

М.І. ПАШКОВСЬКИЙ

доцент кафедри кримінального процесу Одеської національної юридичної академії, кандидат юридичних наук

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ЄС: ВІД ПАРИЗЬКОЇ УГОДИ ДО ЛІСАБОНУ

На момент заснування Європейських співтовариств вони переслідували переважно економічні цілі і кримінальне право не відіграло жодної ролі. Однак ситуація змінилася з утворенням спільного ринку і необхідністю його захисту від злочинних посягань та особливо ускладнилася з утворенням Євросоюзу як наднаціонального суб'єкту, який має власні органи та інститути, бюджет тощо, враховуючи розростання транснаціональної організованої злочинності. Незважаючи на те, що як такої прямої кримінальної юрисдикції (ні законодавчої, ні судової, ні виконавчої) Євросоюз не має, він не позбавлений можливості непрямого регулювання кримінально-правових відносин та здібності визначати у зв'язку з цим певні зобов'язання держав-членів ЄС.

Використання поняття «кримінальне право ЄС» є умовним. Пояснюється це тим, що власне як такого кримінального права ЄС у традиційному розумінні (як системи юридичних норм, якими встановлюються засади кримінальної відповідальності, види злочинів та покарання за їх вчинення¹) на цей момент не існує і існувати не може, а мова може вестися лише про вид т. зв. транснаціонального кримінального права – системи міжнародно-правових норм, спрямованих на регламентацію кримінально-правових питань національної кримінальної юрисдикції і екстрадиції, а також на гармонізацію криміналізації найбільш значимих у правовому просторі ЄС правопорушень і встановлення співрозмірних та ефективних кримінальних санкцій². Крім того, кримінальне право ЄС натепер охоплює і питання т. зв. транснаціонального кримінально-процесуального права – наднаціональних правових норм, що регламентують: а) співробітництво органів юстиції та поліції з питань провадження у кримінальних справах, б) оптимізацію функціонування національних правоохоронних та судових систем і забезпечення гарантій прав людини в кримінальному судочинстві³.

Таким чином, кримінальне право ЄС не є внутрішньодержавним кримінальним правом, а виступає одним з видів регіонального транснаціонального кримінального права в матеріально-правовому та процесуальному сенсі.

¹ Музика А.А. Стаття «Кримінальне право» / А.А. Музика / Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 2001. — С. 400.

² Див.: Зелінська Н.А. Международные преступления и международная преступность : монография / Н.А. Зелінська. — О., 2006. — С. 16-17.

³ Там же.

Зважаючи на те, що відповідно до ДЄС Європейський Союз діє як єдина інституційна структура, яка об'єднує три т. зв. «опори»: Співтовариства, спільну зовнішню політику та безпеку (СЗПБ), співпрацю поліцій і судів у кримінальній сфері, існує позиція про виділення двох рівнів прояву кримінального права ЄС:

1) гармонізації положень кримінального права правовими засобами першої опори (через застосування принципу лояльної співпраці та за допомогою регламентів і директив);

2) механізмів, інститутів міжурядової співпраці держав-членів ЄС з питань кримінального права і процесу¹. Зокрема, ст. 29 ДЄС передбачає здійснення заходів, спрямованих на: тіснішу співпрацю поліцейських, митних та інших компетентних органів держав-членів, безпосередню чи через Європейське поліцейське відомство (Європол); тіснішу співпрацю судових та інших компетентних органів держав-членів, зокрема через Європейський підрозділ судової співпраці (Євроюст); зближення, в разі потреби, норм кримінального права держав-членів.

Дослідники відзначають неоднорідність кримінального права ЄС та виділяють такі його складові:

1) адміністративно-кримінальне право ЄС (заборони права ЄС і процесуальні правила, що за формально-правовими і політичними, але не сутнісними причинами називаються «адміністративно-правовими», а не «кримінально-правовими»);

2) норми права ЄС, що стосуються кримінального права і процесу, які переважно вимагають від національних кримінально-правових систем здійснювати заходи певним чином;

3) кримінально-процесуальне право ЄС – система норм права ЄС, що визначає стандарти провадження у кримінальних справах та статус окремих його суб'єктів (тобто застосування кримінального чи кримінально-процесуального права на національному рівні), регламентує судове (процесуальне) співробітництво у кримінальних справах шляхом надання правової допомоги у розслідуванні або судовому розгляді кримінальних справ, виконання кримінально-процесуальних рішень;

4) проект норм єдиного європейського кримінального права (Corpus Juris)².

На час створення Європейських співтовариств (Договір про Європейське Співтовариство вугілля і сталі 1951 р., Договір про Європейське Економічне товариство 1957 р., Договір про Європейське Співтовариство з атомної енергії 1957 р.) питання, що стосувалися сфери кримінальної юстиції (кримінального права, кримінального процесу, кримінально-виконавчого права) не поставали, у зв'язку з виключно економічним інтересом у існуванні вказаних Співтовариств. Однак з часом виключно економічні цілі Європейських Співтовариств

¹ Див.: Кареклас С. Кримінальне право ЄС : навчальний посібник / С. Кареклас. — О., 2004. — С. 25-26.

² Див.: Жданов Ю.Н. Европейское уголовное право. Перспективы развития / Ю.Н. Жданов, Е.С. Лаговская. — М., 2001. — С. 47.

еволюціонували. Фактором, що негативно вплинув на зростання транснаціональної злочинності і загострив проблему забезпечення внутрішньої безпеки (особливо на етапі прийняття нових членів ЄС), стала нова правова природа Європейського Союзу, заснована на свободі пересування товарів, осіб, послуг, капіталу, єдине громадянство.

Співробітництво держав у сфері кримінального права на теренах сучасного Європейського Союзу пройшло ряд етапів.

Перший етап охоплює 50-70-ті роки ХХ століття. Він пов'язаний зі створенням внутрішнього ринку без кордонів на підставі установчих договорів та посиленням транснаціональної злочинності, яка швидко відреагувала на нові можливості. Укладений в 1957 р. ДЄЕС не містив будь-яких положень про співробітництво держав-членів Співтовариства у сфері юстиції та внутрішніх справ. Об'єднана Європа задовольнялася існуючими в межах Ради Європи механізмами співпраці у кримінально-правовій сфері.

Багатосторонні спеціальні конвенції щодо співробітництва у кримінально-правовій сфері, укладені державами під егідою Ради Європи (про видачу правопорушників від 13.12.1957 р., про взаємодопомогу у кримінальних справах від 20.04.1959 р., про міжнародну дійсність кримінальних вироків від 28.05.1970 р., про передачу провадження у кримінальних справах від 15.05.1972 р., про боротьбу з тероризмом від 27.01.1977 р. та інш.), уніфікували існуючі у той період міжнародно-правові напрями та форми протидії злочинності.

Співробітництво з питань безпеки посилилося з формуванням у 1970 р. інституціонального механізму – Європейського політичного співробітництва, який був створений, головним чином, з метою координації зовнішньої політики та безпеки членів Співтовариств. Мюнхенська трагедія 1972 р. позначила необхідність об'єднання їх внутрішніх політик у сфері юстиції та внутрішніх справ. Під час Європейської ради на вищому рівні 1-2 травня 1975 р. було прийнято рішення про створення групи TREVI як міжурядової наради з участю посадових осіб міністерств юстиції і внутрішніх справ держав Європейського Співтовариства для координації контртерористичних заходів. З часом її функції були розширені і розповсюджені на регулювання імміграції, візову політику, прикордонний контроль, протидію розповсюдженню наркотиків в ЄЕС¹.

Другий етап (80-ті початок 90-х років ХХ століття) пов'язується з курсом на координацію політики у галузі внутрішніх справ, зокрема із створення т. зв. шенгенського простору. 14 червня 1985 р. уряди п'яти держав (Бельгії, Люксембургу, Нідерландів, Франції та Німеччини) підписали Угоду про поступове скасування перевірок на спільних кордонах (т. зв. «Шенгенську угоду»). Вказаний документ встановив необхідність забезпечення гармонізації законодавства держав-учасниць у сфері попередження злочинів та розшуку злочин-

¹ Назва групи пов'язується з її предметом діяльності – протидії тероризму, радикалізму, екстремізму та міжнародній злочинності (Terroisme, Radicalisme, Extrimisme et Violence Internationale), хоча на думку окремих авторів, назву TREVI група отримала через те, що перші засідання на рівні вищих посадових осіб були проведені в Римі поблизу фонтану Треві та ще й під головуванням голландця Фонтейна (Fonteyjn – англ. фонтан). Ця група припинила своє існування у зв'язку з її включенням до т.зв. третьої опори Європейського Союзу Маастрихським договором (ДЄС).

ців, застосування угод про процедуру видачі та здійснення боротьби зі злочинністю шляхом надання поліцейським права переслідування за допомогою механізмів комунікації та міжнародної правової допомоги. Пізніше вказаними країнами було укладено вже міжнародний договір – Конвенцію про застосування Шенгенської угоди від 14.05.1985 р. про поступове скасування перевірок на спільних кордонах.

Крім того, в цей період створюється Європейський комітет з боротьби з наркотиками (CELAD)¹ та спеціальна група з проблем імміграції (*Ad hoc Immigration Group of Senior Officials*).

Досягнення з питань співробітництва у боротьбі з тероризмом, злочинністю були узагальнені в ЄЄА (Єдиному Європейському акті) та додані до нього Політичній декларації у 1986 р. Незважаючи на те, що ЄЄА чітко не визначав коло осіб, які мають право на свободу пересування, методи та гарантії забезпечення такої свободи незважаючи на те, що співпраця залишалася на міжурядовому рівні, важливим було те, що держави ЄЕС заявили про свій намір виробити спільний підхід до юстиції та внутрішніх справ. Важливим наступним кроком стала *Дублінська конвенція 1990 р.*, метою якої було усунення суперечливого вирішення державами Співтовариства питання про надання політичного притулку.

Разом з тим, відсутність чіткого розмежування компетенції наднаціональних органів Співтовариств і держав-членів з питань співпраці у внутрішніх справах та юстиції спричиняла виникнення конфліктів та ускладнення співпраці. На саміті в Люксембурзі в червні 1991 р. канцлер Німеччини Г. Коль вперше чітко сформулював ідею «комунітаризації» політики імміграції та надання політичного притулку, закликавши Раду розробити програму співпраці в галузі внутрішніх справ і правосуддя.

Маастрихтським договором 1992 року, з яким пов'язується **третій етап** розвитку кримінального права ЄС, не лише сформував триопорну структуру ЄС, але й визначив основні положення співробітництва між членами ЄС у галузі внутрішніх справ та юстиції, до яких було віднесено: політику надання політичного притулку; контроль над зовнішніми кордонами Союзу; імміграційну політику; митне співробітництво; співробітництво з питань цивільного та кримінального судочинства; співробітництво поліцейських служб та створення Європолу.

З часом стала очевидною необхідність комунітаризації частини третьої опори ЄС та передачі її положень до сфери компетенції Співтовариства. На Міжурядовій конференції 1996-1997 рр., з якою пов'язується початок **четвертого етапу**, було запропоновано «комунітаризувати» такі сфери внутрішніх справ і юстиції як надання політичного притулку, імміграція та охорона спільних кордонів, співробітництво у цивільних справах. Головним надбанням конференції стала пропозиція створити Європейський простір свободи, безпеки

¹ Поряд зі створеною під егідою Ради Європи групою Помпиду (1971 р.) здійснював координацію держав-членів ЄЕС з законодавчого обмеження обігу наркотиків. Буль замінений в 1997 році Horizontal Drugs Group (HDG) of the Council.

і правосуддя (European Area of Freedom, Security and Justice)☒, що обумовило укладання у 1997 р. Амстердамського договору.

Амстердамський договір повністю змінив Розділ VI Маастрихтського договору. Предмет третьої опори, що охоплював співробітництво в галузі юстиції та внутрішніх справ (JHA – Justice and Home Affairs), було звужено до Співробітництва судових і поліцейських органів у кримінальних справах (PJCC – Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters), залишивши міжурядовий метод співробітництва. Таким чином, передбачалося тісне співробітництво поліцейських сил, а також судових і митних органів. Розширено було поняття поліцейського співробітництва, в тому числі шляхом надання Європейському поліцейському відомству повноважень, що дозволяли йому проводити та координувати розслідування конкретних справ, розробляти методику надання допомоги національним поліцейським органам у розслідуванні злочинів, вчинених організованими злочинними угруповуваннями.

Амстердамським договором зближення норм кримінального права і процесу держав-членів ЄС було вирішено здійснювати в межах Ради ЄС. Основними юридичними інструментами третьої опори ЄС було визначено *рішення* (decision) та *рамкові рішення* (framework decision), спрямовані на зближення законодавства держав-членів ЄС, *спільні позиції* (joint position)¹, які визначають підхід Ради до вирішення певного питання, та *конвенції* (convention), які носять рекомендаційний характер, які на відміну від інструментів першої опори (рішень, директив і регламентів) були менш ефективними. Так, спільні позиції не є обов'язковими до виконання, рамкові рішення не мають прямої дії, а для набуття сили конвенцією необхідна її ратифікація щонайменш вісьмома державами-членами ЄС.

Рада міністрів внутрішніх справ і юстиції уповноважувалася протягом п'яти років перейти від одностайності у вирішенні питань внутрішніх справ до принципу кваліфікованої більшості; до договору було включено Протокол про інтеграцію шенгенських правил до права Співтовариства і Протокол про порядок надання політичного притулку в ЄС громадянам держав-членів ЄС. До першої опори (до компетенції Співтовариства) було віднесено положення про вільне пересування громадян, імміграцію і політичний притулок, співробітництво у цивільних справах.

Амстердамським договором було запроваджено принцип поглибленого співробітництва у сферах, що залишилися у компетенції держав, однак не було визначено механізм його реалізації.

Таким чином, основоположною метою вже Європейського Союзу відповідно до ст. ст. 2, 29 ДЄС стало формування простору свободи, безпеки і правосуддя. Ідея Європейського простору свободи, безпеки та правосуддя має на увазі створення в рамках Європейського Союзу території без внутрішніх кордонів, в межах якої громадяни могли б вільно пересуватися в умовах повної безпеки. У розглянутому контексті в поняття «свобода» входить свобода

¹ Крім того, Маастрихський договір передбачав для регулювання питань третьої опори юридично необов'язкові спільні позиції (joint position), резолюції та і рекомендації.

пересування громадян, імміграція, надання притулку; в поняття «безпека» – забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки (боротьба з організованою злочинністю, тероризмом, торгівлею наркотиками і т. д.); поняття «правосуддя» – здійснення тісної взаємодії та правової допомоги у цивільних і кримінальних справах¹.

Для виконання пріоритетного завдання ЄС – встановлення європейського простору свободи, безпеки і правосуддя на саміті у Відні в грудні 1998 р. було прийнято План дій. Віденський план дій розвинув концепцію «європейського простору»: основні її принципи – свобода, безпека і правосуддя – тісно взаємопов'язані між собою: громадяни можуть у повній мірі користуватися свободою пересування лише у тому випадку, коли вони почувають себе у безпеці, тобто знаходяться під захистом поліції і судів незалежно від того, в якій країні вони перебувають².

Ключовим у розвитку кримінального права ЄС став **п'ятий етап**, започаткований позачерговим самітом Європейського Союзу у фінському місті Тампере, який відбувся 15-16 жовтня 1999 р. Надбанням Тамперського саміту було формулювання Європейського кримінально-правового простору, який змінив уявлення про державний суверенітет. Незважаючи на те, що Європейський Союз не має власної території (нею володіють лише держави-члени ЄС), тим не менш створюється єдиний правовий простір – простір «свободи, безпеки і справедливості». Таким чином, як тільки рішення набуває законної сили на території однієї з держав-членів Євросоюзу згідно її праву, це рішення безпосередньо набуває законної сили на всьому просторі ЄС.

За результатами дискусій саміт прийняв «Висновки» (відомі ще як «Віхи Тампере»)³, в яких були сформульовані пріоритетні напрями діяльності: імміграційна політика та надання політичного притулку; створення європейського правового простору (зокрема, покращення доступу до правосуддя в Європі, ствердження принципу взаємного визнання судових рішень; суттєве зближення цивільного права); посилення боротьби із злочинністю (шляхом попередження злочинності на рівні ЄС; активізації співробітництва у боротьбі зі злочинністю; вжиття спеціальних заходів по протидії відмиванню «брудних» грошей⁴) тощо.

¹ Войников В.В. От европейского пространства свободы, безопасности и правосудия к общему пространству на уровне Россия – ЕС / В.В. Войников // Эволюция политической и правовой культуры России. Региональные особенности и влияние европейского фактора / Отв. ред. Б.Н. Ковалев, Е.А. Макарова; НовГУ им. Ярослава Мудрого. Ч. 2. Влияние европейского фактора на процессы реформирования постсоциалистических государств. – Великий Новгород, 2006. – С. 36.

² Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы / О.Ю. Потемкина. – М., 2002. – С. 12

³ Tampere Summit Conclusions, 15-16 October 1999 // <http://www.statewatch.org/news/2003/sep/tamp.htm>

⁴ Зокрема, Європейська рада закликала Раду та Європейський парламент прийняти як найшвидше переглянутий проект директиви про відмивання грошей; поліпшити та прискорити обмін інформацією між існуючими підрозділами фінансової розвідки (при належному ставленні до захисту даних, прозорості фінансових операцій та власності юридичних осіб); надання повноважень судовій владі та підрозділам фінансової розвідки на отримання відповідної інформації, необхідної для розслідування «відмивання» грошей незалежно від вимог збереження таємниці, що стосуються банківської та інших видів комерційної діяльності, за умови судового контролю.

Для реалізації вказаних пріоритетних напрямів було розроблено спеціальний «розклад Тампере» (Tampere Scoreboard) по аналогії з графіком, якого притримувалися Співтовариства при виконанні плану створення Спільного ринку. Події 11 вересня 2001 року примусили держави-члени ЄС переглянути терміни виконання розкладу Тампере та реалізації заходів зі створення європейського простору свободи, безпеки і правосуддя. 17-21 вересня 2001 року було проведення позачерговий саміт ЄС в Брюсселі, на якому було затверджено Висновки та прийнято План дій з боротьби з тероризмом, який передбачав посилення поліцейського і судового співробітництва; розробку міжнародно-правової бази для антитерористичних дій; протидію фінансуванню терористичних організацій через директиву про відмивання грошей; посилення вимог до безпеки авіарейсів. На екстреному засіданні ради міністрів внутрішніх справ і юстиції були прийняті рішення про розширення мандату Європолу, початок роботи Євроюсту, запровадження європейського ордеру на арешт, сформульовано загальне визначення поняття тероризму та впорядковано санкції проти нього¹.

Ніццьким договором 2001 р. інститут поглибленого співробітництва було трансформовано: якщо щонайменш вісім держав-членів ЄС викажуть бажання інтенсивно співпрацювати у будь-якій сфері, вони це можуть зробити за погодженням з Радою, яка приймає рішення кваліфікованою більшістю. Одним з перших прикладів поглибленого співробітництва стало створення шенгенського простору. Крім того, була посилена співпраця у галузі правосуддя через заснування та діяльність Євроюсту.

У зв'язку з невдачею при ратифікації Договору про введення Конституції для Європи, підписаного 25 державами-членами ЄС 29.10.2004 р., учасниками ЄС було підписано 13.12.2007 р. Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз і Договір про заснування Європейського Співтовариства. Серед нововведень Лісабонського договору: відмова від триопорної системи ЄС та присвоєння цій регіональній організації статусу єдиної юридичної особи. Ратифікація Лісабонського договору створить нові можливості розвитку співробітництва держав-членів ЄС у сфері кримінальної юстиції, підсилить роль інститутів ЄС у цій області.

¹ Conclusions and Plan of action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001// http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf.