

Общи положения на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в Европейския съюз

Емануил Коларов

Area of freedom, security and justice in the EU: *The area of freedom, security and justice is based on Chapter 6 of the Treaty on the European Union (EU) and on Chapter 4 of the Treaty establishing the European Community (EC). It concerns the third and the first pillar of the EU which means that different ways for decision making are provided and different means for achieving the aims of this area are available for the institution of the EU. Measures on visa, asylum and immigration are necessary to be adopted by common accord and mostly centralized – by the Council and the Commission – in order to provide single regime in all member states and thus to ensure security in the internal market where freedom of movement of people is introduced. Different national legislation and practices need to be organized by common rules on at least minimum requirements and minimal provisions on different crimes in order to achieve harmonized action of member states against organized crime.*

Key words: *European Union, free movement of people.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Пространството на свобода, сигурност и правосъдие е уредено в глава шеста от Договора за Европейския съюз (ДЕС), която обхваща третата колона на ЕС, и глава четвърта от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), която представлява част от първата колона на съюза.

Въпросите, включени в тези норми са важни и много чувствителни от политическа гледна точка. Глава VI на ДЕС покрива полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, докато глава IV на ДЕО касае въпросите на визовата политика, убежището, имиграцията и съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси.

Дълг е пътят към настоящата правна уредба на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Корените му трябва да се търсят още през 50-те години със създаването на Европейските общности. Днешният етап на развитие на ЕС е резултат от засиленото сътрудничество между държавите от Шенгенското споразумение и включването на нормите на актовете по прилагането на това споразумение в правната рамка на Европейския съюз. Особено място в това пространство е отредено на гражданството на ЕС, въведено през 1993 с влизането в сила на ДЕС.

Това, което днес наричаме пространство на свобода, сигурност и правосъдие е включено в договорната уредба на ЕС едва със сключването на Договора за ЕС (Маастрихт, 1992), но и преди това между държавите-членки се наблюдава сътрудничество по отделни въпроси от тези сфери. Договорът от Амстердам (1997) значително изменя първичната договорна уредба. Необходимо е също да се проследи и резултатът от установяването на това пространство. Официалните мнения са, че това е компенсаторен механизъм, необходим поради свободата на движение на лица.

Договорните разпоредби относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие са комплексни, оттук е сложен и различен механизъм за вземане на решения, приложим съгласно глава VI ДЕС и глава IV ДЕО. Различни са също и правомощията на Съда на ЕО по отделните въпроси на това пространство – една е неговата компетентност, когато въпросът е от глава IV ДЕО, друга – когато въпросът е в рамките на глава VI ДЕС.

§ 1. Установяване и развитие на правната уредба на пространството на свобода, сигурност и правосъдие

Първоначалното формулиране на третата колона на ЕС – правосъдие и вътрешни работи (членове К.1-К.9 ДЕС) уреждат политики като предоставяне на убежище, имиграция и други по отношение на граждани на трети държави; въпроси на сътрудничеството срещу международните престъпления и форми на сътрудничество между съдебните, митническите и полицейските органи, включително създаването на Европейското полицейско ведомство (Европол) за обмен на информация. Механизмът за вземане на решения включва водещата роля на Съвета, който може да приема общи позиции и да изработва споразумения по инициатива на държавите-членки или на Европейската комисия.

Основната критика срещу тази правна уредба е била, че политиките в третата колона изискват институционални разпоредби и контрол за законосъобразност, далеч по-различни от предвидените междуправителствени форми на взаимодействие. Отделни въпроси на правосъдието и вътрешните работи, като имиграцията, предоставянето на убежище, контролът на границите засягат основни човешки права и поставят проблеми, сходни с тези, които възникват при провеждането на свободата на движение в рамките на първата колона – Европейските общности. Редом с това се твърди, че е нужна повече отвореност и отчетност в тази сфера като бъде отредена и пълноправна роля на Европейския парламент и възможност за съдебен контрол от страна на Съда на ЕО. Решението, около което държавите-членки се обединяват, е част от всички въпроси на правосъдието и вътрешните работи да се прехвърли към първата колона – Европейската общност, – а друга част остава в рамките на третата колона като полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, но с разширена възможност за политически и юридически контрол от Европейския парламент и Съда. Заедно с това се формулира общата цел на третата колона – да се гарантира на гражданите високо ниво на защита в пространство на свобода, сигурност и правосъдие с разгръщане на общо действие в три основни области: полицейско сътрудничество по наказателноправни въпроси, съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, превенция и борба с расизма и ксенофобията. Отделни цели, които се споменават в различни разпоредби на глава VI ДЕС, са също борба срещу тероризма, трафика на наркотици, оръжие и хора, с престъпленията срещу деца, с корупцията и измамите. Тези цели се постигат чрез по-тясно сътрудничество между полицейските, митническите и други органи в държавите-членки с помощта на Европол, чрез тясно сътрудничество между съдебните и други органи в правораздавателните системи в държавите-членки, както и чрез сближаване на отделни наказателноправни разпоредби на държавите-членки. Договорът от Амстердам преномериращ разпоредбите на Договора за ЕС и нормите относно полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси стават чл. 30-42. Членове 30 и 31 определят общите действия във връзка с полицейското и съдебно сътрудничество, включително и ролята на Европол и формулираното с Договора от Ница (2001) звено за съдебно сътрудничество – Евроюст. Член 34 определя правните актове, които Съветът може да приема: общи позиции, рамкови решения, решения и конвенции. Засилена е консултативната роля на Европейския парламент, а съдът има материална компетентност да правораздава по отношение на определени актове – основно чрез преюдициални заключения относно валидността и тълкуването на тези актове. С чл. 40 се дава възможност за засилено сътрудничество между отделни държави-членки по въпросите на полицейското и съдебно сътрудничество. Също така на Съвета се дава правомощие да определя мерки от сферата на третата колона, които да бъдат прехвърлени към първата колона – това би довело до изменение в процедурата за приемане на тези мерки, възможностите за участие на Европейския парламент и на Комисията, както и за съдебен контрол от страна на Съда на ЕО.

Междуправителственото сътрудничество между държавите от Европейската общност в борбата срещу тероризма, трансграничната престъпност и охраната на външните граници не започва тепърва с Договора от Маастрихт. Известни са механизми, които предшестват Договора за ЕС. Такава е например групата ТРЕВИ, създадена през 1975 с решение на Европейския съвет. Целта на тази група е да координира борбата срещу тероризма. Впоследствие мандатът на групата е разширен и спрямо сериозни международни престъпления като трафика на наркотици и трафика на оръжие. ТРЕВИ се е състояла от четири работни групи, всяка от които е покривала по един от елементите на сътрудничеството.

Друг важен пример за засилено междуправителствено сътрудничество е Шенгенското пространство, което се създава със сключеното през 1985 г. Шенгенско споразумение между Белгия, Холандия, Люксембург, Западна Германия и Франция. Крайната цел на споразумението е да бъде премахнат граничният контрол между участващите държави. През 1990 то е допълнено от Конвенция за прилагане на Шенгенското споразумение. Тези два акта се считат за основата на т.нар. „достигания на Шенгенското право“. С нарочен протокол към Договора от Амстердам (1997) нормите на Шенгенското право се включват към правото на ЕС. Различните елементи на Шенгенското право са вменени в правомощията на Съвета на ЕС, включена е юрисдикцията на Съда на ЕО.

§ 2. Основни положения на пространството на свобода, сигурност и правосъдие

Пространството на свобода, сигурност и правосъдие включва понастоящем разпоредби от два основни договора на ЕС. Това са глава IV от Договора за създаване на Европейската общност „Визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на лица“ и глава VI от Договора за Европейски съюз „Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси“. Те се допълват от интегрираните в тях норми на Шенгенското споразумение и на Конвенцията по прилагане на това споразумение. Предвид това днес е трудно да се определят точно границите между Европейското право и Шенгенското право. Двете системи се допълват взаимно. От една страна, Шенгенското право представлява важна част от по-общото и по-обхватно Европейско право. От друга страна, Шенгенското право не се прилага в някои от държавите-членки – напр. Великобритания, Ирландия и Дания, както и за някои от новите държави-членки (вкл. България). Особено е и мястото на държави, които не участват в Европейския съюз, но поддържат специални отношения в рамките на Шенгенската система. Това са Исландия и Норвегия, които освен това участват в паспортен съюз с Швеция, Дания и Финландия.

При договарянето на Договора за Европейския съюз държавите-членки съставят списък от сфери от взаимен интерес. Този амбициозен списък включва въпроси, свързани с предоставянето на убежище, имиграцията, контрола на външните граници на Съюза, наркотиците, международните измами, гражданското и наказателното правораздаване, митническо и полицейско сътрудничество, по-специално срещу международната престъпност и тероризма. Причините за това са няколко.

Създаването на пространство със свободно движение на лица трябва да бъде съпътствано от компенсаторни мерки за засилване на външните граници и политиката по отношение на предоставяне на убежище и имиграцията.

Една от първите цели на създаването на Европейската общност е оформянето на огромен европейски пазар. В това пространство без вътрешни граници стоки, капитал и услуги циркулират и се обменят свободно без препятствия. Четвъртата свобода обаче, свободата на движение на лица, поставя проблеми, различни от

тези, които се причиняват от свободата на движение на стоки: проблеми на вътрешната сигурност на отделните държави.

Премахването на границите между държавите-членки и по този начин разрешаването лицата да преминават свободно през тях не може да застрашава сигурността на населението, обществения ред и гражданските свободи. За избягването на тези заплахи се приемат компенсаторни мерки:

○ Засилване на контрола на външните граници

Чрез премахването на границите между държавите-членки последните се лишават от важен инструмент за контрол и „филтриране“ на влизането и идентифицирането на лицата и с това осигуряването на вътрешната сигурност на една територия. За да се осигури същото равнище на сигурност без този вътрешен контрол е необходимо да се засили контролът по външните граници – между държавите-членки и трети държави. Затова засилването на външния граничен контрол изисква засилено сътрудничество между министерствата на вътрешните работи и на правосъдието и, още повече, между полицейските, митническите и имиграционните служби.

○ Относно имиграцията и гражданите на трети страни

Свободата на движение на лица е определена за гражданите на ЕС, т.е. тези, които притежават гражданство на някоя от държавите-членки. В пространство без вътрешни граници възниква въпросът за преминаването на тези граници от граждани на трети държави, които пребивават легално на територията на една от държавите-членки. От друга страна, този въпрос касае проблемът с нелегалната имиграция и нелегалното пребиваване и работа, който държавите-членки трябва да разрешават съвместно.

○ Предоставянето на убежище

Държавите-членки следва да прилагат единен режим по отношение на предоставянето на политическото убежище, за да се избегнат ситуации, при които една държава-членка предоставя такова убежище, а друга – не. Същото се отнася и до множественото кандидатстване за убежище едновременно в няколко държави-членки. Затова е необходимо сътрудничество при определянето на минималните изисквания при предоставяне на убежище към кандидатите, както и в случай на експулсиране и защита на техните права по време на проверката на техните молби за предоставяне на убежище.

Посочените по-горе проблеми и мерки са особено чувствителни за всяка държава и се свързват пряко с нейния суверенитет, вътрешна сигурност и обществен ред. Тъй като политическите традиции, правните системи и административната практика са твърде различни в отделните държави-членки, необходимо е съвместно действие и разбиране – особено в сферата на вътрешните работи и правосъдието.

Тези мерки са включени като дейности в рамките на Европейската общност (първа колона на ЕС, глава IV ДЕО).

Редом с тях се нареждат проблеми, изискващи също съвместни усилия и действия:

- Организирана престъпност
- Трафик на наркотици
- Трафик на хора
- Престъпления срещу деца (особено сексуална експлоатация)
- Трафик на оръжие
- Международни измами (особено с ДДС, пране на пари)

Тези проблеми и мероприятията, предприемани за борба с тях, се включват като дейности в рамките на междуправителственото сътрудничество в Европейския съюз (трета колона на ЕС, глава VI ДЕС).

Третата колона на ЕС понастоящем включва предвиденото в глава VI ДЕС „полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси” – чл. 29-42 ДЕС. Чл. 29 ДЕС гласи: „Без да се засягат правомощията на Европейската общност, целта на Съюза е да осигури на гражданите високо ниво на защита в рамките на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, като развива общо действие между държавите-членки в сферите на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и чрез превенция и борба с расизма и ксенофобията”.

Тази цел се постига чрез превенция и борба с престъпността, организирана и други нейни форми, по-специално тероризма, трафика на хора и престъпления срещу деца, нелегалния трафик на наркотици и оръжие, корупция и измами, посредством:

- близко сътрудничество между полицейските служби, митническите органи и другите компетентни органи в държавите-членки, пряко и чрез Европейското полицейско ведомство (Европол), в съответствие с разпоредбите на чл. 30 и 32;

- близко сътрудничество между съдебните и други компетентни органи на държавите-членки, включително сътрудничество чрез Европейското звено за съдебно сътрудничество (Евроюст), в съответствие с разпоредбите на чл. 31 и 32;

- сближаване, където е необходимо, на наказателноправните норми в държавите-членки, в съответствие с разпоредбата на чл. 31, б. е.”

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От краткото представяне на общите положения на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в Европейския съюз става видно, че при установяването и развитието на неговата правна уредба трябва да се вземат под внимание свободата на лицата за придвижване в границите на Европейския съюз, зачитането на правата на гражданите, установени с гражданството на ЕС и с Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Същевременно следва да се отчита и да се следи за защитата на вътрешната сигурност и общественения ред на държавите-членки. Представените проблеми са предмет на цялостно текущо проучване в областта на Шенгенското право с особен поглед върху положението на България и нейното участие в пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Договор за създаване на Европейската общност и Договор за Европейския съюз – консолидирана версия, ОJ С 321Е/29.12.2006

[2] Договор за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз, ОфВ на ЕС, L 157/21.06.2005

[3] Йотов, Д. Евроинтеграция в областта на вътрешните работи, С. 2004

[4] Craig, P., Gr. De Burca, EU Law. Text, Cases and Materials, Oxford 2008

За контакти:

Гл.ас. д-р Емануил Коларов, Катедра “Публичноправни науки”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел.: 082-888721, e-mail: ekolarov@ru.acad.bg

Докладът е рецензиран