

ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ ПРОСТОРУ СВОБОДИ, БЕЗПЕКИ ТА ПРАВОСУДДЯ У РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглянуто та проаналізовано процес становлення та розвитку простору свободи, безпеки та правосуддя в межах Європейського Союзу. Також досліджується договірно-правова база співробітництва держав-членів ЄС у цій сфері.

This article reviews and analyzes the process of formation and development of the area of freedom, security and justice within the European Union. It also examines the contractual legal framework of cooperation by EU member states in this field.

Постановка проблеми. Процес становлення і розвитку інтеграції держав у рамках Європейського Союзу слід охарактеризувати як складний і тривалий шлях, який за своїм змістом включає кілька основних етапів. За час свого існування Європейські спільноти зазнали істотних змін як в кількісному, так і в якісному відношенні: з організацій, в межах яких розвивалися переважно господарські та економічні зв'язки, вони перетворилися на унікальне утворення нового типу, що характеризується розвитком співробітництва країн-членів у різних сферах суспільних відносин.

У сучасних умовах постійних геополітичних трансформацій та процесів, направлених на поглиблення політичної та правової інтеграції в ЄС, одним з ключових питань порядку денного Європейського Союзу є створення зони свободи, безпеки та правосуддя. Актуальність даної теми обумовлена також і тим, що концепція «європейського простору свободи, безпеки та правосуддя» є досить новою і тому вимагає ґрунтовного вивчення, передусім правового, з метою адаптації позитивного досвіду європейських держав для України.

Аналіз досліджень та публікацій. Унікальний правовий статус Європейського Союзу, його місце серед інших міжнародних міжурядових організацій, зростання числа країн-учасниць викликає великий інтерес вчених різних галузей науки до даного феномену. Досить ґрунтовний правовий аналіз концепції «простору свободи, безпеки та правосуддя» здійснено у дослідженнях європейських вчених. Серед авторів праць з даної проблематики – С. Пірс, Е. Денз, Е. Джилд, С. Харлоу, М. Андерсон, Д. Монар, Р. Морган, Д. Епейп, Д. Вайлер, О. Вайвер, В. Воллес, Х. Гребб та ін. Разом з тим, в українській науці європейського права питання, пов'язані з функціонуванням в Євросоюзі простору свободи, безпеки та правосуддя, висвітлені досить вузько. Наприклад, питання міжнародно-правових аспектів співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами ґрунтовно висвітлені у своїх працях Микієвич М. М., належну увагу питанням боротьби із злочинністю приділили Качка Т., Галеньська Л. Гнатівський М. М. досліджує проблеми становлення європейського правового простору. Проте комплексні дослідження історії співробітництва держав-членів ЄС в цій сфері не робилися, а також відсутнє широке і повне уявлення про механізми, які здійснюють боротьбу із транскордонною злочинністю в ЄС.

Мета дослідження. З огляду на актуальність зазначеної проблематики метою статті є розгляд еволюції співробітництва держав Європейського Союзу в сфері простору свободи, безпеки та правосуддя, а також аналіз установчих договорів ЄС та нормативно-правових актів інститутів ЄС, що стосуються розвитку співробітництва держав-членів з даного питання.

Виклад основного матеріалу. На початку ХХІ ст. перед країнами-учасницями Європейського Союзу постала низка проблем глобального характеру. Серед них, зокрема, такі :

- наднаціональний характер інтеграції стає викликом національній ідентичності та суверенності держав, оскільки встановлюється біполярна структура влади на європейському рівні, усередині якої інститути ЄС та держави-члени ділять повноваження;

- імміграція осіб у країни Європи з інших держав, а також нелегальне транспортування наркотиків, розповсюдження тероризму потребують адекватного підходу з боку Євросоюзу, здатності сприяти безпеці громадян у межах єдиного ринку, толерантно ставитись до прав вихідців із третіх країн, що легально проживають у країнах ЄС [1, с. 41–42].

Тема внутрішньої безпеки з'явилася на порядку денному європейської інтеграції досить пізно. Захист безпеки громадян традиційно вважався однією з головних функцій національної держави. Тому вести мову про співпрацю в цій галузі, а тим більше про передачу частини свого суверенітету на наднаціональний рівень, стало можливим лише після того, як з'ясувалося, що національні держави не можуть більше вирішувати ці проблеми ізольовано один від одного. В середині 70-х рр. була утворена група Треві (TREVI group) у складі міністрів внутрішніх справ держав-членів ЄС. Діяльність її обмежувалася протидією тероризму і будувалася на основі необов'язкового і малоефективного міжурядового співробітництва. Після того як був розроблений і почав здійснюватися з 1986 р. проект створення Єдиного внутрішнього ринку, з'явився ряд неформальних структур поза компетенцією Співтовариств. У сфері їх уваги опинилися в основному питання поступового скасування контролю на внутрішніх кордонах ЄС. Лише набувши чинності у 1993 р. Маастрихтський договір став юридичною основою для формування обов'язкового співробітництва держав ЄС у сфері внутрішніх справ та правосуддя, виділивши їх в «третю опору» [2].

Зрозуміло, завдання по створенню простору свободи, безпеки та правосуддя в контексті Європейського Союзу не могло виникнути спонтанно. Її появі на порядку денному в ЄС передували численні спроби різних груп країн узгодити свої дії з питань, пов'язаних зі свободою переміщення людей. Як приклади такої співпраці можна назвати Угоду про єдиний простір пересування між Великобританією та Ірландією 1949 р., Скандинавський паспортний союз 1954 р., Економічний союз Бенілюкс 1960. Важливу роль в координації дій держав по відношенню до біженців відводилася Дублінській конвенції 1990 р. про визначення держави, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку [3].

Важливим етапом розвитку співробітництва держав-членів Європейських Співтовариств у цій сфері, хоча й дещо опосередковано, стало укладання Шенгенських домовленостей, а саме: підписання 14 червня 1985 р. Бельгією, Францією, Німеччиною, Люксембургом та Нідерландами в м. Шенген (Франція) угоди, в якій держави-учасниці зобов'язалися поступово усунути контроль за пересуванням своїх громадян на спільних кордонах, а також підписання 19 червня 1990 р. Шенгенської конвенції про гарантії імплементації цих домовленостей (набула чинності 1995 р.) [4, с. 2].

Оскільки відкриття внутрішніх кордонів разом із припиненням митних перевірок могло призвести до зростання транскордонної злочинності, то з метою запобігання цьому Шенгенські угоди передбачили також розширення співробітництва між відповідними органами держав-учасниць. Зокрема, згідно зі статтею 9 Шенгенської угоди, сторони зобов'язалися підняти на якісно новий рівень співробітництво між митними та поліцейськими органами, перш за все, у сфері боротьби зі злочинністю [4, с. 3].

Маастрихтський договір, підписаний у 1992 р., сприяв формалізації мережі міжурядового співробітництва між національними міністерствами юстиції та внутрішніх справ, а також між відповідними національними органами в межах «третього стовпа». Розділ VI ДЄС, який складається із статей К1 - К9 охоплює сферу «співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ... з метою досягнення цілей Євросоюзу і, зокрема, забезпечення свободи переміщення людей». Об'єкт цього розділу має неоднорідний характер і визначений у статті К1 як такий, що охоплює: політику у сфері надання політичного притулку, правила контролю на зовнішніх кордонах, імміграційну політику та правила перебування на території ЄС громадян «третьох країн», боротьбу з наркоманією та зловживаннями в міжнародних масштабах, співробітництво в судовій сфері у громадянських та кримінальних справах, митне співробітництво та співробітництво правоохоронних органів «з метою запобігання та боротьби з тероризмом, незаконним обігом наркотиків та інших форм серйозних міжнародних злочинів» [5, с. 714].

У 1999 році Амстердамським договором офіційно було закріплено простір свободи, безпеки та правосуддя (ПСБП) в рамках Європейського Союзу, який передбачає поліцейське, судове співробітництво у кримінальних та цивільних справах, прикордонний контроль, імміграцію, політику притулку і суміжні сфери, які зазвичай підпадають під внутрішні справи юстиції і міністерства внутрішніх справ держав-членів ЄС. З тих пір ПСБП став одним з основних політичних пріоритетів Європейського Союзу [6, с. 1].

Встановлення «європейського простору свободи, безпеки та правопорядку» було проголошено пріоритетним завданням для Європейського Союзу. Для його виконання Раді ЄС і Комісії доручили розробити спеціальний План Дій, який затвердили на Віденській Європейській Раді 1998 р. та було наголошено на необхідності створення зони європейського правопорядку, покращення співробітництва між національними судовими органами та органами поліції, покращення ефективності діяльності Європолу, а також створення загальної стратегії з питань міграції, надання притулку та прийому біженців [7, с. 176].

Нову риторику та практичні пропозиції щодо розвитку ПСБП як однієї із сфер творення політики ЄС було внесено Європейською Радою у Тампере у жовтні 1999 р. Саміт в Тампере був повністю присвячений створенню зони свободи, безпеки та справедливості, стверджуючи, що створення такої зони є необхідним для забезпечення функціонування єдиного ринку. Голови держав-членів та урядів попросили Комісію скласти список всіх заходів, що їх необхідно виконати протягом п'яти років та звітувати про їх виконання [7, с. 176]. Як зазначено у висновках Саміту в Тампере, «метою цього є створення відкритого та безпечного Європейського Союзу, що діє згідно з зобов'язаннями, окресленими в Женевській Конвенції про статус біженців та інших відповідних нормативних актах, що торкаються прав людини, а також можливості реагувати на гуманітарні потреби на основі солідарності. Спільний підхід також повинен бути розроблений для забезпечення інтеграції в наші суспільства тих громадян третіх країн, які законно проживають в Союзі» [8].

У подальшому Рада розвиває процес створення ПСБП шляхом складання багаторічних програм, які визначають керівні принципи, конкретні цілі та строки реалізації за період між 1999 і 2004 роками. Вагомим кроком стало прийняття багаторічної програми на період 2005–2010 роки, також відомої як Гаазька програма, яка була прийнята на Раді ЄС у листопаді 2004 року. Вона містила заклик підготувати до кінця 2005 р. стратегію, що охоплювала б усі зовнішні аспекти політики ЄС у сфері свободи, безпеки та юстиції. На виконання Гаазької програми 12 жовтня 2005 р. Європейська Комісія прийняла Комунікацію «Стратегія щодо зовнішнього виміру простору свободи, безпеки та юстиції», яка зрештою стала основою для прийняття Радою у грудні 2005 р. Стратегії зовнішнього виміру юстиції, свободи, безпеки.

Стратегією визначено сучасні виклики, що зумовлюють необхідність співробітництва ЄС з третіми державами у сфері свободи, безпеки та юстиції (зростання проявів тероризму, вдосконалення форм і методів організованої злочинності, збільшення обсягів нелегальної міграції), цілі, політичні пріоритети, принципи та інструменти співробітництва з третіми країнами у сфері свободи, безпеки та юстиції.

Для забезпечення внутрішнього розвитку ПСБЮ, досягнення зовнішньополітичних цілей співпраці з третіми країнами та гарантування регіональної безпеки ЄС визначає перелік пріоритетних сфер співробітництва з третіми країнами:

а) сприяння дотриманню третіми країнами прав людини у відповідності з міжнародними стандартами та покладення цього принципу в основу політики правоохоронної роботи; розвиток і підтримка незалежної та неупередженої судової системи на засадах поваги до прав людини і верховенства права;

б) посилення інституційних спроможностей правоохоронних установ та сприяння розвитку їх міжнародних стосунків, активізація боротьби з корупцією, сприяння прозорості, відповідальності та високому рівню управління урядових органів;

в) посилення спроможностей третіх країн у сферах міграційного менеджменту та захисту біженців на основі міжнародних стандартів; надання підтримки у забезпеченні оперативного управління кордонами, підвищення рівня захисту документів, протидії незаконній міграції; досягнення необхідного рівня співвідношення між питаннями міграції і розвитку, надання біженцям повнішого доступу до механізмів переселення; забезпечення повернення нелегальних мігрантів;

г) надання підтримки зміцненню інституційних спроможностей третіх країн у боротьбі з тероризмом; сприяння належній імплементації відповідних міжнародних інструментів у цій сфері; проведення спільної роботи з протидії фінансуванню та залученню нових учасників до терористичної діяльності; визнання провідної ролі ООН, зміцнення стосунків з США;

г) надання підтримки зміцненню інституційних спроможностей та налагодження оперативного співробітництва з третіми країнами у боротьбі з організованою злочинністю, торгівлею людьми, незаконним переміщенням наркотиків, людських органів, підробками, економічною, фінансовою і кіберзлочинністю [9, с. 381–382].

У 2009 році набув чинності Лісабонський договір, який скасовує структуру «стовпів» і передбачає злиття двох сфер і перегрупування всіх питань юстиції та внутрішніх справ разом у простір свободи, безпеки та правосуддя.

Лісабонський договір має значний вплив на існуючі правила, що регулюють питання свободи, безпеки і правосуддя на рівні ЄС та сприяє більш повній, законній, ефективній, прозорій і демократичній діяльності ЄС у цій сфері. Союз отримав розширені можливості діяти на принципах свободи, безпеки та правосуддя, що приносить прямі вигоди з точки зору здатності Союзу у боротьбі зі злочинністю. Нові положення про цивільну оборону, гуманітарну допомогу та громадську охорону здоров'я також спрямовані на підвищення спроможності Союзу реагувати на загрози безпеці громадян європейських країн.

Проголошеними цілями Союзу в Лісабонському договорі відносно ПСБП є: 1) заснувати простір свободи, безпеки та правосуддя, з повагою основоположних права та різних правових традицій і правових систем держав-членів; 2) забезпечити відсутність контролю осіб на внутрішніх кордонах та формувати спільну політику притулку, імміграції та контролю на зовнішніх кордонах на основі солідарності держав-членів; 3) забезпечити високий рівень безпеки за допомогою заходів із запобігання та боротьби проти злочинності, расизму й ксенофобії та заходів з координації та співпраці органів поліції, правосуддя та інших компетентних органів, а також шляхом взаємного визнання судових рішень у кримінальних справах та, в разі потреби, зближення норм кримінального права; 4) полегшити доступ до правосуддя, зокрема за допомогою принципу взаємного визнання судових та позасудових рішень у цивільних справах (стаття 67 Договору про функціонування Європейського Союзу) [10].

Інший важливий документ – Стокгольмська програма – визначає основні напрями дій ЄС на 2010-2014 роки з метою забезпечення свободи, безпеки та правопорядку. Пріоритетними напрямками цієї програми є:

1. Європа прав. Це передусім означає, що європейське громадянство з абстрактного поняття має стати реальністю. ЄС повинен забезпечити захист основних прав та свобод своїх громадян, а також надати реальні можливості їх реалізовувати.

2. Європа правосуддя, що полягає в більш тісному співробітництві судових органів, взаємному визнанні судових рішень як у цивільних, так і в кримінальних справах, певному зближенні кримінального та цивільного права держав-учасниць.

3. Європа-захисниця. Йдеться про розробку стратегії внутрішньої безпеки в ЄС з метою більш ефективного захисту громадян та посилення боротьби з організованою злочинністю і тероризмом.

4. Доступна Європа. Цей напрям стосується управління зовнішніми кордонами Європейського Союзу та візової політики з метою організації легального в'їзду до ЄС вихідців із третіх країн в умовах гарантування безпеки власних громадян.

5. Європа солідарності. На основі Європейського пакту про міграцію та притулок ЄС має працювати над розвитком своєї міграційної політики, яка відповідала б інтересам дер-

жав-учасниць та мігрантів. Визначається необхідність докласти зусиль для реалізації до 2012 року спільного європейського режиму притулку.

6. Європа та глобалізація. Цей напрям є підтвердженням того, що простір свободи, безпеки та правосуддя має також свій зовнішній вимір. Співробітництво з третіми країнами безпосередньо впливає на забезпечення свободи і безпеки в Європейському Союзі [11, с. 95].

Також необхідно зазначити, що співробітництво в галузі юстиції, свободи та безпеки є важливою частиною стратегічних відносин ЄС з третіми країнами. Зокрема, співробітництво між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ вже достатньо розвинуте. Основними документами, що регламентують співробітництво між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, є План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС (18 червня 2007 р., м. Люксембург), та План-графік його імплементації, затверджений на засіданні Підкомітету № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (10 квітня 2008 р., м. Київ). План дій ЮСБ та План-графік його імплементації охоплюють співробітництво по 15 ключових напрямках, зокрема таких, як: міграція, притулок, управління кордонами, візи, безпека документів, боротьба з організованою злочинністю та тероризмом, боротьба з відмиванням грошей, включаючи протидію фінансуванню тероризму, боротьба з торгівлею людьми, наркотиками, корупцією, правове співробітництво у цивільних та кримінальних справах тощо.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що на шляху до створення простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС створив досить велику правову та інституційну базу. І на сьогодні «європейський простір свободи, безпеки та правосуддя» досить чітко візуалізується, оскільки Європейський Союз не лише задекларував свої прагнення, а й розробив план практичних дій, спрямованих на реалізацію цього проекту.

Проте, на даний час, не можна вважати, що досягнуто повної гармонійності в діяльності органів ЄС як на міждержавному, так і на національних рівнях. Також потребує подальшого вдосконалення співробітництво ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями у сфері ПСБП, як однієї з важливих складових зовнішньої політики ЄС.

Шлях до створення справжнього простору свободи, безпеки та юстиції, як і раніше, довгий. Це сфера, яка потребує активної участі громадян, підвищення прозорості процесу прийняття рішень органами ЄС та постійної роботи з боку влади на всіх рівнях відносно інформування і пояснення своїх дій громадськості.

Також необхідні суспільні дискусії з тем, які охоплюють основні проблемні питання для європейського суспільства і які впливають на повсякденне життя громадян. Створення сфери свободи, безпеки та правосуддя є основною політичною метою і одним з найбільш важливих завдань, які держави-члени Європейського Союзу повинні приймати разом. Для остаточного досягнення цієї мети Союз повинен продовжувати показувати такий же ступінь амбіційності та рішучості, як це було при створенні єдиного внутрішнього ринку.

Література

1. Кузенко У. І. Передумови формування єдиного простору безпеки та свободи Європейського Союзу / У. І. Кузенко // Університетські наукові записки. Право. – 2010. – №1. – С. 40–46.
2. Потемкина О. Становление обновленной Европы (Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка – новый проект ЕС) [Электронный ресурс] / О. Потемкина // Общественно-политический журнал «Современная Европа». – 2001. – № 3. – С. 24–36. – Режим доступа : <http://www.ieras.ru/journal/journal3.2001/5.htm>.
3. Астапенко В. А. Новые правовые аспекты создания пространства свободы, безопасности и правосудия в рамках Европейского Союза: Брюссельская конвенция 2005 г. [Электронный ресурс] / В. А. Астапенко, Д. Н. Лойша // Журнал международного права и международных отношений. – 2005. – № 3. – С. 7–12. – Режим доступа : http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=766&Itemid=113
4. Микієвич М.М. Міжнародно-правові засади боротьби із транснаціональною злочинністю в рамках Європейського Союзу / М.М. Микієвич // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – №2. – С. 1–8.
5. Волес Вільям. Творення політики в Європейському Союзі [Текст] / В. Волес, Г. Волес; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2004. – 871 с.
6. The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme / Elspeth Guild, Sergio Carrera; Brussels : Centre for European Policy Studies, 2010. – 104 p.
7. Пшевлоцька Т. Співробітництво держав-членів Європейського Союзу з питань подолання злочинності крізь призму становлення зони свободи, безпеки та справедливості ЄС / Т. Пшевлоцька // Вісник Львів. УН-ТУ. Серія міжнародні відносини. – 2008. – № 25. – С. 171–178.
8. Tampere Summit Conclusions, 15 -16 October 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.statewatch.org/news/2003/sep/tamp.htm>.
9. Макаруха З. М. Правова характеристика «зовнішнього виміру» простору свободи, безпеки та юстиції Європейського Союзу / З. М. Макаруха // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – №. 2. – С. 379–387.
10. Consolidated version of the Treaty on European Union : Official Journal of the European Union . – 30.3.2010. – С 83/15.
11. Грицаєнко Л. Становлення простору свободи, безпеки та правопорядку в Європейському Союзі / Л. Грицаєнко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №22. – С. 93–96.