

## ПРЕЮДИЦІАЛЬНІ ЗАПИТИ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЄС

### PRELIMINARY REQUESTS AS A MECHANISM TO ENSURE THE PRINCIPLE OF THE RULE OF EU LAW

Олексієнко А.В., студентка V курсу

*Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Чебукіна Д.О., студентка V курсу

*Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню питання преюдиціального запиту у світлі практики Суду Європейського Союзу щодо тлумачення установчих договорів, дійсності та тлумачення актів інститутів, органів або установ Союзу [3]. Ця тема є досить актуальною, оскільки Суд справедливості є єдиним органом, що наділений відповідною компетенцією, тому привертає особливу увагу. Авторами розкрито поняття преюдиціального запиту, проілюстровано та досліджено випадки звернення національними судами держав-членів до Суду ЄС із наведенням відповідної судової практики. Особливу увагу автори звернули на розгляд преюдиціального запиту в порядку термінової процедури у Суді справедливості як ще більш ефективного способу забезпечення дотримання принципів права ЄС. Також були досліджені умови та обставини, за яких застосовується термінова процедура й визначається те, хто може її ініціювати.

Гармонізація судової практики та повага до основних правових принципів та цінностей є метою Суду ЄС, тому за допомогою преюдиціальної процедури досягаються основні цілі. Механізм преюдиціального запиту дозволяє забезпечувати однакове застосування та тлумачення положень права Союзу в судах держав-членів, тим самим забезпечуючи єдність права Європейського Союзу. З огляду на це, національні суди чи трибунали держав-членів мають право призупинити провадження у справі й у разі виникнення сумніву щодо дійсності акта права ЄС звернутися з преюдиціальним запитом із наведенням конкретних аргументів до Суду справедливості, щоб останній виніс відповідне рішення. Тому преюдиціальна процедура, передбачена ст. 267 Договору про функціонування ЄС, є інструментом співробітництва та діалогу між національними судами держав-членів та Судом справедливості, значно впливаючи на розвиток правової системи Союзу. Авторами надано пропозицію щодо можливості впровадження процедури попереднього рішення в українську судову систему.

**Ключові слова:** преюдиціальна процедура, преюдиціальний запит, Суд Європейського Союзу, національні суди, преюдиціальні рішення.

The article is devoted to the study of the question of preliminary ruling in the light of the case law of the Court of Justice of the European Union. In particular, preliminary rulings concerning: the interpretation of the Treaties; the validity and interpretation of acts of the institutions, bodies, offices or agencies of the Union [3]. This topic is quite relevant, as the Court of Justice is the only body with the appropriate competence and therefore attracts special attention for research. The authors reveal the concept of a preliminary ruling, illustrate and investigate the cases of appeals by national courts of the Member States to the Court of Justice of the EU with relevant case law. The authors drew particular attention to the consideration of the reference for a preliminary ruling in the Court of Justice as an even more effective way to ensure compliance with the principles of EU law. The conditions and circumstances under which the urgent procedure is applied and who can initiate it were also investigated.

Harmonization of case law and respect for fundamental legal principles and values is the aim of the Court of Justice, so the main objectives are achieved through the preliminary ruling procedure. The mechanism of preliminary ruling ensures that the provisions of Union law are uniformly applied and interpreted in the courts of the Member States, thus ensuring the unity of European Union law. In this connection, the national courts or tribunals of the Member States have the right to suspend proceedings in the event of any doubt as to the validity of an act of EU law and to refer a preliminary ruling to the Court of Justice. Therefore, the preliminary procedure provided for in Article 267 of the Treaty on the Functioning of the EU is an instrument of cooperation and dialogue between the national courts of the Member States and the Court of Justice and thus has a significant impact on the development of the Union's legal system. The authors proposed the possibility of introducing a preliminary ruling procedure in the Ukrainian judicial system.

**Key words:** preliminary ruling procedure, Court of Justice of the European Union, national courts, preliminary rulings.

**Постановка проблеми.** Право Європейського Союзу (далі – ЄС) характеризується принципом верховенства щодо національного права, а також прямою дією. На практиці трапляється, що не завжди норми права держав-членів відповідають нормам права ЄС, але перед національними судами лежить обов'язок неухильно їх дотримуватись. Тому під час розгляду справ національними судами держав-членів може постати питання щодо дійсності норм права ЄС чи їх тлумачення. Національні суди не наділені компетенцією тлумачення права ЄС, оскільки в іншому разі це б спричинило різне тлумачення у державах-членах. Саме тому виключною компетенцією тлумачити право ЄС наділений Суд ЄС задля забезпечення принципу єдиного його тлумачення та застосування на всій території Союзу [1, с. 156].

**Аналіз останніх досліджень.** Питання преюдиціального запиту досліджувалось такими науковцями, як Т.В. Комарова, М.О. Деменчук, Є.О. Сорокіна та ін., чий праці створили теоретичне підґрунтя для дослідження цієї теми.

**Метою статті** є дослідження процедури попереднього рішення (процедура за преюдиціальними запитами), яка

здійснюється Судом справедливості ЄС, спираючись на позиції науковців та аналіз практики Суду справедливості.

**Виклад основного матеріалу.** Вперше преюдиціальну процедуру було передбачено Договором про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі. Так, ст. 41 встановлювала, що Суд ЄС був наділений компетенцією виносити преюдиціальне рішення про дійсність актів Вищої керівного органу і Ради, коли їх дійсність береться під сумнів та є важливою для судочинства в національних судах і трибуналах [2].

Сьогодні преюдиціальна процедура регулюється ст. 267 Договору про функціонування ЄС. Так, будь-який суд чи трибунал держави-члена може звернутися до Суду справедливості із запитом про тлумачення установчих договорів, дійсності та тлумачення актів інституцій, органів та установ ЄС [3]. Під установчими договорами розуміється не лише Договір про функціонування ЄС та Договір про ЄС, а й інші договори, які доповнюють їх, та договори про приєднання.

Таким чином, преюдиціальним запитом є звернення будь-якого суду чи трибуналу держав-членів до Суду спра-

ведливості, які в процесі розгляду справи зіштовхнулися з проблемою тлумачення чи дійсності права Союзу. Якщо таке питання порушується у справі, яку розглядають у суді чи трибуналі держави-члена стосовно особи, яка перебуває під вартою, Суд Європейського Союзу діятиме з мінімальними затримками [3].

Варто зазначити, що Суд ЄС не втручається в юрисдикцію національних судів держав-членів і не надає оцінку обставинам справи, а націлений лише на надання відповіді на поставлені перед ним запитання відповідно до установчих договорів. Саме у цьому полягає розмежування функцій між національними та судовими органами ЄС.

Частина 2 ст. 267 ДФЕС регламентує, що у тому разі, коли питання тлумачення установчих договорів, питання дійсності та тлумачення актів інститутів, органів або установ ЄС порушується перед будь-яким судом чи трибуналом держави-члена, цей суд може, якщо він вважає, що рішення з цього питання є необхідним для того, щоб винести рішення, просити Суд ЄС винести рішення щодо цього питання. Частина 3 ст. 267 ДФЕС передбачає: якщо будь-яке питання, яке порушене у справі і перебуває на розгляді в суді чи трибуналі держави-члена, проти рішень якого не передбачено судового захисту відповідно до національного законодавства, то цей суд або трибунал передає справу до Суду справедливості [3].

Особливістю преюдиціальної процедури є те, що з відповідним запитом до Суду ЄС зобов'язані звертатися національні суди останньої інстанції у разі сумніву щодо дійсності певної норми ЄС чи її тлумачення. Що стосується судів неостанньої інстанції з цього виду справи, то вони на свій розсуд можуть звертатися до Суду справедливості, тобто на них не покладено такого обов'язку. З цього випливає, що у такому разі національна судова установа має право відкласти застосування того чи іншого акта ЄС, зупинити провадження в справі та звернутись до Суду справедливості з преюдиціальним запитом з обґрунтуванням власної позиції щодо сумніву в застосуванні такого акта. Суд ЄС може відмовити у розгляді преюдиціального звернення у тому разі, коли перевірка дійсності акта ЄС чи тлумачення права ЄС не стосується суті справи чи її предмета.

Установчі договори не встановлюють форму преюдиціального звернення, але на національні суди держав-членів покладено обов'язок у викладенні фактичних та юридичних обставин справи, на якому ґрунтується запит. Отож, важливим є саме професіоналізм судді, який звертається із відповідним запитом, та його компетентність у праві ЄС.

Суд ЄС, виконуючи функцію тлумачення норм права, забезпечує дотримання права Європейського Союзу в цілому. Так, Суд справедливості наділений компетенцією встановлювати і розвивати основоположні принципи права ЄС. Основною метою процедури є заповнення прогалін, що існують на рівні установчих договорів, а також зближення права ЄС із правом держав-членів Європейського Союзу, забезпечуючи повагу Союзом фундаментальних правових принципів і цінностей, які визнаються й охороняються в національних правових системах відповідних держав. Тим самим Суд ЄС наділений правотворчою функцією, оскільки (заповнюючи прогаліни в установчих договорах шляхом закріплення основних принципів права) створює обов'язкові для всіх суб'єктів права ЄС, що є виявом виконання функцій конституційного суду.

Яскравими прикладами тлумачення Судом справедливості є рішення в справах 6-64 *Costa v ENEL* [4] та 26-62 *Van Gend en Loos* [5]. Практика суду в цих справах є доленною та фундаментальною для права ЄС, оскільки вперше на теренах Союзу в преюдиціальному порядку розтлумачено принцип верховенства права ЄС над національним правом, а також принцип прямої дії.

Суд справедливості має повноваження переглядати акти інституцій, органів або установ ЄС на предмет їх дійсності щодо відповідності загальним принципам права

ЄС, які мають пряму дію. Недійсність актів має визначатися виключно Судом справедливості, оскільки при цьому зберігається взаємопов'язаність та єдність правової системи Європейського Союзу [6].

Законність актів ЄС повинна презюмуватися до визнання протилежного Судом справедливості, а держави-члени зобов'язані виконувати свій обов'язок застосовувати та втілювати їх належним чином [7].

Коли Суд справедливості за преюдиціальною процедурою ухвалює рішення щодо недійсності акта ЄС, то воно матиме юридичну силу тільки для суду, який звернувся із запитом. Для всіх інших він залишається дійсним. Так, К. Хардінг робить висновок, що «недійсність» у розумінні ст. 267 означає «незастосування в конкретній справі через нелегітимність», а не «недійсність і відсутність юридичної сили в будь-якому разі через нелегітимність» [8].

Але Суд ЄС визнав, що національні суди, які матимуть справу з актом, що вже раніше був визнаний недійсним, можуть посилатися на таку недійсність, незважаючи на спрямованість попереднього рішення лише конкретному суду [6]. Крім того, найчастіше інститут, акт якого визнаний недійсним у преюдиціальній процедурі, відміння його або змінює його положення на правомірні. До того ж такі інститути запрошуються до участі в преюдиціальній процедурі щодо встановлення нечинності відповідно до ст. 20 Статуту Суду Європейського Союзу і зобов'язані вжити необхідних заходів для виконання рішення Суду відповідно до ст. 266 Договору про функціонування ЄС (яка діє не тільки щодо рішення Суду за статтями 263 та 265, а й щодо преюдиціальних рішень).

За наявності серйозних підстав піддати сумнівам законність певного акта національний суд може відкласти застосування такого акта чи постановити застосування тимчасових заходів щодо такого акта. У такому разі національний суд має передати питання про дійсність акта до Суду справедливості з власною позицією щодо того, чому певний акт права ЄС має бути визнаний недійсним [9]. Також національному суду необхідно вказати на можливість настання непоправної шкоди у разі продовження застосування акта права ЄС і наявність інтересу європейської спільноти у розгляді такого питання.

Якщо Суд справедливості визначає певний акт права ЄС недійсним, то постає важливе питання про те, з якого часу необхідно вважати такий акт недійсним (з моменту винесення рішення або з моменту набуття актом юридичної сили). У такому разі Суд ЄС має додатково визначити, які з наслідків відповідного акта залишаються чинними. Зазвичай рішення про визнання акта права ЄС нечинним має зворотню часову дію, тобто акт визнається недійсним із моменту його ухвалення (принцип *ex tunc*) [10]. Так, у процесі дослідження практики Суду справедливості ми знаходили рішення про визнання нечинними актів, яким Суд надав зворотню дію в часі. Водночас Суд може відтермінувати рішення про визнання недійсним акта права ЄС. Таким прикладом є справа про квоти на викиди парникових газів. У цій справі суд подав запит про чинність ст. 4 та Додатку II до Рішення Комісії 2013/448/ЄС від 5 вересня 2013 року щодо національних заходів щодо здійснення перехідного безкоштовного розподілу квот на викиди парникових газів відповідно до статті 11 (3) Директиви 2003/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради. За результатами розгляду Суд дійшов висновку, що в результаті неузгодження мовних версій Директиви та прийняття рішення Комісією не узгоджувалось із Директивою визнати недійсним Рішення Комісії 2003/448, а також визначив, що часові наслідки визнання недійсними статті 4 Рішення 2013/448 та Додатку II до неї мають бути обмежені, щоб, по-перше, ця заява не мала наслідків до 10 місяців після дати винесення цього рішення, щоб дозволити Європейській Комісії вжити необхідних заходів, по-друге, заходи, вжиті в той період

на основі втрачених чинності положень, не можуть бути сумнівними. Тобто рішення Суду про встановлення недійсності акта набуде чинності лише через 10 місяців [11].

Процедура розгляду преюдиціальних запитів у Суді справедливості не відрізняється від інших. Вона також передбачає проведення письмової та усної стадії. Нашу увагу привернула термінова процедура розгляду запитів за преюдиціальною процедурою, яка передбачена ст. 23(а) Статуту Суду Європейського Союзу. Терміновий порядок розгляду встановлений у 2008 році для преюдиціальних запитів у сфері свободи, безпеки і справедливості. З огляду на особливо чутливий характер цієї сфери, необхідно запровадити специфічну виняткову процедуру, яка дозволить те, щоб інтереси, про які йдеться, були захищені у разі потреби. Таким чином, на відміну від прискореної процедури, яка може застосовуватися у всіх сферах законодавства ЄС та до будь-якого типу провадження, порядок постанови регульованої статтею 107 та наступними статтями Регламенту Суду.

Рішення щодо того, чи слід задовольняти клопотання суду про термінову процедуру, розглядається Палатою, спеціально призначеною Судом. Якщо суд, який направляє запит, не вимагає термінової процедури розгляду преюдиціального запиту, але ця процедура, на перший погляд, видається необхідною, Голова Суду може звернутися до компетентної Палати з проханням розглянути питання про необхідність термінової процедури.

Слід також зазначити, що положення, що регулює терміновий порядок, не встановлює детально обставин, за яких вона може бути призначена для використання. Лише в четвертому абзаці ст. 267 ДФЕС згадується ситуація, коли Суд повинен діяти «з мінімальним запізненням», зокрема щодо питання у справі стосовно особи, яка перебуває під вартою.

Практика Суду справедливості визначає такі випадки застосування термінової процедури. У Рішенні від 22 грудня 2010 р., Mercredi (C-497/10 PPU, EU: C: 2010: 829) суперечка в основному провадженні була між громадянкою Великобританії та громадянином Франції щодо опіки над дочкою. Апеляційний суд (Англія та Уельс) уважав за необхідне визначити суд, який мав юрисдикцію розглядати це питання, яке вимагало роз'яснень від Суду ЄС статей 8 та 10 Регламенту № 2201/2003, що дозволяє визначити звичне місце проживання дитини. Для того,

щоб уникнути ризику погіршення стосунків між дитиною та батьком, яка була відокремлена від нього понад рік, Суд ЄС вирішив застосувати термінову процедуру [12].

Суд ЄС також розглядає преюдиціальні запити в терміновій процедурі у разі позбавлення свободи заінтересованої особи в основному провадженні. Так, у Рішенні від 25 липня 2018 року (Велика палата) Міністром юстиції та рівності (Недоліки в системі правосуддя) за обставинами справи було встановлено, що особа була заарештована в Ірландії за європейським ордером, виданим польськими органами. Ця особа наполягала на невиданні його Польщі, адже там йому не буде забезпечено справедливого судового розгляду, зважаючи на законодавчі зміни у системі правосуддя, тому Верховний суд Ірландії просив розтлумачити статтю 1 (3) Рамкового рішення Ради 2002/584 / ПВР від 13 червня 2002 року про європейський ордер на арешт та процедури капітуляції між державами-членами і подав клопотання про розгляд цього питання у порядку термінової процедури, зважаючи на той факт, що заінтересована особа позбавлена волі до прийняття рішення про її здачу польській владі і що відповідь на поставлені запитання буде вирішальною для прийняття цього рішення [13].

**Висновки.** Процедура ухвалення рішень за преюдиціальним запитом є основним каналом комунікації між національними судами всіх держав-членів та Судом. Останній надає свої послуги за запитом національного суду, який зіштовхується з проблемами тлумачення або чинності законодавства ЄС. Попередні рішення мають вагомe значення у процесі наближення законодавства, оскільки вони містять тлумачення законодавства ЄС. Аналіз практики Суду справедливості призвів до висновку, що національні суди держав-членів досить часто користуються такою процедурою, оскільки на практиці це є дієвим механізмом захисту, по-перше, прав приватних осіб, по-друге, цінностей, на яких побудовано Європейський Союз та які проанізовані скрізь усі установчі договори Союзу.

На наш погляд, українській судовій системі варто було б мати таку процедуру забезпечення дотримання прав людини. Для того, щоб справа не проходила всі інстанції і не чекала роками рішення касаційної інстанції, можна було б надати судам першої інстанції право звертатися до Верховного Суду із запитом для роз'яснення положень нового закону або для тлумачення окремих термінів тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Комарова Т.В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу: монографія. Харків, 2010. 360 с.
2. Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі: Договір від 18.04.1951 р. 994\_026 / Європейське співтовариство з вугілля та сталі. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_026#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_026#Text) (дата звернення: 24.04.2021 р.).
3. Договір про функціонування Європейського Союзу: Договір від 25.03.1957 р. С 326/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (дата звернення: 24.04.2021 р.).
4. Суд ЄС "Costa v ENEL". Справа 6-64. Люксембург. 27 березня 1963 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>.
5. Суд ЄС "Van Gend en Loos". Справа 26-62. Люксембург. 5 лютого 1963 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>.
6. Суд ЄС "International Chemical Corporation v. Amministrazione delle Finanze dello Stats". Люксембург. Справа 66-80. 13 травня 1981. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0066>.
7. Суд ЄС "Granaria BV v Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten". Справа 101-78. Люксембург. 13 лютого 1979. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0101>.
8. Harding C. The Impact of Art. 177 of the EEC Treaty on the Review of Community Action. Yearbook of European Law. 1981. Vol. 1. P.101.
9. Суд ЄС "Firma Foto-Frost v. Hauptzollamt Lubeck-Ost". Справа 314-85. Люксембург. 22 жовтня 1987. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0314>.
10. Broberg B. Preliminary References to the European Court of Justice. Oxford: OUP. 2010. С.486.
11. Суд ЄС "Borealis Polyolefinev Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft". Справа 191-14. Люксембург. 28 квітня 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CJ0191&from=FR>.
12. Суд ЄС "Barbara Merciedi v Richard Chaffe". Справа 491-10. Люксембург. 22 грудня 2010. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83470&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5558688>.
13. Суд ЄС "Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)". Справа 216-18. Люксембург. 25 липня 2018 р. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5561091>.