

РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА ВЗАИМНОГО ПРИЗНАНИЯ ПРИГОВОРОВ ГОСУДАРСТВАМИ—ЧЛЕНАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПРАВЕ ЕС¹ В ПЕРИОД С 2004 ПО 2009 ГОД

О. В. Панюшкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 января 2009 г.

Аннотация: в статье разъяснены причины выделения именно такого временного периода (2004—2009) в процессе развития принципа взаимного признания приговоров в праве ЕС. Рассмотрена Гаагская программа укрепления пространства свободы, безопасности и правосудия 2004—2009 гг., отмечены меры, принятые для реализации вышеуказанного принципа, выявлены возникающие в процессе установления и развития принципа взаимного признания трудности, предложены варианты их преодоления, сделаны общие выводы относительно развития принципа взаимного признания приговоров в праве ЕС на рассматриваемом этапе.

Ключевые слова: принцип взаимного признания приговоров, европейское право.

Abstract: this article gives the reasons for making this kind of periodization (2004—2009) for the process of development of principle of mutual recognition of final decisions in the EU law. It refers to the Hague program «Strengthening freedom, Security and justice in the European Union», the measures accepted for realization of the above-stated principle are marked, difficulties arising during an establishment and development of a principle of a mutual recognition are revealed, different variants of their overcoming are offered, the general conclusions concerning development of a principle of a mutual recognition of final decisions in the EU law at the considered stage are made.

Key words: principle of mutual recognition of final decisions, european law.

Нормативной основой для возникновения принципа взаимного признания приговоров государствами—членами ЕС в праве ЕС стал Амстердамский договор² 1997 г. Несмотря на то, что сам договор не провозглашал рассматриваемый принцип, важнейшее значение для последующего развития принципа взаимного признания приговоров в праве ЕС имело появление в соответствии с этим договором у Союза законодательных полномочий (ч. 2 ст. 34 разд. VI Амстердамского договора) в рамках третьей опоры «Сотрудничество полиции и судебных органов», в том числе по вопросам судебного сотрудничества по уголовным делам. 3 декабря 1998 г. Советом по правосудию и внутренним делам был принят «Совместный план действий Совета и Комиссии по реализации положений Амстердамского договора о формировании пространства свободы, безопасности и правосудия», известный как Вен-

¹ Здесь и далее под аббревиатурой ЕС имеется в виду Европейский Союз.

² Treaty on European Union (Consolidated version 1997). URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

ский план³, устанавливающий, в числе прочего, пунктом 45 f необходимость начала в течение двух лет развития процесса взаимного признания решений и принудительного исполнения в области уголовного правосудия.

В связи с этим в 2000 г. была принята Программа мер, направленная на практическое воплощение принципа взаимного признания решений по уголовным делам⁴. Она предусматривала большое количество мер, в основном законодательных, и должна была действовать до 2004 г. К 2004 г. были приняты следующие знаковые для установления в Европе системы полного взаимного признания окончательных решений по уголовным делам законодательные акты: Решение Совета от 28 февраля 2002 г. о создании Евроюст в целях усиления борьбы с серьезной преступностью⁵, Рамочное Решение Совета от 13 июня 2002 г. «О европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами»⁶. Предусмотренный срок действия Программы подошел к концу, а система полного взаимного признания окончательных решений по уголовным делам явно не была сформирована⁷.

Период 2004—2009 гг. должен быть связан с двумя моментами:

1) подписанием в 2004 г. и последующим вступлением в действие Договора, устанавливающего Конституцию для Европы 2004 г.⁸, который пришел бы на смену Амстердамскому договору 1997 г.;

2) установлением в ноябре 2004 г. итоговыми заключениями сессии Европейского Совета в Брюсселе⁹ новой программы мер в рамках укрепления пространства свободы, безопасности и правосудия, получившей название Гаагской программы¹⁰, которая должна была прийти на смену Венскому плану 1998 г.

Процесс подготовки Европейской Конституции начался с принятия исторического решения на встрече в верхах руководителей государств-членов в 2001 г. в Лаакене о проведении полной ревизии правовых устоев ЕС¹¹, разработка проекта Европейской Конституции продолжалась два года, и 29 октября 2004 г. состоялось подписание Договора, устанавливающего Конституцию для Европы 2004 г. Далее должна была

³ OJ C 19 23.01.1999. P. 1—15.

⁴ OJ C 12 15.01.2001. P. 10.

⁵ OJ L 63 06.03.2002. P. 1—13.

⁶ OJ L 190 18.07.2002. P. 1—20.

⁷ Подробнее об этом см.: Панюшкина О. В. К вопросу о возникновении и развитии принципа взаимного признания приговоров в рамках третьей опоры Европейского Союза // Международно-правовые чтения / отв. ред. П. Н. Бирюков. Воронеж : Издат.-полиграф. центр ВГУ, 2008. Вып. 7. С. 169—176.

⁸ OJ C 310 16.12.2004. P. 3—199.

⁹ См.: Presidency Conclusions. Brussels 4|5 November 2004. URL: <http://www.europarleuropa.eu/summits/previous.htm>.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Laeken declaration — The future of the European Union. URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=339&lang=en>.

последовать ратификация всеми государствами—членами ЕС, но этого не случилось¹². Вместе с тем, если бы ратификация все же состоялась, а Евроконституция вступила в действие, она ввела бы множество изменений, существенным образом отразившихся на закреплении и регламентировании принципа взаимного признания приговоров между государствами — членами ЕС. Приведем некоторые из них:

1. Впервые принцип взаимного признания приговоров устанавливается на уровне учредительного договора и определяется, что именно на нем основывается судебное сотрудничество (п. 1 ст. III-270 секции 4 «Судебное сотрудничество по уголовным делам» разд. IV «Пространство свободы, безопасности и правосудия» Конституции ЕС).

2. Упразднение структуры трех «опор». Это повлекло бы за собой:

а) распространение юрисдикции Суда на нормативно-правовые акты, принимаемые в целях установления и регулирования принципа взаимного признания¹³, что означает наличие возможности Комиссии при определенных условиях привлечь государства к ответственности перед Судом ЕС за невыполнение своих обязательств, который, в свою очередь, может наложить штрафные санкции (эти меры по предоставлению Комиссии и Суду ЕС контрольных функций должны положительно сказаться на выполнении государствами своих обязательств по правильной и своевременной имплементации обязательных положений права ЕС)¹⁴;

б) осуществление правового регулирования с помощью правовых инструментов, традиционно использовавшихся в рамках первой «опоры», регламентов — обязательных актов прямого действия (актов унификации права); директив — актов непрямого действия, обязательных в отношении результата, который нужно достичь, но оставляющих в компетенции национальных властей выбор формы и способов достижения (актов гармонизации права); решений — обязательных актов.

3. Принятие решений в Совете осуществляется практически повсеместно квалифицированным большинством (что благотворно повлияет на скорость и эффективность принятия решений) посредством обычной законодательной процедуры¹⁵, т.е. совместно Советом и Парламентом

¹² Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, в итоге был ратифицирован восемнадцатью государствами-членами, не ратифицирован двумя, а еще семь государств не определили свою позицию — не проводили ратификационных процедур (см.: Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2008. С. 28).

¹³ В настоящее время распространение юрисдикции Суда ЕС на акты, принятые в рамках третьей «опоры», не является обязательным, может иметь место в некоторых случаях.

¹⁴ Здесь и далее в скобках — комментарии автора статьи.

¹⁵ В настоящее время решения в Совете относительно актов, принадлежащих третьей «опоре», принимаются, как правило, единогласно в рамках консультативной законодательной процедуры.

(это, конечно, удлиняет процесс принятия решений по сравнению с использовавшейся ранее консультативной процедурой, но зато обеспечивает повышение роли Европарламента, а значит, и больший демократизм в принятии решений).

4. Упразднение дополнительных конвенций и соглашений между государствами-членами в качестве источников, содержащих нормы права ЕС, что окончательно оформляет тенденцию правового регулирования принципа взаимного признания приговоров нормативно-правовыми актами Союза.

5. Правом законодательной инициативы по вопросам, касающимся принципа взаимного признания, теперь обладают Комиссия и одна четвертая государств-членов, а не любое государство-член, как раньше. (Такую квоту предопределило значительное повышение количества стран—участниц ЕС — 27 в настоящее время, — а также это положение означает некоторое повышение роли Комиссии в качестве инициатора принятий обязательных норм европейского права, касающихся принципа взаимного признания приговоров между государствами—участниками ЕС.)

Таким образом, если бы Договор, устанавливающий Конституцию для Европы 2004 г., был все же введен в действие, это, безусловно, положительно сказалось бы на становлении и развитии принципа взаимного признания приговоров между государствами—членами ЕС.

К сожалению, этого не произошло, и с 2004 г. до настоящего времени свое становление и развитие принцип взаимного признания приговоров между государствами—членами ЕС осуществляет в соответствии с положениями Амстердамского договора, но в рамках новой Гаагской программы. Рассмотрим ее подробнее.

Как уже отмечалось выше, Гаагская программа укрепления пространства свободы, безопасности и правосудия содержалась в итоговых заключениях сессии ЕС в Брюсселе, в соответствии с которыми она является преемницей предыдущей программы, основанной на Тамперских заключениях¹⁶, заложившей основы для достижений в области пространства свободы, безопасности и правосудия. Нынешняя программа также охватывает множество направлений деятельности, в том числе сотрудничество по уголовным делам, основанное на принципе взаимного признания приговоров. Программа устанавливается на пять лет, до 2009 г., и в п. 17 заключений просит Комиссию представить План действий — 2005 с указанием конкретных мер и сроков для их принятия и имплементации, а также вести табло, на котором публиковать отчеты об имплементации.

Сама программа содержится в приложении к заключениям. Во вступлении отмечено, что за прошлые пять лет не все было сделано, что задумано, в области сотрудничества по уголовным делам, основанно-

¹⁶ См.: Presidency Conclusions. Tampere 15|16 October 1999. URL: <http://www.europarl.europa.eu/summits/previous.htm>.

го на принципе взаимного признания приговоров; осуществлена только базисная работа. Программа устанавливает цели, которые должны стать направлениями деятельности в Планах действий. Одной из таких целей является дальнейшее развитие принципа взаимного признания приговоров.

Принцип взаимного признания выделен в отдельный подпункт 3.3.1, программа подтверждает приверженность мерам, которые были установлены, но не выполнены предыдущей программой¹⁷, предлагает их все же реализовать (особенно касающиеся конфликта юрисдикций, принципа *ne bis in idem*, выполнения наказания в виде лишения свободы или других, альтернативных санкций¹⁸) и вместе с тем выделить новые.

Особенностью этой программы является то, что она выделяет достижение взаимного доверия между государствами-членами как необходимый элемент судебного сотрудничества по уголовным делам.

В соответствии с данной программой дальнейшее развитие принципа взаимного признания приговоров также будет включать развитие равных минимальных стандартов в процедурных правилах в уголовном процессе. Эта программа указывает на необходимость сближения положений не только уголовно-процессуального, но и уголовного права в целях облегчения взаимного признания приговоров.

Таким образом, Гагская программа характеризуется преемственностью, приверженностью принципу взаимного признания приговоров как основы судебного сотрудничества по уголовным делам. Его важность в рамках программы не вызывает сомнений, поскольку он назван в числе основных целей и направлений деятельности. Отличительными особенностями является повышение значения некоторых сфер деятельности, таких как достижение взаимного доверия между государствами-членами и эффективная имплементация. Внимание к этим областям сохранится на всем периоде действия программы.

¹⁷ Таким образом, становится очевидным, что, несмотря на то, что теперь такое направление деятельности, как установление принципа взаимного признания приговоров между государствами—членами ЕС, включено в общую программу действий по формированию пространства свободы, безопасности и правосудия и не имеет отдельной программы, как было ранее, увеличение количества мер в рамках этой общей, «большой» программы, а также преемственность по отношению к специальной программе по практическому воплощению принципа взаимного признания решений по уголовным делам означают, что процесс становления принципа взаимного признания приговоров должен и будет продолжаться, при этом с большей эффективностью.

¹⁸ Хотя возможность применения принципа взаимного признания на такой вид наказания, как альтернативные санкции, предыдущая программа не предусматривала, указанная возможность упоминалась в Сообщении Комиссии 2000 г. по этому вопросу (см.: Сообщение Комиссии Совету и Европейскому парламенту : Взаимное признание окончательных решений по уголовным делам. COM (2000) 495 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2000&T3=495&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

Из целей, указанных в программе, Сообщение Комиссии Совету и Европейскому парламенту от 10 мая 2005 г.¹⁹ сформировало 10 приоритетных направлений деятельности; уголовное правосудие входит в их число. Меры по судебному сотрудничеству в уголовных делах рассматриваются в п. 4.2, и, касаясь принципа взаимного признания приговоров, представляют собой меры, направленные на достижение взаимного признания приговоров в сферах, указанных в предыдущей программе (2000 г.), но меры эти несколько иные, и установлен не приоритетный рейтинг их выполнения, а конкретный год. Вместе с тем добавлены новые сферы деятельности, направленные, например, на установление взаимного доверия, приближения уголовного и уголовно-процессуального законодательств. Мер много, большинство из них связано с принятием Белых и Зеленых книг²⁰. Это означает, что в рамках рассматриваемого плана действий и новой Гаагской программы существует тенденция к активному анализированию текущей ситуации с целью принятия проектов нормативных и иных актов по многим направлениям, касающимся принципа взаимного признания приговоров.

Поскольку Гаагская программа особенно выделяет такую сферу деятельности, как достижение взаимного доверия в целях наиболее полного взаимного признания приговоров, в 2005 г. появилось специальное Сообщение Комиссии о взаимном признании приговоров и укреплении взаимного доверия между государствами—членами ЕС. В нем особый интерес ввиду своей новизны представляют следующие виды мер, которые необходимо принять для установления взаимного доверия между государствами:

а) юридические методы (установление минимальных стандартов в правилах уголовного процесса, сближение уголовного законодательства, установление высоких стандартов защиты персональных прав в рамках уголовного процесса, уверенность в том, что приговор вынесен компетентным судом и некоторые другие);

б) практические методы (оценка имплементации, оценка нужд судебной системы, барьеров для имплементации, условий осуществления имплементации, положительного опыта имплементации);

в) все необходимые меры для того, чтобы судебная власть была авторитетной, независимой, «высококачественной», доступной.

Необходимость повышения роли взаимного доверия при взаимном признании приговоров стала объективно понятной, когда закончилась

¹⁹ COM(2005) 184 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2005&T3=184&RechType=RECH_naturel&Submit=Search.

²⁰ Это консультативные документы для информирования и привлечения внимания общественности к обсуждению своих инициатив. Зеленые книги содержат анализ текущей ситуации в конкретных сферах общественной жизни и возможных мер, требующих принятия на уровне Союза, Белые книги — это документы, где детально характеризуются не только проблемы, но и проекты актов и иных мер, которые Комиссия планирует принять сама или внести на рассмотрение других институтов и государств-членов (см.: Право Европейского Союза : учеб. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2004. С. 291).

программа мер 2000—2004 гг., а ожидаемых результатов она не принесла, мало какие правовые инструменты были приняты, а наличие взаимного доверия позволило бы государствам быстрее принимать решения, охотнее и эффективнее вести имплементацию²¹.

В рамках Гагской программы и плана действий по развитию принципа взаимного признания приговоров, установленного Сообщением Комиссии от 10 мая 2005 г. за период с 2004 г. по настоящее время были приняты следующие нормативно-правовые акты: Рамочное Решение «О конфискации доходов, предметов и имущества, полученных преступным путем» 2005 г.²², Рамочное Решение «О применении принципа взаимного признания к финансовым санкциям» 2005 г.²³, Решение Совета «Об обмене информацией, извлеченной из уголовного дела» 2005 г.²⁴, Решение Совета «Об обмене информацией и сотрудничестве в борьбе с терроризмом» 2005 г.²⁵, Рамочное Решение Совета «О применении принципа взаимного признания конфискационным мерам» 2006 г.²⁶, Рамочное Решение Совета «О применении принципа взаимного признания к приговорам и приговорам об условном осуждении с целью исполнения соответствующих наказаний и альтернативных санкций» 2008 г.²⁷, Рамочное Решение Совета «О применении принципа взаимного признания к приговорам, устанавливающим наказание в виде лишения свободы, или иным мерам, связанным с лишением свободы, в целях их исполнения в Европейском Союзе» 2008 г.²⁸, Рамочное Решение Совета «Об учете предыдущих осуждений в государствах—членах Европейского Совета в случае возбуждения новых уголовных дел» 2008 г.²⁹

На разных стадиях разработки находятся нормативно-правовые акты, касающиеся конфликта юрисдикций, принципа «*ne bis in idem*», дисквалификаций, штрафов, целесообразности учтения приговоров, вынесенных в ЕС в отношении граждан третьих стран, заочного осуждения. Таким образом, правовое регулирование принципа взаимного признания приговоров значительно обогатилось за время действия Гагской программы. Безусловно, это во многом связано с тем, что на

²¹ В 2007 г. в развитие взаимного доверия между государствами для более полной реализации принципа признания приговоров по предложению Комиссии была принята Программа «Криминальная юстиция», носящая в большей степени исследовательский, информационный, оценочный характер (см.: OJ L. 58. 24.02.2007. P.13—18).

²² OJ L 68. 15.03.2005. P. 49—51.

²³ OJ L 76. 22.03.2005. P. 16—30.

²⁴ OJ L 322. 09.12.2005. P. 33—37.

²⁵ OJ L 253. 29.09.2005. P. 22—24.

²⁶ OJ L 328. 24.11.2006. P. 59—78.

²⁷ OJ L 337. 16.12.2008. P. 102—122.

²⁸ OJ L 32. 05.12.2008. P. 27—45.

²⁹ OJ L 220. 15.08.2008. P. 32—34.

предыдущем этапе были проведены базисные работы по разработке многих из принятых нормативных актов.

Гаагская программа продолжает свое действие. Последним отчетом явилось Сообщение Комиссии 2008 г.³⁰ об итогах 2007 г. В соответствии с ним только 20 % мер, планируемых на 2007 г., реализованы, при этом 45 % отменены, 15 % отложены на следующий год, а 20 % уже неуместны. Одной из главных проблем Сообщение называет несвоевременную (с задержками до двух и более лет), а иногда и неправильную имплементацию.

На данный момент рассматриваемый этап до конца не завершен, но уже можно сделать определенные выводы:

1. Развитие принципа взаимного признания приговоров должно было идти в рамках новой Гаагской программы 2004—2009 гг., но являющейся преемником предыдущей с тем, чтобы воплотить в жизнь все не реализованные в период с 2000 по 2004 г. меры, по правилам, которые должны были быть установлены новым учредительным Договором, устанавливающим Конституцию для Европы 2004 г. Нератификация этого договора сделала вышеуказанное невозможным. Развитие принципа взаимного признания приговоров продолжилось в рамках новой программы, но по старым правилам, установленным Амстердамским договором 1997 г.

2. Характерной особенностью рассматриваемого этапа явилось то, что большое внимание, в частности, в самой Гаагской программе, Плате действий по ее реализации, устанавливаемых Сообщением комиссии от 10 мая 2005 г., специализированном Сообщении о взаимном признании, стало уделяться таким вопросам, как укрепление взаимного доверия между государствами в целях более полного взаимного признания приговоров и эффективности имплементации, проблемы имплементации.

3. Нормативное регулирование принципа взаимного признания приговоров осуществлялось посредством нормативно-правовых актов Союза путем установления прямого признания.

4. На рассматриваемом этапе было принято достаточно большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих взаимное признание приговоров, при этом многие еще предстоит принять. Одним из наиболее существенных упущений в этой области является, по нашему мнению, отсутствие уже на протяжении 9 лет каких-либо эффективных шагов в создании Единого реестра уголовных приговоров³¹, который значительно облегчил бы признание приговоров по всем установленным на данный момент направлениям.

³⁰ COM (2008) 373 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2008&T3=373&RechType=RECH_naturel&Submit=Search.

³¹ Упоминался данный реестр впервые еще в 2000 г. в вышеуказанном Сообщении Комиссии // COM (2000) 495 final.

5. Одним из наиболее негативных явлений на рассматриваемом этапе стало возникновение тенденции к значительной задержке имплементации среди государств—участников Евросоюза, а зачастую и неправильной имплементации. Бороться с этим негативным явлением можно путем не только и не столько установления конкретных, адекватных, обязательных сроков для имплементации, осуществления компетентными органами Союза консультаций по вопросам имплементации, сколько установлением штрафных санкций за нарушение государствами взятых на себя обязательств. Это указывает на необходимость ревизии устаревших правил, устанавливаемых Амстердамским договором, согласно которым юрисдикция Суда ЕС распространяется на акты, принятые в рамках третьей «опоры». Лишь в некоторых случаях при наличии целого ряда условий она не имеет абсолютного характера. Выходом из ситуации (до тех пор, пока не будут подвергнуты изменениям учредительные документы ЕС) может послужить использование уникальной ст. 42 Амстердамского договора, которую западные юристы обычно называют французским словом «passerelle» (переход или мостик). Согласно упомянутой статье Совет Европейского Союза может принять решение о полной или частичной ликвидации третьей «опоры»³². Тогда вопросы, составляющие ее предмет ведения, будут регулироваться в соответствии с правилами, установленными для первой «опоры», т.е. контрольные функции у Суда ЕС и Комиссии станут реальностью.

³² См.: Право Европейского Союза : учеб. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2004. С. 823.