

УДК 341.645.5

Тетяна Комарова,

канд. юрид. наук,

доцент кафедри міжнародного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОЦЕСУАЛЬНА АВТОНОМІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС У ПРАКТИЦІ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Взаємодія Суду справедливості ЄС із національними судами держав-членів характеризується їх двосторонньою кооперацією. За загальним правилом національні суди у реалізації права ЄС є процесуально автономними від правопорядку Союзу, оскільки процесуальне право належить до компетенції держав-членів. Але задля ефективної реалізації наднаціонального права Суд справедливості ЄС встановив стандарти, які мають бути виконані національними судами. Так, національне процесуальне право має бути не менш сприятливим для права ЄС, ніж до національних норм (принцип еквівалентності), та воно має не робити неможливим або надзвичайно складним використання прав, наданих правом ЄС (принцип ефективності). Таким чином, національні суди хоча і мають процесуально автономію, але обмежені цими принципами, які гарантують належну реалізацію прав приватних осіб.

Ключові слова: Європейський Союз, Суд справедливості Європейського Союзу, європейська інтеграція, процесуальне право.

Постановка проблеми. Судова система Європейського Союзу (далі – ЄС) не обмежується лише наднаціональними інстанціями, оскільки основна робота щодо реалізації судочинства на підставі права ЄС ведеться національними судами держав-членів ЄС. Саме національні суди стали інструментом реалізації права ЄС, в тому числі і рішень Суду справедливості ЄС. Це стало можливим завдяки принципам прямої дії права ЄС та його верховенства, розвинених практикою Суду справедливості ЄС, що дозволили національним судам у разі колізій між нормами національного законодавства та нормами права ЄС ігнорувати перші, незважаючи на їх ієрархію серед джерел національного права. Але, здійснюючи кооперацію між Судом справедливості ЄС та національними судами, слід враховувати ще один важливий принцип – процесуальної автономії національних судів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із даної теми. Дослідженням питання процесуальної автономії національних судів держав-членів ЄС займалися переважно західноєвропейські дослідники. Серед них слід виділити А. Адінолфі (A. Adinolfi), М. Бобека (M. Bobek), Е.-М. Слотер (A.-M. Slaughter), К. Н. Какуріса (C. N. Kakouris) тощо. Серед вітчизняних правових науковців це питання висвітлювалося лише фрагментарно у контексті дослідження інших питань права ЄС.

Серед учених, які торкалися проблематики взаємодії та кооперації національних судів держав-членів та Суду справедливості ЄС, можна виділити І. Грицяка та І. О. Ізарову.

Мета даної статті – дослідити зміст та межі процесуальної автономії національних судів держав-членів у процесі їх кооперації із Судом справедливості ЄС.

Виклад основного матеріалу. У контексті кооперації двох рівнів судових систем, які діють на теренах ЄС, слід підкреслити важливість декількох принципів, якими мають керуватися як суди ЄС, так і національні суди держав-членів. Так, поряд із принципами верховенства права ЄС та його прямої дії, які є основоположними у наднаціональному правопорядку, має бути врахований принцип процесуальної автономії національних судів. Це питання є доволі дискусійним у науці, оскільки Суд справедливості ЄС (далі – Суд ЄС) виробив певні обмеження цієї автономії, що само по собі вже не може забезпечувати повної автономії [див.: 1; 2; 3].

Процесуальне право належить до компетенції держав-членів і не передано до відання ЄС, хоча певні процеси гармонізації, а іноді навіть уніфікації, не можна заперечувати [щодо становлення цивільного процесу ЄС див.: 4; 5; 6]. Але вони мають добровільний характер та не можуть бути впроваджені за імперативною вказівкою ЄС. Саме тому

безпосередньо національне право визначає процесуальні правила та засоби для розв'язання спорів, які виникли на підставі права ЄС. Наприклад, строки для розгляду справ або строки позовної давності, положення щодо остаточності рішень тощо різняться у державах-членах та залежать від правових традицій держави та системи права, до якої вона належить. І це цілком допустимо.

Однак Суд ЄС встановлює мінімальні стандарти для цих національних норм, а саме те, що вони мають відповідати принципам еквівалентності та ефективності. Так, він зазначає: «... національним правовим системам кожної держави-члена належить наділити суди та трибунали юрисдикцією та розробити детальні процедурні правила для збереження прав, наданих індивідам правом Співтовариства, та забезпечити, по-перше, щоб ці правила були не менш сприятливими, ніж ті, якими керуються при вирішенні справ, заснованих на національному праві (принцип еквівалентності), та, по-друге, щоб вони не робили неможливим або надзвичайно складним використання прав, наданих правом Співтовариства (принцип ефективності)» [7].

Щодо принципу ефективності, то дуже цікавою є справа *Peterbroeck* [8], в якій досліджувалася бельгійська процесуальна норма щодо 60-денного обмеження на подачу сторонами нових зауважень, які б розширювали предмет спору, тоді як національні суди не мали компетенції на власний розсуд порушувати питання про відповідність національних норм праву ЄС. Так, якщо сторона не вказала, що ця справа стосується права ЄС протягом 60 днів, то суд самостійно зробити цього не міг, а отже, і захистити права приватних осіб, наданих правом ЄС, або, наприклад, звернутися до Суду ЄС із преюдиціальним зверненням буде неможливо. Це означає, що навіть у подальших інстанціях бельгійські національні суди були позбавлені повноважень порушувати питання права ЄС, якщо цього не зробили сторони у першій інстанції у 60-денний строк, а це, на думку Суду ЄС, означало порушення принципу ефективності. Це положення національного процесуального законодавства було визнано таким, що суперечить принципу ефективності, оскільки воно не дозволяло національним суддям порушувати питання права ЄС, яке стосується справи, поза 60-денним строком.

Дуже цікаво простежити еволюцію позиції Суду ЄС щодо можливості національних судів порушувати питання права ЄС за власним розсудом, яке також пов'язано з їхньою процесуальною автономією. Так, ще

на початку 90-х Суд не вимагав від держав-членів порушувати питання права ЄС, він лише обмежувався констатацією того, що це їх дискреція [9]. Наприкінці ж десятиліття Суд вже зобов'язав національні суди порушувати питання права ЄС у конкурентних справах, навіть якщо національне законодавство не передбачає такої можливості [10]. З початку 2000-х цю позицію Суд ЄС поширив на справи щодо прав споживачів [11; 12] тощо. Це розширення пов'язане з поступовим розширенням компетенції самого ЄС. Отже, коли правовідносини потрапляють у поле компетенції ЄС, він має гарантувати їх реалізацію та захист на національному рівні в державах-членах. Суд пішов навіть далі та вказав на те, що остаточне рішення, прийняте всупереч праву ЄС, має бути переглянуто задля ефективного захисту прав індивідів [13; 14]. Певні науковці критикують таку практику Суду та навіть називають таку позицію «інтервенцією» [15, с. 420-421], яка позбавляє національні суди процесуальної автономії, але Суду ЄС завжди дорікали за його активну позицію, спрямовану на захист правопорядку ЄС. Тож процесуальна автономія національних судів існує у тих межах, поки вона не порушує право ЄС. Це є логічним та беззаперечним.

Тобто якщо предмет справи належить до компетенції ЄС, то Суд ЄС наполягає на тому, щоб національні суди, незважаючи на національне законодавство, за власним розсудом порушували питання права ЄС. Хоча на практиці ініціювання питань права ЄС, яке не входить до компетенції ЄС, за власним розсудом судді залежить від особливостей національного законодавства.

Так, для суддів держав загальної правової системи незвично підіймати правові питання за власним розсудом. Вони перебувають у межах, які задані сторонами по справі. Однак є держави, в яких доволі широко використовується розсуд судді. Наприклад, це Польща. Якщо говорити про матеріальне право, то норми цивільного процесу дозволяють суддям діяти *ex officio* незалежно від того, чи сторони визначали цю підставу позову, тобто суд може досліджувати питання незалежно від волі сторін. Цікаво, що науковці відзначають, що цей принцип впливає не з положень цивільно-процесуального кодексу, а з природи судової влади та застосовується без винятків у польських судах [16, с. 526]. Те сам стосується й апеляційних судів, які не пов'язані межами провадження у першій інстанції та мають досліджувати докази самостійно. Що стосується процесуального права, то польські суди можуть діяти *ex officio* лише у першій інстанції,

а апеляційні суди можуть переглядати процесуальні порушення лише у виняткових випадках, таких як ненадання стороні права на захист. Ці правила поширюються і на застосування права ЄС. Так само польські суди зобов'язані застосовувати матеріальне право ЄС, якщо воно стосується справи, за власним розсудом, незважаючи на позицію сторін. Щодо процесуального права, то лише суд першої інстанції може за власним розсудом порушити питання права ЄС. У зв'язку з цим може бути низка проблем, на які вказують дослідники, наприклад, у справах, пов'язаних із Європейським платіжним дорученням або із Європейським порядком вирішення дрібних спорів. Не підняття цих питань у суді першої інстанції може бути контрольоване в апеляції лише сторонами у справі, а це може призвести до неправомірних наслідків [16, с. 526].

Напевно, цю колізію ще потрібно бути вирішити владі Польщі, хоча Вищий суд Польщі вже зробив кроки щодо цього стосовно своїх касаційних функцій. Відповідно до Цивільно-процесуального Кодексу Вищий суд не має компетенції контролювати порушення у справі, якщо вони не були зазначені у касаційній заяві. Тобто можна зробити висновок, що Вищий суд не може за власним розсудом підняти питання права ЄС у провадженні, але це знов-таки може призводити до порушень права ЄС. Врахувавши те, що на національні суди покладається зобов'язання тлумачити національне право у світлі права ЄС, а також те, що на національні суди останніх інстанцій покладається обов'язок звертатися з преюдиціальним зверненням до Суду справедливості щодо тлумачення чи дійсності права ЄС, Вищий суд Польщі у 2008 р. ухвалив рішення, яке визначило винятки з правила про неможливість контролювати порушення права ЄС *ex officio*. По-перше, це коли без преюдиціального звернення до Суду справедливості щодо тлумачення чи дійсності права ЄС неможливо винести рішення по справі. По-друге, коли предмет національного права та права ЄС збігаються, але національне право суперечить праву ЄС, а касаційна скарга заснована на національному праві. По-третє, коли предмети національного права та права ЄС ідентичні, а національні суди нижчих інстанцій застосували національне право, яке не відповідає праву ЄС.

Дійсно, це рішення повною мірою відповідає усталеній практиці Суду ЄС та фундаментальним принципам верховенства права та прямої дії. Щодо першого випадку, то, справді, ст. 267 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЕС) покладає обов'язок

звертатися з преюдиціальними зверненнями з приводу тлумачення або дійсності права ЄС на національні суди, чиї рішення не можна оскаржити за допомогою правових засобів національного законодавства. Вищий суд Польщі, виконуючи касаційні функції, виступає саме таким судом – судом останньої інстанції, тож установчий Договір чітко встановив алгоритм його дій. Але частка розсуду Вищого суду залишилася, оскільки саме він має вирішити, чи залежить від преюдиціального звернення можливість вирішити справу. Так, станом на 2017 р. з 108 преюдиціальних звернень до Суду справедливості від Польщі 15 надійшло від Вищого суду¹, коли він констатував неможливість винесення рішення без висновку Суду справедливості.

Друга ситуація може виникати у разі некоректної імплементації у національне законодавство норм права ЄС. Це, наприклад, випадки неправильної імплементації директив ЄС. У цьому разі, дійсно, проявляється той аспект, що національні судді є в певному сенсі суддями ЄС та мають досліджувати як національні норми, що імплементували директиву, так і саму директиву. При цьому від національних суддів вимагається високий рівень обізнаності як з актами Союзу, так і практикою Суду ЄС. Це яскравий приклад того, як на національного суддю покладається відповідальність за реалізацію права ЄС та особливо тієї його частини, що надає права приватним особам. Крім того, іноді саме від уважності та професійної грамотності судді залежить і те, чи понесе відповідальність держава-член за порушення права ЄС у формі неналежної імплементації директиви (ст. 260 ДФЕС), чи завдяки судді держава вчасно зреагує та внесе відповідні корективи в імплементаційний акт. Цілком зрозуміло, що сторони по справі не можуть контролювати правильність імплементації директиви державою, тож той факт, що вони не порушували питання права ЄС, не має обмежувати суддю у його функціях *ex officio*. Ця ситуація повною мірою відповідає рішенням Суду справедливості у справі *Kraaijeveld*, в якому було зазначено, що національні суди мають застосовувати власний розсуд щодо того, чи залишалася законодавча чи адміністративна влада держави-члена у межах свої повноважень під час імплементації права ЄС у національний правопорядок [17].

Третій випадок стосується тих ситуацій, коли національні суди мають реалізувати принцип верховенства права ЄС, який є доволі широким та полягає не лише

¹ Для порівняння: 1 звернення надійшло від Конституційного суду, 40 - від Вищого адміністративного суду, 52 - від інших судових установ.

у застосуванні безпосередньо норми права ЄС, але й у тлумаченні національного права у її світлі. І цей обов'язок завжди буде пов'язаний із власним розсудом судді, адже він може застосовувати норму національного права, але тлумачити її через призму права ЄС та тих зобов'язань, що взяла на себе держава-член перед Союзом. Рішення Суду справедливості *Van Schijndel* підтверджує цю частину Рішення Вищого суду Польщі, зазначаючи, що в силу національного права суди або трибунали мають підіймати за власним розсудом питання права, засновані на національному законодавстві, які не були підняті сторонами, якщо таке саме питання врегульоване правом ЄС [18].

Багато колізій ще досі існує у національному процесуальному законодавстві держав-членів, але практика Суду ЄС служить саме його гармонізації. Таким чином, відбувається, як говорять дослідники, «непряма та спонтанна гармонізація національних норм» [19, с. 302], яка вписується в обов'язок держав-членів надавати засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити ефективний правовий захист у сферах, охоплених правом ЄС, передбачений ч. 1 ст. 19 ДЕС. Саме таким чином і виникає нова галузь європейського цивільного процесу.

Щодо принципу еквівалентності, то, по суті, це заборона прямої та опосередкованої дискримінації справ, заснованих на праві ЄС, порівняно зі справами, заснованими на національному праві. Процесуальні умови розгляду перших мають бути не менш сприятливими для приватних осіб, ніж розгляд останніх. Для з'ясування того, чи дотримується принцип еквівалентності, має бути проведено порівняння процедурних режимів обох видів справ. І, по суті, цим теж мають займатися національні суди, оскільки Суд ЄС не компетентний досліджувати та тлумачити національне законодавство. Суд ЄС може лише здійснювати подальший контроль за дотриманням державами-членами (а саме національними судами) цього принципу.

Особливої важливості принципи ефективності та еквівалентності набувають у разі вирішення питання про відшкодування збитків, завданих приватним особам державами-членами у разі порушення норм права ЄС, оскільки ці питання вирішуються виключно на національному рівні. Гармонізація національних норм у цій сфері відбувається завдяки практиці Суду ЄС, який розуміє, що за відсутності європейських вказівок стосовно цього питання він певним чином несе відповідальність за формування хоча б вихідних принципів щодо компенсації збитків. Одним

із важливіших прецедентних рішень у цьому відношенні є рішення по справі *Frankovich*, яке встановило, що держава повинна відшкодувати збитки, завдані індивідам порушенням права ЄС [20]. Тобто Суд констатує, що не досить забезпечити індивідам просто право на звернення щодо порушення своїх прав, наданих правом ЄС, оскільки це є лише мінімальною гарантією та не є достатнім для повної ефективної реалізації положень установчих договорів.

За загальним правилом відшкодування повинно бути відповідним втратам або шкоді, яка була нанесена неправомірною поведінкою держави. За відсутності наднаціональних норм щодо розміру відшкодування державам-членам слід розробити відповідні критерії визначення цих розмірів. Такі критерії мають відповідати принципам еквівалентності та ефективності [21].

Останнім часом нормативні акти в ЄС почали прийматися з урахуванням цієї специфіки та включають у себе положення щодо еквівалентної та ефективної компенсації, щоб сформувати вектор роботи для держав-членів. Так, ст. 17 та 18 Директиви 2006/54/ЕС щодо імплементації принципу рівних можливостей та рівного поводження з чоловіками та жінками у сфері найму та зайнятості встановлюють, що держави-члени мають забезпечити судові процедури для виконання зобов'язань за Директивою для всіх осіб, які вважають, що щодо них був порушений принцип рівного поводження, а також що держави-члени мають запровадити в свої національні правові системи такі засоби, які необхідні для забезпечення реальної та ефективної компенсації або репарації за порушення принципу. Більш того, Директива зазначає, що держави-члени не можуть встановлювати фіксовану максимальну межу цієї компенсації [22].

Така нормотворча практика розпочалася з урахування позиції Суду ЄС, тож можна сказати, що в тому числі і Суд вплинув на вдосконалення національної практики у цьому відношенні. У своїй практиці щодо дискримінаційних справ Суд не раз зазначав, що національна влада повинна розуміти, що рівне гендерне ставлення не може бути досягнуто лише за рахунок встановлення певних санкційних механізмів за його порушення, але й цей механізм має бути ефективним, пропорційним та переконливим, тобто компенсація має бути еквівалентною порушенню [23].

Зважаючи на все вищенаведене, національні суди повинні бути активними учасниками процесу кооперації із Судом ЄС, пам'ятаючи також про свою власну відпо-

відальність за реалізацію права ЄС. Ця теза знаходить своє відображення у тенденції, яку заклад Суд ЄС своїм рішенням у справі *Köbler*. Це рішення вперше закріпило відповідальність держави за судову помилку у тлумаченні права ЄС, чим повністю змінило практику Комісії, яка відповідальна за процедуру притягнення до відповідальності держав-членів за недотримання права ЄС.

Висновки.

Незважаючи на те, що процесуальне право належить до компетенції держав-членів, Суд ЄС встановлює мінімальні стандарти для відповідних національних норм. Цими стандартами виступають принципи еквівалентності та ефективності, зміст яких встановлений Судом ЄС. Практика Суду ЄС у цій сфері значно вплинула на національне законодавство та практику національних судів щодо реалізації права ЄС. Суд ЄС контролює дотримання цих принципів, поважаючи межі процесуальної автономії національних судів держав-членів, яка існує у тих межах, поки вона не порушує право ЄС.

Список використаних джерел:

1. Tash A. Remedies for European Community Law Claims in Member State Courts: Toward a European Standard // *Columbia Journal of Transnational Law*. – 1993. – Vol. 31. – No. 2. – P. 377-401.
2. Kakouris C.N. Do the Member States Posses National Judicial "Autonomy"? // *Common Market Law Review*. – 1997. – Vol. 24. – P. 1389-1412.
3. Anagnostaras G. The Quest for an Effective Remedy and the Measure of Judicial Protection Afforded to Putative Community Law Rights // *European Law Review*. – 2007. – Vol. 32. – P. 727-739.
4. Комарова Т. В. Кооперація Суду Європейських Співтовариств і національних судів у становленні інтеграційного правопорядку та гармонізації цивільного процесу / Т. В. Комарова // *Проблеми теорії та практики цивільного судочинства* : монографія / за заг. ред. В. В. Комарова. – Х.: Харків юрид., 2008. – С. 117-143.
5. Ізарова І. О. Теоретичні засади цивільного процесу ЄС : монографія / І. О. Ізарова. – Київ : ВД Дакор, 2015. – 336 с.
6. Комарова Т. В. Законодавство Європейського Союзу та вплив практики Суду ЄС на становлення європейського цивільного процесу / Т. В. Комарова // *Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 лип. 2017 р.). – Київ, 2017. – С. 121-126.
7. Case C-255/00, *Grundig Italiana Spa v Ministero delle Finanze* // *European Court Reports*, 1992. – P. I-3589.
8. Case C-312/93, *Peterbroeck* // *European Court Reports*, 1995. – P. I-4599;
9. Joined Cases C-87/90, C-88/90 and C-89/90, *A. Verholen and others v. Sociale Verzekeringsbank. Amsterdam* // *European Court Reports*, 1991. – P. I-3757.
10. Case C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV* // *European Court Reports*, 1999. – P. I-3055.
11. Case C-473/00, *Cofidis SA v. Jean-Louis Fredout* // *European Court Reports*, 2002. – P. I-10875.
12. Case C-168/05, *Elisa María Mostaza Claro v. Centro Móvil Milenium SL*. // *European Court Reports*, 2006. – P. I-10421.
13. Case C-453/00, *Kühne & Heitz NV and Productschap voor Pluimvee en Eieren* // *European Court Reports*, 2004. – P. I-837.
14. Case C-2/06, *Willy Kempter KG v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas* // *European Court Reports*. – P. I-411.
15. Tridimas T. *The General Principles of EC Law*. 2nd Ed. – Oxford, 2006. – 720 p.
16. Erecinski T. When must national judges raise European law issues on their own motion? // *ERA Forum*. – 2011. – Vol. 11. – P. 525-529.
17. Case C-72/95, *Kraaijeveld v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*. *European Court Reports*. 1996. P. I-05403;
18. Joined cases C-430/93 and C-431/93, *Van Schijndel and van Veen v SPF* // *European Court Reports*, 1995. – P. I-04705.
19. Adinolfi A. The "Procedural Autonomy" of Member States and the Constraints Stemming from the ECJ's Case Law // *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States* / Hans-W. Micklitz, Bruno De Witte (eds.). – Cambridge-Antwerp-Portland, 2012. – P. 279-304.
20. Joined Cases C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* // *European Court Reports*, 1991. – P. I-5357.
21. Joined cases 46, 48/93, *Brasserie du Pêcheur v Germany* та *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others* // *European Court Reports*, 1996. – P. I-1029.
22. Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0054>;
23. Case 14/83, *Von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein* // *European Court Reports*. – 1984. – P. 1891.

Взаимодействие Суда справедливости ЕС с национальными судами государств-членов характеризуется их двусторонней кооперацией. По общему правилу национальные суды при реализации права ЕС являются процессуально автономными от правового порядка Союза, поскольку процессуальное право относится к компетенции государств-членов. Но для эффективной реализации наднационального права Суд справедливости ЕС установил стандарты, которые должны быть выполнены национальными судами. Так, национальное процессуальное право должно быть не менее благоприятным для реализации права ЕС, чем для национальных норм (принцип эквивалентности), и оно должно не делать невозможным или очень сложным использование прав, предоставленных правом ЕС (принцип эффективности). Таким образом, национальные суды хотя и имеют процессуальную автономию, но ограничены этими принципами, которые гарантируют надлежащую реализацию прав частных лиц.

Ключевые слова: Европейский Союз, Суд справедливости Европейского Союза, европейская интеграция, процессуальное право.

The interaction of the Court of Justice of the EU with the national courts of the Member States is characterized by their bilateral co-operation. As a general rule, national courts are procedurally autonomous from the Union's legal order, since procedural law falls within the competence of the Member States. But for the effective implementation of supranational law, the Court of Justice of the EU has set standards to be met by national courts. Thus, national procedural law must be no less favorable to EU law than to national norms (the principle of equivalence), and it must not render impossible or extremely difficult the exercise of rights conferred by EU law (principle of effectiveness). Thus, national courts, although procedurally autonomous, are limited by these principles, which guarantee the proper exercise of the rights of individuals.

Key words: European Union, Court of Justice of the EU, European integration, procedural law.

