

УДК 341.171

Брацук І.З.\*

## РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ В ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРАВА ЄС У НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВОПОРЯДКАХ: НА ПРИКЛАДІ НОВИХ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

*У статті на підставі аналізу рішень конституційних судів нових держав-членів ЄС встановлюється їхня роль в імplementації права ЄС у національні правові системи. Також увага присвячується дослідженню особливостей та специфіки дії права ЄС в їхньому національному праві та подоланню колізій котрі виникають внаслідок такої взаємодії. Завдяки аналізу рішень конституційних судів виявляються випадки можливості контролю сумісності права Європейського Союзу з основоположними правами котрі закріплені в їхніх національних конституціях.*

**Ключові слова:** рішення, правопорядок, право ЄС, норма, конституційний суд, імplementація.

*Basing on the analysis of constitutional courts judgments, the article defines the role of constitutional courts of new EU member states in the implementation of EU law into the national legislature. The article also deals with the research into peculiarities and specifics of EU law functioning in national legislatures as well as avoidance of collisions taking place as a result of such interaction. Due to the analysis of constitutional courts judgments, possible cases of compatibility control between EU legislature and fundamental national laws are outlined.*

**Keywords:** decision, legal order, EU law, norm, constitutional court, implementation.

*В статтє на основание анализа решений конституционных судов новых государств-участников ЕС устанавливается их роль в имплементации права ЕС в национальные правовые системы. Также внимание уделяется исследованию особенностей та специфики действия права ЕС в их национальном праве а также преодолению коллизий которые возникают в результате такого взаимодействия. В следствие исследованию судебной практики конституционных судов выявляются случаи возможности контроля совместимости права Европейского Союза с основополагающими правами которые закреплены в их национальных конституциях.*

**Ключевые слова:** решение, правопорядок, право ЕС, норма, конституционный суд, имплементация.

Необхідно відзначити, що не всі держава-члени ЄС закріпили та внесли зміни у свої національні конституції з метою уникнення виникнення конституційно-правових колізій

\* кандидат юридичних наук, доцент кафедри європейського права Львівського національного університету імені Івана Франка.

між правом ЄС та нормами їхніх конституцій. А в ряді держав-членів ЄС ще й досі закріплюється верховенство національного права всупереч доктрині верховенства права ЄС. При цьому повноваження контролювати відповідність права ЄС за допомогою конституційних принципів зберігається за конституційними судами держав-членів. Проте ще й досі точаться тривалі судові та наукові дискусії стосовно чітких меж верховенства права ЄС. У той час, як принцип верховенства права ЄС повною мірою визнається державами-членами, їхні національні конституційні суди створюють деякі застереження.

У вітчизняній та зарубіжній літературі висвітлювався ряд питань стосовно імплементації права ЄС у національні правові порядки держав-членів, зокрема в працях Грені де Бурки, Ю. Баттіса, Бруно де Вітте, І. Вінкелмана, Х. Дітера, П. Каптейна, П. Крейга, С. Кашкіна, В. Муравйова, Т. Хартлі, А. Штейнбаха. Однак, недостатню увагу у вітчизняній науці приділено аналізу рішень конституційних судів нових держав-членів ЄС в яких відображалася їхня позиція стосовно дії норм права ЄС в національному праві крізь призму принципу верховенства права ЄС.

Так, зокрема видається, що підхід Конституційного Суду Чехії в трактуванні верховенства права ЄС в контексті його співвідношення з національними конституційними нормами є дещо неординарним. Відзначимо, що, саме даний орган відіграв ключову роль в інтерпретації права ЄС та його імплементації у національний правові порядок Чехії. Конституційний Суд Чехії (далі – КСЧ), по суті, виступив головним внутрішньодержавним органом, котрий забезпечив ефективну дію права ЄС у власному правові порядку. Основоположну роль відіграла справа *Sugar Quota Regulation*, в якій перед КСЧ вперше постало питання співвідношення та дії норм права ЄС та національних (конституційних) норм. Дана справа стосувалася того, як відбувався процес розподілу квот на виробництво цукру. Розглянувши дану справу, КСЧ, по суті, повною мірою визнав верховенство та пряму дію права ЄС. Зокрема, підтвердивши, що внаслідок приєднання Чехії до Європейського Союзу відбулися кардинальні зміни в її правові порядку, КСЧ зазначив, що право ЄС впливає повністю на її правову систему, в тому числі, на конституційно-правові норми. Так, КСЧ відзначив, що «... Конституційний Суд не може повністю переглянути наслідки впливу права Співтовариства на створення, застосування та тлумачення національного права, тим більше, в сфері права, де дія і мета його забезпечення безпосередньо пов'язані з правом Співтовариства. Іншими словами, у цій сфері Конституційний Суд тлумачить конституційне право, беручи до уваги принципи, що випливають з права Спільноти» [1]. В даному випадку КСЧ взяв на себе обов'язок тлумачити національну конституційну норму в світлі права ЄС, тим самим визнаючи пріоритет норм права ЄС над правові порядком держав – членів ЄС (у даному випадку Чехії). По суті, КСЧ чітко вказав на прецедентне право Суду Європейського Союзу, яке у даному випадку чітко встановлює, що коли питання регулюється виключно правом ЄС, воно має пріоритет над національним правом, це стосується і національних конституційних норм.

Також важливо відзначити, що в контексті інтерпретації доктрини верховенства права КСЧ не робить акцент на національному суверенітеті та верховенстві Конституції Чеської Республіки стосовно права ЄС. Він чітко зазначає, що проблема передачі повноважень в ЄС відповідно до критеріїв «демократичної правової держави», залишається постійно відкритою для її вивчення, і у цьому контексті КСЧ посилається на відповідні рішення конституційних судів Німеччини, Італії та інших держав-членів, підкреслюючи те, що вони ніколи мовчазно не погоджувалися з доктриною абсолютної переваги права ЄС.

Водночас у вищезгаданому рішенні КСЧ зазначає, що «Конституційний Суд буде відмовлятися від своїх конституційних повноважень перегляду національних правових актів,

які доповнюють право Співтовариства, як це було зроблено кількома судами країн – членів ЄС» [1]. Отже в цілому він не відмовляється від своєї ролі, як гаранта Конституції країни, однак водночас повною мірою інтерпретує національні конституційні норми в світлі права ЄС. Так у даній справі КСЧ виявив, що уряд діяв із перевищенням повноважень, оскільки скористався повноваженнями, які були делеговані органам Союзу; відповідно до прямого застосування відповідного положення права ЄС, уряд Чехії більше не мав права приймати національні виконавчі акти. При цьому КСЧ зазначив, що діючий стандарт ЄС щодо захисту основних прав не буде підставою для припущення, що цей стандарт є нижчим за захист, погоджений у Чеській Республіці.

І нарешті у своєму наступному рішенні щодо конституційності Лісабонського договору КСЧ встановив, що немає жодних підстав для визнання його неконституційним, водночас наголосивши, що лише певні повноваження можуть бути передані за договором міжнародній організації. Передача повноважень не може зайти так далеко, щоб порушити основи функціонування Чеської Республіки, як суверенної, демократичної та правової держави. Разом з цим, Конституційний суд Чехії надав широкі повноваження законодавчому органу, аргументувавши це тим, що «такі обмеження повинні, в першу чергу, бути передані законодавчій владі для конкретизації, тому що це є апіорним політичним питанням, яке забезпечує законодавчий орган широкою свободою дій» [2]. Таким чином, навіть якщо конституційні суди одностайно дадуть згоду на обмеження передачі повноважень і вимагатимуть, щоб ключові обов'язки залишалися в руках національної держави, вони все одно утримуються від конкретизації видів повноважень, які підпадають під цю категорію.

В цілому, завдяки рішенням КСЧ відбулось становлення основних постулатів (засад) взаємодії права ЄС та національного конституційного права Чехії та по суті відбулось запобігання виникненню колізій, котрі могли б мати місце під час чи внаслідок процесу імплементації норм права ЄС у національний правопорядок Чехії.

Деякою мірою аналогічну позицію щодо трактування та розуміння верховенства права ЄС над національними конституційними нормами зайняв Верховний Суд Естонії (далі – ВСЕ). Насамперед відзначимо, що після приєднання Естонії до ЄС було прийнято конституційний закон, який доповнював Конституцію цієї країни (Act Supplementing the Constitution) та з правової точки зору закріплював членство Естонії в ЄС, а також визнання нею прямої дії та верховенства права ЄС. До Конституційної Палати Верховного Суду (*Constitutional Review Chamber of the Supreme Court*) надійшла низка конституційних скарг, котрі стосувались необхідності конституційної перевірки як самого вищезгаданого Акту, так і окремих його розбіжностей з правом ЄС. Так, наприклад, позивачі зазначали, що Конституцією Естонії дозволено лише внесення змін у її текст, а не доповнення її самостійним актом, отже, даний акт має бути визнаний неконституційним. Ще одним аргументом стало те, що ратифікація Угоди Про вступ Естонії в ЄС слід було визнати неконституційною, оскільки їй мало передувати внесення відповідних змін у статтю 1 Конституції (що, у свою чергу, вимагає проведення референдуму) та ін.. Усі ці позови ВСЕ відхилив на процедурній підставі, тим самим не прийнявши їх до розгляду.

Однак дещо пізніше ВСЕ зіштовхнувся з справою, яка стосувалась виборчих прав [3] громадян Союзу і відіграла ключове значення в інтерпретації взаємодії двох даних правопорядків. У даній справі голова суду (*Õiguskantsler*) поставив під сумнів норми національного права, які встановлювали певні обмеження на право брати участь у виборах місцевих органів влади зазначаючи, що ці положення суперечать статті 19 Договору про ЄС, та Директивам Ради 94/80/ЕС. І хоча ВСЕ визнав положення неконституційними,

проте, він свідомо відмовився застосувати право ЄС насамперед з процесуальної (процедурної) точки зору.

Окрім цього ВСЕ зазначив, що право ЄС не вимагає створення абстрактних процедур контролю норм, якщо внутрішні норми знаходяться у колізії з нормами права ЄС. Натомість право ЄС вимагає переваги в застосуванні. Верховний суд послався на випадок коли Суд ЄС підтвердив обов'язок не зловживати колізією щодо національних норм. В свою чергу відхиливши позов Комісії у зв'язку з тим, що положення національного законодавства застосовуються лише тоді, якщо відсутні відповідні положення права ЄС [4]. По суті, в даному випадку дотримався позиції, що національний акт, який суперечитиме праву ЄС, просто не буде враховуватись.

Однак дещо пізніше ВСЕ прийняв рішення, що кардинально змінило його попередню позицію та задекларувало повною мірою визнання ним принципів верховенства та прямої дії права ЄС внаслідок виникнення розбіжностей між національною конституційною нормою Естонії та правом ЄС. Так, розглядаючи справу конституційна палата ВСЕ зазначила, що тільки та частина конституції застосовується, яка відповідає праву Європейського Союзу, або яка регулює відносини, не врегульовані правом Європейського Союзу. Положення ж Конституції, які не відповідають праву Європейського Союзу, не можуть бути застосованими та мають бути скасовані [5]. Отже, аналізуючи дану справу, Суд, по суті, виніс рішення про необхідність розглядати текст Конституції разом із Конституційним Актом, зазначивши, що частини Конституції, несумісні з правом ЄС, не повинні застосовуватись у випадку виникнення колізій. Насправді, з цього положення виходить, що Суд гарантує безумовне верховенство права ЄС над конституційними нормами.

В даному випадку повною мірою поділяємо позицію проф. Местекера, котрий зазначає, що ефективне функціонування правової системи ЄС (зокрема встановлення внутрішнього ринку без національних кордонів) ґрунтується на загальному та рівному застосуванні права ЄС в усіх державах-членах. Отже, намагання обмежити верховенство права ЄС через національні конституції є недоцільними. Будь-які спроби всупереч цьому є просто спробами створити «штучне верховенство національного конституціоналізму» [6, р.627]. Однак необхідно відмітити, що ще й досі мають місце дискусії щодо ролі Супровідного Акту у конституційному правопорядку Естонії, та щодо необхідності впровадження безпосередньо у текст Конституції Естонії положень, що стосуються права ЄС або навіть прийняття нової конституції Естонії.

Аналогічну точку зору щодо врегулювання конституційно-правових колізій між правом ЄС та своїм національним правом зайняв Конституційний Трибунал Польщі. В даному випадку основоположну роль щодо встановлення взаємодії між правом ЄС та положенням Конституції Польщі відіграло рішення Конституційного Трибуналу Польщі (далі – КТП) щодо Європейського Ордеру на арешт. Ця справа стосувалася питання можливості видання громадян Польщі іншим державам-членам ЄС. Незважаючи на те, що стаття 55 (1) Конституції Польщі, чітко зазначала, що «екстрадиція громадян Польщі повинна бути забороненою» [7], у національне законодавство Польщі (КПК) було внесено зміни відповідно до рамкового рішення ЄС, які дозволяли дану процедуру. Це було зроблено всупереч положенням Конституції Польщі норми, якої не зазнали жодних змін в даному контексті, що в свою чергу зумовлювало виникнення суперечностей у правовому регулюванні даної ситуації. В даній справі гостро постало питання необхідності зміни положень Конституції Польщі з огляду на те, що якщо вони не відбудуться, то імплементація права ЄС може порушити конституційні положення, що забороняють видачу громадян Польщі іншим країнам.

Розглянувши дану справу, КТП дійшов висновку, що тлумачення цього положення є недопустимим в світлі права ЄС, оскільки принципи верховенства та непрямості дії не застосовуються стосовно до третьої опори права ЄС (рішення по справі *Pupino* ще не було винесено Судом ЄС), і за будь-яких обставин судова практика Суду ЄС обмежить принцип непрямості дії, особливо стосовно обтяжливої кримінальної відповідальності, щодо цього питання суд зазначив, що польський законодавчий орган у статтях Конституції Польщі мав намір охопити усі ситуації видачі громадян Польщі іншій країні. Отже, абсолютне право, закріплене у Конституції, порушене положенням Кримінально-процесуального Кодексу, а саме статтею 607t, що встановлює положення трансформувати право ЄС, яке позбавляє громадян Польщі самої суті права, яке впливає з статті 55 Конституції [8]. Як наслідок, Трибунал проголосив положення Кримінального Процесуального Кодексу Польщі, які суперечили положенням Конституції Польщі, не конституційними. При цьому КТП зазначив, що це може бути виправлено внесенням змін до Конституції. Проте Суд не може тлумачити Конституцію у такий спосіб, щоб дозволити видачу громадян Польщі, так само як і не може вимагати, щоб положення були конституційними, оскільки вони мають здатність діяти лише в межах своєї компетенції, встановленої національною Конституцією.

Отже, визнаючи обов'язок імплементувати «вторинне» право ЄС, згідно з КТП постановив, що положення національного права, які імплементують акти ЄС не є «автоматично застосовними» щодо положень Конституції Польщі. Визнаючи свій обов'язок тлумачити внутрішнє законодавство відповідно до норм права ЄС, Суд постановив, що правильним є чинити так, як вирішили вищі суди Польщі до вступу даної країни в ЄС [9].

При цьому відзначимо, що КТП не призупинив процедуру екстрадиції громадян Польщі, натомість надав можливість парламенту Польщі протягом 18-місячного терміну внести зміни до Конституції Польщі з метою її приведення до вимог права ЄС у цьому питанні. Саме така позиція КТП свідчить про те, що він намагався трактувати та вирішувати дані справи в світлі сприятливого для права ЄС підходу [10], а також вимагав, щоб поправки в національній конституції були зроблені у такий спосіб, щоб уникнути потенційної колізії у майбутньому. В даному випадку протягом цього періоду всі суди Польщі мали застосовувати неконституційні положення і не могли піднімати питання про їх невідповідність статті 55 Конституції, щоб дозволити Польщі продовжити виконувати її європейські зобов'язання. По суті в даному випадку Трибунал дотримався позиції, що польське законодавство у будь-якому випадку має «надати найбільший пріоритет» забезпеченню функціонування системи Європейського Ордеру на арешт в даній країні.

Необхідно відзначити, що КТП, виносячи свої рішення, завжди намагався трактувати їх в світлі права ЄС, на відміну від деяких конституційних судів інших держав-членів ЄС. В даному контексті повною мірою поділяємо думку Я. Комарека, котрий зазначає, що польський Трибунал діяв у набагато більш проєвропейський спосіб, аніж його німецький колега: по-перше, останній не був змушений вирішити конфлікт між Конституцією Німеччини та положенням права Європейського Союзу детально; і по-друге, у той час, як польський Трибунал використав усю свою владу, щоб уникнути негативних наслідків такого конфлікту, Суд Німеччини не поставився настільки уважно до наслідків свого рішення для європейського правопорядку [10]. В даному випадку мається на увазі рішення ФСН, в якому він зазначив, що національне право, яке імплементувало Європейський Ордер на арешт було неконституційним через те, що не використало межі, встановлено рамковим рішенням щодо Європейського Ордеру на арешт, у такий спосіб, щоб допустити можливий розгляд захисту основних прав.

Ще однією справою, що відіграла важливу роль в тлумаченні та розумінні підходу Польщі щодо імплементації норм права ЄС у її національний правопорядок, було рішення КТП у справі *Treaty Case and Judgment*, у якій окремі групи депутатів Парламенту Польщі намагалися привернути увагу до необхідності відповідності положень договору про вступ в ЄС принципам суверенітету польської нації та верховенства Конституції над усіма іншими правовими актами що існують у правовій системі Польщі, аргументуючи свою позицію тим, що Угода про вступ змусила Польщу імплементувати й інші установчі договори ЄС. Це у свою чергу зумовило необхідність впровадження у Польщі всього комплексу правових норм права ЄС, включаючи і загальні принципи що випливають з судової практики Суду ЄС [11]. В даному випадку під сумнів ставилася не тільки конституційність ратифікації Угоди про вступ Польщі в ЄС, а й визнання нею основоположних засад функціонування правової системи ЄС.

Розглядаючи дану справу, КТП виніс рішення, що вступ до ЄС не підірвав верховенство Конституції Польщі над її власним правопорядком, виникнення ж колізій між положеннями Конституції та положеннями права ЄС, зазначив суд, не призведе до нечинності таких конституційних норм чи до їх автоматичної зміни, оскільки у такому випадку їх виникнення законодавча влада Польщі змушена буде відреагувати та «можливо» внести необхідні зміни до національної Конституції. Згідно з думкою Суду, процес європейської інтеграції заснований на Конституції Польщі, оскільки вступ має пряму правову основу у цьому акті, і будь-яка трансформація компетенції має бути зроблена згідно з цими правилами, які є суворішими ніж ті, що стосуються «звичайних» міжнародних угод [12].

Аналізуючи дане рішення КТП приходимо висновку, що він дотримується позиції, що Конституція Польщі користується абсолютною першістю, що пов'язано з її обов'язковою силою та застосуванням, і жодна з міжнародних угод, укладена Польщею, навіть затверджена референдумом, не може підірвати правові основи Конституції. У свою чергу, право ЄС утворює нову модель права, що не може бути пояснена за допомогою традиційних цілей монізму та дуалізму. Відносна автономність двох даних правопорядків, національного права Польщі та права ЄС не значить, що вони не впливають один на одного. Отже ця автономія не виключає можливість виникнення колізій між конституційними нормами та нормами ЄС. У випадку їх виникнення така колізія не може бути вирішена визнанням верховенства норм права ЄС просто за допомогою національних конституційних норм. Це не повинно призвести до їх нечинності таких національних норм а їх заміни нормами права ЄС або ж до обмеження у застосуванні такої норми у тих частинах, де не є імплементоване право ЄС. В такому випадку можливі такі варіанти вирішення даної ситуації:

- а) прийняти рішення про зміну норм конституції;
- б) внести зміни до норм права ЄС

в) вирішити, що Польща повинна вийти з складу ЄС. При цьому Конституційний Трибунал наголосив, що статті 66 та 68 Угоди Польщі про вступ означали обов'язок Польщі зробити все можливе, щоб «забезпечити відповідність майбутнього права ЄС»; а це вилось «в обов'язок тлумачити існуюче законодавство таким чином, щоб забезпечити найкращий можливий рівень такої сумісності» [13, р. 566]. Отже рішення КТП продемонстрували підтримку принципу верховенства права ЄС шляхом можливості внесення змін як у національні закони так і у положення Конституції Польщі як засобу вирішення колізій, що мали місце в даній ситуації. Можна стверджувати, що Польща специфічно прийняла верховенство права ЄС по відношенню до її конституційних норм.

На основі аналізу та дослідження вищезгаданих рішень конституційних судів держав-членів ЄС приходимо до висновку, що конституційні суди надаватимуть перевагу

своїм конституційним положенням лише якщо такі положення будуть чіткими та дійсно специфічними і якщо вони відображатимуть істотні конституційні зобов'язання. Однак в будь-якому випадку для того, щоб зберегти узгодженість права ЄС та національного права держав-членів необхідно внести зміни до національних конституцій або забезпечити вихід таких держав-членів з складу ЄС коли вони відмовляються здійснити дану процедуру. В цілому національні конституційні суди держав-членів ЄС ідуть на компроміси та подекуди обходять конфлікти між правом ЄС та національними конституціями, оскільки вони скоріше є символічними, аніж реальними. По суті національні конституційні суди говорять про виняткове верховенство національних конституцій без відкритого заперечення верховенства права ЄС.

### Список використаних джерел

1. Decision Pl. of 8 March 2006, ÚS 50/04 («Sugar Quota II»), no. 154/2006 Coll. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usoud.cz/file/2274>.
2. Decision Pl. of 26 November 2008, PL. ÚS 19/08 : TREATY OF LISBON I, para. 109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.concourt.cz/clanek/pl-19-08>.
3. Decision Supreme Court of Estonia No. 3-4-1-1-05 of 19 April 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nc.ee>.
4. Cases C-10/97 to C-22/97 «Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 and other» // European Court Reports. – 1998. – P. 1-6307.
5. Decision Supreme Court of Estonia No 3-4-1-3-06 of 11 May 2006, para 12; 19-21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nc.ee/?id=663>.
6. Mestmäcker E.-J. On the Legitimacy of European law / Mestmäcker Earnst-Joachim // *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Recht*. – 1994. – № 58. – P.615-636.
7. Конституція Республіки Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
8. Polish Constitutional Tribunal, Judgment of 27 April 2005, №. P1/05, on the Constitutionality of the European Arrest Warrant National Implementation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trybunal.gov.pl>.
9. Biernat S. «European» rulings of Polish courts prior to accession to the European Union / S. Biernat, 1 (14) *The Polish Foreign Affairs Digest*. – 2005. – P. 127-149.
10. Komárek J. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: Contrapunctual Principles in Disharmony [Електронний ресурс] / J. Komárek // Jean Monnet Working Paper 10/05 NYU School of Law. – New York. – Режим доступу: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/05/051001.pdf>.
11. Kaleda S. L. Immediate Effect of Community Law in the New Member States: Is there a Place for a Consistent Doctrine? / S. L. Kaleda // *European Law Journal*. – 2004. – Vol 10. – № 1. – P. 102-122.
12. Polish Constitutional Tribunal, Judgment of 11th May 2005, № 18/04 Polands membership in the European Union (The Accession Treaty) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trybunal.gov.pl>.
13. Kühn Z., The Application of European Law in the New Member States : Several (Early) Predictions / Z.Kühn // *German Law Journal*. 2005. – Vol. 6. – S. 563–582.