

БОРОТЬБА З ТЕРОРИЗМОМ В СВІТЛІ АКТИВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА РАДИ ЄВРОПИ (СПІВДІОШЕННЯ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З МІЖНАРОДНИМ ПРАВОМ)

Процес європейської інтеграції, що розпочався після закінчення Другої світової війни, спричинив важливі економічні та політичні зміни. Низка галузей та сфер міжнародного права *ipso facto* зазнали впливу євроінтеграції. Не виключенням стала і сфера співробітництва держав із запобіганням організованої злочинності.

Ані Паризький Договір 1951 року, яким засновувалось Європейське Співтовариство вугілля та сталі, ані Римські Договори 1957 року, що засновували Європейське Економічне Співтовариство та Європейське Співтовариство з атомної енергії не передбачали жодної ролі Співтовариств у вжитті заходів для протидії та боротьби зі злочинністю, яка включає тероризм. Вирішення економічних проблем довгий час було пріоритетним. Тож на цьому етапі євроінтеграційних відносин ще не існувало формальних та політичної підстав для включення питань про міжнародний тероризм у європейські дебати.

В результаті ескалації терористичного насильства², спрямованого проти європейських країн, у 1975 році в рамках Європейських Співтовариств було створено «політику боротьби з тероризмом». Фактично антитерористичне міжурядове співробітництво було розпочато без офіційно прийнятого договору. У зв'язку з чим, перші дії Європейських Співтовариств щодо попередження та боротьби зі злочинністю були не стільки правовими скільки політичними та ініційовані на засіданні Європейської Ради 1–2 грудня 1975 року у Римі³ [1, с. 9].

¹ Кандидат юридичних наук, асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

² 1961 рік – Франція, Бласі – Теракт в поїзді «Страсбург – Париж»; 1968 рік – Греція, Афіни – Теракт в аеропорту «Елінікон»; 1969 рік – Італія, Мілан – Теракт на П'яцца Фонтана; 1970 – Швейцарія, Цюрих – Теракт на рейсі Swissair SR330; 1971 Північна Ірландія, Уайт-Бре – Розстріл шотландських солдат; 1972 – Північна Ірландія, Белфаст – Взрив на Donegal-Strait; Терористичний акт під час літніх Олімпійських ігор 1972 року в Мюнхені.

³ Європейська Рада схвалила пропозицію Прем'єр Міністра Сполученого Королівства щодо того, що Міністри внутрішніх справ Спільноти (або міністри з подібними обов'язками) повинні зустрічатись для обговорення питань щодо їх компетенцій, зокрема щодо правопорядку [1, с.9].

Наступним кроком стало створення неформальної групи співробітництва міністрів юстиції і внутрішніх справ держав-членів Європейських Співтовариств в галузі попередження і боротьби проти тероризму, радикалізму, екстремізму і насильства. Така група отримала назву TREVI (Terrorism Radicalism Extremism Violence International). Практичним аспектом цього співробітництва були зустрічі міністрів відповідальних за внутрішні справи та правосуддя, під час яких обговорювались проблеми та конкретні загрози громадянському порядку, зокрема в сфері тероризму та інших формах міжнародної злочинності. Держави-члени обмінювались взаємним досвідом та інформацією про заходи, що проводяться в цій галузі. Було створено спеціальні підрозділи зв'язку з метою обміну інформаційного потоку та передачу даних про терористичні групи [2].

Співробітництво такого типу існувало до 1992 року, тобто до вступу в силу Маастрихтського Договору, яким було створено III опори ЄС. Саме третя опора – співробітництво судових та правоохоронних органів в сфері юстиції та внутрішніх справ замінила TREVI. Відомо, що вона характеризувалась як міждержавне співробітництво держав, наднаціональний елемент був відсутнім, а інституції були позбавлені можливості приймати обов'язкові рішення для держав-членів. Зокрема III опора охоплювала питання притулку, правила перетину зовнішніх кордонів ЄС та їх контроль, питання міграційної політики, боротьби з наркотиками, шахрайством, митне співробітництво, судове співробітництво в цивільних і кримінальних справах, а також співпрашу поліції в боротьбі з тероризмом та іншими формами міжнародної злочинності. Маастрихтським Договором було також передбачено створення нової поліцейської служби Європейського Союзу, яка спочатку існувала як «Підрозділ Європолу у боротьбі з незаконним обігом наркотиків» (Europol Drug Unit). У 1998 році Рада ЄС розробила Конвенцію про Європол, яку ратифікували всі держави-члени ЄС. Метою вказаного акту стала допомога національним правоохоронним органам у боротьбі зі серйозною міжнародною злочинністю та тероризмом. У 2009 році дана Конвенція була замінена Регламентом Ради ЄС, яким було засновано Європол як агенцію ЄС [3].

Повноваження Європолу поширюються на певні злочини міжнародного характеру, що зачіпають інтереси двох і більше держав-членів Європейського Союзу, а саме: торгівля людьми (сексуальна експлуатація, включаючи проституцію; примусову працю; рабство; видалення життєво важливих органів); незаконна торгівля наркотиками; тероризм; сексуальна експлуатація дітей; підробка та відмивання грошей; морське піратство, а також будь-яка інша організована злочинність.

Основним завданням Європолу є координація роботи національних поліцейських служб у боротьбі з міжнародною організованою злочинністю та

поліпшення інформаційного обміну між ними, а також тісна співпраця правоохоронних органів держав-членів ЄС з іншими партнерами, що не входять до ЄС (таких як Австралія, Канада, США). Партнери Європолу вправі використовувати дані вказаної агенції для запобігання, виявлення і розслідування злочинів, а також для того щоб вистежити та затримати винних у вчиненні злочинів міжнародного характеру [4].

У 2002 році Рада ЄС, своїм рішенням 2002/187/ІНА, створила ще одну агенцію, а саме Євроюст (Eurojust), основною метою якої є підтримка та зміцнення співробітництва і координації діяльності національних судових органів у боротьбі з транскордонною злочинністю, яка зачіпає країни Європейського Союзу. Завдання Євроюсту полягає у підвищенні ефективності діяльності національних слідчих органів у випадках серйозної транскордонної та організованої злочинності, а також у забезпеченні якнайшвидшого та ефективного притягнення злочинців до відповідальності. Кожна з 28 держав-членів делегує національного члена, який займає роботу в Євроюсті в Гаазі. На цю посаду делегуються досвідчені прокурори, судді та працівники міліції з відповідними повноваженнями [5].

Євроюст може вимагати від держав-членів: розслідування певного злочину або кримінального переслідування осіб за вчинення певних злочинів; створення спільної слідчої групи; застосування спеціальних заходів під час розслідування. До повноважень Євроюсту належать всі види тяжких злочинів та правопорушень, що входять до компетенції Європолу, а також злочини у сфері високих інформаційних технологій, шахрайства, корупції; будь-які злочини, що зазіхають на фінансові інтереси Європейського Союзу; екологічна злочинність. З огляду на те, що під час виконання Євроюстом своїх повноважень допускається автоматизована та ручна обробка персональних даних, та беручи до уваги положення Конвенції Ради Європи від 28 січня 1981 року «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» – в рамках цієї агенції було створено посаду Уповноваженого з захисту персональних даних. Євроюст також тісно співпрацює з Європейською судовою мережею у кримінальних справах. Їхня взаємодоповнююча діяльність сприяє ефективному виконанню поставлених перед ними завдань [6, с. 92].

13 грудня 2007 року представники держав-членів ЄС підписали Лісабонський Договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору що засновує Європейське Співтовариство, який набрав чинності 1 грудня 2009 року [7]. Найважливіші зміни пов'язані із скасуванням трьохпопорної структури ЄС, ліквідацією Співтовариств та наділенням Європейського Союзу власною правосуб'єктністю. Це сприяло посиленню

наднаціонального аспекту. Зокрема, якщо раніше, як уже зазначалось вище, в рамках III опори інституції не вправі були приймати загальнообов'язкові акти (у зв'язку з чим в сфері юстиції і внутрішніх справ відбувалась міжурядова співпраця держав), то згідно ч. 2 ст. 82 ДФЄС Європейський Парламент та Рада за допомогою директив, ухвалених згідно зі звичайною законодавчою процедурою, можуть встановлювати мінімальні правила, наскільки це необхідно для спрощення взаємного визнання вироків та судових рішень, а також сприяння поліцейському та судовому співробітництву в кримінальних справах транскордонного змісту.

Згідно ст. 222 ДФЄС Союз та держави члени діють спільно в дусі солідарності якщо держава-член зазнала терористичного нападу або природного чи антропогенного стихійного лиха. У випадку такої ситуації Союз мобілізує всі засоби, що перебувають в його розпорядженні, включаючи військові ресурси, що надаються державами-членами для того, щоб: запобігти терористичній загрози на території держав-членів; захищати демократичні установи та цивільне населення від будь-яких терористичних атак; допомагати державі-члену на її території на запит її політичних органів влади у разі природного або антропогенного стихійного лиха [7, с. 121].

Договір також зазначає, що якщо держава-член зазнала терористичної атаки або стихійного природного чи антропогенного лиха, інші держави-члени надають їй допомогу на запит політичних органів влади цієї держави. З цією метою держави-члени узгоджують між собою дії в рамках Ради ЄС. Для того щоб у Союзу була можливість виконання положення щодо солідарності – існує вимога щодо необхідності ухвалення рішення Радою ЄС, яка діє за спільною пропозицією Комісії та Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки.

Раді допомагає Комітет з питань політики та безпеки за підтримки структур, створених у контексті спільної безпекової та оборонної політики, а також Постійний комітет, який діє в Раді з метою забезпечення в межах Союзу сприяти та зміцнювати оперативну співпрацю у сфері внутрішньої безпеки. Постійний комітет допомагає координувати діяльність компетентних органів держав-членів. До участі в його засіданнях можуть залучатись представники зацікавлених органів, служб та агенцій Союзу. Важливим є також те, що Європейська Рада на регулярній основі оцінює загрози, що постають перед Союзом, для того щоб давати можливість державам-членам та Союзу вживати ефективних заходів.

Що стосується безпекової політики, то згідно ст. 42 ДФЄС спільна безпекова та оборонна політика є невід'ємною частиною спільної зовнішньої та безпекової політики. Вона забезпечує Союзу оперативну спроможність,

що спирається на цивільні та військові засоби, які Союз може використовувати у місіях поза його межами, для підтримання миру, запобіганням конфліктам та зміцнення міжнародної безпеки згідно з принципами Статуту Об'єднаних націй. Виконання цих завдань здійснюється із використанням ресурсів, що надаються державами-членами.

Ці місії, відповідно до ст. 43 ДФЄС можуть включати: спільні операції з роззброєння, гуманітарні та рятувальні операції, надання консультацій та допомоги у військових справах, місії запобігання конфліктам і миротворчі, місії збройних сил з урегулювання кризових ситуацій, зокрема встановлення миру та пост-конфліктна стабілізація. Усі ці місії можуть сприяти боротьбі проти тероризму, включаючи шляхом підтримки третіх країн у боротьбі проти тероризму на їх території.

Згідно ст. 75 ДФЄС у випадку коли необхідно досягти цілей, щодо запобігання та боротьби проти тероризму та пов'язані з ним діяльності, Європейський парламент та Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою за допомогою прийняття регламентів, визначає рамки адміністративних заходів щодо руху капіталу платежів, зокрема заморожування рахунків, фінансових активів або економічних прибутків, що належать або власникам чи утримувачам яких є фізичні або юридичні особи, групи або недержавні утворення.

У рамках Європейського Союзу функціонують й інші спеціалізовані установи, діяльність яких спрямована на допомогу правоохоронним національним та європейським органам в боротьбі зі злочинністю та підтриманні правопорядку на території ЄС. Так, Постійний комітет з оперативного співробітництва в сфері внутрішньої безпеки, створений відповідно до Рішення Ради від 25 лютого 2010 року, сприяє ефективній співпраці та координації діяльності в сферах митного і поліцейського співробітництва, а також контролю за зовнішніми кордонами. Цей комітет відіграє важливу роль у випадках терористичних атак або природних катастроф, що несуть загрозу внутрішній безпеці ЄС, оскільки забезпечує злагодженість дій Європолу, Євроюсту та FRONTEX [6, с. 93].

Що стосується актів вторинного права ЄС, то Європейський Союз здійснив низку дій направлених на боротьбу з тероризмом та організованою злочинністю, серед яких: Рішення Ради ЄС від 3 грудня 1998 року «Про надання Європолу повноважень розглядати справи щодо злочинів, здійснених або що можуть бути здійснені в рамках терористичної діяльності, що посягає на життя, здоров'я, свободу людей, а також на власність». Спільна діяльність Ради ЄС 96/610/JAI від 15 жовтня 1996 р. «Про створення та ведення реєстру даних особливих професійних навиків, спеціальних знань та

спеціалізованої експертної інформації з метою полегшення антитерористичного співробітництва між державами-членами ЄС в сфері боротьби з тероризмом». Спільна діяльність 98/428/JAI Ради ЄС від 29 червня 1998 р. «Про створення Європейської інформаційної мережі в галузі правосуддя, що наділена повноваженнями в сфері терористичних злочинів»; Спільна діяльність 98/733/JAI Ради ЄС від 21 грудня 1998 р. «Про визнання кримінально караним дії щодо участі в злочинній організації на території держав-членів ЄС» та рекомендація Ради від 9 грудня 1999 р. «Про співпрацю в галузі боротьби з фінансуванням тероризму».

Заслуговує на увагу Рамкове рішення Ради ЄС від 13 червня 2002 р. про боротьбу з тероризмом 2002/475/JAI. Воно представляє собою «основи законодавства ЄС» та направлено на гармонізацію правових систем держав-членів [8]. Так, в Рішенні зазначено, що потрібно домогтися того, щоб в усіх державах членах визначення, що дається терористичним злочинам було максимально одноманітним. Необхідно щоб були передбачені покарання та санкції, що відповідають ступені тяжкості даних злочинів, по відношенню до фізичних і юридичних осіб, відповідальних за їх вчинення. Оскільки заплановані дії не можуть в достатній мірі бути реалізовані державами-членами самостійно та в силу необхідної взаємності зусиль краще будуть досягнуті на рівні Союзу, останній, має право вживати заходів відповідно до принципу субсидіарності. А відповідно до принципу пропорційності дане Рамкове рішення не виходить за межі того, що необхідно здійснити для досягнення цих цілей.

В той же час слід зазначити, що ЄС шанобливо ставиться до міжнародного правопорядку зазначаючи у вказаному Рамковому Рішенні Ради ЄС 2002/475/JAI, що всі держави-члени або окремі з них виступають учасниками низки конвенцій в галузі боротьби з тероризмом. Зокрема, Конвенцією Ради Європи, зокрема, від 27 січня 1997 року «Про боротьбу з тероризмом» встановлено, що терористичні злочини не можуть розглядатися в якості політичних злочинів, або пов'язаними чи обумовленими політичними мотивами. Організація Об'єднаних Націй прийнята Конвенцію «Про боротьбу з бомбовим тероризмом» від 15 грудня 1997 року і Конвенцію «Про боротьбу з фінансуванням тероризму» від 9 грудня 1999 р. Нині в рамках ООН ведуться переговори щодо всеосяжної Конвенції по боротьбі з тероризмом [8, с. 3].

Тож паралельно з механізмом співробітництва держав щодо боротьби із тероризмом в рамках ЄС – існує й механізм, який також об'єднує європейські держави у цій сфері, однак уже в рамках міжнародної міжурядової організації Ради Європи. Цікавим виявляється питання регулювання тих самих

питань для держав-членів ЄС в двох регіональних організаціях, що є проявом співвідношення міжнародного права з правом Європейського Союзу.

Так, Комітет експертів Ради Європи з питань функціонування європейських конвенцій з питань співробітництва у кримінальних справах є форумом, в якому з 1981 року експерти з усіх держав-членів, спостерігачів та організацій збираються разом, щоб розробити шляхи вдосконалення міжнародного співробітництва у кримінальних справах, а також здійснити вирішення практичних проблем, що виникають при застосуванні конвенцій Ради Європи у цій сфері.

Протягом більше сорока років Рада Європи допомагає розвивати та зміцнювати ключові юридичні стандарти для запобігання та припинення терористичних актів. Використовуючи комплексний підхід, вказана міжнародна організація працює над тим, щоб допомогти державам-членам більш ефективно боротися з тероризмом, зміцнюючи та вдосконалюючи своє національне законодавство, а також сприяючи міжнародному співробітництву. У повній повазі до прав людини та верховенства права, Рада Європи постійно працює над покращенням міжнародного співробітництва у притягненні до відповідальності терористів.

Комітет Ради Європи з боротьби з тероризмом (CDCT) (раніше іменований Комітетом експертів з тероризму (CODEXTER) є ключовим координаційним органом для діяльності Ради Європи у боротьбі з тероризмом. Він контролює успішну імплементацію відповідних юридичних документів Ради Європи, а також забезпечує залучення міжнародних експертів для аналізу та реагування на події в сфері боротьби з тероризмом, в тому числі через встановлення міжнародних стандартів.

Основним міжнародно-правовим інструментом Ради Європи в галузі боротьби з тероризмом є Варшавська конвенція про попередження тероризму 2005 року. Згідно ст. 17 даної Конвенції Сторони надають одна одній максимальну допомогу у зв'язку з розслідуванням або судовим розглядом кримінальних справ або провадженнями щодо видачі правопорушників, які стосуються злочинів, викладених у статтях 5–7 (публічне підбурювання до вчинення терористичного злочину; залучення до тероризму; навчання тероризму) та 9 цієї Конвенції (супутні злочини), зокрема допомогу в отриманні наявних у них доказів, які необхідні для таких проваджень [9].

Додатковий протокол до Конвенції про запобігання тероризму призначений для розгляду кримінально-правових аспектів цього явища (іноземних бойовиків-терористів та осіб, що повернулися), що відкрився для підписання 22 жовтня 2015 р. у Ризі та набрав чинності 1 липня 2017 р., встановив вимогу, щоб Сторони криміналізували участь у об'єднанні чи групі для цілей

тероризму, отримання терористичного навчання, виїзд за кордон для цілей тероризму та фінансування або організація поїздок з цією метою. На підставі додаткового протоколу CDCT також здійснює нагляд за мережею, яка сприяє швидкому обміну відповідною інформацією поліції для терористичних винищувачів, які підозрюються у поїздах до або з країн-членів.

Тож європейські держави, які є членами ЄС, отримують міжнародні стандарти для вдосконалення національного законодавства у галузі боротьби з тероризмом із двох правопорядків, а саме наднаціонального (Європейський Союз) та міжурядового (Рада Європи).

Аналіз співробітництва держав європейського континенту демонструє, що паралельне існування вище вказаних двох механізмів боротьби з таким негативним явищем як тероризм – є проявом принципу солідарності. Рада Європи та Європейський Союз роблять все можливе, щоб міжнародні стандарти створені в рамках цих організацій не створювали для держав-членів суперечливих чи колізійних положень. Навпаки, всі акти спрямовані на вироблення одноманітних стандартів та направлені на здійснення гармонізації національного законодавства держав-членів, а також об'єднання зусиль з метою превентивних дій та таких, що пов'язані з притягненням до відповідальності осіб, винних у вчиненні злочину тероризму.

Не дивлячись на тривале пріоритетне ставлення Союзу до інтеграції в сфері економіки, держави-члени все ж таки зуміли приділити значну увагу питанням протидії злочину тероризму ще на ранніх етапах розвитку ЄС. Як наслідок сьогодні, у Європейському Союзі, дане питання регламентоване на найвищому рівні, а саме на рівні Установчих Договорів ЄС, які заснували механізм колективних заходів держав-членів. Надбанням ЄС є також створення агенцій та комітетів, прийняття низки актів вторинного права, що в комплексі є свідченням вагомих зусиль, турботи і піклування про мир та безпеку європейського континенту.

Література:

1. The European Council in Rome includes preparatory work conclusions follow up statements Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 197 // European Council 1–2 December 1975. – P.9 [Режим доступу]: http://aei.pitt.edu/1407/1/rome_dec_1975.pdf
2. T. Bunyan Trevi, Europol and the European state // In State watching the new Europe, 1993 [Режим доступу]: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>
3. Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) [Режим доступу]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN>

4. Офіційний Сайт Європолу [Режим доступу]: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas>

5. Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime [Режим доступу]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0187&from=GA>

6. Грицаєнко Л. Органи Європейського Союзу з боротьби зі злочинністю та правові засади їх співробітництва з Україною // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 1. – С. 91–95.

7. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.

8. Council Framework Decision 2002/475/JAI of 13 June 2002 on combating terrorism [Режим доступу]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>

9. Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism // Council of Europe Treaty Series – No. 196. – Warsaw, 16.V.2005 [Режим доступу]: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808c3f55>.

М. Г. Окладна¹

І. В. Яковюк²

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ КРАЇН БАЛТІЇ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Регіон Балтійського моря, який утворюють Данія, Швеція, Фінляндія, Латвія, Литва, Естонія, Польща, Німеччина та Захід Росії, – це частина Європи, яка з початку 1990-х років не була пов'язана з військовими конфліктами. Однак, на фоні російсько-українського протистояння у цьому регіоні поступово зростає напруженість у сфері безпеки.

Більшість країн регіону Балтійського моря (за винятком Швеції, Фінляндії та Росії) є членами НАТО, яка є міжнародною військово-політичною організацією. Водночас усі країни регіону, крім Росії, є членами Європейського Союзу, який еволюціонує в напрямку від міжнародної організації до міждержавного інтеграційного об'єднання, одним з пріоритетів якого є інтеграція в оборонній і безпековій сферах. Таким чином можна стверджувати,

¹ Кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та філософії права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

² Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого