

DOI <https://doi.org/10.36074/Delure.issue1.011>**Бірюков Руслан Миколайович¹**

1. кандидат юридичних наук,
заступник начальника департаменту
Національна поліція України, УКРАЇНА

Структура та повноваження групи ТРЕВІ як структури міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в 1980-х-1990-х роках

АНОТАЦІЯ. В статті розглядається актуальна для науки міжнародного права проблематика структури, повноважень та діяльності Групи ТРЕВІ як особливої структури міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в 1980-х-1990-х роках. Актуальність такого дослідження зумовлюється тим, що Група ТРЕВІ виступила попередником Європолу та зародком міжнародного поліцейського співробітництва в Європі, що наразі досягло високого ступеню інституціоналізації та продовжує розвиватися. Розглядається питання закритості Групи ТРЕВІ на перших етапах її існування, що породило проблематику громадського контролю над її діяльністю. Наголошується на слабкості громадського контролю, викликаного закритістю Групи, що призвело до появи відомостей про її структуру та діяльність лише понад через 10 років після створення. Розглядаються три рівні діяльності Групи ТРЕВІ: міністерський, групи вищих чиновників та робочих партій. Досліджується діяльність робочих груп ТРЕВІ, зокрема групи по боротьбі з тероризмом, групи технічної експертизи та підготовки, групи щодо процедур безпеки авіатранспорту, групи з питань безпеки ядерних установок та транспорту, групи по боротьбі з надзвичайними ситуаціями. Наголошується, що не всі робочі групи в рамках Групи ТРЕВІ набули повної інституційної спроможності та фактично здійснювали діяльність. Розглядається діяльність робочих груп ТРЕВІ, що були створені наприкінці 1980-х-напочатку 1990-х років, зокрема групи з політичних та безпекових питань Єдиного європейського ринку та робочої групи ad hoc з питань організованої злочинності. Досліджується практика допоміжних структур Групи ТРЕВІ, зокрема єдиної факсової системи. Розглядається діяльність робочої групи ad hoc щодо Європолу. Досліджується порядок, в якому ця робоча група формувала підготовчі документи Європолу, зокрема щодо боротьби з організованою злочинністю та наркозлочинністю. Розглядаються такі підготовчі документи, зокрема Документ Пальма, Декларація Груп міністрів ТРЕВІ, Програма дій та Доповідь координаторів щодо процесу Документу Пальма. Робиться висновок, що діяльність Групи ТРЕВІ та її робочих груп створили правові підстави для формування Європолу.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: міжнародне поліцейське співробітництво; поліцейська інтеграція в Європі; управління внутрішньою безпекою ЄС; Група ТРЕВІ; тероризм.

DOI <https://doi.org/10.36074/Delure.issue1.011>Ruslan Biriukov¹

1. Ph.D. in Law,
Deputy Head of the Department
National Police of Ukraine, UKRAINE

Structure and authority of the TREVI group as a structure of international police cooperation in Europe in the 1980s-1990s

ABSTRACT. The article examines the issue of the structure, powers and activities of the TREVI Group as a special structure of international police cooperation in Europe in the 1980s and 1990s, which is relevant for the science of international law. The relevance of such a study is determined by the fact that the TREVI Group was the forerunner of Europol and the seed of international police cooperation in Europe, which has now reached a high degree of institutionalization and continues to develop. The issue of the closure of the TREVI Group at the first stages of its existence is considered, which gave rise to the problem of public control over its activities. It highlights the weakness of public scrutiny caused by the closure of the Group, which led to the emergence of information about its structure and activities only more than 10 years after its establishment. Three levels of activity of the TREVI Group are considered: ministerial, groups of senior officials and working parties. The activities of TREVI working groups are being investigated, in particular, the group on combating terrorism, the group on technical expertise and training, the group on air transport security procedures, the group on the safety of nuclear installations and transport, and the group on combating emergency situations. It is emphasized that not all working groups within the TREVI Group have acquired full institutional capacity and actually carried out their activities. The activity of the TREVI working groups, which were created in the late 1980s and early 1990s, in particular the group on political and security issues of the Single European Market and the ad hoc working group on organized crime, is considered. The practice of auxiliary structures of the TREVI Group, in particular the unified fax system, is being studied. The activity of the ad hoc working group on Europol is considered. The order in which this working group formed the preparatory documents of Europol, in particular regarding the fight against organized crime and drug-related crime, is investigated. The following preparatory documents are under consideration, including the Palma Document, the Trevi Ministerial Group Declaration, the Program of Action and the Coordinators' Report on the Palma Document process. It is concluded that the activities of the TREVI Group and its working groups created the legal basis for the formation of Europol.

KEYWORDS: *international police cooperation; police integration in Europe; EU internal security management; TREVI Group; terrorism.*

Постановка проблеми. Боротьба з організованою злочинністю та тероризмом в Європі неможливі без добре організованого поліцейського співробітництва. Це співробітництво зародилося в 1970-х-1980-х роках через створення так званої Групи ТРЕВІ – неформального об'єднання поліцейських підрозділів держав-учасниць ЄС. Діяльність цієї структури залишається практично не дослідженою у вітчизняній науці. Зокрема, маловідомими лишаються його структура, повноваження та порядок діяльності, що зумовлює актуальність обраної теми.

Метою дослідження є виявлення організаційної структури Групи ТРЕВІ, повноважень групи в цілому та її окремих органів, а також порядку їхньої діяльності.

Стан опрацювання проблематики діяльності Групи ТРЕВІ неможна назвати задовільним. У вітчизняній літературі наявні лише окремі згадки про існування цієї Групи без будь-якого дослідження її структури, повноважень та характеру діяльності. В зарубіжній літературі досліджуються, переважно, політичні фактори її діяльності, прикладом чого можуть послугувати роботи Т. Буньяна, О. Буреса, Дж. Беньона та ряду інших європейських авторів. Комплексні дослідження структури та повноважень Групи ТРЕВІ з правової точки зору відсутні, що можна пояснити тим, що ця Група від початку була не тільки правовим, але переважно політичним об'єднанням.

Виклад основного матеріалу. З моменту створення в 1976 році, робота Групи ТРЕВІ залишалася таємною Лише в 1989 році було випущене перше комюніке для громадськості. Внаслідок цього, обговорення, що відбувалися в Групі ТРЕВІ та її робочих групах залишалися поза межами громадського контролю, а питання яку інформацію зробити відкритою вирішувалося державними чиновниками, офіцерами поліції, службами безпеки та розвідки. Це представляється як «професійні погляди» цих офіцерів та чиновників [1]. Що стосується демократичного контролю, Група ТРЕВІ розглядалася лише як збори міністрів внутрішніх справ, що створювали політичний імпульс для різноманітних планів ближчого

 РЕЦЕНЗОВАНА СТАТТЯ

Згідно стандартів COPE Code of Conduct

поліцейського співробітництва, а не як виконавчий орган. Отже, існувала відповідальність окремих міністрів власним урядам, і не існувало потреби у створенні механізмів відповідальності іншим організаціям [2]. Таким чином, існувала відповідальність чиновників перед міністрами внутрішніх справ, які, в свою чергу, відповідали перед урядами. Національні парламенти могли інформуватися чи не інформуватися в залежності від практики кожної держави, але ані вони, ані Європейський Парламент не мали повноважень щодо рішень Групи ТРЕВІ.

Група ТРЕВІ працювала на трьох рівнях: міністерському (через зустрічі міністрів внутрішніх справ кожні шість місяців), Групу вищих чиновників ТРЕВІ (що також зустрічається кожні шість місяців) та на рівні робочих партій (в яких засідають представники міністерств внутрішніх справ, старші політичні чиновники, міграційні та митні чиновники та представники служб внутрішньої безпеки). Структура Групи ТРЕВІ виглядає наступним чином: міністри зустрічаються в червні та грудні, вищі чиновники зустрічаються в травні та листопаді, а старші чиновники робочих груп, чиновники міністерств внутрішніх справ, офіцери поліції та служб безпеки зустрічаються перед кожною такою зустріччю вищих представників. Ряд держав-учасниць ЄС мають статус спостерігачів. Вони фактично не беруть участі в обговореннях, однак ним надається інформація щодо порядку денного. Ця група називається Друзями ТРЕВІ та складається зі Швеції, Австрії, Марокко, Норвегії, Швейцарії, Фінляндії, Канади, США, Іспанії та Угорщини [1].

Під час зустрічі міністрів внутрішніх справ в Люксембургу в 1976 році були утворені наступні робочі групи:

- Робоча група 1 (ТРЕВІ 1) відповідає за заходи боротьби з тероризмом;
- Робоча група 2 (ТРЕВІ 2) відповідає за технічну експертизу та підготовку поліції, а також за публічний порядок та боротьбу з футбольними хуліганами;
- Робоча група 3 (ТРЕВІ 3) створена для роботи щодо процедур безпеки для цивільного авіатранспорту. Під час зустрічі в Римі 21

червня 1985 року її роль була змінена, і Група зайнялася боротьбою з організованою злочинністю та контрабандою наркотиків на стратегічному, тактичному та технічному рівнях. Ця група підготувала шлях для створення Європейського підрозділу по боротьбі з незаконним обігом наркотиків;

- Робоча група 4 (ТРЕВІ 4) займається питаннями безпеки ядерних установок та транспорту;

- Робоча група 5 (ТРЕВІ 5) розробляє заходи по боротьбі з надзвичайними ситуаціями (природними та техногенними катастрофами, запобіганням та боротьбою з пожежами [3, с. 501].

Зі створених п'яти робочих груп фактично активні лише дві – ТРЕВІ 1 та ТРЕВІ 2. ТРЕВІ 3, ТРЕВІ 4 та ТРЕВІ 5 ніколи не збиралися. Під час другої зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-учасниць групи ТРЕВІ в Лондоні в травні 1977 року було повідомлено, що ТРЕВІ 1 узгодила, що держави-учасниці ЄЕС повинні:

- подавати доповіді, що підсумовують досвід, отриманий під час боротьби з будь-якими серйозними терористичними інцидентами;

- обмінюються інформацією щодо своїх угод по боротьбі з серйозними терористичними інцидентами, особливо на урядовому рівні, аби посилювати співробітництво щодо боротьби з проявами тероризму, які зачіпають більше ніж одну країну;

- створюють централізовані контактні пункти для обміну інформацією з питань міжнародного тероризму.

Щодо ТРЕВІ 2 було узгоджено надавати інформацію про поточний рівень технічних та підготовчих заходів та розвивати обмін інформацією [4].

8 квітня 1989 року була створена робоча група спеціально для розгляду політичних та безпекових питань, які стосуються Єдиного європейського ринку та посилення кооперації, аби компенсувати послаблення в сфері безпеки та правозастосування. Ця робоча група працювала спільно з робочою групою з митних питань та робочою групою ad hoc з питань міграції для того, аби привернути “увагу якомога раніше до вивчення можливостей використання комп'ютерної інформації для цілей правозастосування” [5, с. 20].

 РЕЦЕНЗОВАНА СТАТТЯ

Згідно стандартів COPE Code of Conduct

Група була розпущена наприкінці 1992 року. Після зустрічі в Люксембургу в червні 1992 року була створена робоча група ad hoc з Європолу. Вона розробила доповідь “Розвиток Європолу”, що була погоджена в Маастрихті в грудні 1991 року [6]. Нарешті, в 1992 році була створена робоча група ad hoc з питань організованої злочинності.

Робоча група 1 займається боротьбою з тероризмом, і єдина має оперативну роль (на відміну від координаційної ролі інших груп). Одним з її основних завдань стала розробка регулярного спільного аналізу терористичної загрози як зсередини, так і ззовні ЄЕС, надаючи відомості для формування стратегії та тактики боротьби з терористичними групами, що діють на міжнародному рівні, а також привернення уваги держав-учасниць до загроз, щодо яких може бути необхідним співробітництво [2].

Після серії терористичних атак у Франції, Карачі та Стамбулі відбулася позачергова зустріч міністрів внутрішніх справ держав-учасниць Групи ТРЕВІ 25-26 вересня 1986 року. Було вирішено створити безпечну факсову систему для надання та обміну інформацією між поліцейськими силами 12 держав-учасниць ЄЕС. На зустрічі також було вирішено, що Група ТРЕВІ відповідатиме за збір та аналіз інформації щодо взаємодії з державами, які не входять до ЄЕС [7].

Під час зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-учасниць Групи ТРЕВІ в Лондоні 1 грудня 1992 року Група старших чиновників ТРЕВІ доповіла, що ТРЕВІ 1 погодилася щодо того, що «протягом останніх шести місяців відбулася суттєва зміна у загальній загрозі тероризму» [1]. Така доповідь вперше включала оцінку майбутніх загроз.

В 1992 році Сполучене Королівство провело семінари щодо збирання даних про терористичні інциденти та боротьбу з бомбовим тероризмом. Пізніше Група підтримала набір практичних рекомендацій з цього питання та погодилася зібрати ключову контактну інформацію щодо боротьби з тероризмом. Робота з розслідування фінансування тероризму та законодавства кожної країни була здійснена через групу співробітництва з питань

судочинства.

В групи ТРЕВІ 2 були відсутні формальні правила процедури, і вона розглядалася як група «методів та засобів», що повинна займатися поліцейським співробітництвом та обміном інформацією щодо поліцейського обладнання, в тому числі, комп'ютерів та комунікацій, громадського порядку та футбольного хуліганства, підготовки поліції, в тому числі, навчання іноземним мовам, криміналістикою, в тому числі, створенням централізованих сховищ даних щодо наркотиків, вибухових речовин та відбитків пальців та іншими науковими та технічними питаннями, наприклад, обміном даними щодо дослідницьких програм [3, с. 504]. Робоча група також аналізує семінари ТРЕВІ для фахівців та робить рекомендації для Групи старших чиновників ТРЕВІ. Наприклад, в квітні 1990 року в Лондоні був проведений семінар щодо зняття відбитків пальців, а в 1991 році – семінар для експертів з балістики [1]. В 1987 році робоча група створила систему постійних кореспондентів ТРЕВІ для обміну інформацією між державами-учасницями ЄЕС у зв'язку з міжнародним рухом футбольних фанатів [8, с. 49].

В доповіді ТРЕВІ 2, що була представлена міністрам внутрішніх справ Групи ТРЕВІ під час зустрічі 1 грудня 1992 року було показано, що група працює над:

- напрацюванням правил дорожнього руху;
- криптологією та напрацюванням позиції щодо перехоплення електронних комунікацій;
- підготовкою поліції, в тому числі, створенням європейської директиви про підготовку поліції;
- поліцейськими комунікаціями на рівні ЄС, при чому передбачалося досягти угоди між державами, що входять до Шенгенської угоди та такими, що не входять до цієї угоди [9].

Група «Треві 3» почала свою роботу лише в 1985 році та мала своїм завданням боротьбу з серйозною організованою злочинністю. Її основною сферою активності стала боротьба з контрабандою наркотиків. Зокрема, Група ухвалила рішення про необхідність розміщення офіцерів, підготовлених до боротьби з

 РЕЦЕНЗОВАНА СТАТТЯ

Згідно стандартів COPE Code of Conduct

наркозлочинністю поза межами ЄС (спочатку в США, Інії, Фінляндії, Канаді, Норвегії та Швеції). Було погоджено, що ці офіцери будуть збирати та ділитися інформацією щодо відповідної злочинної діяльності в своїй країні. Група ТРЕВІ 3 також працює над проблематикою збройних пограбувань, викрадених автомобілей, захисту свідків, нелегального використання безготівкових розрахунків, захистом культурних цінностей та підготовкою в сфері боротьби з насильницькою організованою злочинністю. Крім того, Група займалася питаннями міграції та прикордонного контролю, доки ці функції не перейшли до групи ТРЕВІ 92 в 1989 році [1].

В доповіді Групі старших чиновників ТРЕВІ в листопаді 1992 року Група ТРЕВІ 3 повідомила, що вона відстежує відмивання грошей, аналізує злочинність, узгоджує спільну термінологію, методи, та техніки. Наприклад, це включало спільне визначення тероризму як «застосування чи спроби застосування сили структурованою групою для досягнення політичних цілей» та організованої злочинності як «безперервної серії кримінальних активностей, що чинить група осіб з метою отримання прибутку, впливу чи влади» [10].

Робоча група ТРЕВІ 92 була створена в 1989 році. Її основна функція полягала в реалізації Програми дій, що була узгоджена в червні 1990 року. На зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-учасниць Групи ТРЕВІ в Лондоні 1 грудня 1992 року було погоджено, що поліцейське співробітництво підлягає моніторингу та координації протягом перехідного періоду створення нових структур. Це завдання було покладене на Групу старших чиновників, які повинні були здійснювати загальну координацію на національному рівні. Всі нерозподілені питання, що не були завершені робочою групою ТРЕВІ були передані групі ТРЕВІ 3 [1, с. 208].

В червні 1992 року була створена робоча група ad hoc щодо Європолу, яка частково перейняла функції групи ТРЕВІ 92. Ця робоча група погодилася щодо положень про Підрозділ Європолу по боротьбі з незаконним обігом наркотиків та підготувала тексти Міністерської угоди щодо Європолу, узгодженої 1 грудня 1992 року

[12]. Угода була спрямована на легітимізацію Європолу до моменту підготовки конвенції, та була узгоджена в парламенті кожної країни. В цей час контроль над розвитком Європолу був доручений Групі старших чиновників ТРЕВІ, в той час як група ad hoc щодо Європолу займалася поточними питаннями.

Група ad hoc щодо організованої злочинності була створена в вересні 1992 року. Ця група проводила дослідження організованої злочинності. Вона збирається кожні шість місяців в різних столицях. Її цінність була описана співробітником британської поліції в таких термінах: «Я не можу переоцінити значення групи поліцейського співробітництва в усій сфері боротьби з тероризмом у Західній Європі, в тому числі, в Північній Ірландії. Ми знаємо цих людей, вони наші особисті друзі, і вони відвідують нас коли бувають в Лондоні. Ми підтримуємо контакти з ними коли подорожуємо за кордон, незалежно від того навіщо ми це робимо. Вона стала дуже солідною групою робочих колег. Ми довіряємо один одному та без питань передаємо інформацію один одному» [1].

Щодо роботи Групи ТРЕВІ опубліковано чотири важливих документи – Документ Пальма (Мадрид, червень 1989 року) [13], Декларація Група Міністрів ТРЕВІ (Париж, грудень 1989 року) [14], Програма дій (Дублін, червень 1990 року) [15] та Доповідь координаторів щодо прогресу Документу Пальма (Единбург, грудень 1992 року) [13].

Документ Пальма становив собою доповідь, підготовлену Групою координаторів. Він вперше продемонстрував роботу Групи ТРЕВІ в загальному контексті нових політик щодо імміграції та притулку та помістив її в загальний контекст ЄС. Завдання, поставлені перед Групою ТРЕВІ привели до ухвалення Програми дій, яка розвивала проекти Європейської інформаційної системи та Європейського підрозділу розвідки щодо боротьби з наркозлочинністю. Декларація міністрів ТРЕВІ говорить про нові вимоги, що виникли зі створенням європейської зони без внутрішніх кордонів та потребу співробітництва боротьбі з тероризмом, міжнародною злочинністю, наркозлочинністю та контрабандою всіх видів.

Програма дій визначала «синтез угод між поліцією та службами внутрішньої безпеки для розгляду робочими групами ТРЕВІ у зв'язку з тероризмом, контрабандою наркотиків всіх видів, організованою злочинністю, в тому числі щодо нелегальної міграції. Ці три документи показують повторюваний прогресивний розвиток політик щодо тероризму, поліцейської діяльності, боротьби з наркозлочинністю та міграційного контролю.

Рік потому в грудні 1991 в Маастрихті було погоджено створити нащадка ТРЕВІ – Європол. Міністри ТРЕВІ представили доповідь Європейському Парламенту та Раді щодо розвитку Європолу, і положення щодо Європолу були включені в Маастрихтський договір. Доповідь Групи координаторів Документу Пальма Європейській раді від грудня 1992 року показує прогрес, що був здійснений в бік підготовки основ для нової структури та ілюструє взаємозв'язок між поліцією, митними службами, імміграцією та службами безпеки.

Висновки. Оскільки Група ТРЕВІ від початку до кінця свого існування була неформальним об'єднанням, існує небагато формальних джерел, що дозволяють судити про її структуру і повноваження Групи в цілому та її окремих елементів. Фактично, її робота була побудована навкруги інформаційного обміну та окремих координаційних заходів на рівні міністрів внутрішніх справ. Повсякденну діяльність забезпечували робочі групи, що склалися з поліцейських чиновників та чиновників безпекових відомств європейських держав. Прикметним є розвиток Групи у відповідь на нові виклики шляхом виділення нових напрямків та формування нових робочих груп. Почавшись як спроба створити координаційний орган для боротьби з злочинністю у вузьких сферах, таких як наркозлочинність та тероризм, Група ТРЕВІ поступово розширювала свій формат, підготувавши ґрунт для створення Європолу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- [1] Bunyan T. Trevi, Europol and the European State. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/handbook-trevi.pdf> (дата звернення: 13.08.2024).
- [2] Home Affairs Committee 7th Report (HC 363) Session 1989-1990 Inquiry on Practical Police Cooperation in the European Community. URL: https://archives.parliament.uk/collections/getrecord/GB61_HC_CP_10223 (дата звернення: 16.08.2024).
- [3] Bures O. Informal counterterrorism arrangements in Europe: Beauty by variety or duplicity by abundance? *Cooperation and Conflict*. 2012, Vol. 47. P. 495-518.
- [4] Swallow P. Police Cooperation in the European Union: A Comparative Analysis of European Level Institutional and Organisational Developments and National Level Policies and Structures. URL: <https://eprints.soton.ac.uk/463311/1/610700.pdf> (дата звернення: 14.08.2024).
- [5] Scheibenrief M. Europol and the European Security. Wien: Universität Wien, 2009. 211 p.
- [6] The Activities and Development of Europol: Towards an Accountable FBI of Europe. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/activities-development-of-europol.pdf> (дата звернення: 14.08.2024).
- [7] The Fight Against Terrorism: Cost of Non-Europe Report. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621817/EPRS_STU\(2018\)621817_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621817/EPRS_STU(2018)621817_EN.pdf) (дата звернення: 14.08.2024).
- [8] Tsoukala A. Football Hooliganism in Europe: Security and Civil Liberties in the Balance. Paris: Universite Paris-Saclay, 2009. 383 p.
- [9] Benyon J. et al. Police Co-operation in Europe: An Investigation. University of Leicester, Centre for the Study of Public Order, 1994, 351 p.
- [10] EC Links Security Services. FECL 13 (March 1993). URL: <https://fecl.forumcivique.org/artikel/1302> (дата звернення: 13.08.2024).
- [11] Block L. Bilateral Police Liaison Officers: Practices and European Policy. *Journal of Contemporary European Research*. 2010, No 6(2). P. 194-210.
- [12] Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit, 2 June 1993. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/1993-pre-033.pdf> (дата звернення: 15.08.2024).
- [13] "The Palma Document" Free Movement of Persons. A Report to the European Council by the Coordinators' Group. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/semdoc/assets/files/keytexts/ktchl.pdf> (дата звернення: 15.08.2024).
- [14] TREVI Group Declaration of the Group of Ministers. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/semdoc/assets/files/keytexts/ktchl.pdf> (дата звернення: 15.08.2024).
- [15] TREVI Group Programme of Action. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/semdoc/assets/files/keytexts/ktchl.pdf> (дата звернення: 15.08.2024).