

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО



Довгань Галина Віталіївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри інтелектуальної власності,
інформаційного та корпоративного права,
Львівський національний університет
імені Івана Франка, Україна, м. Львів
e-mail: halyna_dovhan@o2.pl
ORCID 0000-0002-2662-3076

doi: 10.21564/2414–990x.138.108326
УДК 342(438)(061.1ЄС)

МЕЖІ ДІЇ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЄС ЩОДО КОНСТИТУЦІЇ: ACQUIS CONSTITUTIONNEL КОНСТИТУЦІЙНОГО ТРИБУНАЛУ ПОЛЬЩІ

Багато конституційних судів держав-членів ЄС використовують доктрину контр-лімітів для захисту своєї конституційної ідентичності. У статті проаналізовано рішення Конституційного Трибуналу Польщі, в яких розглядається співвідношення принципу верховенства права ЄС та принципу верховенства конституції. Судді не поділяють підхід Європейського Суду Справедливості щодо абсолютного верховенства права ЄС. Визначено межі дії принципу верховенства права ЄС щодо Конституції Польщі. До них віднесено норми Конституції Польщі, які формують її ідентичність. Наведено позиції представників польської доктрини щодо цього питання, які звертають увагу на формування конституційного плюралізму в ЄС.

Ключові слова: верховенство права ЄС; пріоритет права ЄС; Конституційний Трибунал Республіки Польща; доктрина контр-лімітів; конституційна ідентичність; пріоритет конституції; верховенство конституції.

Довгань Г. В., кандидат юридических наук, доцент кафедри інтелектуальної собствености, інформаційного и корпоративного права, Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Украина, г. Львов.
e-mail: halyna_dovhan@o2.pl ; ORCID 0000-0002-2662-3076

Границы действия принципа верховенства права ЕС относительно конституции: Acquis Constitutionnel Конституционного Трибунала Польши

Многие конституционные суды государств-членов ЕС используют доктрину контр-лимитов для защиты своей конституционной идентичности. В статье проанализированы решения Конституционного Трибунала Польши, в которых рассматривается соотношение принципа верховенства права ЕС и принципа верховенства конституции. Судьи не разделяют подход Европейского

Суда Справедливости относительно абсолютного верховенства права ЕС. Определены границы действия принципа верховенства права ЕС относительно Конституции Польши. К ним отнесены нормы Конституции Польши, которые формируют её идентичность. Представлены позиции представителей польской доктрины по поводу этого вопроса, которые обращают внимание на формирование конституционного плюрализма в ЕС.

Ключевые слова: верховенство права ЕС; приоритет права ЕС; Конституционный Трибунал Польши; доктрина контр-лімітів; конституційна ідентичність; приоритет конституції; верховенство конституції.

Вступ. Перелік конституційних судів, які не поділяють підхід Європейського Суду Справедливості (далі – ЄСС) щодо абсолютного верховенства права ЄС, зокрема над конституціями держав-членів, минулого року поповнився. До них несподівано долучився Конституційний суд Бельгії, який до цього моменту був чи не найбільш «лояльним» у контексті ведення діалогу з ЄСС. У своєму рішенні № 62/2016 бельгійські судді визначили межі дії принципу верховенства права ЄС щодо національної конституції [1, с. 182].

Такий крок зі сторони Конституційного суду Бельгії був неочікуваним з огляду на те, що протягом останніх років конституційні суди таких держав як Франція, Німеччина, Італія, Іспанія «порушили обітницю мовчання» і звернулися із першими у своїй практиці преюдиційними запитами до ЄСС.

Водночас конституційні суди продовжують послідовно дотримуватися доктрини контр-лімітів. Д. Галетта (D. Galetta) називає її «собакою, яка гавкає, але не кусає». Вона вважає, що час від неї відмовлятися і переходити до конструктивного діалогу, заснованого на взаємній довірі. Д. Галетта критикує Конституційний Суд Італії, який у рішенні 2014 р. знову використовує цю доктрину [2, с. 747].

Проблема співвідношення права ЄС та конституції не знімається із порядку денного конституційних судів. Подібні до бельгійського рішення вже були прийняті, а їх окремі положення розвинуті у подальшій судовій практиці значної кількості конституційних судів як Західної, так і Східної Європи. Багато судів використовують доктрину контр-лімітів для захисту своєї конституційної ідентичності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначене питання залишається поза увагою українських дослідників. У Польщі, як державі-члені ЄС, ця проблематика викликає жвавий інтерес і науковців, і практиків. У статті наводяться погляди К. Войтичека (K. Wojtyczek), К. Дзялохі (K. Działocha), А. Кустри (A. Kustra), В. Чаплінського (W. Czaplinski), А. Шледжінської-Сімон (A. Śledzińska-Simon).

Мета і завдання статті. Метою дослідження є визначення меж дії принципу верховенства права ЄС щодо Конституції у національному правопорядку Польщі на основі аналізу практики Конституційного Трибуналу Республіки Польщі.

Виклад основного матеріалу. У Конституції Польщі чітко не визначено співвідношення права ЄС та конституційних норм. Це непросте завдання дове-

лося вирішувати Конституційному Трибуналу (далі – КТ). У цьому контексті важливими є положення статей 8, 9, ч. 2 ст. 91 Конституції. Відповідно до ст. 8 Конституція є найвищим правом Республіки Польща. У ст. 9 передбачено, що Республіка Польща дотримується міжнародного права, яке є для неї обов'язковим. Згідно із ч. 2 ст. 91 міжнародний договір, ратифікований за попередньою згодою, вираженою у законі, має пріоритет перед законом, якщо він не узгоджується із договором [3].

Ключовою справою у цьому контексті є справа про конституційність Договору про приєднання Польщі до ЄС, який було укладено 16.04.2003 р. (вирок КТ від 11.05.2005 р.) [4]. До КТ звернулися три групи депутатів Сейму, які вважали, що вказаний договір, Акт про умови приєднання Республіки Польща до ЄС та установчі договори ЄС суперечать окремим положенням Конституції Польщі. При цьому, у всіх трьох зверненнях було вказано на те, що принцип верховенства права ЄС порушує конституційну засаду верховенства Конституції РП.

КТ допустив можливість конституційного контролю цих договорів, посилаючись на ч. 1 ст. 188 Конституції РП, відповідно до якої Конституційний Трибунал приймає рішення у справах про відповідність міжнародних договорів Конституції [3].

Судді звернули увагу на те, що закріплений у ч. 2 ст. 91 пріоритет міжнародних договорів щодо законів у жодному випадку не означає їх пріоритету щодо норм Конституції. Конституція залишається найвищим правом Республіки Польща стосовно всіх міжнародних договорів, які діють на її території.

У вирокі було підкреслено, що верховенство Конституції має прояв у наступному. По-перше, саме у тексті Конституції закладені підвалини для процесу євроінтеграції Польщі, зокрема закріплено механізм передачі частини компетенції органів державної влади на рівень ЄС. По-друге, передбачений конституційний контроль договору про приєднання та актів, які становлять його невід'ємну частину. По-третє, у випадку колізії із правовими актами ЄС конституційні норми не втрачають своєї юридичної сили. Судді наголосили на непорушності принципу верховенства Конституції: «модель європейського права створила нову ситуацію, коли одночасно функціонують автономні правові порядки. Їх взаємний вплив не може бути описаний повною мірою за допомогою традиційних концепцій монізму та дуалізму. ...Конституція залишається найвищим правом Республіки Польща щодо всіх міжнародних договорів, які є для неї обов'язковими. Це також стосується ратифікованих міжнародних договорів про передачу компетенції у деяких справах. ...Конституція наділена на території Республіки Польща пріоритетом дії та застосування ...Колізія між Конституцією та правом ЄС не може бути вирішена шляхом визнання верховенства норми права ЄС. Така колізія не може зумовити втрату обов'язкової сили конституційною нормою та заміщення її нормою права ЄС, а також обмеження обсягу її застосування сферою, яка не охоплена правовим регулюванням правом ЄС» [4]. КТ підкреслив, що: «Конституційні норми у сфері прав та свобод особи

визначають мінімальний та непорушний поріг, який не може ставитися під сумнів у зв'язку із впровадженням норм права ЄС. Тлумачення «прихильне до права ЄС» має свої межі. У жодному разі таке тлумачення не може призводити до результатів, які суперечитимуть Конституції» [3].

Слід зазначити, що КТ у вироку виділив три варіанти виходу із ситуації, коли неможливо вирішити колізію між правом ЄС та Конституцією за допомогою «прихильного для права ЄС» тлумачення. Це зміна Конституції, зміна правового регулювання на рівні ЄС та прийняття рішення про вихід з ЄС.

У вироку було зазначено, що норми Конституції не можуть втратити своєї юридичної сили або бути зміненими у зв'язку із виникненням колізії із нормами права ЄС. У цьому разі лише законодавець уповноважений прийняти рішення про обрання способу вирішення колізії.

Судді підкреслили, що держави-члени мають право перевіряти, чи правотворчі органи ЄС, видаючи певний правовий акт, діяли у межах наданої їм компетенції та чи не були порушені принципи субсидіарності і пропорційності при цьому. Недотримання цього означатиме, що на певні правові акти не поширюватиметься принцип верховенства права ЄС. У вироку зазначено, що вказані заявниками міжнародні договори не суперечать Конституції Польщі.

Отже, у вироку від 11.05.2005 р. судді КТ однозначно заперечили абсолютний характер принципу верховенства права ЄС, наголосивши на тому, що Конституція залишається актом вищої юридичної сили у правопорядку Польщі і після вступу держави до ЄС.

Слід звернути увагу на те, що двома тижнями раніше судді КТ зайняли протилежну позицію, розглядаючи справу про європейський ордер на арешт (вирок від 27.04.2005 р.) [5].

Суть справи полягала у наступному: у березні 2004 р. до Кримінально-процесуального кодексу Польщі були внесені зміни з метою виконання рамкового рішення Ради 2002 р. про європейський ордер на арешт та процедури видачі осіб між державами-членами. До Кодексу було додано два розділи, які регулювали ситуацію, коли польські суди видають європейський ордер на арешт та навпаки, коли держави-члени ЄС звертаються до Польщі з таким ордером. Водночас у Кодексі з'явилося визначення поняття «екстрадиція», яке відмежувало від поняття «видача особи на підставі європейського ордеру на арешт». Проте згідно зі ст. 55 Конституції Польщі екстрадиція громадян Польщі заборонена. До КТ звернувся Районний суд м. Гданська, який розглядав питання про видачу громадянки Польщі органам влади Нідерландів на підставі такого ордеру, яка би підлягала там кримінальному переслідуванню. Предметом аналізу КТ була відповідність положень кодексу ст. 55 Конституції Польщі. Судді зазначили, що: обов'язок проєвропейського тлумачення національного права має свої межі, зокрема, коли внаслідок цього було би погіршення становища осіб, особливо запровадження або посилення кримінальної відповідальності. Відповідно, КТ визначив, що має місце невідповідність норм кодексу в цій частині ст. 55 Конституції Польщі з огляду на заборону екстрадиції громадян Польщі.

Тим не менш, видається, що у цій справі судді вкрай обережно підійшли до вирішення питання про співвідношення права ЄС та Конституції Польщі. У вироку вказано, що з огляду на ст. 9 Конституції Польщі необхідною є така зміна діючого законодавства, яка би дозволила не лише повну, але й не суперечну Конституції імплементацію згаданого рамкового рішення ЄС. При цьому судді допустили можливість внесення змін до ст. 55 Конституції Польщі.

КТ, не дивлячись на неконституційність відповідних норм Кодексу, продовжив їх дію на 18 місяців, тим самим забезпечуючи виконання Польщею своїх міжнародних зобов'язань щодо імплементації правового акта ЄС. Юридичним наслідком цього був обов'язок органів судової влади Польщі застосовувати норму кодексу, яка була визнана такою, що суперечить Конституції Польщі.

Як можна побачити, КТ намагався балансувати між обов'язком держави-члена ЄС імплементувати *acquis communautaire* та необхідністю дотримуватися принципу верховенства Конституції. З інтервалом у два тижні були видані два вироки, в яких судді по-різному підійшли до вирішення питання стосовно дії принципу верховенства права ЄС у національному правопорядку.

На думку А. Кустри (A. Kustra), припис у ст. 9 Конституції, зобов'язуючи Польщу дотримуватися своїх міжнародних зобов'язань, додає до традиційного розуміння верховенства Конституції важливий у сучасному світі зовнішній аспект. Припис ст. 8 є непорушною межею для конституційно дозволеного відкриття національної системи джерел права для дії та безпосереднього застосування наднаціональних норм. Водночас вона зазначає, що верховенство Конституції не може спричиняти легітимізацію порушення Польщею своїх міжнародних зобов'язань, оскільки це само по собі буде порушенням норм Конституції [6, с. 8].

В. Чаплінський (W. Czapliński) вважає, що право ЄС повинно мати гарантоване верховенство над всім конституційним правопорядком у Польщі в межах переданої на користь ЄС компетенції, оскільки її передача відбувалася на основі Конституції [7, с. 223].

У 2010 р. КТ виніс вирок у справі за зверненням групи сенаторів про конституційність Лісабонського договору (вирок від 24.11.2010 р.) [8]. Заявники окремим пунктом поставили питання про конституційність Декларації № 17 з огляду на зміст ст. 8 Конституції Польщі. Судді наголосили, що погляди КТ, сформульовані у вироку від 11.05.2005 р., зберігають свою актуальність незалежно від змін, які відбулися у первинному праві ЄС, оскільки зразок для контролю залишається незмінним – Конституція Польщі. У вироку зазначено, що передача компетенції органів державної влади Польщі наднаціональним органам ЄС не є підставою для надання їм повноважень до видання правових актів, які суперечать Конституції. Як і у вироку 2005 р., було підкреслено, що Конституція має вищу юридичну силу щодо всіх міжнародних договорів, які є обов'язковими для Польщі. Судді вважають, що проблема збереження верховенства конституції в умовах євроінтеграції рівноцінна проблемі збереження державного суверенітету. Держави-члени ЄС зберігають свій суверенітет з огляду

на те, що конституції, які є виразом державного суверенітету, зберігають своє значення. Приєднання Польщі до ЄС змінює підхід до принципу верховенства Конституції, проте не зумовлює сумніви щодо нього.

У вирокі значну увагу приділено необхідності збереження конституційної ідентичності. Під цим поняттям судді розуміють обсяг компетенції органів державної влади, який не підлягає передачі міжнародним організаціям, оскільки відображає цінності, на які спирається Конституція. Це поняття охоплює основні засади Конституції та норми, які закріплюють права людини. КТ вважає, що гарантією збереження конституційної ідентичності Польщі є зафіксовані в Конституції межі передачі компетенції органів державної влади міжнародній організації.

Слід зазначити, що КТ наводить позицію Федерального Конституційного Суду Німеччини, який окреслює свою роль як охоронця конституційної ідентичності. Зокрема, німецькі судді під цим розуміють те, що конституційні суди не можуть бути позбавлені відповідальності за гарантування конституційних меж передачі компетенції на рівень ЄС та конституційної ідентичності, яка не підлягає передачі. Відповідно, Федеральний Конституційний Суд Німеччини вказав на можливість прийняття рішення про незастосування правового акта ЄС у ФРН, якщо не буде конституційних підстав застосування принципу верховенства права ЄС.

К. Вуйтичек (K. Wojtyczek) вважає, що серед конституційних норм слід виділити основні засади, які визначають конституційну ідентичність держави. Такі норми матимуть пріоритет щодо норм права ЄС. Натомість, правові акти ЄС, які видані у межах компетенції, яку Республіка Польща передала органам ЄС, матимуть пріоритет щодо всіх інших конституційних норм. Він наголошує, що Конституція як найвище право Республіки Польща не може бути наділена верховенством у сфері компетенції, яка була передана на рівень ЄС [9, с. 283]. У цій сфері верховенство Конституції виражається в тому, що вона окреслює межі передачі компетенції та є правовою підставою для контролю конституційності акта про передачу компетенції. Він звертає увагу на появу внаслідок передачі компетенції органів державної влади наднаціональним органам такого явища, як конституційний плюралізм. Відбувається формування багатоскладникової конституційної структури, в якій національна конституція та установчі договори міжнародної організації взаємно впливають один на одного у різний спосіб [9, с. 369–370].

К. Дзялоха (K. Działocha) розмежовує поняття «пріоритет» та «верховенство» у контексті співвідношення права ЄС та національного права. На його думку, пріоритет права ЄС не означає його верховенства у національному правопорядку. Саме Конституція зберігає вищу юридичну силу у системі джерел права Польщі. К. Дзялоха, який брав участь у роботі Конституційної Комісії Народного Зібрання, зазначає, що обмеження пріоритету джерел міжнародного права щодо конституційних норм було свідомим задумом авторів Конституції Польщі 1997 р. [10, с. 22].

А. Шледжінська-Сімон (A. Śledzińska-Simon) вважає, що сьогодні складно відокремити правопорядок ЄС та правопорядок держав-членів, оскільки вони щораз більше підпадають під вплив процесів конвергенції та координації. Фактично взаємодію між цими правопорядками описує концепція правового (конституційного) плюралізму, згідно з якою неможливо визначити, яка норма матиме пріоритет у разі колізії. Вона зазначає, що відносини між ЄСС та конституційними судами держав-членів характеризуються суперництвом щодо статусу «суду останнього слова». На її думку, позицію конституційних судів до принципу верховенства права ЄС можна пояснити прагненням підтвердити свою перевагу у системі органів державної влади, насамперед у відносинах із парламентом та іншими судовими органами [7, с. 201].

Висновки. Таким чином, КТ, починаючи із вироку у справі про конституційність договору про приєднання і дотепер, послідовно відстоює пріоритет Конституції щодо права ЄС. Хоча у справі про європейський ордер на арешт судді зайняли суперечливу позицію: з одного боку, наголошуючи на недопущенні випадків погіршення правового статусу особи, з іншого – вказуючи на необхідність приведення норм Конституції у відповідність із правовим актом ЄС, який безперечно зумовлює погіршення становища особи.

Слід звернути увагу на те, що КТ допустив можливість конституційного контролю правових актів ЄС (у тому числі первинного права ЄС) з метою перевірки дотримання принципів субсидіарності та пропорційності. Цей факт теж опосередковано засвідчує позицію КТ – збереження ролі конституції, а саме її верховенства, в умовах євроінтеграції.

У своїх рішеннях судді часто посилаються на практику Федерального Конституційного Суду Німеччини, який є основним опонентом Європейського Суду Справедливості щодо розуміння принципу верховенства права ЄС. Судді КТ зайняли протилежну ЄСС позицію, долучившись до групи конституційних судів, які заперечують абсолютний характер принципу верховенства права ЄС та відстоюють національну конституційну ідентичність

КТ окреслив межі дії принципу верховенства права ЄС у національному правопорядку Польщі. Ними є норми, які формують конституційну ідентичність держави. По-перше, це конституційні норми у сфері прав та свобод людини. По-друге, це сфера компетенції органів державної влади, яка не була передана на рівень ЄС.

Однак в той час, як національні конституційні суди наголошують на необхідності захисту своєї конституційної ідентичності, Європейський Суд Справедливості непохитно дотримується власної позиції, яскраво продемонструвавши її у справі Меллоні.

References:

1. Gérard, P., Verrijdt, W. (2017). Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse. *European Constitutional Law Review*. 13, 182–205.
2. Galetta, D-U. (2015). European Union Law in the Jurisprudence of Italian High Courts. Is the Counter-Limits Doctrine a Dog That Barks but Does Not Bite? *European Public Law*. Issue 4, 747–763.

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
4. Wyrok z dnia 11 maja 2005 r. URL: <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/katalog/>.
5. Wyrok z dnia 27 kwietnia 2004 r. URL: <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/katalog/>.
6. Kustra, A. (2009). Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE. Toruń: Dom Organizatora Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
7. Śledzińska-Simon, A. (2015). Lojalność konstytucyjna czy lojalność unijna? – znaczenie zasady pierwszeństwa Unii Europejskiej dla sądyw krajowych. *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej* R. M. Jabłoński i S. Jarosz-Żukowska (Ed). Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 199–224.
8. Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. URL: <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/katalog/>.
9. Wojtyczek, K. (2007). Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
10. Garlicki, L., Działocha, K., Sarnecki, P., Sokolewicz, W. (2007) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Dovhan H. V., PhD in Law, Associate Professor of Department of Intellectual Property Law, Information and Corporate Law, Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine, Lviv.
e-mail: halyna_dovhan@o2.pl ; ORCID ID 0000-0002-2662-3076

Limits to the Principle of Primacy of EU Law over the Constitution: *Acquis Constitutionnel* of Constitutional Tribunal of Poland

Interaction between EU law and national law of the member-states is on the agenda of many constitutional courts within the European Union. The latest judgment concerning it was passed by Belgian Constitutional Court in 2016. The article is devoted to this issue in the Polish constitutional context. Namely, the aim of the article is to examine the argumentation of Polish Constitutional Tribunal setting limits to the principle of primacy of EU law over the Constitution. Landmark decisions of Polish Constitutional Tribunal concerning EU law have been analyzed. In its judgment of 11th of May 2005 on the validity of 2003 Accession Treaty Polish Constitutional Tribunal precisely stated that Constitution of Poland has absolute primacy within the Polish legal order. In this judgment as well as in judgment of 24th of November 2010 on the constitutionality of Lisbon Treaty judges limited the primacy of EU law over the Constitution. Such limits includes norms forming constitutional identity particularly rights and freedoms provided by the Constitution and exclusive competence that are not transferred to the EU. It is concluded that Polish Constitutional Tribunal like many other constitutional courts used counter limits doctrine in order to protect national constitutional identity.

Keywords: primacy of EU law; priority of EU law; Constitutional Tribunal of Poland; counter limits doctrine; constitutional identity; priority of constitution; primacy of constitution.

Надійшла до редколегії 04.08.2017 р.