

СУЧАСНА СИСТЕМА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

*Муравйов В.І., * Шпакович О.М.***

ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ СПІВПРАЦІ МІЖ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ І УКРАЇНОЮ В СФЕРІ ПРОСТОРУ СВОБОДИ БЕЗПЕКИ І ПРАВОСУДДЯ

Одним з пріоритетних напрямків діяльності Європейського союзу (ЄС) є поступове формування простору свободи, безпеки і правосуддя (ПСБП). Створення такого простору є складним завданням, оскільки він має внутрішній і зовнішній аспекти і вимагає гармонійного розвитку усіх його трьох складових (свободи, безпеки і правосуддя). Сюди також додається міжопорний елемент, тобто існування норм, які регулюють цю сферу в межах першої (Європейське співтовариство) і третьої (співробітництво у сфері охорони порядку і правосуддя у кримінальних справах – СОППКС) опор з залученням певних елементів простору до другої опори при регулюванні зовнішніх зносин ЄС (спільна зовнішня політика і політика безпеки – СЗППБ). Звідси використання цілої низки різних за своєю юридичною природою правових інструментів для регулювання усіх цих аспектів функціонування ПСБП.

З'ясування особливостей формування і функціонування ПСБП стає актуальним для української науки права Європейського союзу у зв'язку з включенням до Плану дій Україна – Євросоюз положень щодо залучення України до окремих елементів цього простору; укладанням між Україною і ЄС угоди про асоціацію, яка передбачатиме поступове входження України до ПСБП; пошуком оптимальних шляхів співпраці між Україною і ЄС.

В українській літературі з права ЄС вивчення правового регулювання ПСБП і, особливо, зовнішніх аспектів його функціонування тільки починається.

Завданнями цієї статті є виявлення особливостей правового регулювання ПСБП, дослідження впливу ПСБП на інші політики ЄС, визначення місця складових ПСБП у регулюванні відносин з Україною.

Створення ПСБП як самостійного напрямку діяльності ЄС почалося після набуття чинності Маастрихтським договором про Європейський союз у 1993 р. З самого початку свого формування ПСБП був тісно пов'язаний з співпрацею держав-членів у сфері юстиції і внутрішніх справ (СЮВС), яка становила третю опору ЄС. Після підписання Амстердамських договорів ПСБП опинився у двох опорах – першій (розділ IV Договору про заснування Європейського співтовариства) і третій (розділ VI Договору про Європейський союз). Лісабонські договори про Європейський союз (ДЕС) і функціонування Європейського союзу (ДФЄС) передбачають ліквідацію трьох опор і включення ПСБП у розділ V ДФЄС.

* доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

** кандидат юридичних наук, доцент, докторант Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Важливими імпульсами для створення і розвитку ПСБП стали рішення Європейської ради у Тампері у 1999 р., Фейре у 2000 р. і Копенгагені у 2004 р.

ПСБП охоплює спеціальні сфери правового регулювання, які стосуються прикордонного контролю, надання притулку, імміграції, співпраці судів з цивільних справ, співпраці судів з кримінальних справ, співпраці поліцейських органів. Кожна з цих сфер має свої особливості правового регулювання.

Функціонування ПСБП базується на повазі до основних прав і різних правових систем та традицій держав-членів.

Безпекова складова ПСБП спрямована на створення умов для досягнення високого рівня безпеки шляхом ухвалення заходів щодо подолання злочинності, расизму, ксенофобії, заходів з координації і співпраці поліцейських судових, і інших компетентних органів, а також шляхом взаємного визнання судових рішень у кримінальних і цивільних справах.

В межах Ради з метою забезпечення розвитку оперативної співпраці з питань внутрішньої безпеки створений постійний комітет.

Співпраця на рівні Союзу не заважає державам-членам вживати заходів з підтримки громадського порядку і охорони внутрішньої безпеки.

Крім того, держави-члени можуть запроваджувати під власну відповідальність інші форми співпраці між компетентними службами своїх відомств з метою забезпечення національної безпеки.

Передбачається також адміністративна співпраця між компетентними службами держав-членів, а також співпраця таких служб з Комісією.

З метою боротьби з тероризмом Європейський парламент і Рада можуть вживати адміністративні заходи щодо пересування капіталів і платежів, які включають замороження фондів, фінансових активів чи економічних доходів, що належать фізичним і юридичним особам, групам чи недержавним утворенням.

Головними складовими простору свободи є усунення контролю щодо осіб на внутрішніх кордонах і спільна політика з питань контролю за зовнішнім кордоном ЄС, надання притулку, імміграції.

При перетині зовнішніх кордонів контроль здійснюється лише по відношенню до громадян третіх країн. Його доповнює інтегрована система управління зовнішніми кордонами (ІСУЗК). Вона являє собою автоматизовану систему.

Союз також здійснює спільну політику щодо віз та інших документів, які необхідно мати при собі не громадянам держава-членів при в'їзді до ЄС, а також умов, на яких такі особи можуть пересуватися в Союзі під час свого короткострокового перебування у ньому.

Після перетину зовнішніх кордонів Союзу на законних підставах пресування в межах ЄС громадян третіх країн здійснюється за відсутності стосовно них контролю незалежно від їх громадянства.

Спільна політика по відношенню до громадян третіх країн здійснюється також стосовно надання притулку, забезпечення додаткового захисту і тимчасового захисту усім тим, хто його потребує. При цьому держави-члени мають дотримуватися принципу не висилання. Така політика не має суперечити Женевській конвенції 1951 р. і Протоколу 1967 р. про статус біженців і іншим міжнародно-правовим документам. Союз співпрацює з третіми країнами у цій сфері.

Спільна імміграційна політика ЄС спрямована на управління міграцією, запобігання незаконній міграції і торгівлі людьми. Основними правовими інструментами її здійснення є постанови інститутів ЄС у цій сфері. Їх можуть доповнювати міжнародні угоди з третіми країнами щодо реадмісії осіб у країні походження і країні відправлення громадян третіх

країн, які не відповідають умовам в'їзду, перебування і проживання на території держав-членів ЄС.

Співпраця судів у цивільних справах базується на взаємному визнанні судових і позасудових рішень. Підставою для такої співпраці є транскордонні наслідки таких рішень. Не виключається також гармонізація законодавчих і нормативних актів держав-членів. Співпраця судів у цивільних справах включає визнання і виконання між державами-членами судових і поза судових рішень; транскордонне оповіщення щодо судових і позасудових актах; сумісність правил, які діють у державах-членах у сфері конфлікту законів і юрисдикцій; співпрацю у сфері отримання доказів; ефективний доступ до правосуддя; усунення перешкод для нормального застосування процедур у цивільних справах шляхом сприяння, за необхідності, сумісності цивільно-процесуальних норм, які діють у державах-членах, тощо.

Співпраця судів у кримінальних справах базується на взаємному визнанні вироків і судових рішень. Вона включає зближення законодавчих і нормативних актів держав-членів. Заходи, ухвалені в цій сфері, спрямовані на встановлення правил і процедур з метою забезпечення визнання в Союзі будь-яких форм вироків і судових рішень; запобігання і вирішення конфліктів юрисдикцій між державами-членами; співпрацю між судовими і еквівалентними органами держав-членів в межах кримінального переслідування і виконання рішень.

З метою гармонізації законодавства держав-членів інститути Союзу ухвалюють мінімальні правила, які стосуються взаємної допустимості доказів, прав осіб у кримінальному процесі, прав жертв злочинності тощо. Держави-члени можуть встановлювати більш високий рівень захисту.

Мінімальні правила ухвалюються також з метою визначення кримінальних правопорушень і запровадження санкцій у сферах особливо тяжкої злочинності з транскордонними масштабами, які впливають з характеру чи наслідків правопорушень або необхідності спільної боротьби з ними. До таких сфер злочинності належать тероризм, торгівля людьми, сексуальна експлуатація жінок і дітей, незаконна торгівля наркотичними засобами, незаконна торгівля зброєю, відмивання грошей, корупція, підробка засобів платежу, злочини у сфері комп'ютерної інформації, організована злочинність.

Формами актів, які закріплюють мінімальні стандарти, є директиви.

Координація співпраці національних органів, які відповідають за здійснення розслідувань і кримінальне переслідування щодо фактів тяжкої злочинності транскордонного характеру чи необхідності здійснення кримінального переслідування спільними зусиллями, виходячи з операцій, здійснюваних органами держав-членів і Європол, покладена на Євроюст.

Євроюст був створений згідно з рішенням 2002/187 від 28 лютого 2002 р. з метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю. До його складу входять прокурори, магістрати і інші посадові особи у подібному статусі з кожної держави-члена. Завдання Євроюсту полягають у порушенні кримінальних розслідувань, зверненні з пропозиціями щодо порушення кримінальних переслідувань з боку національних органів стосовно фактів злочинних діянь, координації розслідувань і переслідувань, посилення судової співпраці включно з співпрацею з Європейською судовою мережею.

Співпраця поліцій охоплює поліцейські, митні та інші спеціалізовані каральні служби держав-членів з метою попередження і виявів кримінальних правопорушень і здійснюваних щодо них розслідувань.

В межах цієї співпраці інститути ЄС можуть вживати такі заходи, як збирання і обмін інформацією; підготовка і обмін кадрами, спільні слідчі заходи щодо виявлення тяжких форм організованої злочинності тощо.

Державам-членам дозволяється запроваджувати посилену співпрацю у цій сфері.

Координацію співпраці поліцейських органів здійснює Європейське поліцейське відомство (Європол). Цей орган був створений на основі Конвенції на базі статті 3 Договору про Євросоюз у 1998 р. Європол має статус юридичної особи. Він може укласти міжнародні угоди (ст. 26 Конвенції). Співробітники Європолу не є службовцями держав-членів і діють незалежно від них. Європол також має свій власний бюджет, який формується за рахунок внесків держав-членів (ст. 35 Конвенції).

У державах-членах діють національні відділи зв'язку з Європолом, куди входять державні службовці цих держав. Вони виконують функції зв'язкових між Європолом і компетентними службами держав-членів. Крім того при штаб-квартирі Європолу у Гаазі працюють на постійній основі спеціальні службові особи від держав-членів, які зветься офіцерами зв'язку. Вони представляють національні відділи зв'язку і відповідають за обмін інформацією між Європолом і відділами зв'язку у своїх державах. Комп'ютерну обробку зібраної і отриманої від національних відділів зв'язку інформації здійснює автоматизована система для збору, обробки і передачі інформації, яка знаходиться у штаб-квартирі Європолу. Офіцери зв'язку мають доступ до цієї системи.

Призначення Європолу полягає у посиленні ефективності діяльності поліцейських органів і інших каральних служб держав-членів у запобіганні і протидії тяжкій злочинності транскордонного характеру, тероризму і форм злочинності, яка посягає на здійснення політик Союзу. До категорій тяжких форм злочинності, протидія яким вимагає спільних зусиль, відноситься діяльність організованих груп чи злочинних організацій, яка посягає на інтереси кількох держав-членів чи Союзу і боротьба з якою вимагає спільних зусиль держав-членів.

До переліку злочинних діянь, протидія яким входить до сфери компетенції Європолу, належать незаконна торгівля наркотичними засобами, торгівля ядерними і радіоактивними матеріалами, незаконна імміграція, торгівля людьми, тероризм, торгівля викраденими транспортними засобами, відмивання грошей, підробка засобів платежу тощо. Крім того до злочинних діянь також належать такі, які пов'язані з основними і здійснюються з метою підготовки, полегшення чи приховання згаданих злочинів.

Завдання Європолу включають збір, обробку і обмін інформацією, отриманої від органів держав-членів і третіх країн; координацію, організацію і проведення розслідувань і оперативних заходів, які здійснюються разом з компетентними органами держав-членів, і, за необхідності з Євроюстом. З цією метою можуть створюватися слідчі бригади. Вони можуть діяти на території держави-члена тільки на основі домовленостей і у взаємозв'язку з її органами. Примусові дії можуть здійснюватися тільки компетентними національними органами.

Зовнішній аспект ПСБП не є самостійним напрямком діяльності Союзу і не має власних зовнішньополітичних цілей. На практиці він тісно пов'язаний як з реалізацією завдань, які стосуються внутрішнього аспекту функціонування самого простору, так й зі здійсненням окремих напрямків зовнішньої політики ЄС. Проте у цьому співвідношенні переважає друга складова. Зокрема, ПСБП є складовою політики розширення, процесу стабілізації і асоціації балканських країн, європейської політики сусідства, політики управління кризами тощо. Він також тісно пов'язаний зі Спільною зовнішньою політикою і політикою безпеки (СЗППБ), Європейською політикою у сфері безпеки і оборони (ЄПБО), стратегією європейської безпеки, співпрацею з підтримки розвитку, виконанням завдань у зовнішньоекономічній і торговельній сферах. Такий зв'язок проявляється у тому, що усі ці політики ЄС забезпечують політичний і інституційний контекст для розвитку зовнішніх напрямків функціонування ПСБП і тим самим досягнення загальних завдань простору. Це стосується, насамперед, таких цілей ПСБП, як усунення контролю на внут-

рішніх кордонах, спільної політики надання притулку, імміграції, зовнішніх кордонів, високого рівня безпеки, справедливого відношення до громадян третіх країн, доступу до правосуддя і поваги до основних прав.

Компетенція ЄС у зовнішній сфері ПСБП є чітко визначеною і дорозумілою. Чітко визначена зовнішня компетенція стосується укладання міжнародних угод (ст. 38 Договору про Євросоюз). На її основі укладаються угоди про екстрадицію і взаємодопомогу у кримінальних справах. Крім того для включення окремих аспектів ПСБП у міжнародні угоди Співтовариства базується на компетенції, закріпленої у відповідних положеннях актів права Євросоюзу. Йдеться про надання Загальної системи преференцій країнам, що розвиваються, у разі дотримання ними положень конвенцій щодо боротьби проти корупції і наркоторгівлі, положення щодо протидії тероризму у Угоді про партнерство між країнами Африки, Карибського басейну і Тихого океану, з одного боку, і ЄС і його державами-членами, - з іншого, положення стосовно юстиції і внутрішніх справ у угодах про стабілізацію і асоціацію з Балканськими країнами.

Дорозуміла компетенція визнана Судом ЄС, який у кваліфікованій думці I/2003 від 7 лютого 2006 р. визнав, що у разі закріплення в праві ЄС внутрішніх повноважень з метою виконання спеціальних завдань, Співтовариство має компетенцію брати на себе міжнародні зобов'язання з метою виконання таких завдань навіть у випадку відсутності відповідних чітко визначених положень. Прикладами реалізації такої зовнішньої компетенції у сфері ПСБП, яка базується на внутрішньому законодавстві ЄС, є угода щодо полегшення візового режиму з Україною 2007 р., певні аспекти надання притулку.

Ще однією правовою основою для визначення дорозумілої зовнішньої компетенції у сфері ПСБП є принцип корисності (*effet utile*). Він застосовується для встановлення дорозумілих повноважень необхідних для досягнення визначених завдань. Зокрема, завдання стосовно формування ПСБП (ст. 61 ДЗЄС) разом з повноваженнями щодо ухвалення заходів у сфері імміграційної політики (ст. 63.3 ДЗЄС) можуть бути використані для в якості правової основи для укладання угод про реадмісію.

Лісабонський договір про Євросоюз чітко визначив зовнішню компетенцію Союзу у сфері укладання угод про реадмісію (ст. 79.3), запровадження спільної європейської системи надання притулку, партнерства і співпраці з третіми країнами стосовно управління напливом людей, які вимагають надання притулку чи додаткового або тимчасового захисту. У інших випадках зовнішня діяльність у сфері ПСБП базується на дорозумілій компетенції згідно зі ст. 216.1.

Для реалізації положень ПСБП використовуються різні правові інструменти, які застосовуються в межах трьох опор Союзу. В межах першої опори це можуть бути регламенти, директиви, рішення; в межах другої опори – спільні дії, спільні позиції, міжнародні угоди; в межах третьої опори – спільні позиції, рішення, рамкові рішення. Такі інструменти застосовуються на підставі базових положень і цілей відповідних опор.

Лісабонські договори не мають за мету створення автономної зовнішньої політики для ПСБП. Це може означати, що діяльність Союзу у цій сфері спрямована на формування такого простору для самого ЄС, а не на розповсюдження ПСБП на треті країни.

Література:

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. – Brussels, 15 April 2008.
2. Cremona M. EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective. EUI WP Law 2008/24. – 31 p.