

Идир Печи¹

ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ЕВРОПЕИЗАЦИЯ УГОЛОВНОГО ПРАВА: ИНТЕРЕСНЫЙ СПЛАВ ПРАВОПОРЯДКОВ И ПРАВОВЫХ КУЛЬТУР

Введение.

При обсуждении диалога культур и партнерства цивилизаций нельзя игнорировать развитие Европейского Союза (ЕС) в течение последних пятидесяти лет. Возникнув как организация с ограниченными целями и задачами, ЕС сейчас приобретает черты целостного национального государства.

Я говорю о процессе приобретения характера национального государства, поскольку ЕС далеко еще не достиг этого состояния. Тем не менее главные особенности национального государства уже присутствуют. У ЕС есть собственный исполнительный орган, Комиссия, Парламент, избираемый напрямую из числа граждан ЕС, суд, который охраняет правовой режим ЕС, а с недавних пор — даже пре-

¹ Доктор права Утрехтского университета (Нидерланды).

зидент¹. В то время как ЕС уже успешно согласовал многие сферы права в своих государствах-членах (ГЧ), согласование уголовного права не всегда протекало гладко. Диалог культур и партнерство цивилизаций — центральная тема процесса согласования и создания так называемых *acquis communautaire* (*достижений сообщества*). В процессе согласования уголовного права необходимо было достичь консенсуса между интересами ГЧ, с одной стороны, и интересами Союза — с другой. Разработки в этой области показали нежелание ГЧ признавать радикальные изменения, навязываемые ЕС их системам уголовного правосудия. Это, в свою очередь, стало препятствием для политических намерений придать Евросоюзу вид международной организации с характерными чертами национального государства.

В этом докладе я рассмотрю взаимодействие между правовыми порядками ГЧ и Евросоюза, особенно в процессе согласования в ЕС, а также препятствия для согласования уголовного законодательства. Для этого я сначала представлю краткий исторический очерк европейских сообществ, уделив внимание их изначальным целям и задачам. Затем коротко остановлюсь на «системе трех столпов» и возникновении ЕС согласно Маастрихтскому и Амстердамскому договорам. Это введение послужит основой для последующего анализа согласования уголовного права.

С вступлением в силу Лиссабонского договора было создано правовое основание для присоединения Евросоюза к Европейской конвенции по правам человека, а также для учреждения Европейской общественной прокуратуры: отсюда — некоторые соображения на данные темы. Доклад закончится обсуждением идеи ЕС как международной (наднациональной) организации с характерными признаками национального государства, а также о препятствиях, которые возникают перед ЕС на этом пути.

Рождение ЕС и усиление правового порядка Евросоюза в исторической перспективе.

После Второй мировой войны западноевропейские страны пытались отыскать механизмы, которые стимулировали бы диалог между народами, обеспечивали и защищали права человека и находили общие ценности для развития на их основе долговременного сотрудничества. Один из примеров — Совет Европы, который, в свою очередь, привел к Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) и учреждению Европейского суда по правам человека. Другой пример — европейские сообщества. Основная цель Договора о Европейском сообществе 1957 года (в соответствии с позднейшими поправками) заключалась в создании внутреннего общего рынка со свободным движением людей, товаров, услуг и капитала. Символом этого сообщества, однако, стало нечто большее, нежели просто учреждение общего рынка. Государства-члены, которые разделяли общие экономические ценности и интересы, не стали более враждовать. Кроме того, свободное движение людей, товаров, услуг и капитала также символизировало куль-

¹ Здесь следует отметить, что термин «президент ЕС» не вполне корректен. Это ярлык, используемый СМИ, который на деле обозначает президента Европейского совета.

турный обмен и драгоценную возможность узнать и понять друг друга во времена процветания и мира и в пространстве без внутренних границ.

Установление общего рынка и четырех ключевых свобод потребовало, чтобы ГЧ делегировали Европейскому сообществу часть своего суверенитета. Политика в области сельского хозяйства, налогов, таможи, рыболовства, транспорта не осуществлялась более на национальном уровне: она стала единой политикой и прерогативой Брюсселя. С самого начала Европейское сообщество функционировало как наднациональная структура с собственными исполнительными, законодательными и судебными институтами. Для реализации общей политики, которая, в свою очередь, привела к созданию и поддержке общего рынка, ЕС при помощи распоряжений и указов создало обширный корпус законодательства. Основная цель этого законодательства заключалась в согласовании правовых норм и положений во внутренних правовых системах ГЧ. В сфере конкуренции Комиссия получила полномочия для контроля и применения санкций. Контрольные полномочия были также предоставлены Комиссии в других сферах, которые касались реализации общей политики. Однако эти полномочия сильно зависели от национальных правовых норм. Так называемые «евромиссары» могли действовать только в пределах правовых рамок ГЧ, используя помощь национальных властей. С самого начала стало очевидным, что ЕС могло предписывать нормы в сфере административного исполнительного производства, но действительное исполнительное производство зависело, прежде всего, от ГЧ².

Другим интересным этапом развития стало учреждение Отдела по борьбе с мошенничеством при Комиссии, так называемого ЕОБМ. В начале 1990-х годов ЕС уже позаботилось о защите собственных финансовых интересов. В середине 1980-х — начале 1990-х годов в ГЧ разразилась серия скандалов в связи с злоупотреблениями субсидиями ЕС, таможенными пошлинами и подкупом должностных лиц ЕС. Примеров мошенничества, коррупции и «отмывания денег», которые негативно сказались на ЕС, более чем достаточно. Один из самых известных — случай, когда торговцы снабжали партии югославской кукурузы этикетками греческой кукурузы, чтобы избежать уплаты таможенных пошлин при экспорте кукурузы в другие ГЧ³. Нидерланды приобрели горький опыт, связанный с общественными фондами и сельскохозяйственными субсидиями, когда выгоду получили «плохие» фермеры. Крупная мошенническая схема была раскрыта в Германии, где деньги ЕС использовались для контрабандной доставки сигарет в Польшу. Журналисты подкупали официальных лиц Комиссии для получения секретной информации⁴. ГЧ не были особенно заинтересованы в защите

² См.: *Vervaele J. E. A. The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy: Ignoti nulla cupido? // Sieber U. (et. al) Strafrecht und Wirtstraftrecht. Festschrift für Klaus Tiedemann. Carl Heymans Verlag, 2008. P. 1355–1384.*

³ Дело № 68/88: «Комиссия против Греции» (1989).

⁴ Дело № Т-193/04: «Ганс-Мартин Тиллак против Комиссии» (2004).

финансовых интересов ЕС, поэтому было принято законодательство ЕС, которое изначально предоставило Комиссии полномочия требовать от ГЧ начать административные расследования по делам, связанным с мошенничеством. Согласно Правилам № 2185/96 и 1073/1999, Комиссия и позднее ЕОБМ получили также полномочия независимо приступать к административным расследованиям в тех ГЧ, где под угрозу ставились финансовые интересы ЕС. Как и в случае с еврокомиссарами, оперативные полномочия ЕОБМ зависят от национальных норм ГЧ, в которых проводится расследование. После завершения расследования ЕОБМ обязан посылать информацию заинтересованному ГЧ. Отчеты со сведениями должны составляться в соответствии с нормами права этого ГЧ, чтобы они имели допустимое для этого ГЧ доказательственное значение в случае возможного административного судопроизводства. Применение санкций, однако, остается прерогативой ГЧ.

Из сказанного следует, что появился новый сложный правопорядок со своими принципами — правопорядок Европейского сообщества. Одни принципы развились из самих договоров, такие как принцип искреннего сотрудничества или принцип преданности сообществу, другие — из прецедентного права Европейского суда (ЕС), как например, принцип прямого действия¹ и прямого применения, или принцип примата². В ходе европейской интеграции другие принципы, которые действовали в рамках внутреннего правопорядка (например, принцип пропорциональности), также обрели значение на уровне Европейского сообщества. Правовые принципы до известной степени представляют собой переменную величину правовой культуры той юрисдикции, в рамках которой они функционируют. Взаимодействие между правопорядком ЕС и национальной юрисдикцией, насколько это касается правовых норм и принципов, означало взаимодействие между правовыми культурами ГЧ и, вероятно, учреждением правовой культуры Европейского сообщества, которую нельзя рассматривать отдельно от правовых культур его членов.

Взаимодействие между правовыми культурами более существенно в сфере согласования уголовного права. Чтобы лучше понять этот предмет, я сначала предложу краткий обзор событий, которые привели к образованию Европейского Союза с его «системой трех столпов», какой мы ее знали до тех пор, пока Лиссабонский договор не упразднил «столпную» структуру.

Маастрихтский и Амстердамский договоры.

Европейский Союз (ЕС) был образован в 1992 году согласно Маастрихтскому договору. Государства-члены (ГЧ) сочли необходимым распространить сотрудничество и за пределы Европейского сообщества и таким образом не ограничиваться экономическими интересами. Ощущалась потребность в общей внешней политике, сотрудничестве в правовой

сфере и во внутренних делах. В Маастрихтском договоре, когда возник Евросоюз, все это было учтено, и тех пор Евросоюз принято называть «системой трех столпов» со сводом, который включает общие положения, приемлемые для всех «столпов». Первым и самым важным столпом оставалось Европейское сообщество, второй столп олицетворял общую внешнюю политику, третий — правосудие и внутренние дела. Как я упомянул во введении, в центре моего внимания — согласование уголовного права, следовательно, я подробнее остановлюсь на третьем столпе.

Европейское сообщество учредило общий рынок и, как следствие, создало регион без внутренних границ, где могли свободно перемещаться люди, товары, услуги и капитал. Однако преступники и преступная деятельность также могли свободно распространяться по лишенной границ Европе. Следовательно, назрела необходимость в усиленном сотрудничестве между полицией и судебными органами. До Амстердамского договора 1998 года участие Евросоюза в национальном уголовном праве ограничивалось уровнем сотрудничества, и для «аппроксимации» уголовного права еще не существовало правовой основы. Амстердамский договор кардинально изменил ситуацию. Третий столп подвергся реформированию, и была сформулирована новая, несколько расплывчатая задача. Цель Евросоюза заключалась в том, чтобы обеспечить гражданам высокую степень защиты в области свободы, безопасности и правосудия путем противодействия и борьбы с преступностью, организованной или иной, особенно с терроризмом, торговлей людьми и преступлениями против детей, торговлей запрещенными веществами, коррупцией и мошенничеством³. Достичь этих целей можно было не только за счет сотрудничества между полициями, но также путем аппроксимации там, где необходимо, правил уголовного судопроизводства в ГЧ, то есть путем непосредственного согласования уголовного (процессуального) права.

Европеизация уголовного права.

Переговоры о реформе третьего столпа Амстердамского договора оказались нелегкими⁴. Хотя ГЧ осознавали необходимость интенсивного сотрудничества в уголовном судопроизводстве, они первоначально были против активного участия Евросоюза в своих сферах уголовного права. Во всех ГЧ сложилась долговременная традиция уголовного права, уголовных кодексов и процедур. Принципы уголовного права отражают национальные ценности и нормы. Уголовное право рассматривается как краеугольный камень в суверенитете независимой нации. Следовательно, надо было достигнуть консенсуса между Евросоюзом с его интересами и ГЧ, которые пытались защитить свои традиции и правовые культуры. Достигнутый консенсус отражается

³ Статья 29 Договора ЕС.

⁴ См.: Zwaan J. de. The Future of the Third Pillar and Fight against EU Fraud: Evaluation of the IGC and the Treaty of Amsterdam // Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union. Developments in the Treaty of Amsterdam and the Corpus Juris / J. E. A. Vervaele (ed.) Antwerp ; Oxford, 1999. P. 13–29.

¹ Arrêt du 5 février 1963, Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen (26–62, Rec. p. 00003).

² Arrêt du 15 juillet 1964, Costa / E.N.E.L. (6–64, Rec. P. 01141).

по крайней мере в трех аспектах. Во-первых, третий столп остался межправительственным в противовес наднациональному характеру Евросоюза. Решения в третьем столпе принимаются на основе единогласия, в отличие от голосования по принципу квалифицированного большинства в первом столпе Евросоюза. Во-вторых, в отличие от распоряжений первого столпа, правовым инструментом, выбранным для согласования уголовного права в третьем столпе, являются рамочные решения, не имеющие прямого действия. Они внедряются ГЧ в их внутренний правопорядок. Для этого ГЧ должны добиваться целей, обозначенных в рамочных решениях, но они оставляют за собой право действовать по собственному усмотрению в отношении средств достижения этих целей. В-третьих, в заключениях Европейского совета глав правительств и государств в Тампере (октябрь 1999 г.) было отмечено нежелание ГЧ гармонизировать уголовное право. В Тампере хорошо известен правовой принцип Европейского сообщества о взаимном признании стал краеугольным камнем правового сотрудничества в рамках Евросоюза. ГЧ обязаны взаимно признавать правовые решения друг друга без бюрократических проволочек. Взаимное признание основывается на концепции взаимного доверия: ГЧ доверяют правовым системам друг друга. Принцип взаимного признания был принят в качестве альтернативы детального и расширенного согласования уголовного права. Однако в заключениях Тампере отмечается, что взаимное признание нуждается в некоторых минимальных общих стандартах, которых можно достичь лишь за счет определенной степени согласования процессуального уголовного права.

Любопытно, что ни положения договора, ни принцип взаимного признания не остановили согласование. Процесс ускорился вследствие террористических актов 11 сентября 2001 года. В настоящее время имеется целый ряд заслуживающих внимания рамочных решений, нацеленных на гармонизацию и материального, и процессуального уголовного права. Некоторые из этих рамочных решений не обнаруживают связи с серьезными транснациональными преступлениями, поскольку зачастую они представляют собой продукты политических программ отдельных ГЧ¹. Государства, которые признают незаконным определенное поведение человека, склонны ожидать, что такое поведение будет признано незаконным и в других ГЧ. Таким образом, возникло новое явление. ГЧ используют правовые инструменты Евросоюза, чтобы навязывать другим ГЧ свои политические программы, а также свои ценности и правовую культуру. Например, либеральная политика Нидерландов в отношении наркотиков с опаской воспринимается в соседней Германии. Равным образом либеральный подход к проституции в Дании — это своего рода «заноза» для Швеции².

¹ Vervaele J. E. A. The Europeanization of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration // Research Papers. College of Europe. Brugge, 2005. № 3.

² Elholm T. Does EU Criminal Cooperation Necessarily Mean Increased Repression? // European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice. 2009. Vol. 17. P. 191–226.

Многие рамочные решения вне зависимости от того, являются ли они продуктами политических программ ГЧ или Комиссии, сильно повлияли на национальные системы уголовного права. Хороший пример в этом плане — «Рамочное решение по терроризму»³. В прошлом большинство ГЧ не объявляли терроризм самостоятельным уголовным преступлением. Во многих странах терроризм преследовался в судебном порядке, если имело место формирование (вооруженных) банд или участие в таковых. В большинстве рамочных решений, которые согласуют материальное право, также содержатся положения о минимальной и максимальной мере наказания. Недавнее исследование показало, что в Скандинавских странах данное обстоятельство, в свою очередь, привело к усилению мер карательного воздействия в определенных сферах уголовного права⁴. В этом плане для уголовного судопроизводства столь же существенным является «Рамочное решение об обще-европейском ордере на арест». Традиционные дипломатические каналы экстрадиции теперь заменил общеевропейский ордер на арест, который представляет собой прекрасный пример применения принципа взаимного признания. ГЧ обязаны исполнять требования общеевропейского ордера на арест без излишних формальностей, а число оснований для отказа значительно сократилось.

Лиссабонский договор продвинул согласование уголовного права на шаг вперед. Структура трех столпов отменена. Теперь Союз базируется преимущественно на двух договорах — Договоре о Европейском Союзе и Договоре о функционировании Европейского Союза (ТФЕУ, ДФЕС). Последний договор пришел на смену Договору о Европейском сообществе, а слова «право Сообщества» и «ЕС» были заменены словами «право Союза». Рамочные решения исчезли, и теперь уголовное право можно согласовывать посредством распоряжений. Это означает использование процедуры совместного принятия решений и голосования по принципу квалифицированного большинства. Распоряжения также обладают прямым действием, то есть в случае неправильной или несвоевременной их реализации граждане могут напрямую использовать распоряжения в качестве гаранта своих прав. Распоряжения должны устанавливать минимальные правила определения преступлений и санкций. Это главным образом коснется сферы серьезных преступлений, имеющих трансграничное измерение (с нарушением границ). Таким образом, новая преступность оформится в виде так называемой «европреступности». Однако ГЧ по-прежнему неохотно воспринимают активное вмешательство Союза в свои национальные системы уголовного права. Статьи 82 и 83 ДФЕС предусматривают так называемое чрезвычайное приостановление процедуры. ГЧ могут выразить озабоченность тем, что проект Распоряжения повлияет на фундаментальные аспекты их систем правосудия. В таких случаях ГЧ могут направить проект в Совет для рассмотрения. Это положение было

³ O. J. L. [Official Journal, Legislation = Официальный журнал Евросоюза. Сер. «Законодательство»]. 2002. P. 182.

⁴ Elholm T. Op. cit. P. 191–226.

внесено после того, как некоторые ГЧ выразили озабоченность тем, что полномочия Совета могут заставить их заимствовать правила, которые окажутся чуждыми их традициям и системам уголовного правосудия¹. Щепетильность проблем, связанных с уголовным правосудием, выражается и в том факте, что в рамках Совета оно представляет собой единственную сферу, где законодательные инициативы могут исходить как от Комиссии, так и от ГЧ. Статья 76 ДФЕС исключает уголовное право из обычной процедуры, когда законодательные инициативы исходят от Комиссии.

Статья 86 ДФЕС обеспечивает правовую основу для учреждения поста Европейского общественного прокурора. Европейский общественный прокурор отвечает за ведение дел, связанных с ущемлением финансовых интересов Союза. Ответственность Европейского общественного прокурора предусматривает расследование, судебное преследование и доведение до суда виновных в совершении преступлений, а также соучастников в преступлениях, затрагивающих финансовые интересы ЕС. На данный момент Европейский общественный прокурор — еще не воплощенная в реальность идея, и, следовательно, в этом докладе не имеет смысла рассматривать его функции и связанные с ними вопросы.

Наконец, что не менее важно: Лиссабонский договор подтверждает, что ЕС присоединится к Европейской конвенции по правам человека². Переговоры между Советом Европы и Европейским Союзом уже начались, и, надо надеяться, в недалеком будущем мы станем свидетелями уникального события, когда ЕС — наднациональная организация — станет членом конвенции, ратифицированной национальными государствами.

Вместо заключения: явные и скрытые знаки и признаки европеизации уголовного права.

Европейская интеграция, как сказано выше, отчетливо демонстрирует интересное взаимодействие между различными правовыми порядками. Мы видим, что правовые порядки ГЧ выдержали комплексное взаимодействие под эгидой европейской интеграции. Отсюда следует, что правовые культуры ГЧ также взаимодействуют и влияют друг на друга. Возникновение единого правового порядка ЕС — еще более интересный и сложный предмет изучения. Возникновение правовых принципов Европейского сообщества и Евросоюза демонстрирует любопытную тенденцию — уклон в сторону европейской правовой культуры, для которой характерны, с одной стороны, смешение национальных правовых культур,

с другой — переменные показатели, такие как финансовые интересы и согласование уголовного права, действующие на европейском уровне. Согласование национальных систем уголовного права раскрывает иное измерение европейского правового порядка и правовой культуры. Законодательство ЕС, которое гармонизирует уголовное право, содержит ряд явно выраженных знаков и признаков. Их можно найти в преамбулах, законопроектах и даже в тексте самого законодательства³. Прямая цель заключается в том, чтобы создать некое пространство свободы, безопасности и справедливости, которое не станет терпеть и, следовательно, объявит уголовно наказуемыми определенные поступки. Однако согласование уголовного права также содержит некие имплицитные знаки⁴. Одна из категорий таких скрытых знаков — политические программы и стремления ГЧ. Показательный пример в этом плане — «Рамочное решение о несанкционированном въезде». Это решение было принято после событий в Дувре, когда 50 китайских беженцев погибли от удушья в контейнере при попытке нелегально проникнуть в Великобританию. Британское правительство потребовало расширения наказания за этот вид преступления во всех ГЧ. Другой скрытый знак Фогель назвал «колониальной целью». Согласно его взгляду, ЕС пытается трансплантировать определенные ценности ГЧ, не принимая во внимание правовой и культурный контекст (куда эти ценности экспортируются) и не заботясь о том, решат ли они проблемы или создадут таковые в странах-получателях. Напомню вышеупомянутый пример либеральной политики Нидерландов в отношении наркотиков. Третий и, возможно, последний скрытый знак видится в политическом стремлении придать Евросоюзу статус национального государства⁵. Уголовное право рассматривается в качестве краеугольного камня суверенитета независимой нации, и его общая регуляция на европейском уровне имеет очевидный символический смысл. Лиссабонский договор перевел этот процесс на другой уровень. Положение о Европейском общественном прокуроре и вступление ЕС в Европейскую конвенцию по правам человека значительно укрепили идею национального государства. Упорное сопротивление ГЧ и их отказ принять полное и безоговорочное согласование своих систем уголовного права все еще остаются препятствиями на этом пути. Однако «дорога мостится», и ЕС медленно, но неуклонно продвигается в направлении международной организации, которая несет в себе характерные признаки национального государства с собственным правовым порядком и собственной правовой культурой.

¹ См.: *Klip A. European Criminal Law*. Antwerp ; Oxford ; Portland, 2009. P. 35.

² Статья 6 (2), титул 1, общие положения Лиссабонского договора.

³ *Elholm T.* Op. cit. P. 191–226.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.* См. также: *Spencer J. R.* Why is the Harmonisation of Penal Law Necessary // *Harmonisation and Harmonising Measures in Criminal Law* / Wilt van der Klip (eds.). Amsterdam, 2002. P. 43–54.