

# ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

## Особенности понятия пространства свободы, безопасности и законности по Лиссабонскому договору

*Бирюков М.М.\**

В статье анализируется понятие пространства свободы, безопасности и законности (ПСБЗ, Пространство), история его появления в праве Европейского союза, исследуется содержание данного правового института.

В частности, отмечается, что сложность в восприятии и отображении ПСБЗ объясняется тем, что некоторые его важные направления появились исторически в европейском праве раньше, чем формулировка и понятие Пространства (речь прежде всего, о «третьей опоре» ЕС – сотрудничестве в сфере юстиции и внутренних дел). Во-вторых, отдельные составные части ПСБЗ возникли вне права Европейских сообществ и Союза и лишь позже были интегрированы в право ЕС. Наиболее яркий пример – Шенгенские соглашения. В-третьих, положения о ПСБЗ содержатся во многих статьях учредительных договоров и протоколах к ним, что дополнительно осложняет исследование понятия Пространства.

В статье анализируются многие важные нормативно-правовые акты, меры ЕС, полномочия государств-членов и институтов Союза, в комплексе дающие представление о создании ПСБЗ в качестве цели, стоящей перед Европейским союзом.

**Ключевые слова:** пространство свободы, безопасности и законности; «третья опора»; Шенгенское право; полицейское сотрудничество; иммиграция; Лиссабонский договор.

---

\* Бирюков Михаил Михайлович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой европейского права МГИМО (У) МИД России. m.birukov@mgimo.ru.

В отечественной и зарубежной специальной литературе нет единства в описании данного правового понятия и института, введенного в право Европейского союза Амстердамским договором 1997 г. Объясняется это прежде всего широтой проблематики, входящей в содержание понятия «пространство свободы, безопасности и законности»<sup>1</sup>.

В результате неодинаковых подходов в монографиях и учебных пособиях части, составляющие единое понятие пространства свободы, безопасности и законности (далее – ПСБЗ или Пространство), нередко содержатся в различных разделах, что, естественно, затрудняет его понимание читателем. Заметим также, что в различных российских источниках полное наименование Пространства порой даже пишется по-разному.

В том, что касается терминов «свобода» и «безопасность», входящих в понятие ПСБЗ, то, как правило, их перевод на русский язык разночтений не вызывает. В то же время в отечественных изданиях нет единого понимания последнего термина, который на английском и французском языках пишется одинаково – justice – и на русский язык в разных публикациях переводится по-разному, например как «справедливость», «юстиция», «правосудие», «правопорядок» и др. Трудность в том, что слово justice обладает широкой семантикой, которая охватывает значения целого ряда русских слов, и в отсутствие официального перевода учредительных договоров ЕС каждый автор вправе предлагать свой перевод и свое понимание терминологии.

Как представляется, несколько большую ясность вносит немецкий термин *das Recht*<sup>2</sup>, основное значение которого – «право». Исходя из немецкоязычных текстов учредительных договоров ЕС, включая Лиссабонский договор, было бы вполне корректным название исследуемого нами института как «пространство свободы, безопасности и права» в том смысле, что это пространство должно быть правовым, иначе говоря, пространством господства права.

Тем не менее из многих возможных вариантов перевода заключительного термина автор данной статьи предпочел слово «законность». Причины такого выбора и трактовка данного термина автором будут изложены ниже.

В том, что касается различий в описании понятия ПСБЗ, представляется, что тому есть несколько причин.

---

<sup>1</sup> На франц. – *L'espace de liberte, de securite et de justice*.

<sup>2</sup> См., например: *Der Vertrag von Lissabon*. Heidelberg, 2008. S. 34.

1. Во-первых, некоторые направления ПСБЗ появились исторически в европейском праве раньше, чем формулировка и понятие самого Пространства. Речь в данном случае прежде всего о «третьей опоре», названной в Маастрихтском договоре «сотрудничеством в сфере юстиции и внутренних дел». Следует учесть, что вся современная проблематика третьей опоры и после упразднения трехопорной конструкции Лиссабонским договором будет входить в понятие ПСБЗ.

2. Во-вторых, отдельные важные составляющие понятия ПСБЗ формально возникли вне организационных и институциональных рамок и правового поля ЕС. Имеются в виду прежде всего Шенгенские соглашения и все, что относится к содержанию так называемых Шенгенских достижений (*Schengen acquis* – англ., *acquis de Schengen* – фр.)<sup>3</sup>. Успех Шенгенского процесса во многом предопределил появление новой цели – создание ПСБЗ на всей территории Европейского союза. Кроме того, сюда же следует отнести нормы и меры отдельных европейских государств по сотрудничеству в борьбе с преступлениями, выработанные в рамках другой европейской организации – Совета Европы. Речь, в частности, идет о подписании под эгидой этой организации ряда конвенций, например о выдаче 1957 г., о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г., о борьбе с терроризмом 1977 г. Нормы, содержащиеся в этих конвенциях, были позже позаимствованы нормативно-правовыми актами ЕС. В этот же пункт отнесем и рецепцию в право ЕС из права Совета Европы норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3. В-третьих, сложность понимания явления ПСБЗ и различия в его описании в учебной литературе связаны с тем, что проблематика Пространства содержится не только в специальных разделах учредительных договоров<sup>4</sup>, но и разбросана по многим другим их статьям<sup>5</sup>, что, естественно, не упрощает исследование и классификацию этого

---

<sup>3</sup> Шенгенские достижения – совокупность нормативно-правовых актов, включающих Шенгенские соглашения и другие акты, принятые в их развитие. В частности, регулируют политики – визовую, миграционную и предоставления убежища.

<sup>4</sup> Впервые глава под названием «Пространство свободы, безопасности и законности» появилась в Договоре, учреждающем Конституцию для Европы 2004 г., который в силу не вступил. В настоящее время раздел под таким же названием содержится в тексте Договора о функционировании Европейского союза 2007 г.

<sup>5</sup> До вступления в силу Лиссабонского договора вопросы, составляющие понятие ПСБЗ, регулируются положениями Договора о Европейском союзе, Договора, учреждающего Европейское сообщество, а также отдельными протоколами и декларациями, прилагаемыми к указанным договорам.

понятия. Вероятно, отсутствие единой системы в отображении ПСБЗ в отечественной и зарубежной специальной литературе является прямым следствием сложного характера прежде всего многочисленных учредительных договоров ЕС. А попытка их кодификации (систематизации и сведения в единый текст) с помощью Конституции ЕС, как известно, потерпела неудачу.

Читателю уже понятно, что сегодня ПСБЗ – это что-то вроде мозаики, которую нужно собрать из отдельных фрагментов, сформировавшихся в исторически разное время и, строго говоря, порой вне права Европейских сообществ и Союза, к тому же разбросанных по многим статьям действующих и готовящихся вступить в действие учредительных договоров.

Попытаемся с учетом ограниченных рамок статьи осветить, как мы это понимаем, некоторые важные и актуальные моменты, образующие сложное понятие ПСБЗ. Руководствуемся в данном случае также тем, что считаем практически наиболее важным и интересным для читателя.

Итак, *пространство свободы, безопасности и законности представляет собой прежде всего комплекс мер и форм сотрудничества правоохранительных органов государств – членов Европейского союза, а также институтов и специализированных учреждений ЕС, направленных на борьбу с транснациональной преступностью.* Предполагается, что эти меры должны осуществляться в условиях свободы, соблюдения прав человека, высокого уровня охраны законности и правопорядка.

Как представляется, ключевое слово в понятии ПСБЗ – безопасность, поскольку все меры направлены на обеспечение безопасности – предотвращение правонарушений, борьбу с преступностью и терроризмом в рамках Евросоюза. Создание ПСБЗ затрагивает вопросы свободного передвижения лиц, процесса упразднения границ внутри ЕС, свободы учреждения и экономической деятельности граждан на территории другого государства-члена, сотрудничества государств-членов в борьбе с преступностью. Речь идет о мерах полицейского, репрессивного характера, которые могут непосредственно касаться повседневной жизни европейских граждан. Видимо, поэтому в наименовании Пространства первым идет термин «свобода» как необходимое условие для проведения мер безопасности, которое должно обеспечиваться соблюдением прав человека и основных свобод.

Комплекс мер по «безопасности» потенциально несет в себе угрозу нарушения прав и свобод граждан ЕС. Видимо, осознавая это, инициаторы данного направления сотрудничества государств – членов ЕС в самом названии ПСБЗ гарантируют, что «безопасность» граждан будет обеспечиваться в рамках «свободы» и соблюдения «законности».

Перевод термина justice как «законность» здесь связан с нашими национальными реалиями и соответствующим правовым менталитетом. В сознании российского читателя еще живы воспоминания о периоде истории отечества, когда меры и органы «безопасности» действовали с грубыми нарушениями «законности», восстановление и соблюдение которой воспринималось как становление на путь создания правового государства.

Таким образом, естественным представляется перевод заключительного слова в сложном названии ПСБЗ как «законность». Именно так в данном случае понимает иноязычные термины justice, das Recht автор данной статьи.

Не навязывая никому этой точки зрения, следует все же отметить, что иной перевод в отечественных источниках последнего термина, как-то: «правосудие», «юстиция», «справедливость» – представляется неточным, узким по смыслу, более далеким от насущных нужд граждан либо отвлеченным, не имеющим конкретного юридического смысла.

#### *Возникновение понятия «пространство свободы, безопасности и законности»*

Понятие «пространство свободы, безопасности и законности» впервые появилось в разделе VI Амстердамского договора 1997 г., который называется «Положения о сотрудничестве полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере» (далее СПСО).

В частности, в статье 29 указанного раздела говорится, что «целью Союза является обеспечение гражданам высокого уровня безопасности в рамках **пространства свободы, безопасности и законности** путем осуществления совместных действий государств-членов в области сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере, а также путем предотвращения расизма и ксенофобии и борьбы с ними» (выделено мной. – М.Б.). Здесь важно отметить, что создание такого Пространства Амстердамским договором было включено в число *целей* Европейского союза (*она пока не достигнута*).

Основные направления создания ПСБЗ были определены на заседании Европейского совета в Тампере 15–16 октября 1999 г. (год вступления в силу Амстердамского договора). В частности, при обсуждении идеи о создании «европейского пространства свободы, безопасности и законности» участники саммита признали необходимость постепенной конвергенции, то есть сглаживания различий, гармонизации, слияния в будущем правоохранительных систем государств – членов Союза. Цель данного положения состояла также в том, чтобы население стран ЕС имело возможность обращаться в суд в любом государстве Союза на тех же условиях, что и в своей стране, а преступники потеряли бы возможность пользоваться различиями и противоречиями в национальных системах правосудия.

Таким образом, отмена внутренних границ в Европейском союзе и появление так называемой «мобильной» преступности поставили на повестку дня ЕС задачу повышения эффективности борьбы с преступностью и терроризмом и гармонизации в этой связи законодательств и практики государств-членов.

*Пространство свободы, безопасности и законности в Лиссабонском договоре 2007 г.*

Впервые большинство положений о пространстве свободы, безопасности и законности было объединено под таким названием в Договоре, учреждающем Конституцию для Европы 2004 г. Затем данные положения также в виде особого раздела из Евроконституции почти целиком перешли в Лиссабонский договор (далее ЛД)<sup>6</sup>.

Конкретно положения, посвященные ПСБЗ, сконцентрированы в Договоре о функционировании Европейского союза в разделе V (ст. 67–89), который так и называется – «Пространство свободы, безопасности и законности». Следует также отметить, что, учитывая особую природу данной проблематики, положения, касающиеся ПСБЗ, часто встречаются и в других статьях договоров – как договора о Европейском союзе, так и договора о его функционировании.

Лиссабонский договор подтверждает важность создания ПСБЗ, которое фигурирует среди целей Союза (ст. 3, п. 2 ДЕС<sup>7</sup>), и *совмес-*

---

<sup>6</sup> Как известно, сводный (консолидированный) текст Лиссабонского договора состоит из Договора о Европейском союзе и Договора о функционировании Европейского союза.

<sup>7</sup> Договор о Европейском союзе.

тную компетенцию Союза и государств-членов в сфере ПСБЗ (ст. 4, п. 2 j ДФЕС<sup>8</sup>). В то же время Лиссабонский договор привносит в проблематику ПСБЗ много изменений и новых моментов.

Ниже приводятся основные новеллы, вносимые Лиссабонским договором в положения о ПСБЗ.

1. Статьей 67 ДФЕС определяются главные цели ПСБЗ, которые сильнее, чем в предыдущих текстах, делают акцент на защите основных прав и уважении правовых традиций государств-членов.

2. Изменение структуры Европейского союза, заключающееся в отмене трехопорной конструкции, ведет к включению сферы ПСБЗ в общее право ЕС, то есть в законодательство Союза. Однако, хотя Лиссабонский договор упраздняет трехопорную конструкцию, институциональная специфика и многие особенности, присущие таким сферам, как ОВПБ<sup>9</sup> и СПСО, в составе ПСБЗ сохраняются. Объясняется это тем, что данные сферы слишком тесно связаны с суверенитетом государств-членов.

Одна из таких особенностей состоит в особой роли национальных парламентов в регулировании СПСО в уголовно-правовой сфере. До недавнего времени вопросы СПСО регулировались посредством заключения государствами-членами конвенций, в одобрении которых национальные парламенты играли важную роль

Лиссабонский договор заменяет данный метод принятием соответствующих актов и мер ЕС по предложению одной четверти государств-членов (ст. 76 ДФЕС).

Чтобы компенсировать отказ согласно ЛД от такого правового инструмента, как международные конвенции, заключавшиеся в рамках третьей опоры<sup>10</sup>, национальные парламенты в порядке компенсации также приобретают по ЛД особые полномочия. В частности, на основе принципа субсидиарности порог начала «раннего предупреждения» (см. ниже) снижен с трети до четверти числа парламентов государств-членов.

Роль национальных парламентов повышается также тем, что они участвуют в контроле над Европолем и Евроюстом и информируются

---

<sup>8</sup> Договор о функционировании Европейского союза.

<sup>9</sup> Общая внешняя политика и политика безопасности.

<sup>10</sup> Метод заключения конвенций между государствами – членами ЕС по вопросам третьей опоры себя не оправдал. Процесс их ратификации затягивался на многие годы. К тому же большинство их в силу так и не вступило.

о работе постоянного комитета оперативного сотрудничества (ст. 71 ДФЕС).

3. На сферу ПСБЗ будет распространена компетенция Суда ЕС. Комиссия согласно ЛД будет вправе обращаться в Суд в случае невыполнения государством-членом своих обязательств, например в случае отказа от трансформации (имплементации) европейской нормы, касающейся ПСБЗ, во внутригосударственное право. Вспомним, что сейчас юрисдикционная (судебная) защита со стороны Суда ЕС многих норм права, относящихся к ПСБЗ, отсутствует. Так, например, отдельные государства-члены игнорируют европейский ордер на арест, отрицательно относятся к экстрадиции собственных граждан и, пользуясь пробелами в правовом регулировании данного института на общеевропейском уровне, не исполняют его требований. При этом правовых средств воздействия на них на сегодня нет.

4. Существенно возрастает уровень общеевропейской политики в сфере внутренних дел. Общие цели и средства их достижения изложены в ст. 67 ДФЕС. Среди важнейших изменений следует отметить задачу постепенного введения в действие интегрированной системы контроля над внешними границами (прообраз общеевропейской пограничной охраны), установления единого порядка предоставления убежища, выработки общих мер интеграции иностранцев. Ставится задача взаимного признания судебных решений по уголовным делам и сближения уголовных законодательств.

5. ЛД предусматривает переход к голосованию квалифицированным большинством, которое становится нормой. Порядок совместных решений с участием Европейского парламента распространяется на многие сферы, в частности на визовый режим, общий порядок предоставления убежища, общую иммиграционную политику, сотрудничество в уголовно-правовой сфере, деятельность Европола, сотрудничество в гражданско-правовой сфере. В последнем случае имеется исключение, касающееся семейного права, по которому Совет ЕС может лишь на основе единогласия составлять список трансграничных аспектов, которые затем могут быть приняты большинством голосов. При этом каждый национальный парламент имеет право выступить против содержания списка и воспрепятствовать тем самым его утверждению.

Переход к квалифицированному большинству – одно из существенных изменений, вносимых Лиссабонским договором. Однако в области уголовного права (ст. 83 ДФЕС) государство-член, считающее,



что предлагаемый «проект директивы способен нанести ущерб фундаментальным аспектам его системы уголовной юстиции», может обратиться в Европейский совет. Этот институт должен найти решение возникшей проблемы. В противном случае может быть задействована процедура «продвинутого сотрудничества», в которой примут участие государства (не менее девяти), выступающие за предложенный проект директивы. Соответственно другие государства-члены могут воздержаться от участия в данном проекте.

6. Увеличиваются полномочия Европола – Европейского полицейского ведомства, являющегося прообразом будущей Европейской полиции (ст. 88). Расширяются полномочия Евроюста, которому будет поручено право возбуждения уголовных расследований (ст. 85 ДФЕС). ЛД впервые в истории европейской интеграции открывает возможность для создания на основе Евроюста Европейской прокуратуры, учреждаемой на основе единогласия (ст. 86 ДФЕС). Такая прокуратура будет полномочна осуществлять расследование, касающееся определенных преступлений. На первом этапе Европейская прокуратура будет вправе расследовать правонарушения, связанные с нанесением ущерба финансовым интересам Союза. Эта идея обсуждалась еще в ходе подготовки Евроконституции, но натолкнулась на упорное сопротивление представителей Великобритании и Ирландии. Учитывая этот факт, ЛД в ст. 86 содержит положение о том, что в случае отсутствия единогласия в вопросе о создании Европейской прокуратуры для расследования финансовых правонарушений девять государств смогут обратиться за поддержкой в Европейский совет в рамках механизма «продвинутого сотрудничества».

7. В рамках оперативного сотрудничества предусмотрено создание комитета, который должен координировать деятельность компетентных органов государств-членов, отвечающих за внутреннюю безопасность (ст. 71 ДФЕС). Согласно ЛД это будет постоянный комитет внутри Совета ЕС. Положение о комитете представляет собой реализацию инициативы Франции и Испании, которую оба государства выдвинули еще на Конвенте по выработке Европейской конституции.

Комитет внутренней безопасности должен заменить комитет, который создавался на основе ст. 36 действующего договора о Европейском союзе. Без ущерба ст. 240 (ДФЕС), содержащей положение о деятельности КОРЕПЕР, комитет внутренней безопасности, скорее всего, должен включать старших должностных лиц и представлять собой орган

по координации деятельности ответственных за национальную безопасность компетентных -органов государств-членов в сфере ПСБЗ (полиция, разведка, таможня, охрана внешних границ, судебные органы и т.п.). В состав комитета также должны входить представители соответствующих ведомств Союза (Европол, Евроюст, Европейский офис по борьбе с мошенничеством – OLAF и др.).

Статут комитета, согласно ст. 242 ДФЕС, будет принят Советом простым большинством голосов после консультации с Комиссией.

О деятельности данного комитета должны информироваться Европейский парламент и национальные парламенты.

Интересно отметить, что в ходе работы Конвента по подготовке Евроконституции выдвигалась идея по примеру Высокого представителя по ОВПБ создать также пост Высокого представителя по юстиции и внутренним делам (или по СПСО), однако она не была поддержана<sup>11</sup>.

8. Согласно ст. 68 ДФЕС, как и ранее, стратегические ориентиры программ законодательной и оперативной деятельности в сфере ПСБЗ будут определяться Европейским советом.

#### *Лиссабонский договор об усилении роли национальных парламентов по вопросам ПСБЗ*

Как отмечалось выше в пункте 2, особую роль при создании ПСБЗ будут играть парламенты государств-членов по следующим причинам.

Проблематика ПСБЗ прямо затрагивает основные права и публичные свободы, контроль за соблюдением которых традиционно входит в компетенцию национальных парламентов. Как отмечалось, вопросы СПСО за исключением коммунитаризированных до вступления в силу ЛД решаются межправительственным методом, в том числе с помощью заключения соглашений (конвенций), требующих ратификации национальными парламентами. Тем самым парламенты могут влиять на регулирование СПСО и создание ПСБЗ, особенно в части обеспечения «свободы» и «законности».

В связи с упразднением согласно ЛД третьей опоры и в целом трехопорной конструкции Европейского союза было опасение, что

---

<sup>11</sup> Priollaud F.-X., Siritzky D. Le Traite de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traites europeens (TUE – TFUE). Paris: La Documentation francaise, 2008. P. 201.

полномочия парламентов в регулировании проблематики СПСО могут сократиться. Чтобы этого не случилось, в ст. 69 ДФЕС и ст. 7 протокола «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» содержатся положения о праве для национальных парламентов так называемого «раннего предупреждения»<sup>12</sup> в сфере СПСО. Именно так следует расценивать понижение порога с трети до четверти голосов, необходимых для пересмотра проекта акта, нарушающего с точки зрения национальных парламентов принцип субсидиарности.

Целесообразно рассмотреть данную проблематику подробнее.

По ЛД национальные парламенты фактически наделяются правом участия в механизме принятия решений институтами Европейского союза. Тем самым они приобретают право более эффективно контролировать действия своих правительств на европейском уровне. Они также могут осуществлять прямой контроль над соблюдением принципа субсидиарности в праве Европейского союза.

В соответствии с прежним действующим до вступления в силу ЛД порядком Комиссия направляет законодательные предложения правительствам государств-членов, которые должны информировать о них свои национальные парламенты. Это ставит парламенты государств-членов в неравное положение с правительствами и ослабляет их роль в общеевропейской архитектуре. В исправление такого положения согласно Протоколу о роли национальных парламентов в Европейском союзе, приложенному к ЛД, Комиссии вменяется в обязанность направлять все документы, которые она представляет Европарламенту и Совету министров, одновременно также национальным парламентам. Таким образом, впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты наделяются правом одобрять или блокировать предложения Европейской комиссии. Для этого в ст. 4 вышеупомянутого Протокола для реакции национальных парламентов предусматривается срок в восемь недель, в течение которого национальный парламент может информировать председателей Европарламента, Совета и Комиссии о соответствии (или несоответствии) проекта нормативного акта Союза принципу субсидиарности. В случае несогласия с предложением включается так называемый «механизм раннего

---

<sup>12</sup> Термин, отсутствующий в учредительных договорах, но имеющий хождение в зарубежной юридической литературе, в частности комментирующей тексты Евроконституции и Лиссабонского договора. См., например, Etienne de Poncins. *Vers une Constitution ...* P. 356.

предупреждения», предусмотренный следующим, также приложенным к ЛД протоколом «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности».

Суть «механизма раннего предупреждения» состоит в следующем. В ст. 7 данного Протокола записано положение о том, что в случае несогласия с предложением Комиссии любой национальный парламент либо какая-либо из его палат могут выступить с мотивированным заключением о несоблюдении проектом законодательного акта Европейского союза принципа субсидиарности. Каждый национальный парламент обладает при данной процедуре двумя голосами. При этом исходят из того, что национальные парламенты, как правило, двухпалатные. Каждая палата имеет один голос.

В случае если мотивированные заключения о несоблюдении принципа субсидиарности поступят от одной трети и более голосов национальных парламентов, проект должен быть повторно рассмотрен. ***Однако по проектам актов, относящихся к сфере ПСБЗ, для применения вышеуказанной процедуры число отрицательных голосов национальных парламентов снижено до одной четверти.*** В конечном счете национальный парламент (или любая из его палат) может обратиться за решением вопроса в Суд ЕС.

Таким образом, согласно Лиссабонскому договору, национальные парламенты впервые видимо и очевидно включаются в систему функционирования европейских институтов. Утверждается также их важнейшая роль в области юстиции и внутренних дел.

В том, что касается ПСБЗ, национальные парламенты информируются институтами Союза о проектах законодательных актов, контролируют соблюдение принципа субсидиарности, участвуют в механизмах оценки реализации общих политик Союза в рамках пространства свободы, безопасности и законности, в политическом контроле над Европолем и в оценке деятельности Евроюста. Это подтверждается также в ст. 85 и 88 ДФЕС, в которых говорится о предназначении указанных европейских учреждений.

Таким образом, в сфере ПСБЗ национальные парламенты наделяются по ЛД следующими новыми прерогативами.

- Их информируют об изменениях, связанных с реализацией ПСБЗ (ст. 70 ДФЕС).
- Они участвуют в политическом контроле за Европолем (ст. 88) и деятельностью Евроюста (ст. 85). Эта функция может привести

к созданию межпарламентской комиссии, состоящей из европейских и национальных парламентариев.

• Поскольку сближение уголовных законодательств (ст. 82, пар. 2 и ст. 83 ДФЕС) может происходить лишь путем принятия директив, именно национальным парламентам будет принадлежать важная роль в процессе трансформации таких директив во внутреннее право государств-членов.

Статья 70 ДФЕС предусматривает механизм объективной и беспристрастной оценки государствами-членами политики Союза относительно ПСБЗ. Такая оценка производится государствами-членами в сотрудничестве с Комиссией, и в частности предназначена способствовать полноценной реализации принципа взаимного признания судебных решений. Такая оценка должна способствовать усилению взаимного доверия государств-членов, на котором основывается принцип взаимного признания. Национальные парламенты, как и Европарламент, информируются о содержании и результатах этой оценки.

*Новое положение о замораживании фондов, финансовых активов и доходов частных лиц и иных организаций с целью предотвращения терроризма*

Новеллой является ст. 75 ДФЕС относительно замораживания фондов, финансовых активов или экономических доходов, принадлежащих *физическим или юридическим лицам*. Данное положение появилось по требованию ряда государств-членов, прежде всего Испании. Оно позволяет принять административные меры в виде замораживания фондов и финансовых активов, принадлежащих также различным группам или негосударственным образованиям, вовлеченным в организацию террористических актов. Эти меры осуществляются посредством регламентов, принимаемых в соответствии с обычной законодательной процедурой.

Следует отметить, что такие меры уже принимались, в частности на основании ст. 308 действующего Договора об учреждении Европейского сообщества, которая позволяет Сообществу принимать необходимые меры для достижения целей Сообщества. О подобных мерах также говорится в ст. 60 и 301 Договора об учреждении Сообщества, *однако объектами подобных действий были лишь государства*.

После террористических актов в США 11 сентября 2001 г. и с учетом принятой резолюции 1373 Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. в ЕС было решено применять меры по замораживанию активов

и доходов также к частным лицам и различным организациям. Такие меры в рамках борьбы с терроризмом предусматривались в Общей позиции 2001/930/ОВПБ, регламенте Совета № 2580 от 27 декабря 2001 г. и других актах ЕС. Список лиц и организаций, связанных с террористической деятельностью, к которым применяются меры по замораживанию фондов и финансовых активов, постоянно обновляется в Общих позициях.

В том, что касается Лиссабонского договора, положения об ограничительных мерах содержатся в ст. 75 и в разделе IV (ст. 215) ДФЕС, согласно которым такие меры также могут приниматься и против *физических или юридических лиц, групп или негосударственных образований*. В указанных статьях отмечается, что предусмотренные акты должны содержать необходимые положения в сфере юридических гарантий. Данное обязательство подкрепляется и разъясняется в приложенной к ЛД декларации № 25, согласно которой необходимо соблюдение основных прав и свобод заинтересованных физических лиц и организаций. «С этой целью, – говорится в декларации, – и чтобы гарантировать строгий судебный контроль решений, подвергающих физическое лицо или образование ограничительным мерам, подобные решения должны опираться на ясные и четкие критерии».

Согласно ст. 275 ДФЕС принятие ограничительных мер против физических и юридических лиц будет предметом юрисдикционного контроля Суда ЕС, что должно быть гарантией соблюдения их основных прав и свобод. Тем самым, как мы это понимаем, применение вышеуказанных репрессивных мер *безопасности* должно уравниваться с соблюдением *законности*.

### *Какие вопросы ПСБЗ остаются в национальной компетенции*

Это прежде всего вопросы, относящиеся к внутренней безопасности.

Согласно Лиссабонскому договору, поддержание общественного порядка и охрана национальной безопасности остаются в компетенции государств-членов (ст. 4, п. 2 ДЕС; ст. 72 ДФЕС). Данное изъятие относится к деятельности специальных служб государств-членов. По ст. 73 ДФЕС допускается по инициативе государств-членов сотрудничество их компетентных служб, ответственных за обеспечение национальной безопасности<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Например, Франция заключила ряд соглашений с сопредельными государствами-членами, на основе которых на ее границах созданы совместные центры сотрудничества

Примером действующих двусторонних соглашений полицейского характера является германо-швейцарский договор 1999 г., в рамках которого, например, немецкие полицейские участвуют в охране порядка в ходе массовых мероприятий на территории Швейцарии.

27 мая 2005 г. семью европейскими государствами<sup>14</sup> в Прюме (Германия) была подписана Конвенция о расширении трансграничного сотрудничества для борьбы с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией. Конвенция условно, особенно в СМИ, именуется «Шенген III» или «Шенген плюс». Неофициально по месту подписания называется также Прюмской конвенцией или Прюмским соглашением. Конвенцией, в частности, предусматривается обмен оперативной информацией, дактилоскопическими и генетическими данными лиц, представляющих потенциальную опасность. С точки зрения проблематики ПСБЗ Прюмская конвенция является очередным шагом по укреплению полицейского сотрудничества участвующих сторон. Отметим, что формально, как и Шенгенские соглашения, данная Конвенция была подписана вне правового поля ЕС. В то же время нормы подобных актов могут стать общими для всех государств – членов ЕС. Так, основные положения Прюмской конвенции вошли в проект Решения Совета ЕС<sup>15</sup>. Это развитие тенденции, начатой Шенгенскими соглашениями, согласно которой соглашения вначале могут быть подписаны и реализовываться формально вне рамок европейских сообществ и лишь затем стать частью права ЕС.

## Библиографический список

Der Vertrag von Lissabon. EU-Vertrag, Vertrag uber die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen. Heidelberg: C.F. Muller Verlag. 2008. – 242 S.

Etienne de Poncins. Le traite de Lisbonne en 27 cles. Paris: Editions Lignes de Reperes. 2008. – 265 p.

Priollaud F.-X., Siritzky D. Le traite de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traits europeens (TUE – TFUE). Paris: La Documentation francaise. 2008. – 523 p.

Vers une Constitution europeenne. Texte commente du projet de traite constitutionnel etabli par la Convention europeenne.

Presentation et commentaries d, Etienne de Poncins. Paris: XIII. 2003. – 528 p.

---

полицейских и таможенных органов (ЦСПТ).

<sup>14</sup> Австрия, Бельгия, Германия, Испания, Люксембург, Нидерланды, Франция.

<sup>15</sup> См.: JOEC C 71 от 28 марта 2007 г. С. 35.

# The notion of “Area of Freedom, Security and Justice” according to the Treaty of Lisbon (Summary)

*Mikhail M. Birukov\**

The article examines the notion “Area of Freedom Security and Justice” (the “FSJ”), the history of its evolution in the law of the European Union, it investigates the subject matter of this legal institute.

In particular, the author notes, that the difficulty in comprehension and portraying of the FSJ is due to the fact that historically many of its significant trends came into existence before the actual definition and notion of the FSJ were formulated (the author here refers in the first place to the “third pillar” of the EU – cooperation in the field of justice and home affairs). Secondly, certain elements of the FSJ evolved beyond the scope of the European law and were integrated into the European law only at a later stage. The most striking example here is the Schengen Agreements. Thirdly, the FSJ provisions are to be found in many articles of the treaties and protocols thereto, which makes the research of the FSJ notion even more difficult.

The article examines many significant regulatory acts and measures undertaken by the EU, the competences of the EU member states and institutions, which together give an insight to the creation of the FSJ as that of an aim to be reached by the European Union.

**Keywords:** Area of freedom, security and justice; “third pillar”; Schengen law; cooperation of police; immigration; the Treaty of Lisbon.

---

\* Mikhail M. Birukov – Doctor of Laws, professor, head of the Chair of European law MGIMO-University MFA Russia. [birukov@mgimo.ru](mailto:birukov@mgimo.ru).