УДК 351.74.061.1(100)

ЄВРОПОЛ: ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ У БОРОТЬБІ З ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

Проневич О.С., к.і.н., вчений секретар

Національний університет внутрішніх справ України (м.Харків)

Вимоги до організації і здійснення міжнародного поліцейського співробітництва в Європі за останнє десятиліття докорінно змінилися. Основним чинником розширення і поглиблення співпраці поліцейських відомств європейських країн, необхідності запровадження нових форм її реалізації стала стрімка інтернаціоналізація (глобалізація) злочинності, що нині становить суттєву загрозу для внутрішньої безпеки окремих західноєвропейських держав, призводить до втрати населенням відчуття безпеки і зростання недовіри до правоохоронних органів, може також спричинити появу в суспільстві атмосфери невпевненості та страху. Бурхливі інтеграційні процеси на континенті призвели до спрощення прикордонного контролю між країнами-членами Європейського Союзу і суттєвої лібералізації візового режиму. Як наслідок, зросла мобільність і активність злочинців, різко збільшилася кількість міжнародних організованих злочинних угруповань.

В умовах активного протистояння міжнародній організованій злочинності національні поліцейські служби останні роки аналізують криміногенну ситуацію в країні виключно в контексті загального розвитку злочинності на європейському континенті. Враховуючи загрозливі тенденції поширення злочинності, у 90-і роки одним з найважливіших пріоритетів співпраці країн-членів ЄС було визнано створення єдиного загальноєвропейського безпечного простору, що можливо лише за умови налагодження кооперації і координації діяльності компетентних правоохоронних органів у галузі здійснення боротьби з кримінальною злочинністю, тобто своєрідної "європеїзації поліцейської роботи". Досягнення узгодженості в діях споріднених національних кримінально-поліцейських відомств завжди було складною проблемою. Це пояснюється різними підходами до визначення їхньої структури, завдань і компетенції залежно від правових традицій країни, пріоритетів державної кримінальної політики та обраної управлінської моделі (централізованої, федеративної чи децентралізованої). Однією з перших ознак розбудови нової європейської системи внутрішньої безпеки стало заснування регіональної міжурядової організації - Європейського поліцейського відомства (Європолу).

Створення Європолу стало можливим завдяки активному лобіюванню цієї ідеї урядовими колами Федеративної Республіки Німеччини (характерно, що в Німеччині досить давно дискутувалося питання щодо можливостей створення наднаціональної поліцейської служби на зразок "європейського ФБР"). Пропозиція тодішнього федерального канцлера ФРН Гельмута Коля, підтримана президентом Франції Франсуа Міттераном, щодо побудови спільної європейської служби кримінальної поліції для боротьби з незаконним поширенням наркотиків та іншими тяжкими формами організованої злочинності, була схвалена на засіданні Ради Європи у Люксембурзі (липень 1991 р.). У Маастрихтській угоді про утворення Європейського Союзу від 7 лютого 1992 р. був підтверджений намір заснувати європейську поліцейську службу для покращення співробітництва між країнами-членами ЄС у боротьбі з торгівлею наркотичними речовинами, тероризмом та іншими тяжкими формами міжнародної організованої злочинності [1]. Для розробки концепції перспективної діяльності служби вже 2 червня 1992 р. у Страсбурзі було створено інтернаціональний штаб у складі близько 20 представників національних служб кримінальної поліції Франції, Італії, Бельгії, Великобританії, Федеративної Республіки Німеччини та Нідерландів. Європолу на початковому етапі становлення (до підписання відповідної Конвенції) відводилася роль спеціалізованої координаційної установи по протидії наркоторгівлі (Europol Drugs Unit - EDU), про що було заявлено 2 червня 1993 р. на нараді міністрів внутрішніх справ і юстиції країн-членів ЄС. Саме такий статус він мав 3 січня 1994 р., коли при штаб-квартирі ЄС у Гаазі було відкрито представництво Європолу як координаційної інстанції по боротьбі з наркобізнесом.

З березня 1995 р. компетенція Європолу була поширена також на злочини, пов'язані з викраденням автомобільного транспорту, незаконною торгівлею радіоактивними речовинами, організацією і здійсненням нелегальної імміграції, торгівлею людьми, фальшивомонетництвом.

Розуміючи необхідність чіткого визначення правового статусу Європолу і розширення в умовах бурхливого зростання злочинності (особливо транснаціональної) його компетенції, представниками

європейських держав невдовзі було розроблено “Конвенцію на підставі статті К.3 Угоди про заснування Європейського Союзу про створення Європейського поліцейського відомства (Конвенція про створення Європолу)", що була підписана представниками країн-членів ЄС 26 липня 1995 р. [2]. Ратифікація конвенції тривала досить довго (так. наприклад, німецький бундестаг ратифікував її тільки в грудні 1997 р., що для країни-ініціатора дещо пізно). У червні 1998 р. останні три країни (Бельгія, Греція і Люксембург) передали для зберігання ратифікаційні документи.

Конвенція про створення Європолу набула чинності 1 жовтня 1998 р., внаслідок чого він набув офіційного статусу міжурядової правоохоронної організації. Зауважимо, що прибічники якнайшвидшої легітимізації Європолу заявляли про існування об’єктивних передумов для підписання і ратифікації конвенції ще у 1994 р., але на заваді стали правові колізії та сумніви керівництва Великобританії, бюрократичні перепони та технічні складнощі. Фактично Європол розпочав повноцінну діяльність з 1 липня 1999 р., оскільки для створення відповідних умов роботи виникла потреба в доповнення до Конвенції розробити і затвердити ряд правових актів.

Отже, засновниками Європолу стали уряди всіх п'ятнадцяти країн-членів Європейського Союзу: Бельгії, Данії. Німеччини, Фінляндії, Франції, Греції, Ірландії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Австрії, Португалії, Швеції, Іспанії, Великобританії. Відповідно до положень Конвенції, уповноважені правоохоронні відомства цих держав (поліція, митниця, жандармерія, міграційна служба тощо) направляють до штаб-квартири організації спеціальних представників, так званих офіцерів зв'язку (Europol – Liaison - Officers), головним завданням яких є налагодження інформаційно-довідкового обміну між органами кримінального переслідування країн-членів. Нині в гаазькій штаб-квартирі Європолу працює 44 офіцери зв'язку з різних країн ЄС (з них 6 осіб представляють поліцію ФРН). Разом з адміністративним персоналом, аналітиками, іншими категоріями фахівців, офіцери зв'язку можуть забезпечити швидке, ефективне, кваліфіковане, багатомовне цілодобове обслуговування запитів компетентних національних правоохоронних служб. Штат центрального представництва Європолу включає близько 220 співробітників (до 2003 р. кількість персоналу передбачається довести до 380 осіб). Бюджет організації формується за рахунок внесків країн-членів. У 2000 р. він складав 27,5 мільйони євро. Симптоматично, що на Федеративну Республіку Німеччину припадає чверть від загальної суми внесків [3, с.5].

Головним завданням Європолу в сучасних умовах є підтримка органів кримінального переслідування країн-членів ЄС у боротьбі з транснаціональною злочинністю (за умови визнання і поваги державного суверенітету кожної держави). Підтримка здійснюється в таких формах:

1. Обмін поліцейською інформацією (такою, що містить або не містить відомості про осіб) між відрядженими національними поліцейськими службами до штаб-квартири Європолу офіцерами зв'язку;
2. Оцінка та аналіз криміногенної ситуації на континенті з метою виявлення нових злочинних явищ і тенденцій (підготовка на підставі наявної інформації стратегічних доповідей і аналітичних матеріалів);
3. Підтримка національних органів кримінального переслідування (надання технічної підтримки. експертне сприяння).

Європол останнім часом також ініціював масштабну кампанію щодо активізації досліджень з проблем протидії організованій злочинності та уніфікації в країнах-членах Європейського Союзу норм кримінального та кримінально-процесуального права.

Отже, Європолу відведена роль інформаційно-довідкового центру координації боротьби з транснаціональною злочинністю на регіональному рівні і забезпечення внутрішньої безпеки країн-членів ЄС в умовах форсованої економічної та політичної інтеграції. Він сприймається виключно як поліцейська інформаційна установа, уповноважена надавати правоохоронним органам оперативну, технічну чи іншу поліцейську інформацію. Європол має власну комп'ютерну мережу з банком даних про здійснені на території ЄС злочини і злочинців. Інформація може отримуватися національними кримінально-поліцейськими відомствами безпосередньо з штаб-квартири організації. Згідно з Конвенцією про створення Європолу, новостворювана комп'ютерна мережа відомства повинна відповідати ряду жорстких формальних вимог, а саме: забезпечувати дотримання прав і свобод людини, безпеку, надійно захищати інформацію, має передбачати можливості для здійснення ефективного нагляду і контролю (перш за все за змістом і використанням персонально значущих даних) з боку уповноваженого на це органу (контролююча інстанція складається з уповноважених по захисту інформації осіб, - по 2 представники від країни). Мережа включає в себе три головні складові частини (системи): інформаційну, аналітичну та індекс-систему. Завдяки їй національні відомства кримінального переслідування в майбутньому зможуть отримувати безпосередньо через комп'ютерну мережу Європолу також інформацію про злочини чи злочинні угруповання із завершених кримінальних справ і таких, що перебувають на стадії розслідування в поліції, митниці, жандармерії, фінансовій гвардії, інших категорій

правоохоронних органів західноєвропейських країн. Щоправда, у разі необхідності службовці Німеччини. Швеції. Англії, Іспанії та деяких інших країн вже нині по телефону, факсом чи з допомогою електронної пошти можуть уповноважувати своїх представників при штаб-квартирі Європолу збирати подібну інформацію [3, с.7].

Серцевиною Європолу визнається відділ аналізу. Нині в його складі працює понад 30 висококваліфікованих аналітиків, що здійснюють розробку широкого спектру проектів, які мають як стратегічне, концептуальне спрямування (наприклад, підготовка щорічних доповідей про етап організованої злочинності в межах ЄС), так і оперативне призначення. Європол відкриває для поліцейських практиків при здійсненні кримінального переслідування нові шляхи та можливості використання достовірної інформації про специфічні кримінальні сфери чи злочинні угруповання.

Мандат Європолу поширюється на боротьбу з:

- нелегальною торгівлею наркотичними речовинами;
- нелегальною торгівлею радіоактивними і ядерними субстанціями;
- організацією і здійсненням нелегальною імміграції на територію ЄС;
- викраденням автомобільного транспорту;
- торгівлею людьми (включаючи й поширення дитячої порнографії);
- тероризмом;
- фальшивомонетництвом (включаючи й підробку банківських карток як засобів платежу);
- "відмиванням" грошей і кримінальними структурами у зв'язку з вищезазначеними видами злочинів.

Зауважимо, що згідно з положеннями Конвенції про створення Європолу, у майбутньому за умови одноголосного схвалення відповідного рішення країнами-членами ЄС його мандат може бути поширений також на інші тяжкі форми міжнародної організованої злочинності.

Використання можливостей Європолу припустиме за умови, коли діяльністю організованих злочинних угруповань завдано шкоди інтересам мінімум двох країн-членів ЄС та існує нагальна необхідність координації дій національних органів кримінального переслідування. З іншого боку, персонал Європолу не має жодних повноважень брати безпосередню участь у здійсненні розшуку злочинців або речей чи проводити розслідування скоєних злочинів.

Останнім часом керівництво Європолу активно лобіює ідею розширення повноважень організації. Зокрема, для поглиблення поліцейського співробітництва пропонується створити при Європолі спільні міжнародні слідчі групи. Передбачається, що в перспективі до складу таких груп можуть залучатися й представники органів юстиції. Прибічники такого підходу наполягають на здійсненні таких кроків:

1) залучати представників Європолу до участі в підготовці, координації та проведенні специфічних слідчих заходів національними компетентними правоохоронними органами (включаючи й оперативні заходи);

2) вимагати від компетентних органів країн-членів Європолу запрошувати його представників для проведення і координації розслідування злочинів, що мають значний резонанс, розвивати специфічні галузі знань, які можуть полегшити розслідування злочинів з ознаками організації;

3) сприяти спрощенню контактів між службовцями, які спеціалізуються по боротьбі з організованою злочинністю;

4) створити спеціальну комп'ютерну мережу для документації та статистики стосовно транснаціональної злочинності [3. с.8-9].

Для здійснення повноцінного співробітництва по лінії Європолу кожна країна-член ЄС визначила у якості національного бюро окрему службу, уповноважену від імені національного правоохоронного співтовариства контактувати з центральним представництвом організації в Гаазі. Так, наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині функції бюро за дорученням німецького уряду реалізує Федеральне відомство кримінальної поліції (до речі, воно одночасно виконує також функції Національного центрального бюро Інтерполу в Німеччині). Якщо на міжнародному рівні ця установа виконує роль посередника у стосунках з Європолом та бюро інших країн, то у межах власної країни піклується про інформаційний обмін між Європолом і земельними поліцейськими установами, митною службою та прикордонною охороною. Національні бюро покликані виконувати ряд важливих завдань:

1) за власною ініціативою надавати Європолу інформацію, необхідну для виконання нормативно передбачених функцій:,

2) давати вичерпні відповіді на інформаційні, довідкові та консультативні запити з штаб-квартири Європолу;

3) оцінювати для компетентних органів країни отриману інформацію та відомості з точки зору їх відповідності нормам національного права;

4) направляти до центрального представництва Європолу консультативні, інформаційні, довідкові та аналітичні матеріали;

5) передавати поліцейську інформацію для акумуляції в загальній автоматичній базі даних Європолу;

6) наглядати за правомірністю (легітимністю) обміну інформацією каналами Європолу [4, с.4].

Після ратифікації міжнародної Угоди від 26 липня 1995 р. про створення загальноєвропейської поліцейської установи для обміну оперативною інформацією між компетентними органами кримінального переслідування країн-членів ЄС та з метою аналізу розвитку тяжких форм злочинності постала проблема її імплементації в національне законодавство. Найпоказовішим у цьому відношенні є приклад ФРН, де положення Угоди були закріплені та конкретизовані у двох спеціальних федеральних нормативних актах, ухвалених бундестагом - Законі про Європол від 16 грудня 1997 р. (Europol - Gesetz) [5] та Законі стосовно Протоколу щодо тлумачення Угоди про створення Європейського поліцейського відомства судом Європейського Співтовариства від 17 грудня 1997 р. (Europol – Auslegungs – Protokoll - Gesetz) [6]. Так, у Законі про Європол німецький законодавець визначився з такими принциповими положеннями: правовий статус і завдання національних установ, уповноважених на здійснення контактів з Європолом; функціональні обов'язки офіцерів зв'язку, які відряджаються Німеччиною для роботи у штаб-квартирі організації; підстави, умови та порядок використання для потреб німецьких правоохоронних органів банку даних Європолу, вимоги щодо забезпечення захисту інформації, що використовується в поліцейському співробітництві; визначення форм контролю за діяльністю Європолу тощо.

Резюмуючи вищесказане, зазначимо, що Європол у жодному випадку не слід сприймати як наднаціональну поліцейську організацію з надзвичайними повноваженнями. Статус відомства чітко урегульований низкою міжнародних документів, а функції та повноваження національних бюро організації визначені законодавством окремих країн-членів Європейського Союзу. Європол має займатися виключно налагодженням ефективної системи міжнародного обміну поліцейською інформацією та здійсненням аналізу криміногенної ситуації. Він позбавлений будь-яких виконавчих функцій, - його персонал не має права здійснювати кримінального переслідування, затримувати злочинців чи проводити слідчі дії. Безперечно, ключову, визначальну роль у діяльності Європолу відіграє Німеччина, яка. зважаючи на своє геополітичне положення, специфіку державної організації та поліетнічність суспільства, найбільш зацікавлена в координованій протидії транснаціональній злочинності і реалізації загальноєвропейської доктрини внутрішньої безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Vertrag uber die Europaische Union vom 7. Februar 1992 (Maasticht – Vertag) // Bundesgesetzblatt II. – 1992/ - S. 1253;

2. Ubereinkommen auf Grund von Artikel K.3 des Vertrags uber die Europaische Union uber die Errichtung eines Europaischen Polizeiamts (Europol – Ubereinkommen) vom 26. Juli 1995 // Bundesgesetzblatt.- 1997.- Teil II.- S.2150;

3. Hegel R.J. Europol – Plattform polizeilicher Zusammenarbeit. Europol auf dem Weg ins neue Jahrtausend // Kriminalpolizei. – 2000.- Dezember;

4. Das Europaische Kriminalpolizeiamt – Europol. – Wiesbaden. 2000;

5. Gesetz zu dem Ubereinkommen vom 26. Juli 1995 auf Grund von Artikel K.3 des Vertrags uber die Errichtung eines Europaischen Polizeiamts (Europol – Gesetz) vom 16. Dezember 1997 // Bundesgesetzblatt. – 1997. – Teil II. – 2150;

6. Gesetz zu dem Protokol vom 24. Juli 1996 auf Grund von Artikel K.3 des Vertrags uber die Europaische Union betreffend die Auslegung des Ubereinkommens uber die Errichtung eines Europaischen Polizeiamts durch den Gerichtshof der Europaischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung (Europol – Auslegungsprotokollgesetz) vom 17. Dezember 1997 // Bundesgesetzblatt. – 1997.- Teil II. – S.2170.