



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

---

*Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи*

---

14.2.2011

## **РАБОТЕН ДОКУМЕНТ 1**

относно стратегията за вътрешна сигурност на Европейския съюз

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Rita Borsellino

## ***Институционална правна рамка***

### *Въведение*

В Европейския съюз (ЕС) след влизането в сила на Договора от Лисабон темата за сигурността се разглежда както по отношение на хората, като условие за упражняване на личните свободи (член 6 от Хартата), така и по отношение на институциите. Последните трябва да създадат в рамките Съюза „пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите-членки“ (член 67, параграф 1 от ДФЕС) и в отношенията с останалата част от света да допринасят за „мира, сигурността“, като преследва тези цели „чрез подходящи средства, в зависимост от областите на компетентност, които са му предоставени с Договорите“ (член 3 от ДЕС).

Участието на ЕС в тези въпроси е плод на скорошно развитие, тъй като в учредителните договори обществената сигурност беше изрично изключена от сферата на компетентност на Общността, доколкото се счита за основен израз на държавния суверенитет, който не може да се делегира. Впрочем следа от тези резерви все още фигурира в Договорите (член 4, параграф 2 от ДЕО и член 72 от ДФЕС), в които се признава изключителната компетентност на държавите-членки по въпросите, свързани с националната сигурност.

Това ограничение обаче не променя факта, че ЕС може да се намеси всеки път, когато възникнат проблеми, свързани със сигурността на наднационално равнище, както в Съюза, така и на световно равнище.

Впрочем именно процесът на глобализация наскоро предизвика промяна както в естеството на заплахите за обществената сигурност, така и в стратегическия отговор на държавите-членки за справяне с тях, като правомощията, необходими за противодействие на тези заплахи, постепенно се прехвърлят на Общността и на Съюза.

### *Шенгенското сътрудничество – първа форма на обща организация на сигурността между държавите-членки*

Така след един първоначален период на неофициално сътрудничество на равнище национални администрации (групата TREVI, създадена през 1975 г.) през 1985 г. държавите-членки дадоха началото на най-успешния модел за наднационално сътрудничество, което постепенно беше включено в рамките на Европейската общност и на ЕС. Първоначалната цел на това сътрудничество беше премахването на вътрешните граници в зоната да се компенсира със засилен контрол по външните граници. Възникнало като допълнителна мярка към създаването на единния пазар, Шенгенското сътрудничество положи основите на европейските политики, свързани с визите, контрола на законната имиграция и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Революционният аспект на Шенгенското сътрудничество се състои в това, че държавите в зоната са длъжни да поверят на държавите, които контролират външните граници, и опазването на своята вътрешна сигурност. Това изисква абсолютно доверие

в другите държави-членки и с течение на годините доведе до изграждането на солидарност и взаимозависимост, която вече се развива на повече равнища. Първото равнище е обединяването чрез Шенгенската информационна система (ШИС) на информацията, свързана с вътрешната сигурност, която представлява интерес и за другите държави или може да изисква предприемане на мерки от тяхна страна. Второто равнище е създаването на европейски структури и агенции (като например Frontex, Европол, Евроюст). Третото равнище е създаването на истински съвместни екипи за предприемане на действия в една държава (става дума за международните екипи, изпратени неотдавна на гръцко-турската граница, с цел контролиране на незаконната имиграция). Четвъртото равнище е взаимното признаване на националните мерки на територията на другите държави и, в изключителни случаи, упражняване на правоохранителни правомощия на територията на друга държава. И накрая, петото равнище е хармонизацията на националното законодателство в съответствие с общ европейски модел, за да се гарантира единност на операциите и високи стандарти (както в случая с Кодекса на границите и Визовия кодекс).

Шенгенската система предвижда и оригинална формула за взаимен контрол между участващите държави (партньорска проверка), която укрепва взаимната солидарност и се добавя към традиционния контрол, упражняван от Комисията в рамките на другите политики на Съюза.

Ето защо не е чудно, че след Договорите от Маастрихт (1993 г.), и най-вече от Амстердам, Шенгенското сътрудничество се превърна в истински двигател на „пространството на свобода, сигурност и правосъдие“, което на свой ред, след Договора от Лисабон, стана втората цел на Съюза след насърчаването на мира между европейските народи (член 3 от ДЕС).

Определянето на „европейски модел“ за сигурност все пак не е лесно, тъй като става дума за определяне и осъществяване на общи стратегии и цели на основата на национални традиции, които са много различни в културен, юридически и институционален план и в някои случаи са вкоренени от векове в националната история. Следователно не е чудно, че ЕС продължава да работи за осъществяването на „европейски модел“ за вътрешна сигурност, като се има предвид, че за изграждането на общ пазар бяха необходими повече от тридесет години.

За да се преодолее правната и оперативна сложност, свързана със създаването на наднационално равнище на сигурност, бяха създадени почти „федерални“ „агенции“ като Европол и Евроюст, последвани от Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите, FRONTEX и други, чиято задача е все повече да насърчават националните мерки и обмена на опит между националните администрации.

Този процес на постепенно изграждане на взаимно доверие и признаване беше характерен за първата фаза на първата многогодишна програма за пространството на свобода, сигурност и правосъдие (Тампере 1999–2004 г.) и предостави европейски обхват на оперативните мерки само в рамките на националните граници. Той обаче направи още по-очевидни различията на политиките и стандартите в отделните държави-членки, включително в чувствителните сектори като борбата с трафика на наркотици, с корупцията или с трафика с хора.

*След 11 септември – взаимно признаване и интегрирани мерки на равнище ЕС вървят ръка за ръка*

Честото позоваване на общи ценности или фактът, че всички са ратифицирали Европейската конвенция за правата на човека, бързо се оказаха твърде обща гаранция и това даде тласък за създаването на ново законодателство на равнище ЕС. Качественият скок обаче дойде след атентатите на 11 септември 2001 г., които ясно показаха необходимостта наред със сътрудничеството между държавите-членки да се развие и стратегия за сигурност на Съюза, която да е допълваща, но автономна по отношение на тази на отделните държави-членки, и заедно с това да се определят конкретни стратегии, стандарти и инструменти на ЕС.

Първият европейски интегриран подход е първият план срещу тероризма, приет от Европейския съвет на 21 септември 2001 г. въз основа на международните задължения (в частност на резолюции 1267 и 1373 от 2001 г. на Съвета за сигурност на ООН) и основан на европейски и национални инициативи, и преди всичко на трансатлантическото сътрудничество. Не е тайна, че това сътрудничество се разви и през следващите години като референтна рамка за ЕС, въпреки някои съществени различия по отношение на многостранния подход, на обхвата на понятието „война срещу тероризма“ или на други инициативи на администрацията на Буш, които впоследствие бяха преразгледани от самия Върховен съд. Въпреки всичко ЕС проследи с голям интерес създаването между 2002 и 2003 г., след повече от двеста години история на Съединените щати, на първото Министерство на вътрешната сигурност на САЩ (US Homeland Security Department) и определянето през 2003 г. на стратегията за вътрешната сигурност на САЩ. Тези инициативи несъмнено повлияха както на първата Европейска стратегия за сигурност (2003 г.), така и на стратегията за борба с тероризма (2005 г.) и помогнаха за приемането на множество законодателни мерки, като например рамковите решения относно тероризма и европейската заповед за арест, мерките за замразяване на имуществото на терористите и най-вече подписването на две важни трансатлантически споразумения за екстрадиция и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, които бяха ратифицирани от американския Сенат и влязоха в сила през 2009 г.

Интересно е да се отбележи, че през същите тези години държавите-членки подкрепиха значителен трансфер на правомощия на ЕС в областта на вътрешната сигурност, докато в Договора за създаване на конституция за Европа и след това в Договора от Лисабон бяха предложени резерви по отношение на подобен трансфер на правомощия на ЕС относно външната сигурност и в частност сигурността във военната сфера и отбраната. Излишно е да се посочва, че има риск различното третиране от страна на държавите-членки на въпросите, свързани с вътрешната и външната сигурност, да направи още сега проблематично интегрирането в една и съща стратегия на мерки, изготвени в зависимост от динамиките и коренно различните институционални и правни рамки, дори когато съществуват заплахи като тероризма, които може да изискват използване на инструменти от друго естество.

***Създаване на европейски модел за вътрешна сигурност след Договора от Лисабон и Стокхолмската програма***

Главната новост в Договора от Лисабон в областта на вътрешната сигурност е, че той закрепва тази политика към специфичния правен ред на ЕС, който представлява все повече автономен правен ред по отношение на този на държавите членки или на международно равнище.<sup>1</sup>

Този правен ред вече произтича от новите Договори, от Хартата на основните права и от съдебната практика на Съда на ЕС, включително и в областта на обществената сигурност (с изключение на оценката на пропорционалността на мерките, взети за защита на националната сигурност).

Следователно сега ЕС може да определи собствен модел за сигурност, въпреки че той неизбежно ще бъде различен от моделите, разработени от една или друга държава-членка, и това сигурно ще доведе до съпротива, във връзка с която Договорът предвижда така наречените „аварийни спирачки“ (член 82, параграф 3, член 83, параграф 3 и член 87, параграф 3), които позволяват на една държава-членка да постигне спиране на приемането на дадена европейска мярка, когато тя може да повлияе върху основните аспекти на нейния правен ред.<sup>2</sup>

С оглед да се създаде по-голямо взаимно доверие и между националните институции Договорите дадоха по-голяма възможност за участие и контрол на националните парламенти, в частност във връзка с политиките относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както по отношение на тяхната оценка като цяло (член 70 от ДФЕС), така и по отношение на оперативното координиране (член 71 от ДФЕС) и дейността на „агенциите“ на Съюза, работещи в сферата на обществената сигурност (Евроюст, член 85 от ДФЕС, и Европол, член 88 от ДФЕС).

По примера на взаимното координиране Договорът създаде Постоянен комитет за вътрешна сигурност (COSI) (член 71 от ДФЕС) и взаимно сътрудничество между компетентните служби на различни страни и между тях и институциите на ЕС (членове 73 и 74 от ДФЕС).

И накрая, институциите на ЕС могат да благоприятстват въвеждането на европейския модел за сигурност чрез използване на подходящи финансови мерки и създаване на мрежи и агенции, финансирани предимно от бюджета на Общността, които ще работят в интерес на всички държави-членки. По този начин финансовият инструмент става форма за изразяване на взаимната солидарност и принципът на солидарност, не само финансова, е „институционализиран“ по отношение на политиките относно контрола по границите, убежището и имиграцията (член 80 от ДФЕС) в подкрепа на посочената растяща взаимозависимост, установена между държавите от Шенгенското сътрудничество.

Предвид тези институционални иновации и транспонирането им в програмата, приета

---

<sup>1</sup> Достатъчно е да се припомни съдебната практика по делото Kadi (Дело C-402/05 P), която потвърди предимството на зачитането на основното право на защита въпреки мерките на Съвета за сигурност на ООН за замразяване на имуществото на терористи или предполагаеми такива.

<sup>2</sup> Трябва да се отбележи, че това може да блокира решението, но може да даде възможност на другите държави-членки да преследват същата цел в рамките на засилено сътрудничество.

от Европейския съвет в Стокхолм на 10 декември 2009 г., вече може да се твърди, че ЕС разполага с необходимите правомощия и инструменти за да подкрепи действията на държавите-членки в сферата на обществената сигурност.

Тези правомощия се изразяват чрез приемането на стратегии и законодателни мерки „в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащо от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие“ (член 83 от ДФЕС). Договорът вече определя като явления, които засягат Съюза, „...тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпиране на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност“. Но освен тези явления, свързани с престъпността, Договорът предвижда, че в „... зависимост от развитието на престъпността Съветът може да приеме решение за определяне на други области на престъпност, които отговарят на критериите, посочени в настоящия параграф.“

Предвид този напредък е необходимо обаче да се посочи, че по отношение на тези политики, и в частност политиката на сигурност, продължават да съществуват най-малко три неясноти, които могат да усложнят постигането на целите на ЕС и определянето на стратегия за обща сигурност.

Става дума за взаимодействието между: а) външната и вътрешната сигурност, б) вътрешната сигурност на европейско и национално равнище, в) институциите на ЕС и по-специално отношенията между Парламента и Съвета.