу з результатом у понад 21 відсоток (на 6,7 відсоткового пункту більше, ніж чотири роки тому). У "Нової єдності" історично найміцніші зв'язки у Брюсселі та Вашингтоні - до альянсу входять учасники переговорів щодо вступу Латвії в Європейський Союз та НАТО.

У Ризі список "Нової єдності" очолює Едгарс Рінкевич - глава МЗС Латвії та перший у країні політик, який зробив камінг-аут. "Час відмовитися від застарілого, такого, що вичерпало себе, що не викликає довіри у латишів та російськомовних поняття "суспільна інтеграція", - наводить DELFI переклад програмного посту Рінкевича у Facebook. - Замість нього потрібно зміцнювати та сприяти концепції політичної нації, яка спирається на європейські цінності, розуміння, що державність, незалежність та безпека Латвії - наша основа, спільна відповідальність та обов'язок".

Прем'єр-міністр Кріш'яніс Каріньш уже оголосив, що за результатами виборів йому буде найпростіше створити коаліцію з нинішніми партнерами. У коаліцію зараз входять як ліберали з "Розвитку/За!", так і праві з "Національного об'єднання" та "Консервативних". Саме останні дві партії були авторами таких гучних ініціатив, як знесення радянського пам'ятника воїнам-визволителям та запровадження жорстких обмежень на видачу посвідок на проживання у Латвії росіянам.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

УКРАЇНСЬКОГО ЧАСОПИСУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Антоні АБАТ Нінет, Данія

Професор, Університет Копенгагену, Центр порівняльних і Європейських досліджень

Барон Андре АЛЕН, Бельгія

Почесний професор, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду Бельгії, почесний Президент Конституційного Суду Бельгії, почесний професор конституційного права університеті KU Leuven, почесний секретар Ради Міністрів Бельгії, суддя ад hoc ЄСПЛ

Юрій БАРАБАШ, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України, НУ "Харківська юридична академія"

Олена БОРИСЛАВСЬКА, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Любомир БОРИСЛАВСЬКИЙ, Україна

Доцент, кандидат юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка, член Конституційної Комісії

Мілош БЕК, Австрія

Професор історії європейського та конституційного права у Віденському університеті. Постійний науковий співробітник IWM

Оксана ГРИЩУК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка, суддя Конституційного Суду України

Петер Міхаель ГУБЕР, Німеччина

Професор, доктор юридичних наук, суддя Федерального Конституційного Суду

Павло ГУРАЛЬ, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Мирослав ГРАНАТ, Польща

професор, Університет кардинала Штефана Вишинського, Варшава, суддя Конституційного трибуналу Республіки Польща у відставці

Дейнюс ЖАЛІМАС, Литва

Професор, Інститут міжнародного та європейського права, Вільнюський університет, суддя Конституційного Суду Литви, голова Конституційного Суду Литви

Гілберт Пол КАРРАСКО, США

Професор, Університет Уіллеміт (Орегон)

Микола КОЗЮБРА, Україна

Професор, доктор юридичних наук, НУ "Кієво-Могилянська академія", член-кореспондент Національної Академії правових наук України, дійсний член Української Академії політичних наук, суддя Конституційного Суду України у відставці

Віктор КОЛІСНИК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України, НУ "Харківська юридична академія", суддя Конституційного Суду України

Анжеліка КРУСЯН, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Національний Університет "Одеська юридична академія"

Кшиштоф ЕКХАРДТ, Польща

Професор, доктор наук, Декан Іногороднього юридичного Факультету і Адміністрації у Жешуві, Вища школа права і адміністрації

Микола МЕЛЬНИК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду України

Наталія МІШИНА, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Національний Університет "Одеська юридична академія"

Екхарт ПАХЕ, Німеччина

Професор, Вюрцбурзький університет Юліуса Максиміліана

Райнер АРНОЛЬД, Німеччина

Honoris causa доктор права, професор університету Регенсбургу (Німеччина), постійний член Міжнародної академії порівняльного правознавства, член-кореспондент Болонської академії наук

Сергій РІЗНИК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Ігор СЛІДЕНКО, Україна

Доцент, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду України

Ольга СОВГИРЯ, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Київський національний університет імені Т. Шевченка, суддя Конституційного Суду України

Петро СТЕЦЮК, Україна

Доцент, кандидат юридичних наук, доктор права, Київський національний університет імені Т. Шевченка

Іван ХАЛЯЖ, Угорщина

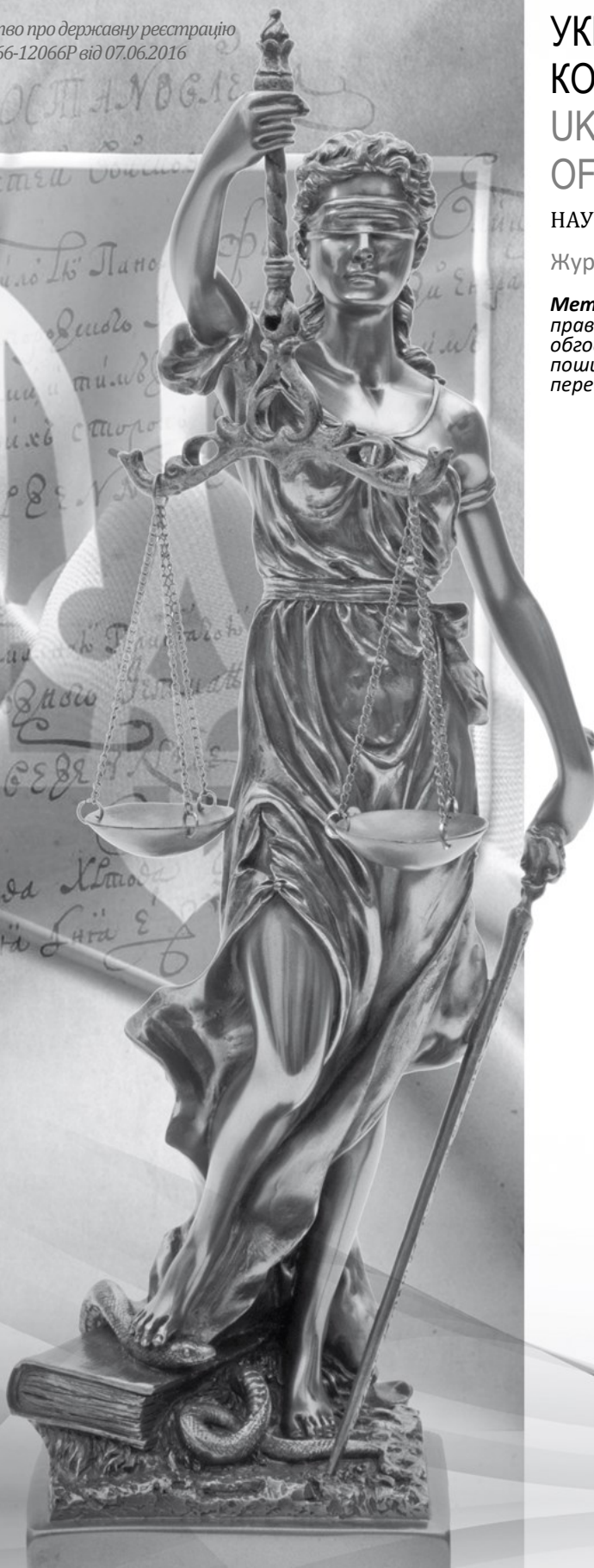
Професор, доктор юридичних наук, голова Інституту конституційного права

Станіслав ШЕВЧУК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ 22166-12066Р від 07.06.2016



Часопис включено до переліку наукових фахових видань України

ISSN 2519-2590

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

Журнал, щоквартальник

Мета і тематика. Український часопис конституційного права має на меті створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму та поширення якісного контенту з цієї проблематики, передусім для українського читача.

ЗАСНОВНИКИ:

Львівський національний університет
імені Івана Франка (Код ЄДРПОУ 02070987)
79000, Україна, м. Львів, вул. Університетська, 1

Громадська організація
«Центр конституційних ініціатив» (Код ЄДРПОУ 38763646)

ТОВ «Редакція журналу «Український часопис
конституційного права» (Код ЄДРПОУ 40252310)

Журнали українською та англійською мовами
доступні для купівлі і передплати.

Заявки можна оформити на сайті
www.constjournal.com

або за зверненням на адресу:
editor@constjournal.com

ВИДАВЕЦЬ:

Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»

Головні редактори: Олена Бориславська, Сергій Різник
Редактор електронної версії журналу: Євген Пілат
Випусковий редактор: Вікторія Дубас
Відповідальний секретар: Христина Слюсарчук
Асистент редактора: Ярина Нечипорук
Літературний редактор: Оксана Карнієнко
Перекладач: Христина Стягар

Місцезнаходження редакції:
79018, Львівська обл., м. Львів,
вул. Стороженка, буд. 12, кв. 501

e-mail: editor@constjournal.com www.constjournal.com

Підписано до друку 31.12.2020 р. Тираж 100 прим.

Друк: ТзОВ «Український часопис конституційного права»
Формат видання: 84×108/16