

## Европейски съюз

### РАЗВИТИЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО ПО ПРАВОСЪДИЕ И ВЪТРЕШНИ РАБОТИ (1975-2010 г.)

*Гл. ас. д-р Николай Марин*

Началото на сътрудничеството между държавите членки на Европейския съюз по специфичните въпроси на правосъдието и вътрешните работи (ПВР) е поставено в средата на 70-те години на XX век. Политическият характер на този тип отношения изпъква пред юридическия поради факта, че в нито един от трите Учредителни договора (ДЕОВС – 1951 г., ДЕИО и ДЕВРАТОМ – 1957 г.) не се уреждат проблемите по правосъдие и вътрешни работи.

Интензивното развитие на европейската интеграция допринася за обединяване на усилията на държавите членки и включване в нейния предмет на сътрудничеството между тях в борбата срещу трансграничните престъпления, което от своя страна да позволи по-тясно взаимодействие и сътрудничество извън утвърдените традиционни принципи и механизми на международното публично право. Именно това предполага и наличието на редица инструменти и механизми, които осигуряват по-бързо, по-облекчено и ефективно взаимодействие за разлика от възможностите, уредени от съвременното международно публично право. От друга страна политиката по ПВР има свои отличителни особености, които действат на територията на държавите членки, респективно върху целия Европейски съюз с изключение на някои държави, заявили своето неучастие по ПВР, но непрепятстващи реализирането на този тип политическо сътрудничество в рамките на ЕС. Следователно развитието на интеграцията обуславя формирането на нови основи за сътрудничество между държавите членки, способстващи за тясно взаимодействие при противодействието срещу най-тежките трансгранични престъпления. В началото това сътрудничество съществува между държавите членки на Европейските общности, но без да е уредено на наднационално ниво. Същевременно липсва и правна основа за политическо взаимодействие по разглежданите въпроси между държавите членки, като по-скоро се поставя акцент върху политическите договорености на най-високо равнище. В резултат на това, осланяйки се на постигнатия успех в икономическата сфера, се налага намиране на нови области за обединяване на усилията на деветте държави членки на ЕО, включително и извън обхвата на европейската интеграция.

Като най-ярък израз на техните усилия по ПБВ е създаването на групата *TREVI*<sup>1</sup>. Сътрудничеството в тази група е един от първите опити за взаимодействие между страните членки на ЕО без изрична правна регламентация според общностното право. До голяма степен пристъпването към формирането на групата *TREVI* е силно повлияно от ескалацията на терористични актове, извършени в Западна Европа от края на 60-те до средата на 70-те години. Западни учени привеждат в констатации относно променящата се среда на състоянието на сигурност точни данни на Централното разузнавателно управление на САЩ: “След Втората световна война до средата на 60-те години тероризмът е почти непознат за Западна Европа. В проучване на ЦРУ се посочва, че от 951 международни терористични акта в периода 1965-1975 г. 333 или 35 % от общия брой са извършени в западноевропейски държави.”<sup>2</sup>

Всъщност започва да се проявява стремеж към изграждане на общо европейско пространство за правосъдие от държавите членки на ЕО. При разглеждането на тези процеси не бива да се пренебрегва и активната дейност на Съвета на Европа (СЕ) по това време. Именно в рамките на СЕ са приети редица конвенции относно съдебното сътрудничество, към които всички членове на ЕС са се присъединили, напр. Европейската конвенция за екстрадиция от 1957 г., Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси от 1959 г. и Конвенцията относно изпиране, издирване, изземане и конфискация на облагите от престъпления от 1990 г.

Следователно, независимо че не е установена правната рамка на сътрудничеството по въпросите на правосъдието и вътрешните работи, това е периодът, през който фактически се залагат основите на развитието на отношенията между държавите в тази сфера, подкрепени от група *TREVI*, и създадените механизми на сътрудничество между държавите в Съвета на Европа, която, макар и да е отделна организация от ЕС, третира доста подробно и последователно борбата срещу трансграничната

---

<sup>1</sup> *TREVI Group* е създадена през 1976 г., като наименованието ѝ е абревиатурата на френски език – *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale*, (Тероризъм, радикализъм, екстремизъм и международно насилие). Има и друго предположение относно съкращението *Trevi*, свързано с името на холандския министър *Fontajjn*, председателствал срещата за учредяване на групата Треви, а официалната вечеря се е състояла в близост до известния фонтан Треви в Рим, Италия. В крайна сметка към онзи момент е без значение истинската причина за наименоването на тази инициатива, важно е, че е поставено началото на организиране на срещи между министрите на вътрешните работи и правосъдието на деветте държави членки. По същество така се поставят практическите основи за взаимодействие между полицейските и съдебните органи на държавите членки.

<sup>2</sup> Francis, S., *The Terrorist International and Western Europe*, Backgounder # 47, налична в интернет на адрес: <http://www.heritage.org/research/europe/bg47.cfm>, p. 2.

престъпност. Следва да се посочи, че към групата *TREVI* има създадени и работни групи<sup>3</sup>.

Дейността на *TREVI* допринася за създаването на ефективна система за събиране и обмен на информация, представляваща интерес за полицейските служби на държавите членки, с оглед на което става възможно изработването на анализи за състоянието и развитието на тенденциите на престъпността и активизирането на взаимодействието между полицейските служби при издирването на лица, извършили тежки престъпления. В резултат от горепосоченото се достига до осъществяване на съгласувана визова политика от държавите членки. Освен това се уреждат начините за обмен на квалифицирани специалисти по борба с отделните видове престъпления като тероризма и незаконния трафик на наркотици и за разширяване на сътрудничеството в разработване на специални техники за полицейските служби за повишаване на равнището и подготовката на полицейските и разследващите служители.

## **1. Правна уредба на Правосъдието и вътрешните работи според Договора за Европейски съюз (ДЕС) от 1992 г.**

Правната уредба на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи съгласно ДЕС от 1992 г. се урежда от първичното право. Поставянето на правни основи на една много деликатна проблематика, която чрез осъществяването си атакува държавния суверенитет и постепенно разширява своя обхват, е в отговор на стремежа за повишаване на равнището на вътрешната сигурност в границите на ЕС. Основните причини за изграждането на третия стълб са свързани с поставените цели на ЕС за осигуряване на свободно движение на гражданите на държавите членки. Във връзка с това страните членки се обединяват, определяйки сфери на сътрудничество от общ интерес. Става дума за политиката по даване на убежище, изработване на правила за преминаване на вътрешните граници на ЕС и контрола по тяхното спазване, провеждане на имиграционна политика спрямо трети страни.

---

<sup>3</sup> *TREVI-1* е отговорна за борбата срещу тероризма, а Работна група *TREVI-2* е свързана с научно-техническото осигуряване с информация и полицейско обучение, като впоследствие тази група разширява дейността си към проблемите на поддържането на обществения ред и противодействието на футболното хулиганство. Работна група *TREVI-3* е насочена към предприемане на мерки за сигурност в гражданската авиация, но тази дейност се прехвърля в първата работна група, като се формулират нови задачи за *TREVI-3* относно противодействието на организираната престъпност и наркотрафика. Работна група *TREVI-4* е отговорна за гарантиране на безопасността и сигурността на ядрените инсталации и транспорта. Работна група *TREVI-5* се предвижда да предприема мерки срещу извънредни ситуации като разпространението на епидемии, борба и превенция с пожари и т. н.

Взаимодействието между държавите членки по имиграционната политика, засягаща гражданите на трети страни, се проявява в три направления. Първото е в условията за влизане и придвижване на гражданите на трети страни през територията на държавите членки. Второто съдържа условията за престой на гражданите на територията на държавите членки, в това число и в случаи на събиране на семейства, разделени поради изисквания за преминаване на държавните граници. Третото се отнася до борбата срещу незаконната имиграция, произтичаща от незаконното преминаване на границите от граждани на трети страни. Като сътрудничество от общ интерес е дефинирана още и борбата с незаконния трафик на наркотици и наркотични вещества.

Другият важен компонент, който отразява стремежа към създаване на общо пространство в правната проблематика, е сътрудничеството по наказателноправни и гражданскоправни въпроси. В сферата на третия стълб са включени още митническото и полицейското сътрудничество. Водещо място се отрежда на полицейското сътрудничество, чрез което се цели да се постигне по-ефективна превенция срещу тероризма, незаконния трафик на наркотици и други тежки трансгранични престъпления. С оглед на обстоятелството, че сътрудничеството в третия стълб е специфична проблематика, е посочено, че превенцията срещу най-тежките престъпления няма да бъде за сметка на нарушаването на правата на човека. Ето защо цялостното сътрудничество в третия стълб е в съответствие с Европейската конвенция за правата на човека от 1950 г. и с Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.

В Дял VI от ДЕС са включени разпоредбите, означени с буквена номерация от К.1 до К.9. Междувременно са установени и правни механизми и форми за задълбочаване на усилията и за обединяване на принципните позиции на държавите членки. С чл. К.1 се дефинира, че държавите членки се ръководят от своите общи интереси и позиции и от постигнатия преди този етап опит в борбата срещу престъпността, по-конкретно спрямо тероризма, незаконния трафик на наркотици, а също така и за осигуряване на добро равнище на измеренията на вътрешната сигурност между държавите членки. Посредством ДЕС се определя и ролята на Съвета на Европейския съюз. Така например в чл. К.3 се потвърждава, че по посочените в чл. К.1 области държавите членки се информират и провеждат консултации в рамките на Съвета на ЕС. Прави впечатление, че така се постига координиране на техните действия. Нещо повече, Съветът на ЕС, по инициатива на страна членка и на Европейската комисия, в областите, посочени в чл. К.1 до К.6, или пък по инициатива на държава членка по дейностите, уредени в чл. К.1 (7) до К.1 (9), може да приема общи позиции и съвместни действия. Без да се нарушава разпоредбата на чл. 220 от ДЕО Съветът на ЕС може и да изработва конвенции, които впоследствие да се приемат от държавите членки с оглед

на техните конституционни изисквания. В процеса на вземане на решения в сферата на ПВР са включени, макар и с ограничени правомощия, Европейският парламент и Европейската комисия. С чл. К.6 е постановено, че Председателството на Съюза и Комисията трябва редовно да информират Европейския парламент за проведените обсъждания по този раздел. В институционалната рамка на Съюза Европейският парламент може да отправя въпроси и препоръки към Съвета на ЕС.

В крайна сметка създаденият с ДЕС от 1992 г. трети стълб на Европейския съюз не дава задоволителна правна рамка за многостранното сътрудничество. Нещо повече, основният елемент в неговото приложение е междуправителственото сътрудничество, което не позволява на институциите на ЕС да постигнат ефективни резултати. С основание може да се констатира, че пестеливата и неясна правна уредба предопределя до голяма степен тези резултати. Въпреки всичко не може да не се потвърди, че поставеното начало, макар и да не е съвсем успешно, става причина за провеждане на сериозни обсъждания, които от своя страна намират място в принципните промени, извършени с Договора от Амстердам от 1997 г.

## **2. Договорът от Амстердам от 1997 г. и изграждането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие**

По същество в Договора от Амстердам (ДА) от 1997 г. в чл. 1 пар. 3 се посочва, че държавите членки създават пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Ето защо сътрудничеството в областта на правосъдието и на вътрешните работи е преименувано и преформулирано като пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Същността на тази концепция включва три компонента: свобода, включваща четирите основни свободи, даване на убежище и законна имиграция; правосъдие, обхващащо сътрудничеството по граждански и наказателноправни въпроси; и сигурност, включваща вътрешните и външните аспекти на тероризма, незаконния трафик на наркотици, търговията с хора и незаконната имиграция<sup>4</sup>.

Съгласно ДА значителна част от третия стълб е прехвърлена в първия, което засилва ролята на ЕС в сферите на визовата политика, предоставянето на убежище, имиграционната политика и сътрудничеството по гражданскоправни въпроси. Освен това са преномерирани разпоредбите, които вместо буквена номерация получават цифрова. С ревизията на ДА се изменя чл. К.1, като в него се постановява, че целите на ЕС са насочени да предоставят на гражданите високо равнище на сигурност в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие чрез осъществяването

---

<sup>4</sup> Fact Sheets on the European Union, *An area of freedom, security and Justice*, Office for the Official Publications of the European Communities, 2009, p. 341.

на общи действия в сферата на полицейското и наказателноправното сътрудничество. За систематизирането на усилията за противопоставяне на трансграничната престъпност се насърчава сътрудничеството по полицейски въпроси, а непосредствен резултат е създаването на Европол. Освен това е поставен акцент в задълбочаване на формите на сътрудничество между правосъдните и правоохранителните органи на държавите членки. Престъпленията, влизащи в компетенциите на полицейското сътрудничество, са изброени в чл. 2 от Конвенцията за Европол: незаконен трафик на наркотични вещества, престъпления, свързани с ядрени и радиоактивни вещества<sup>5</sup>, престъпления с моторни превозни средства и с антикварни произведения на изкуството, незаконно прехвърляне през границата на имигранти, търговия с хора. В направлението борба с тероризма са предприети редица мерки и инициативи, особено след терористичните актове от 11 септември 2001 г. в САЩ. Вниманието на международната общност и на специализираните органи за противодействие на престъпността както на национално, така и на регионално равнище е насочено към предотвратяване на терористичните актове още в техния зародиш. Във връзка с това Съветът на Европейския съюз във формат "Правосъдие и вътрешни работи" прие Рамково решение относно борбата с тероризма<sup>6</sup> и въведе поста Координатор на ЕС в борбата срещу тероризма. Първият координатор на ЕС в борбата срещу тероризма бе Гейс де Врейс от Холандия, а понастоящем такъв е Жил де Керхове от Белгия.

На следващо място в правомощията на Европол се включват още незаконната дейност по изпирането на пари, фалшифицирането на средства за плащане, увреждането на собствеността или стопанството, кибернетичните престъпления и престъпленията, водещи до замърсяване на околната среда<sup>7</sup>.

В този ред на мисли е и концепцията за сближаване на законодателството в наказателноправната сфера. Сегашното сътрудничество между държавите членки по полицейски и наказателноправни въпроси надхвърля съдържанието на традиционното международноправно взаимодействие между страните. Нещо повече,

---

<sup>5</sup> В приложението към Конвенцията за Европол има препращане относно тези престъпления. Тяхното изчерпателно изброяване е извършено в чл. 7 пар. 1 от Конвенцията за защита на ядрения материал от 1980 г., ратифицирана от България през 1984 г., обн. в ДВ, бр. 44 от 9.06.1987 г., а също така и в Директива 80/ 836 ЕВРАТОМ от 1980 г.

<sup>6</sup> Рамково решение 2002 / 475 ПВР относно борбата с тероризма, изменено с Рамково решение 2008 / 919 за изменение на Рамково решение 2002 / 475 ПВР относно борбата с тероризма, Официален вестник на Европейския съюз, 9 декември 2008 г.

<sup>7</sup> Чл. 2 от Конвенцията за създаване на Европейска полицейска служба (Европол) на 13 декември 2006 г. Текстът е обнародван в ДВ, бр. 105 / 2006 г.

налице е постоянно развиваща се тенденция за създаване на обща наказателноправна рамка, позволяваща борбата срещу трансграничната престъпност. Основанията тя бъде приемана за такава са свързани със създадените органи като Европол, Евроюст и Европейската съдебна мрежа, а чрез Европейската заповед за арест тя получава допълнителна аргументация, тъй като става дума за наличие на общ инструмент за противодействие срещу организираната престъпност от държавите членки на ЕС.

Във връзка с горепосоченото и според чл. 68 от ДЕО<sup>8</sup> Съдът на ЕО придобива, макар и ограничена, юрисдикция, при условие, че е отправено преюдициално запитване, което спрямо Дял IV се прилага в случай на възникнал въпрос относно тълкуването на този дял или по всячко дело пред съд или друг правораздавателен орган на държава членка. Все пак изрично в чл. 68, пар. 2 е посочено, че СЕО не може да се произнася по мерки или решения, предприети за осигуряване на вътрешната сигурност на държавите членки.

Всичко това позволява да се помисли върху предложението за ново, по-прецизно наименование, което би могло да бъде “Обща наказателноправна политика на Европейския съюз”. Дори да се запази междуправителственият подход по отношение на една част от нея, едва ли съществува пречка по отношение на останалата този тип политическо сътрудничество да се нарече “обща политика”. Като солиден аргумент в тази насока следва да се спомене аналогичният случай със сегашния втори стълб, който е междуправителствен и е заявен като Обща външна политика и политика на сигурност.

---

<sup>8</sup> Чл. 68 от ДЕО:

1. Член 234 се прилага спрямо този дял при следните обстоятелства и условия: когато възникне въпрос относно тълкуването на този дял или относно действителността, или относно тълкуването на актове на институциите на Общността, основаващи се на този дял, по дело, висящо пред съд или пред друг правораздавателен орган на държава членка, срещу чиито решения няма правно средство съгласно националното право. Въпросният съд или друг правораздавателен орган, ако счете, че е необходимо решение по въпроса, което да му даде възможност да постанови решение, отправя искане до Съда на Европейските общности да се постанови решение по съответния въпрос.

2. Във всеки случай Съдът на Европейските общности не е компетентен да се произнася по всяка мярка или решение, взето в съответствие с член 62, пар. 1, отнасящо се до поддържането на законността и реда и до обезпечаването на вътрешната сигурност.

3. Съветът, Комисията или държава членка могат да поискат от Съда на Европейските общности да даде заключение по въпроса относно прилагането на този дял или на актове на институциите на Общността, основаващи се на този дял. Заключението, постановено от Съда на Европейските общности в отговор на такова искане, не се прилага спрямо решенията на съдилищата и други правораздавателни органи на държавите членки, които са придобили сила на присъдено нещо.

## Организационна структура на III стълб на ЕС<sup>9</sup>

Съвет на ЕС по Правосъдие и вътрешен ред
Комитет на постоянните представители (КОРЕПЕР)
Координационен комитет (К.4)
Ръководни групи

I. Имиграция и убежище	II. Сигурност, полицейско сътрудничество и митническо сътрудничество	III. Съдебно сътрудничество
- Имиграция	- Тероризъм	- Екстрадиция
- Убежище	- Полицейско сътрудничество (оперативно и техническо)	- Международна организирана престъпност
- Визи	- Незаконен трафик на наркотици и други тежки престъпления	- Наказателноправно сътрудничество
- Външни граници	- Митници	- Отнемане на шофьорски книжки
- Фалшифицирани документи	- Групи ad hoc в Европол	- Общ регистър на дела
- Център за информация и обмен по въпросите на убежището	- Хоризонтална информационна група (Европейска информационна система)	- Приложение на Брюкселската конвенция
- Център за информация и обмен относно преминаването на границите и имиграцията		

Правната рамка на Сътрудничеството по полицейски и наказателноправни въпроси е установена в Дял VI на ДЕС (от чл. 29 до чл. 45). Основите на разглежданата проблематика са свързани с прилагането на съвместни действия между страните членки за осъществяване на ефективна

<sup>9</sup> Boer, M., *Justice and Home Affairs in the European Union*, European Institute of Public Administration, Eipascop 1996/ 1, p. 1.



наказателноправна превенция срещу транснационалната престъпност. Увеличаването на броя на международните престъпления до голяма степен е последица и от премахването на препятствията пред свободното движение на гражданите на Европейския съюз. Началото е поставено с подписването на Шенгенското споразумение. То е включено по категоричен начин в рамките на ЕС чрез приложението на Шенгенската конвенция, като е премахнат сложният начин на приложение както от държавите членки, така и от ЕС.

Като се има предвид заявеното неучастие на Дания, изразено още на Европейския съвет от Единбург на 12 декември 1992 г., а впоследствие и неучастието на Великобритания, може да се направят следните изводи.

Сътрудничеството в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие обхваща останалите 13 държави членки. От тази гледна точка е очевидна солидната подкрепа, която позволява да се трансформира голяма част от междуправителственото осъществяване към общностно изпълнение на тези много чувствителни въпроси, задълбочаващи сътрудничеството и променящи рамките, в които се прехвърля държавният суверенитет върху европейските институции.

Още преди влизането в сила на ДА държавите членки предприемат важни инициативи, които да подпомогнат прилагането на сътрудничеството по полицейски и наказателноправни въпроси. На 3 декември 1998 г. Съветът на министрите приема "План за действие на Съвета на министрите и Европейската комисия за приложение по най-добрия начин на разпоредбите на ДА в сферата на пространството за свобода, сигурност и правосъдие". Фактически става ясно, че Съветът на министрите и Европейската комисия търсят възможности времето преди влизането на ДА в сила да се използва за подготовка на институциите относно нововъведенията и принципните промени, които се превръщат във въпроси с наднационално приложение. Този план за действие е подкрепен на най-високо политическо равнище на 11-12 декември 1998 г., когато Европейският съвет се провежда във Виена. Това е още едно обстоятелство в полза на реализирането на концепцията за свобода, сигурност и правосъдие. Друго знаково решение е това на Съвета на министрите от 20 май 1999 г. във връзка с приложението на разпоредбите, свързани с Шенгенската конвенция и със създаването на т. нар. аки Шенген<sup>10</sup> или на шенгенското законодателство.

От съдържанието на чл. 29 от ДЕС се извеждат главните задачи и цели в този тип сътрудничество. Изрично е посочено предприемането на

---

<sup>10</sup> "Аки Шенген" (*Acquis Schengen*) е термин, включващ Шенгенското споразумение от 1985 г. и Шенгенската конвенция от 1990 г., която допълни споразумението. Към Договора от Амстердам от 1997 г. има Протокол, с който шенгенското законодателство е инкорпорирано в правната уредба на ЕС.

превантивни действия срещу престъпността и срещу различни форми на организираната престъпност. По-специално са конкретизирани престъпленията тероризъм, трафик на хора, престъпления срещу деца, незаконен трафик на оръжие, корупция и измама. Чл. 31 от ДЕС очертава цялостната рамка на сътрудничеството по наказателноправни въпроси. В неговия обхват са включени следните направления за подобряване на организацията между държавите членки: улесняване на сътрудничеството между отговорните институции в държавите членки; осигуряване на съвместимост на изложените разпоредби за подобряване на сътрудничеството; предотвратяване на спорове за компетентност между държавите членки. Вторият съществен момент в чл. 31 е закрепването в буква "е" на необходимостта от постепенно приемане на мерки за създаване на минимални правила относно престъпните състави и наказанията, приложими за организираната престъпност и наркотрафика. Формулирането на подобни форми на общи действия между държавите членки е израз на стремеж за изграждане както на институционални механизми, така и за поставяне на началото на обща правна уредба, която да съдържа правно-техническите характеристики на престъпленията тероризъм и трафик на наркотици. Въз основа на тези предпоставки може да се изрази становище, че е налице, макар и в начален стадий, изработване на цялостна правна уредба по въпросите на трансграничната престъпност, която да действа във всички държави членки. Подобен подход би намалил възникващите противоречия, които могат да се породят от различния правен режим за едно и също деяние, като така се прилага общото взаимодействие за поддържане на равнището на сигурност в целия ЕС. Всъщност продължението на правния анализ показва, че сътрудничеството по полицейски и наказателноправни въпроси се съдържа именно в тези две сфери. Съгласно чл. 30 от ДЕС първата сфера е полицейското сътрудничество, а в чл. 31 непосредствено след това е регламентирано сътрудничеството по наказателноправни въпроси. По отношение на полицейското сътрудничество са формулирани четири форми:

- оперативно сътрудничество между държавите членки;
- информационно сътрудничество;
- сътрудничество и съвместни инициативи в областта на обучението и обмена на квалифицирани специалисти – разследващи полицаи, следователи и криминалисти;
- постигане на по-добра съвместимост и усъвършенстване на методите и техниките за разследване на най-тежките престъпления, извършени от предварително създадени организирани престъпни групи.

По отношение на наказателноправните въпроси се предвижда освен организационно сътрудничество и изработването на обща правна регламентация. В рамките на сътрудничеството по полицейски и наказателноправни въпроси Съветът на ЕС приема различни по

наименование и съдържание актове. Първата група са актовете, приемани от Съвета на ЕС, каквито са общите позиции. В тях се дефинира принципната позиция, която Съюзът заявява по даден въпрос. Втората група са конвенциите, които ЕС може да разработва, но след това е задължителна тяхната ратификация от държавите членки. Така например на 29 май 2000 г. от Съвета на ЕС е приета Конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите членки. Необходимостта от извършване на последваща ратификация на тези конвенции от държавите членки ги превръща в международни договори. Според ДЕС се предвижда влизането в сила на този тип актове след ратифициране от всички държави членки на ЕС. Ревизията на ДА от 1997 г. измени изискването за ратифициране от всички държави членки, залагайки като условие за влизането в сила на конвенциите, приемани в третия стълб, ратифициране от повече от половината от държавите членки. В сегашния състав от 27 държави членки на ЕС това означава, че следва 14 държави да са ратифицирали конвенцията, за да може тя да породи правно действие за тях. С оглед на дългата процедура по ратификация и на нейния неясен изход е налице отстъпление от прилагането на този подход за приемане на актове от ЕС.

Друг съществен въпрос за по-нататъшното прилагане на политиката в третия стълб е юрисдикцията на Съда на ЕО въз основа на чл. 35, пар. 6 и 7, който има пряка юрисдикция, когато се произнася по искиове за отменяне на рамкови решения, решения по спорове между държави членки и по спорове между държави членки и Европейската комисия. Няма съмнение, че правораздавателната компетентност на Съда на ЕО ще обогати развитието и усъвършенстването на процеса на сътрудничество по наказателноправни въпроси. Освен това тя би допринесла за предоставянето на допълнителна гаранция за защита на правата на човека в една толкова специфична сфера. Подобни действия са обосновани от стремежа за засилване и повишаване на ефективността на тази политика, която от междуправителствена в редица сфери става наднационална, което е оправдано от гледна точка и на общите интереси, провокиращи тези въпроси.

Промените, въведени с Договора от Амстердам, могат да бъдат обобщени в няколко насоки. Трансформирането на имиграционната политика, сътрудничеството по гражданскоправни въпроси и пресичането и контролът на външните граници влизат в компетенциите на първия стълб на ЕС, като се придава по-голяма тежест на Европейския парламент и по този начин се разширява правораздавателната компетентност на Европейския съд с посочената проблематика. ДА извършва реформа на правните инструменти за осъществяване на третия стълб, които стават обвързващи за държавите членки при реализиране на тази политика, и променя цялостния подход за правна регламентация, като се закрепва

концепцията за изграждане на пространство за свобода, сигурност и правосъдие. В този смисъл става очевиден подходът за реализиране и защита на общите интереси на държавите членки. Различните правни системи на държавите членки от своя страна са една от причините за създаване на пречки пред свободното движение и реализиране на гражданите на Европейския съюз. Това именно оправдава пристъпването към регламентиране на наднационалното реализиране, което според някои е считано за частична **комюнитаризация** на Сътрудничеството по полицейски и наказателноправни въпроси. Въпреки това остават и сфери, особено тези, уредени от Шенгенското споразумение, които спадат към т. нар. **междуправителствено сътрудничество**. В обобщение, сътрудничеството в областта на ПВР отразява смесения характер на тази специфична проблематика между държавите и европейските институции.

След ДА се свиква специален Европейски съвет, проведен на 15-16 октомври 1999 г. в Тампере, Финландия, и посветен на въпросите за изграждането на пространство за свобода, сигурност и правосъдие. Приема се Програмата от Тампере, която е с 5-годишен срок и е тясно свързана с приложението на горепосочената концепция. На практика Договорът от Амстердам започва своето реализиране след Европейския съвет от Тампере, който поставя силен акцент върху проблемите на сътрудничеството по полицейски и наказателноправни въпроси и особено върху новия подход, свързан със създаване на пространство за свобода, сигурност и правосъдие. На тази среща на високо равнище се вземат и изключително важни решения, свързани с борбата срещу организираната престъпност и тяхната превенция. Въз основа на това се създава и Евроюст като институционално формирание за координация и връзка между органите на прокуратурата и органите с полицейски правомощия. По същество програмата от Тампере постига напредък, което става още по-ясно от променената среда на сигурност след атентатите от 11 септември 2001 г. и от предвиждането на правния инструмент, наречен Европейска заповед за арест, посредством който се засилва борбата срещу организираната престъпност и се задълбочава сътрудничеството между държавите членки. По този начин се осигурява развитието на пространството за сигурност, свобода и правосъдие.

В заключителната част от Тампере се отделя централно място на вътрешната сигурност на държавите. С оглед на това тя става въпрос от основно значение при изграждането на пространството за свобода, сигурност и правосъдие. Независимо че програмата от Тампере има 5-годишен срок на действие, Европейската комисия на всеки шест месеца изготвя доклади, в които представя състоянието и съществуващите пречки при реализирането на пространството. Програмата от Тампере поставя силен акцент върху формирането на координирана европейска имиграционна политика и върху политиката по предоставяне на убежище.

Не са пропуснати и въпросите за създаване на Европейско пространство за правосъдие чрез противодействие на престъпността в рамките на Европейския съюз.

Водещият въпрос по отношение на европейското правно пространство е да позволява на гражданите на страните членки достъп до националните правосъдни системи и всеобщо взаимно признаване на съдебните решения, постановени в границите на ЕС. Всичко това позволява да се започнат първите стъпки към изграждане на Евроюст.

Следващо важно събитие е проведеният през м. юни 2002 г. Европейски съвет в Севиля, на който се заявява необходимостта от развитие на обща политика по отношение на убежището и имиграцията.

С Договора от Ница от 2001 г. в областта на третия стълб се въвеждат някои нови принципни моменти. На първо място като начин за вземане на решения се установява квалифицираното мнозинство. Важно е да се отбележи, че само по въпросите, включени в първия стълб, е възможно приемането на решения с квалифицирано мнозинство. По същество се променя чл. 40 от ДЕС, уреждащ засиленото сътрудничество, чрез което се цели да се улесни създаването на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Съгласно новата разпоредба на чл. 40 А се определя процедура за изграждане на засилено сътрудничество. Нейното приложение започва, когато държавите членки, възнамеряващи да основат засилено сътрудничество, отправят искане до Европейската комисия, която отправя предложението до Съвета на ЕС. Именно Съветът на ЕС е институцията, утвърждаваща с квалифицирано мнозинство прилагането на засилено сътрудничество, което следва да е иницирано от най-малко 8 държави членки, след като е проведена консултация и с Европейския парламент.

Въз основа на чл. 43 от Договора от Ница се систематизират основните принципи за укрепване на засиленото сътрудничество и се добавят нови условия. По-конкретно, засиленото сътрудничество трябва да допринася за задълбочаване на интеграцията в рамките на Европейския съюз, но като същевременно се държи сметка да не бъде засегнато функционирането на единния пазар или икономическото развитие. На следващо място засиленото сътрудничество не трябва да се превръща в пречка за търговията между държавите членки и да нарушава конкуренцията между тях. Предвид процеса на разширяване и увеличаване на броя на държавите членки е установено, че минималният праг за осъществяване на засилено сътрудничество е 8 държави, независимо от общия брой на страните членки на ЕС. В чл. 43 А изрично се постановява, че засиленото сътрудничество се предприема само като последно средство и следва да получи своята аргументация в рамките на Съвета на ЕС. С промените в чл. 44 ясно се посочва, че действията, предприети в резултат на засилено сътрудничество, не формират *acquis communautaire*. Фактически

това е допълнителен способ за по-интензивно развитие на европейската интеграция от група от държави членки.

### **3. Нови моменти в пространството на свобода, сигурност и правосъдие в светлината на Договора от Лисабон**

След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. централно място в новите изменения се отделя на т. нар. комуниитаризиране на предишния трети стълб.

Прави впечатление, че с Договора от Лисабон се постига обединение на съществуващата проблематика, спадаща към пространството на свобода, сигурност и правосъдие, която беше в предишните I и III стълб. Премахването на стълбовата структура превръща ЕС в пълноценен субект на международното право. Няма съмнение, че по този начин ще се промени качествено борбата срещу организираната престъпност поради премахване на редица пречки и задълбочаване на сътрудничеството между държавите членки.

В чл. 67 от Договора от Лисабон изрично се посочва: “Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите членки”<sup>11</sup>. Потвърждаването на общо пространство на ЕС съчетава в себе си различните видове правни системи на държавите членки, формирани в съответствие с техните традиции и политически разбирания през изминалите столетия. Ето защо тази стъпка може да се тълкува в смисъл, че в ЕС се поставя началото на все по-ясното прилагане на интеграционния процес за сближаване на правните системи. Това дава възможност да се говори за правна интеграция в областта на най-важните сфери, каквито са гражданскоправните и наказателноправните въпроси.

Очевидно е, че интеграцията поставя тенденция за синхронизиране и взаимодействие на пандектната (континентална) правна система с англосаксонската правна система, разбира се – при съблюдаване на установените схващания и традиции на държавите членки. Все пак такава формулировка ясно показва, че е невъзможно да не се получи противоречие в позициите на държавите членки от гледна точка на принципни въпроси. В настоящия момент в Европейския съюз не съществува общоприето наказателноправно законодателство, с оглед на което става ясно, че са налице принципни различия между държавите членки. Въпрос с особено значение за горепосочената проблематика е хармонизацията на законодателството между държавите членки, без която

---

<sup>11</sup> Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейски съюз и на Договора за създаване на Европейска общност, подписан на 13 декември 2007 г., Официален вестник на ЕС, С 115, 9 май 2008 г., с. 73.

не е възможно да се изгради пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Проблемите в тази посока са многобройни и от различно естество. Така например, националните парламенти като носители на законодателната власт имат водеща роля при приемането на цялото законодателство, включително по наказателноправна материя и при определянето на системата от наказания. Освен това с Договора от Лисабон националните парламенти имат право да участват в механизмите за оценка на изпълнението на политиката на ЕС в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие.<sup>12</sup> Разработването на обща наказателноправна уредба за осигуряването на развитието на пространството на свобода, сигурност и правосъдие не бива да е за абсолютно всички престъпления, а само за онези деяния, с които се засягат или увреждат интересите на ЕС и на държавите членки, както и на техните физически и юридически лица, и които са в пряка връзка със свободите на Съюза.

Правната интеграция по всички въпроси на наказателното право е невъзможна, а също и нежелателна, защото ще отнеме възможността на държавите членки да преценяват какви потребности има конкретното общество и как по най-ефективен начин чрез правотворческата дейност да се защитят обществените отношения. Прави впечатление следният извод: “Правотворческата дейност е насочена към формулиране и формиране на правото. С други думи – тя е предназначена за изработване на правила за поведение, с помощта на които се регулират социалните отношения и се създава организация на обществения живот”<sup>13</sup>. Изхождайки от горното, развитието на правото на Европейския съюз дори в наказателноправната проблематика следва ясно да очертае своя обхват на приложение, за да не се стига до ограничаване на възможността всяка държава членка сама, посредством своя законодател, да преценява как да защити осъзнатите потребности на своето общество.

На следващо място се поставя въпросът за юрисдикцията. Независимо от засилените процеси и привличането с Договора от Лисабон на националните парламенти в законодателния процес, юрисдикцията по наказателноправни въпроси, с изключение на деянията, установени с Европейската заповед за арест, се отнася към националната съдебна юрисдикция. Всъщност през изминалите пет години след 2004 г. Европейската заповед за арест коренно промени териториалния принцип на действие на наказателните закони, което е в съответствие със

---

<sup>12</sup> Вж. Попова, Ж., Договорът от Лисабон – към по-демократичен и по-добре функциониращ Европейски съюз? Институции на ЕС, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2008, с. 158.

<sup>13</sup> Колев, Т., Теория на правотворческата дейност, Университетско издателство “Св. Климент Охридски”, С., 2007, с. 129.

задълбочаващите се процеси на правна интеграция и засилването в по-голяма степен на общото наднационално сътрудничество. Нещо повече, взаимодействието между държавите членки на ЕС значително се отличава от традиционното международноправно сътрудничество.

Основен акцент в реализирането на правните положения, заложиени в Договора от Лисабон, е взаимното признаване и сближаване на наказателното право на държавите членки. Без постигането на взаимно признаване на постановените съдебни актове по наказателни дела не би могло да се пристъпи към общо приложение на нормите на наказателното право и не би било възможно постигането на състояние на сигурност във всички държави членки. Освен това не би могло да функционира пространството на законност на територията на ЕС. Именно поради това в чл. 82 на Договора от Лисабон се посочва: “Съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в Съюза се основава на принципа на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения и включва сближаването на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки в областите, посочени в параграф 2 и в член 83.”<sup>14</sup>

По-конкретно в чл. 83, пар. 2 е посочено, че държавите, за да разширят необходимостта от взаимно признаване на присъдите и решенията по полицейско и съдебно наказателноправно сътрудничество, предвиждат установяването на минимални правила в тази сфера от въпроси, като тези правила се изработват от Европейския парламент и от Съвета на ЕС. Практически целта на споменатите минимални правила е да се вземат под внимание и да се отразят различията между правните системи и законодателствата на страните членки. Неслучайно тази разпоредба предвижда списък от области, в които ЕС притежава компетенции, за да предвиди законодателна рамка за взаимна допустимост на доказателства и доказателствени средства между държавите членки и правата на лицата в наказателния процес, а също така и правата на жертвите на престъпления.

В чл. 82 пар. 2, буква “г” е употребена формулировката “и други специфични аспекти на наказателното производство”. Подобен термин едва ли е коректен, защото не става съвсем ясно какво точно се има предвид. Като основание за действителност в този случай е предвидено приемане на решение от Европейския парламент и от Съвета на ЕС с единодушие, но преди това следва да е получено одобрение от Европейския парламент. Най-накрая в чл. 82, пар. 2, се посочва, че минималните правила не следва да се разбират като препятствие, а точно

---

<sup>14</sup> Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейски съюз и на Договора за създаване на Европейска общност, подписан на 13 декември 2007 г., Официален вестник на ЕС, С 115, 9 май 2008 г., с. 79.



обратното – държавите членки могат да въведат дори по-високо равнище на защита на правата на своите граждани.

Всъщност най-ярко на този фон се проявява и Европейската заповед за арест, която, за да постигне своите цели за общо приложение и превенция, е необходимо да има висока степен на доверие между правораздавателните органи, тъй като в противен случай се обезсмисля самата същност на прилагане на този инструмент. Ето защо въпросът за взаимното доверие е основополагащ за по-нататъшното развитие на Европейската заповед за арест. Сполучливо във връзка с това е становището на известни юристи, които отбелязват: “Изпълняващата държава се доверява на извода на издаващата, че деянието представлява престъпление по нейния закон, че то попада в категорията на 32-те престъпни деяния и че за него в съответствие с правото на издаващата държава се предвижда минимално наказание от три години лишаване от свобода. При това изпълняващата държава няма право да извърши преценка дали от гледна точка на нейното право тези условия са налице, а дори и да извърши такава преценка, тя би била ирелевантна, без никакакъв правен ефект.”<sup>15</sup>

Посредством Договора от Лисабон, по-специално чл. 83, пар. 1, се дава отговор и на принципно важния въпрос за бъдещото развитие на материалното наказателно право на Европейския съюз. Съществено значение се отдава на дефинирането на минимални правила, отнасящи се до определянето на категорията от престъпления и техните наказания. Става дума за особено тежки престъпления с трансгранично измерение. Изричното посочване на термина “особено тежки престъпления” показва високата обществена опасност, която не се ограничава само в рамките на една държава. Посочената категория престъпления е необходимо да съчетава признаците на особено тежко престъпление, като същевременно то бъде с трансгранични последици. По-конкретно това са престъпленията: тероризъм, трафик на хора, сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, пране на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност. За да се осигури по-голяма гъвкавост, освен изброените престъпления би могло да се разшири прилагането на компетентността на ЕС и спрямо други престъпления, отговарящи на горепосочените критерии, а именно: да са тежки и да се характеризират с трансгранични измерения. От гледна точка на институционалния механизъм утвърденият списък с престъпления може да бъде разширен, като Съветът на ЕС получи одобрението на Европейския парламент и при условие, че вземе решение с единодушие.

---

<sup>15</sup> Панова, П., Европейската заповед за арест, Ciela, С., 2009, с. 57-58.

Като се отчита опитът при дефинирането на кръга от престъпления за прилагане на Европейската заповед за арест, още отсега става ясно, че този процес се очаква да премине под знака на сериозни и трудни обсъждания. В този смисъл някои автори определят, че “именно списъкът от 32-те категории престъпни прояви е бил най-невралгичната точка по време на преговорите за постигане на съгласие за окончателния текст на Рамковото решение за Европейската заповед за арест”<sup>16</sup>. Логично е да се постави ясно въпросът до каква степен и как следва да се извършва сближаването на наказателното право в условията, предвидени в чл. 82, пар. 1 и 2 и в чл. 83, пар. 1 и 2. Все пак е необходимо да се заяви, че сближаването на наказателното право не е самоцел, то следва да продължи при ясни критерии и признаци за всяко престъпление, за което се счита, че е необходимо да бъде уредено в обхвата на общото наказателно право, прилагащо се в рамките на Европейския съюз. Въпреки това заслужава да се отбележи и становището, че “хармонизацията между държавите членки не трябва да преминава в приемане на еднакви закони. В Европейския съюз се прилагат три подхода на сближаване. Първият представлява съчетаване на нормите между няколко правни системи, вторият е използване на норми от съществуваща правна система и третият е прилагане на нови правни норми за държавите членки на ЕС.”<sup>17</sup>

От анализа на разгледаните по-горе разпоредби става ясно, че процесът на сближаване е мотивиран от необходимостта от взаимно признаване на присъдите и съдебните решения по въпросите на полицейското и наказателноправното сътрудничество. При разпоредбите на чл. 82 и чл. 83, пар. 2 е налице несъответствие по отношение на критериите за сближаване на наказателното право. То се състои в това, че в чл. 82 е формулирано, че сближаването се осъществява, за да се постигне взаимно признаване на присъди и съдебни решения по полицейско и наказателноправно сътрудничество при престъпление с трансгранични измерения. В чл. 83, пар. 2 обаче никъде не е записано, че сближаването на наказателното право следва да е обусловено от трансгранични престъпления, което означава, че е възможно да бъде синхронизирана нормативната уредба и за други видове престъпления. Подобни разминавания в процеса на сближаване на наказателното право показват липсата на яснота при реализирането на тази концепция. Наред с това се поставят сериозни въпроси относно практическото осъществяване, а дори в случай на постигнато сближаване по конкретни престъпления не се дава

---

<sup>16</sup> Пак там.

<sup>17</sup> Исаев, Д., Основные теории гармонизации законодательства в ЕС, Российско-Европейский Центр Экономической Политики, М., 2005, с. 2.

категоричен отговор как би трябвало да се постъпва при горепосочените несъответствия.

Междувременно Договорът от Лисабон предвижда в чл. 86 създаването на европейска прокуратура (*European Public Prosecutor's Office*), като за тази цел е необходимо да се вземе решение с единодушие от Съвета на ЕС след получено одобрение от Европейския парламент. С оглед на това става ясно, че с Договора за реформи не се създава непосредствено европейска прокуратура. Вземането на решение, учредяващо европейска прокуратура, е включено в рамките на правомощията на европейските институции. Впечатление прави, че формирането на прокуратурата е насочено към борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза. От практическа гледна точка неясно са заложените компетенции на прокуратурата, по-конкретно – дали тя разполага с правомощия само относно престъпления, с които се засягат финансови интереси, или те ще обхващат и други престъпления, характеризирани като трансгранични и с висока степен на обществена опасност.

Едва ли е логично европейската прокуратура да се ограничи само до престъпления, с които се засягат финансовите интереси на ЕС, тъй като това би поставило въпроса за мястото и правомощията на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Всъщност това ограничаване би било излишно, доколкото в чл. 86, пар. 2 е установено правомощието на европейската прокуратура да извършва издирване, наказателно преследване и предаване на съдебните органи, а при необходимост – и сътрудничество с Европол, отново по престъпления, свързани с финансовите интереси на ЕС. В случая интерес представлява фактът, че европейската прокуратура ще бъде органът, който ще трябва да поддържа обвинението в юрисдикциите на държавите членки във връзка с престъпления, накърняващи финансовите интереси на ЕС. Оттук става ясно, че това едва ли се очаква да бъде прокуратура от класически тип, а тя по-скоро ще бъде свързана с финансовите престъпления, като по този начин нейната компетентност е ограничена.

Прилагането на общностния подход в Договора от Лисабон в пространството на свобода, сигурност и правосъдие показва изключителната динамика на европейската интеграция. Става ясно, че тези въпроси са някои от последните прегради за съществуването на държавния суверенитет в класическите форми. Във връзка с това впечатление правят и новите правомощия на Съда на Европейския съюз, който след премахването на стълбовата структура придобива компетентност и върху пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

Друго важно обстоятелство, свързано с правната уредба, въведена с Договора от Лисабон, е придобиването на компетентност от Съда на Европейския съюз и произнасянето му по преюдициални запитвания, касаещи пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Така на

практика е премахнато условието за депозиране на декларация от всяка една от държавите членки за признаване на юрисдикцията на Съда в рамките на третия стълб. С оглед на специфичната проблематика тази по-широка компетентност на СЕС не се прилага автоматично след влизане в сила на Договора от Лисабон. Съгласно чл. 10, пар. 1, т. 3 на Протокол № 36 “във всеки случай посочената в параграф 1 преходна мярка престава да бъде в сила пет години след влизане в сила на Договора от Лисабон”<sup>18</sup>. Ето защо правомощията на Съда на Европейския съюз за следващите пет години са в съответствие с чл. 35, пар. 2 от ДЕС<sup>19</sup>.

Макар и не напълно е доразвита идеята за засилена правна интеграция не само в една област, а в няколко по-важни области: наказателноправното, гражданскоправното и полицейското сътрудничество. В подкрепа на това схващане е и директното прилагане на вторичното право и продължаващото нарастване на правомощията на европейските институции, които с подкрепата на държавите членки имат съвсем реалната възможност да създадат гъвкава правна основа, отговаряща на интересите на гражданите на ЕС и категорично подсказваща, че ЕС не е обикновено обединение от държави, а от народи, които с общо съгласие могат да моделират своето по-нататъшно развитие извън установените традиционни механизми.

Новата правна уредба според Договора от Лисабон предоставя добри възможности за изграждане на реално функциониращо пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Разбира се, неговото осъществяване не следва да се развива под натиска на времето и чрез установяване на конкретни срокове. Държавите членки много добре разбират необходимостта от създаване на подобно общо правно пространство, тъй като в противен случай те едва ли биха се справили със задачата и задължението сами да осигурят спазването на правата на гражданите на Съюза.

---

<sup>18</sup> Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейски съюз и на Договора за създаване на Европейска общност, подписан на 13 декември 2007 г., Официален вестник на ЕС, С 115, 9 май 2008 г., с. 79.

<sup>19</sup> Чл. 35 от Договора за Европейски съюз:

1. Съдът на Европейските общности е компетентен при условията, посочени в този член, да се произнася по преюдициални въпроси относно действителността и тълкуването на рамковите решения и на решенията относно тълкуването на конвенциите, утвърдени съгласно този дял, както и относно действителността и тълкуването на мерките за тяхното прилагане.

2. С декларация, направена по време на подписването на Амстердамския договор или по което и да е време след това, всяка държава членка има възможност да приеме юрисдикцията на Съда на Европейските общности да се произнася по преюдициални въпроси, съгласно посоченото в алинея 1.