КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Кафедра международных отношений

АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И СТРАТЕГИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ И ДОКУМЕНТАХ

Бишкек – 2009

УДК 327
ББК 66.4

Руководитель проекта и ответственный редактор

доктор философских наук, профессор кафедры международных отношений КРСУ *В.Г. Киютин*

Перевод с английского яз.:

Раздел I – *П. Китова, Д. Омурзаков, Э.Рагинская*
Раздел II – *М. Акбаралиева, Ю. Дзись*
Раздел III – *Э. Байжуманова, Т. Калинюк, Д. Олферьева, С. Рыскулова*
Раздел IV – *К. Литвищенко, А. Марченко*
Раздел V – *Т. Прасолова*
Раздел VI – *А. Абдуллаева*
Раздел VII – *А. Ветрова*

Рецензенты:

руководитель Антитеррористического центра государств-участников СНГ, генерал-полковник милиции, кандидат юридических наук *А.П. Новиков*

начальник отделения по Центральноазиатскому региону Антитеррористического центра государств-участников СНГ, полковник, кандидат политических наук *С.И. Рева*,

председатель комитета Жогорку Кенеша по обороне, безопасности, правопорядку и судебно-правовой реформе, доктор юридических наук, профессор *Л. Ч. Сыдыкова*

А 72 **Антитеррористическая политика и стратегия Европейского союза в нормативно-правовых актах и документах/** Отв. ред. В.Г. Киютин. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2009. – 200 с.

ISBN 978-9967-11-266-7

В представленных документах раскрывается политика и стратегия Евросоюза в борьбе с международным терроризмом – этой серьезной угрозой пространству свободы, безопасности и правопорядка, всемирное укрепление которого является одним из высших политических приоритетов Сообщества.

Рекомендуется студентам, обучающимся по специальности «международные отношения»,«юриспруденция» и «политология», преподавателям, парламентариям, сотрудникам правоохранительных органов и спецслужб.

А 0802000000-09

УДК 327
ББК 66.4

© КРСУ, 2009
© В.Г. Киютин, 2009

ISBN 978-9967-11-266-7

К ЧИТАТЕЛЮ

Настоящее издание представляет собой подборку документов Европейского союза по стратегии и политике антитеррористической борьбы (в кратком переводе с английского языка – одного из официальных языков Сообщества). Перевод является плодом коллективного творчества студентов 5-го курса кафедры международных отношений одноименного факультета Кыргызско-Российского Славянского университета. Хронологически документы преимущественно охватывают начало XXI века. За точку отсчета взята террористическая атака 11 сентября 2001 года на США, которая чрезвычайно обострила проблему противодействия международному терроризму, в том числе на территории Евросоюза. С того «черного» дня эта проблема неизменно обсуждается всеми институтами и органами Европейского союза, включая его высший политический форум – саммиты глав государств и/или правительств стран-участниц. Сообщество предприняло беспрецедентные меры законодательного, организационного, административного, финансового, технического и другого характера по профилактике и нейтрализации угрозы безопасности и стабильности объединенной Европы. Важность и жизненная необходимость этих мер – оставим в стороне шлейф причин терроризма – становится очевидной в свете террористических вылазок в Лондоне (июль 2005 г.), Мадриде (март 2004 г.) и многих случаев их предотвращения в различных странах Сообщества. Европа и прежде сталкивалась с подобными злодеяниями (деятельность «красных бригад», Ирландской республиканской армии и т. д.). Но сегодня опасность террористических актов многократно возросла в связи с качественно новым уровнем развития техники и технологий, когда, по авторитетному мнению мировых видных ученых и специалистов в области вооружений, возможно – не говоря уже о таких «банальных» средствах массового поражения, как химическое и бактериологическое оружие, – даже изготов-

ление и использование портативных ядерных зарядов. Новейшие информационно-коммуникационные возможности (сотовая связь, Интернет и другие) значительно облегчают планирование террористических актов, их осуществление, сбор денежных пожертвований, вербовку террористов, а также взаимодействие террористических организаций и ячеек. Совершению и угрозе террористических актов способствует также либеральный режим пересечения международных границ.

Корпус официальных документов институтов и органов Сообщества раскрывает все компоненты его антитеррористической политики: план действий, информационный обмен межу странами-участницами Сообщества, профилактику терроризма, радикализма и экстремизма, борьбу с финансированием терроризма, защиту систем жизнеобеспечения государств-членов, их сотрудничество в уголовно-правовой сфере, кризисное управление, ликвидацию последствий терактов, а также роль специализированных структур Сообщества и европейских баз данных (Евродак, Шенгенская информационная система и информационная система по визам) в противодействии терроризму.

В. Киютин

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I. БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ

Стратегия и план действий Европейского союза 8
Усиление борьбы с терроризмом 13
Террористические преступления 18
Гаагская программа: десять приоритетов
на ближайшие пять лет 20
Европейская стратегия безопасности 25
Внешнее измерение пространства свободы,
безопасности и правосудия 31
Специфические программы 2007–2013 гг. Предупреждение,
готовность и управление последствиями терактов 36
Программы обмена, тренингов и сотрудничества между
правоохранительными органами государств-членов 39

Раздел II. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН

Соглашение между ЕС и США о защите
секретной информации 41
Повышение эффективности, взаимодействия
и синергии между базами данных Евросоюза 45
Обмен информацией и сотрудничество
в отношении террористических преступлений 52
Обмен информацией между правоохранительными
органами государств-членов Евросоюза 54
Борьба с организованной преступностью
и терроризмом: роль Евроюста и Европейской
информационной сети по правосудию 59
Доступ национальных органов, ответственных
за внутреннюю безопасность, и Европола
к Информационной системе по визам (VIS) 64
Совместное использование информации
о похищениях лиц в террористических целях 67

Соглашение об оформлении и передаче данных, касающихся записи авиаперевозчиками имен пассажиров, Департаменту Внутренней Безопасности США 69

Раздел III. ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

О факторах, способствующих насильственной радикализации лиц 73
Борьба против терроризма: предотвращение, готовность и реакция 79
Борьба с терроризмом: готовность и управление последствиями 83
Введение биометрических данных в паспорта и проездные документы 90
Обмен информацией в целях борьбы с поддельными проездными документами 93
Выявление поддельных документов 94
Безопасность взрывчатых веществ 95
Использование взрывчатых веществ в гражданских целях 99
Борьба с биотерроризмом 101
Борьба с финансированием терроризма. Замораживание финансовых средств: список террористов и террористических группировок 109
Борьба с финансированием терроризма 113
Борьба с финансированием терроризма: усиление координации и большей прозрачности деятельности некоммерческого сектора 115
Борьба с финансированием терроризма: обмен информацией, прозрачность и прослеживание финансовых сделок 120
Информация о лицах, осуществляющих трансфер денежных средств 124
Профилактика использования финансовой системы в целях отмывания денег и финансирования терроризма 127

Раздел IV. ЗАЩИТА ОТ ТЕРРОРИЗМА

Новые функции Шенгенской информационной системы в борьбе с терроризмом 131

Права жертв преступлений 134
Важные изменения в деятельности Фонда солидарности Евросоюза 137
Защита важных объектов инфраструктуры 139
Европейская программа защиты важной инфраструктуры 144

Раздел V. СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ
Европейский ордер на арест 148
Обмен информацией, извлеченной из уголовных приговоров 152
Конвенция об экстрадиции между государствами-членами 154
Взаимопомощь по уголовным делам между государствами-членами Евросоюза 156

Раздел VI. РЕАКЦИЯ ЕВРОСОЮЗА НА ПОСЛЕДСТВИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ
Отчет о готовности к реагированию на возможные чрезвычайные ситуации 161
Механизм гражданской защиты 163
Превентивные действия по чрезвычайным ситуациям 167
Финансирование мер по гражданской защите на 2007–2013 гг. 169

Раздел VII. ИНСТИТУТЫ И АГЕНТСТВА ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ И ПРЕСТУПНОСТЬЮ
Решение о создание Евроюста 171
Европейское полицейское ведомство (Европол) 175
Европейский Полицейский Колледж 182
Правовое сотрудничество по уголовным делам: европейская информационная сеть по правосудию 183
Европейское Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза 185

КРАТКИЙ ГЛОССАРИЙ 188

РАЗДЕЛ I

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ

Стратегия и план действий Европейского союза

Council of the European Union, 30 November 2005: The European Union Counter-Terrorism Strategy. (Совет Европейского союза, 30 ноября 2005: контртеррористическая стратегия Евросоюза).

В ответ на современную угрозу терроризма Европейский союз и Организация Объединенных Наций представили глобальную стратегию содействия глобальной безопасности и создания более безопасного мира. Эта стратегия способствует демократии, диалогу и эффективному управлению в целях искоренения причин радикализации лиц.

Для эффективной борьбы с терроризмом Евросоюз поставил перед собой следующие задачи:

- усилить сотрудничество с третьими странами (особенно в Северной Африке, на Ближнем Востоке и в Юго-Восточной Азии) и обеспечить им помощь;
- содействовать уважению прав человека;
- воспрепятствовать вербовке новых членов в террористические группировки;
- улучшить защиту потенциальных целей террористических атак;
- расследовать и выявлять членов существующих террористических сетей;
- улучшить реагирование на вызовы и управление последствиями террористических атак.

Евросоюз предложил четыре блока мер в целях эффективной борьбы с терроризмом: **“профилактика терроризма”, “защита инфраструктур”, “преследование террористов”, “реагирование на террористические акты”.**

Профилактика терроризма

Этот блок мер направлен на борьбу с радикализацией лиц и вербовкой террористов путем разоблачения методов, пропаганды и инструментов, используемых террористами. Хотя эти задачи лежат на самих государствах-членах, Евросоюз координирует национальные политики, определяет лучшую практику и содействует информационному обмену.

Источники радикализации лиц, констатировал Совет ЕС, кроются в пропаганде, которая описывает конфликты во всем мире как доказательство столкновений между Западом и исламом. Есть много факторов, которые могут создать атмосферу, способствующую радикализации лиц, в том числе недобросовестное управление, быстрая, но неуправляемая модернизация стран, отсутствие политических и экономических перспектив, а также образовательных возможностей.

Для борьбы с терроризмом предлагается:

– развивать общие подходы и учитывать поведенческие проблемы лиц;
– противодействовать подстрекательству к терроризму и вербовке лиц в тюрьмах, культовых местах и прочее;
– развивать межкультурный диалог;
– отказаться от использования эмоционального языка для разъяснения европейской политики;
– содействовать добросовестному управлению, демократии, образованию и экономическому процветанию через программы помощи третьим странам;
– продолжить научные исследования и обмен результатами анализа и опытом.

Защита инфраструктур

Этот блок мер направлен на уменьшение уязвимости целей атак террористов и минимизацию их последствий, что предполагает коллективные действия по обеспечению

безопасности внешних границ Евросоюза, транспорта и других трансграничных инфраструктур.

Государства-члены Евросоюза располагают Шенгенской информационной системой II, информационной системой по визам (VIS) и Европейским Агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Сообщества в целях повышения эффективности пограничного контроля. Параллельно с использованием этих инструментов, требуется обмен данными о пассажирах и использование биометрической информации в удостоверениях личности (ID-картах).

Совет Евросоюза подчеркнул, что в интересах транспортной безопасности государства-члены должны совместно выявлять слабые места транспортной системы, повышать безопасность дорог, поездов, аэропортов и морских портов.

Евросоюз, отмечается в документе, стремится оценить угрозы и свою уязвимость. Это требует разработки программы действий, методов защиты от атак и европейской программы защиты уязвимых инфраструктур. Государства-члены должны продолжить свои усилия по сотрудничеству в сфере нераспространения химических, биологических, радиологических и ядерных материалов.

Преследование террористов

Этот блок мер направлен на трансграничное преследование террористов[1], уважая вместе с тем права человека.

---

[1] Речь идет о трансграничном преследовании преступников сотрудниками полиций государств-членов Евросоюза в общем пространстве Сообщества. Эта форма сотрудничества впервые нашла свое правовое регулирование в Разделе III Шенгенского Соглашения 1990 года. См. подробнее: Киютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Шенгенская система. – Бишкек, 2001; Киютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Нелегальная иммиграция в Евросоюзе: вызовы – ответы. – Бишкек, 2005.

Евросоюз стремится, главным образом, закрыть доступ к средствам нападения (оружие, взрывчатка и т.д.), разрушать террористические сети, блокировать деятельность вербовщиков, предотвращать злоупотребления со стороны некоммерческих организаций.

Кроме того, отметил Совет Евросоюза, необходимо заблокировать источники финансирования террористов путем совместных расследований, замораживания финансовых активов и препятствования денежным переводам. Евросоюз предложил применять законодательство Сообщества по борьбе с отмыванием денег и денежными переводами. Наконец, предлагалось положить конец террористической деятельности, блокируя распространение определенных технических знаний, необходимых террористам, через интернет.

Государства-члены, говорится в решении Совета, имеют все необходимые инструменты для сбора, анализа соответствующей информации и информационного обмена, используя возможности Европола и Евроюста. Каждое государство-член к тому же докладывает о мерах по усилению своего потенциала и своих национальных механизмов в сфере борьбы с терроризмом.

Для реализации мер по преследованию террористов Евросоюз использует следующие инструменты:

– оценку ситуации, в частности, со стороны Европола;
– Европейский ордер на арест и европейскую базу доказательств;
– совместные следственные бригады;
– доступность информации правоохранительных органов государств-членов;
– информационную систему по визам и Шенгенскую информационную систему;
– рекомендации международной организации по борьбе с отмыванием денег.

Реагирование на террористические акты

Риск террористических атак, констатировал Совет Евросоюза, нельзя свести к нулю, поэтому государства-члены должны учитывать этот вывод. Системы реагирования на террористические атаки часто аналогичны мерам по управлению природными и техногенными катастрофами. В силу этого, говорится в Решении, необходимо полностью использовать существующие механизмы защиты. База данных Сообщества включает в себя реестр ресурсов и резервов, которые государства-члены могут мобилизовать в случае террористических атак.

В случае террористической атаки жизненно важно:

– быстро обменяться оперативной и политической информацией, гарантировать координацию деятельности СМИ (в случае трансграничного инцидента);
– гарантировать солидарность, содействие и компенсацию жертвам терроризма и их семьям на национальном и общеевропейском уровне;
– обеспечить содействие гражданам Евросоюза, проживающим в третьих странах;
– обеспечить защиту и содействие гражданским и военным экспертам по управлению кризисными операциями.

Отчетность и мониторинг

В соответствии с Решением Совет Евросоюза каждые шесть месяцев анализирует достигнутый прогресс в противодействии терроризму, а во время каждого председательства в ЕС проводится политический диалог на высшем уровне по проблемам борьбы с терроризмом с участием представителей Совета Евросоюза, Европейской комиссии и Европейского парламента.

Вышеназванное Решение предусматривает, что стратегия Евросоюза по борьбе с терроризмом будет дополнена детальным планом действий, включающим все соответ-

ствующие меры в рамках 4-х блоков стратегии. Комитет постоянных представителей[2] будет на постоянной основе проводить мониторинг процесса.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Report of the Council of the European Union of 5 October 2007 on combating terrorist financing;

Council of the European Union, 13 February 2006, Action plan to combat terrorism;

Fighting terrorism - A memorial report dedicated to the victims of terrorism of 23 February 2005 [6681/05];

Implementation of the strategy and action plan to combat terrorism of 19 May 2006 and of 12 December 2005;

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 entitled "Preparedness and consequence management in the fight against terrorism" [COM(2004) 701 final – *Not published in the Official Journal].*

Усиление борьбы с терроризмом

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 6 November 2007 – Stepping up the fight against terrorism [COM(2007) 649 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Еврокомиссии Европарламенту и Совету от 6 ноября 2007г. – усиление борьбы с терроризмом [COM (2007) 649 final – не опубликовано в Официальном журнале).

В Сообщении подчеркивается, что, несмотря на противодействие терроризму, террористы адаптируются к усилиям и мерам Евросоюза, используя современные техно-

[2] Его роль заключается в том, чтобы подготовить повестку дня заседания Совета министров Европейского союза, он также может принять некоторые решения по процедурным вопросам.

логии (мобильная связь и интернет) для пропаганды своих идей, связи, тренировки и вербовки террористов, финансирования и планирования атак.

Хотя основную роль в борьбе с терроризмом выполняют Европол и Евроюст, подчеркнула Еврокомиссия, тем не менее сотрудничество между государствами-членами, партнерскими странами и международными организациями остается решающим фактором.

В настоящем Сообщении Еврокомиссия предложила меры по реализации Антитеррористической стратегии ЕС и Глобальной антитеррористической стратегии ООН, в том числе:

– противодействие насильственной радикализации лиц и доступа террористов к финансовым источникам;
– защиту важных инфраструктур и обеспечение безопасности городского транспорта;
– улучшение информационного обмена и идентификации угроз;
– реагирование на химические, биологические, радиологические и ядерные угрозы;
– поддержку жертв терактов;
– содействие научным исследованиям в сфере безопасности и технологическому развитию.

Противодействие радикализации лиц и доступа террористов к финансовым источникам

Поскольку понимание мотивации совершения террористических актов является важным фактором противодействия радикализации лиц, то Европейская комиссия рекомендовала следующее:

– разработать способы идентификации таких факторов;
– финансировать проведение конференций и проекты по обмену опытом между государствами-членами;

– изучить факторы, стимулирующие радикализацию лиц, радикальную идеологию и методы вербовки террористов.

Европейская комиссия высказалась в пользу наращивания усилий по лишению террористов источников финансирования и развития сотрудничества между подразделениями финансовой полиции государств-членов на европейском уровне. В Сообщении подчеркивается, что сотрудничество Еврокомиссии с государствами-членами будет способствовать улучшению подготовки специалистов в области финансовых расследований и улучшит способы замораживания и конфискации финансовых активов террористов.

Защита важных инфраструктур и обеспечение безопасности транспорта

Защита инфраструктуры (автомобильные и железные дороги, мосты, электростанции и т.д.) имеет решающее значение, так как уровень безопасности каждого государства зависит и от усилий соседних государств. Хотя Евросоюз установил общие минимальные стандарты безопасности, тем не менее каждое государство-член несет ответственность по защите своей инфраструктуры.

Европейская комиссия наметила меры по улучшению безопасности городского транспорта, которые в тоже время не должны привести к остановке его работы. Комиссия учредила рабочую группу экспертов по вопросам безопасности транспорта, призванную содействовать сотрудничеству между государствами-членами и национальными властями.

Улучшение информационного обмена и идентификации угроз

В Сообщении подчеркивается, что обмен информацией без ущерба защите данных, был предметом нескольких союзных инициатив, включая:

– директиву Евросоюза, которая требовала от провайдеров телекоммуникационных и интернет-услуг сохранять свои базы данных;
– возможность доступа официальных властей государств-членов к базам данных регистрации транспорта, отпечатков пальцев и ДНК других государств-членов;
– информационную систему по визам (VIS), которая позволяет полицейским службам и другим правоохранительным органам консультироваться по необходимым вопросам.

«Зеленая книга» Европейской комиссии, посвященная проблемам идентификации угроз, рекомендовала использовать признанные технологии, которые повышают эффективность деятельности служб безопасности.

Химическое, биологическое, радиологическое и ядерное оружие

Чтобы закрыть доступ террористов к этому оружию:

- Европейская комиссия выпустила «Зеленую книгу» по готовности к биологической угрозе;
– правоохранительные органы и органы здравоохранения государств-членов разработали инструкции по готовности к террористическим актам и реагированию на них;
– Европейская комиссия намеревается выпустить в 2009 году пакет необходимых предложений.

Поддержка жертв терроризма

В Сообщении отмечается деятельность комиссии в этой сфере, в частности, ее содействие солидарности с жертвами и помощь им путем финансовой поддержки организаций, представляющих их интересы, а также финансирование проектов по реабилитации жертв террористических актов и возвращения их к нормальной жизни.

Научные исследования в сфере безопасности и технологическое развитие

Еврокомиссия подчеркнула, что Сообщество предприняло ряд соответствующих инициатив, включая:

– подготовительные акции по исследованию проблем безопасности, в рамках которых были профинансированы 39 проектов;
– 7-ю рамочную программу, направленную на обнаружение взрывчатых веществ, защиту против химического, бактериологического, радиологического и ядерного оружия, кризисное управление и защиту важнейших элементов инфраструктуры;
– исследование проблем европейской безопасности и инноваций, которые обеспечивают необходимые технологии и знания для политиков.

Новый пакет предложений по усилению борьбы с терроризмом

В целях усиления борьбы с терроризмом Европейская комиссия признала уголовный характер пропаганды терроризма, финансирования террористической деятельности и распространения навыков по изготовлению взрывчатки. Предлагалось внести поправки в Рамочное решение, что обеспечило бы признание государствами-членами Евросоюза этих деяний как уголовных, а значит, применения к ним соответствующих уголовно-правовых санкций.

Для предотвращения доступа к взрывчатым веществам и их использования террористами Европейская комиссия предложила установить систему быстрого оповещения в случае потери или хищения взрывчатки, а также сеть экспертов по саперному делу и контролю за персоналом, занятым в производстве взрывчатых веществ.

В целях эффективного сотрудничества Евросоюз ввел систему обмена регистрационными записями авиапас-

сажиров. Теперь государства-члены обязаны проводить сбор, обработку и обмен такими данными.

Террористические преступления

Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism. (Рамочное решение Совета от 13 июня 2002 г. о борьбе с терроризмом).

Настоящее Рамочное решение имеет огромное значение в противодействии терроризму, поскольку дает правовую дефиницию таких понятий, как «террористические акты» и «террористические группы»[3].

Таким образом, Рамочное решение применимо к любому террористическому акту, который:

– совершен умышленно;
– может нанести серьезный ущерб стране или международной организации.

Эти преступления совершаются с целью запугивания населения, серьезного изменения или уничтожения политических, экономических или социальных структур страны (убийства, нанесение тяжких телесных повреждений, захват заложников, вымогательство, изготовление оружия, совершение нападений, угроза совершить все вышеперечисленные деяния и т.д.).

Вышеперечисленные акты могут быть совершены индивидом или группой лиц против одной или нескольких стран.

Рамочное решение определяет террористическую группу как структурированную организацию, включающую более двух человек и созданную на определенный срок для совершения общих акций. Кроме того, рамочное решение

[3] О важности дефиниции понятия «терроризм» смотри: Михайленко А.Н., Келехсаев В.И. Противодействие терроризму: международный опыт. – М., 2008. – С.23–58.

предусматривает уголовную ответственность за подстрекательство, помощь, соучастие и попытку совершения террористического акта.

Для наказания за террористические деяния государства-члены Евросоюза обязались инкорпорировать в свои национальные законодательства следующие положения:

– об эффективных, пропорциональных и разубеждающих уголовных наказаниях, которые могут привести к экстрадиции;
– о смягчающих уголовную ответственность обстоятельствах (сотрудничество с полицией и судебными органами, выдача соучастников и т.д.).

Рамочное решение предусматривает также ответственность юридических лиц, если его руководитель имеет полномочия представлять юридическое лицо или осуществлять контроль в отношении юридического лица.

Рамочное решение обязало государства-члены предпринять следующие действия:

– определить свою юрисдикцию в отношении террористических преступлений;
– определить свою юрисдикцию, в случае ее отсутствия, в отношении экстрадиции собственных граждан;
– координировать свои действия и определить, какие из них следует применять к преступникам с целью проведения в каком-либо государстве-члене уголовного преследования, в котором заинтересованы несколько государств-членов Сообщества.

Государства-члены обязывались обеспечить необходимое содействие жертвам преступлений и их семьям в дополнение к мерам, уже установленным Рамочным решением 2001/220/JHA.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Proposal for a Council Framework Decision of 6 November 2007 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism [COM(2007) 650 final - Not published in the Official Journal].

Report from the Commission of 6 November 2007 based on Article 11 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism [COM(2007) 681 final - Not published in the Official Journal]

Report from the Commission of 8 June 2004 based on Article 11 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism [COM(2004) 409 final - Not published in the Official Journal]

Гаагская программа: десять приоритетов на ближайшие пять лет

Communication of 10 May 2005 from the Commission to the Council and the European Parliament. The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final]. (Сообщение Европейской комиссии от 10 мая 2005 Совету и Европейскому парламенту. Гаагская программа: десять приоритетов на ближайшие пять лет. Партнерство ради обновления европейского пространства свободы, безопасности и правосудия [COM(2005) 184 final].)

Укрепление фундаментальных прав и европейского гражданства. Евросоюз планировал проводить мониторинг и содействие контролю по соблюдению фундаментальных прав человека. Среди прочих мер – преобразование в январе 2007 года Центра Евросоюза по противодействию расизму и ксенофобии в Агентство по защите фундаментальных прав. Комиссия уделяет особое внимание правам детей и борьбе с насилием против женщин, противодействию всем видам дискриминации, а также гарантии и защите персональных данных. Предстоит улучшить способы и меры реализации прав европейского гражданства (свобода передвижения в Евросоюзе, право избираться в Европейский парламент и местные представительные органы и т.д.). В числе уже реализованных Комиссией мер – Рамочная программа “Фундаментальные права и правосудие”, учреждение Агентства

по защите фундаментальных прав, принятие Директив, регулирующих право свободы перемещения и проживания в Евросоюзе.

Антитеррористические меры. Всесторонний ответ терроризму, подчеркнула Еврокомиссия, – это единственный эффективный способ борьбы с ним. Поэтому подход к проблеме должен быть интегрированным и последовательным. Комиссия констатировала необходимость обмена информацией для предотвращения терроризма. Она намеревалась оказать поддержку борьбе государств-членов против терроризма, уделяя при этом особое внимание проблеме вербовки террористов, финансирования терроризма, его предотвращения, анализу рисков, защите важных инфраструктур и управлении последствиями. С терроризмом и его причинам можно эффективно бороться только на основе сотрудничества с третьими странами. Меры, принятые Комиссией для достижения этих целей, включают: предложения по усилению сотрудничества между правоохранительными органами государств-членов, в частности, на основе улучшения обмена информацией; европейскую систему защиты данных; публикацию Сообщения, посвященного проблеме радикализации и вербовке террористов; публикацию Сообщения по защите жизненноважной инфраструктуры; публикацию Сообщения о предотвращении и борьбе с финансированием терроризма; предложение о предотвращении злоупотреблений со стороны благотворительных организаций в целях финансирования терроризма; а также мониторинг пилотного проекта, касающегося жертв терроризма.

Сбалансированный подход к миграции. Комиссия намеревалась разработать новый сбалансированный подход в отношении легальной и нелегальной иммиграции. Это касается борьбы с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми, особенно женщин и детей. Программа предусматривала принятие в 2005 году соответствующего Сообщения Еврокомиссии. План по легальной иммиграции в общеевропейском формате интеграции мигрантов предстояло разработать к концу 2005 года.

Управление миграционными потоками также требует усиления сотрудничества с третьими странами во всех сферах, включая реадмиссию и репатриацию мигрантов. Среди введенных мер в этих целях Комиссией – Рамочная программа "Солидарность и управление миграционными потоками", которая предусматривает создание ряд фондов, включая фонд по интеграции[4], фонд по репатриации[5] и Европейский фонд для беженцев[6].

Разработка общей процедуры предоставления убежища. Комиссия стремится создать гармонизированную и эффективную процедуру предоставления убежища в Евросоюзе. В ближайшей время предстояло разработать проект Директивы о предоставлении беженцам статуса постоянно проживающих лиц, а в среднесрочном плане – разработать общую процедуру приема беженцев и статус беженцев. Комиссия намеревается продолжить и поддержать оперативное сотрудничество в области убежища, особенно с помощью Европейского фонда для беженцев.

Максимизация положительного воздействия на иммиграцию. По мнению Комиссии, необходимо объединить **с**ообщества иммигрантов, чтобы предотвратить их изоляцию и отчуждение от общества. Комиссия намеревается

---

[4] Учрежден в 2007 г. Decision No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Return Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General Programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC.

[5] Учрежден в 2007 г. Decision 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008-2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC.

[6] Учрежден в 2007 г. Decision 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008-2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC.

поощрять государства-члены развивать политику интеграции мигрантов в целях улучшения взаимопонимания и диалога между религиями и культурами. Планируется также разработать европейский формат интеграции и содействовать структурному обмену опытом и информацией по проблемам интеграции.

Интегрированное управление внешними границами Евросоюза. Свобода передвижения лиц в Евросоюзе, констатировала Еврокомиссия, позволила отменить контроль на внутренних границах государств-членов, что требует новых усилий по интегрированному управлению внешними границами. Ныне уже функционирующее Агентство[7], возможно, в будущем получит новые задачи.

Важное значение Еврокомиссия придает эффективной визовой политике с помощью, например, развития информационной системы по визам, а в будущем общеевропейской консульской службы.

Среди краткосрочных приоритетов Евросоюза – повышение защиты паспортов и проездных документов на основе биометрических идентификаторов.

Соблюдение баланса между защитой частной жизни и безопасностью при обмене информацией. Правоохранительные органы должны обмениваться информацией в целях эффективной борьбы с терроризмом и расследования трансграничных преступлений. Евросоюз, подчеркнула Еврокомиссия, должен поддерживать конструктивный диалог между всеми заинтересованными сторонами, чтобы найти решения, касающиеся доступности информации и соблюдения фундаментальных прав, включая защиту частной жизни и персональных данных. Соответствующие предложения ожидались к концу 2005 года.

Развитие стратегической концепции по борьбе с организованной преступностью. Комиссия отметила необ-

[7] Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Евросоюза (FRONTEX).

ходимость усиления сотрудничества правоохранительных органов государств-членов, прежде всего полицейских и таможенных служб, в борьбе с организованной преступностью. В этом смысле приоритетом является разработка европейской модели уголовной разведки. Кроме того, Комиссия намеревалась представить Сообщение “Развитие стратегической концепции в борьбе с организованной преступностью”.

Европейское пространство правосудия. Комиссия потребовала обеспечить доступ к правосудию, как императиву выполнения судебных решений. Евросоюзу предстояло повысить уровень взаимодоверия между государствами-членами на основе минимальных процедурных стандартов обеспечения прав граждан на защиту.

Что касается гражданско-правовых вопросов, то Комиссия намеревалась сосредоточить свое внимание на реализацию программы взаимного признания судебных решений по гражданским и коммерческим делам. С этой целью Комиссия провела консультации, касающиеся судебных решений по семейной собственности, наследованию и завещаниям, что поможет внести новые законодательные предложения.

В уголовно-правовой сфере Комиссия предложила сближать законодательство государств-членов и установить минимальные процедурные стандарты в интересах усиления взаимного доверия между государствами-членами. Евроюст является ключевой структурой в сфере сотрудничества судов по уголовным делам.

Распределение ответственности и солидарность. Комиссия отметила, что без соответствующего финансирования невозможно реализовать политические цели. Гаагская программа была принята в период подготовки Комиссией предложений по финансированию деятельности Евросоюза на 2007–2013 гг. Таким образом, появилась возможность профинансировать Гаагскую программу. В апреле 2005 года Комиссия представила три Рамочные программы, определившие наиболее эффективные поли-

тические и финансовые инструменты по укреплению пространства свободы, безопасности и правосудия.

Комиссия придает большое значение реализации этих программ и их оценке государствами-членами. Политическая гибкость в вопросах правосудия, свободы и безопасности позволяет менять политические приоритеты в ответ на такие непредвиденные события, как террористический акт в июле 2005 года в Лондоне. Характер и масштаб подобных событий часто имеют международное измерение. Поэтому, по-мнению Комиссии, план действий должен быть гибким и легко адаптируемым. Европейский Совет считает важным пересмотреть Гаагскую программу.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Report on the implementation of the Hague programme for 2006 [COM(2007) 373 final – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Implementing the Hague Programme: The way forward [COM(2006) 331 final – Official Journal C 184 of 8.8.2006].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice [COM(2006) 332 final – Official Journal C 184 of 8.8.2006]

Strengthening freedom, security and justice in the EU: Report on the implementation of the Hague Programme for 2005 (the "Scoreboard Plus"). [COM(2006) 333 final – Official Journal C 184 of 8.8.2006].

Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union [Official Journal C 198 of 12.8.2005].

Европейская стратегия безопасности

A secure Europe in a better world – European security strategy. Brussels, 12 December 2003 [Not published in the Official Journal]. (Безопасная Европа в лучшем мире – ев-

ропейская стратегия безопасности. – Брюссель, 12 декабря 2003 г. (Не опубликован в Официальном журнале).

Европейская стратегия безопасности, разработанная под руководством Высокого представителя Евросоюза по вопросам общей внешней политики и политики безопасности, была принята брюссельским саммитом Европейского Совета 12–13 декабря 2003 года. Стратегия определила глобальные вызовы и ключевые угрозы безопасности Евросоюза и разъяснила его стратегические цели в противодействии угрозам, в частности, усиление безопасности соседних стран, содействие международному порядку на основе эффективного мультилатерализма. Стратегия также оценила политические последствия этих целей для Европы.

Безопасное окружение: глобальные вызовы и основные угрозы

В контексте постоянно усиливающейся глобализации внутренние и внешние аспекты безопасности неразрывно связаны. Торговые потоки и инвестиции, развитие технологий и распространение демократии принесли процветание и свободу многим людям, хотя глобализация часто рассматривается как причина разочарований и несправедливости. В значительной части развивающегося мира бедность и болезни, такие как СПИД, вызывают озабоченность проблемами безопасности, а экономические провалы во многих случаях увязываются с политическими проблемами и острыми конфликтами. Безопасность является предварительным условием развития. Конкуренция за природные ресурсы, подчеркивается в документе, вызовет в будущем новые конфликты. Зависимость от энергетических ресурсов представляет собой предмет особой озабоченности Европы.

Стратегия безопасности определяет следующие ключевых угрозы для Европы:

– **терроризм**. В борьбе с этим феноменом, говорится в документе, необходимы совместные европейские

меры. Терроризм угрожает жизни людей и стремится подорвать открытость и толерантность европейских обществ. Причиной терроризма является целый комплекс факторов, включая давление модернизации, культурные, социальные и политические кризисы, отчуждение молодежи, живущей в чужих обществах;

– **распространение оружия массового поражения.** Потенциально – это наибольшая угроза безопасности Евросоюзу. Международное соглашение о режиме ядерного оружия и экспортном контроле замедлили распространение оружия массового поражения, но Евросоюз, по мнению составителей документа, вступает в новый и опасный период. Успехи биологических наук могут увеличить потенциал биологического оружия. Самый пугающий сценарий – приобретение террористическими группами оружия массового поражения. В этом случае небольшая группа людей может причинить ущерб, масштаб которого ранее был доступен только государствам и армиям;
– **региональные конфликты.** Такие конфликты независимо от их географии могут прямо или косвенно повлиять на европейские интересы. Они угрожают меньшинствам, фундаментальным свободам и правам человека, могут привести к экстремизму и терроризму, спровоцировать крах государства;
– **крах государства.** Гражданские конфликты и плохое управление – коррупция, злоупотребление властью, слабые государственные институты и отсутствие их ответственности – разъедают государства изнутри. Это может привести к краху государственных институтов. Хорошо известный пример – Афганистан в период правления Талибана. Коллапс государств, подчеркивается в документе, – это тревожное явление, подрывающее глобальное управление и усиливающее региональную нестабильность;
– **организованная преступность.** Европа является главной целью для организованной преступности,

которая имеет важное внешнее измерение, включая трафик наркотиков, женщин, детей и оружия, который преодолевает границы Евросоюза. Такая преступная деятельность часто связана со слабостью или крахом государства. Например, доходы от торговли наркотиками способствовали подрыву государственных структур в нескольких странах – производителях наркотиков. Организованная преступность может быть связана с терроризмом. В крайних случаях она может доминировать над государством.

Стратегические цели Европейского союза

В целях защиты своей безопасности и продвижения своих ценностей Европейский союз преследует три стратегических цели:

– **противодействие угрозам.** После 11 сентября 2001 года Сообщество предприняло ряд шагов, включая европейский ордер на арест и меры по борьбе с финансированием террористов. Союз продолжит выступать против распространения оружия, частично посредством усиления международных соглашений и условий их проверки. Евросоюз помог решить ряд региональных конфликтов, восстановить добросовестное управление в некоторых странах, содействует демократии и борьбе с организованной преступностью. Вплоть до окончания «холодной войны» традиционное внимание самообороны Евросоюза основывалось на угрозе военного вторжения. Но появление новых угроз смещает зачастую первую линию обороны за пределы границ Евросоюза. Поэтому Евросоюз должен предупредить кризисы. Сегодня любая угроза требует консолидированного ответа, для чего Евросоюз имеет все возможности;
– **усиление безопасности соседних стран.** Наличие стабильного управления в сопредельных странах отвечает интересам ЕС. Его задача состоит в том, чтобы оказать содействие странам, находящимся на востоке

от Евросоюза и на берегах Средиземноморья, с которыми Сообщество должно установить тесные отношения сотрудничества. Стратегическим приоритетом, без которого крайне мало шансов урегулировать другие проблемы на Ближнем Востоке, является решение арабо-израильского конфликта;

– **укрепление международного порядка на основе эффективного мультилатерализма.** Безопасность и процветание Евросоюза, подчеркивается в документе, все больше зависят от эффективной многосторонней системы. Евросоюз стремится развивать сильное международное сообщество, стабильно функционирующие международные институты, такие как Организация Объединенных Наций, Устав которой образует фундамент международных отношений и международного правового порядка. Лучший способ защиты безопасности Евросоюза, резюмирует документ, – это мир эффективно управляемых демократических государств. Политика Сообщества нацелена на достижение именно такого результата.

Политические задачи Евросоюза

Европейский союз достиг определенных успехов в реализации совместной внешней политики и эффективного антикризисного управления. Но в соответствии со стратегией безопасности Евросоюз должен:

– **более активно добиваться своих стратегических целей.** Активная политика необходима в интересах противостояния новым угрозам. ЕС должен развивать стратегическую культуру, способную обеспечить раннее, быстрое и, при необходимости, твердое вмешательство. Тем самым Сообщество, принимая на себя серьезные обязательства, усилит свой политический вес;

– **расширять свои возможности.** Такие шаги Сообщества, как создание Европейского агентства по обороне, способствуют укреплению потенциала ЕС. Вооруженные силы государств-членов, подчеркивается

в документе, должны превратиться в более гибкие и мобильные силы, способные противостоять новым угрозам. ЕС также нуждается в наращивании потенциала с применением всех необходимых гражданских ресурсов для разрешения кризисных и посткризисных ситуаций. Кроме того, предстояло объединить дипломатический потенциал ЕС и государств-членов;

– **проводить последовательную политику.** Вызов заключается в необходимости использовать различные инструменты и возможности политики ЕС, включая европейские программы помощи, Европейский фонд развития, а также военный и гражданский потенциал государств-членов. ЕС должен проводить последовательную политику. Дипломатические шаги и развитие, торговля и экологическая политика должны соответствовать общей повестке деятельности Сообщества;
– **развивать сотрудничество с партнерами.** При нынешнем положении дел ни ЕС, ни какое-либо государство-член в одиночку не способны противостоять угрозам, с которыми сталкивается Сообщество. Многостороннее сотрудничество и двустороннее партнерство с ведущими мировыми акторами – это и приоритет, и необходимость. В этом смысле трансатлантические отношения незаменимы. Но ЕС должен также усиливать свои связи с Россией, Японией, Китаем, Канадой и Индией.

Европейский союз: глобальный актор

Насилие двух мировых войн в первой половине XX века сменилось мирным периодом стабильности и процветания, беспрецедентным в европейской истории. Эпицентром этого развития стало образование Европейского союза. Отныне европейские страны привержены мирным способам разрешения споров и сотрудничеству посредством общих институтов.

Решающую роль в объединении Европы и обеспечении европейской безопасности, особенно с помощью НАТО,

сыграли Соединенные Штаты Америки. Теперь, когда закончился период «холодной войны», НАТО стало единственной доминирующей в мире военной силой. Но, как известно, ни одна страна не в состоянии решить современные проблемы самостоятельно. Объединяя 25 государств с общей численностью населения более 450 миллионов, Евросоюз неизбежно занял место глобального актора[8]. Следовательно, ЕС должен быть готов разделить ответственность за глобальную безопасность и построение лучшего мира.

Внешнее измерение пространства свободы, безопасности и правосудия

Commission Communication: A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice [COM(2005) 491 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии: стратегия по внешним аспектам пространства свободы, безопасности и правосудия [COM (2005) 491 final – Не опубликовано в Официальном журнале]).

Настоящее Сообщение анализирует влияние внешних аспектов деятельности ЕС в сфере юстиции и внутренних дел на глобальном уровне на укрепление пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. Скажем, содействие Сообщества господству закона в третьих странах через сотрудничество имеет важное значение и способствует их устойчивому развитию. Кроме того, общества, основанные на ценностях стабильного управления и демократии, более эффективно противодействуют внешним угрозам, которые могут также влиять на международную безопасность.

Перед лицом вызовов

Пространство свободы, безопасности и правосудия неизбежно сталкивается с целым рядом вызовов, которые

[8] Сегодня членами Европейского союза являются 27 государств.

имеют внешнее и внутреннее измерение, В этом контексте называются:

– террористические атаки 11 сентября 2001 года, 11 марта 2004 года и 7 июля 2005 года;
– рост организованной преступности;
– нелегальная иммиграция;
– недостатки в деятельности институтов, судебной власти и правоохранительных органов государств-членов ЕС;
– необходимость правового порядка и международной торговли в глобальной экономике.

Усиление аспектов правосудия, свободы и безопасности во внешней политике

Несмотря на наличие инструментов реализации внешних аспектов пространства свободы, безопасности и правосудия Евросоюза, Европейский Совет, тем не менее, заявил о важности разработки стратегии по внешнему аспекту этого пространства.

В Сообщении подчеркивается необходимость усиления международного сотрудничества. Свобода передвижения в ЕС, более открытые границы и усиление глобальной интеграции придают новое измерение международному сотрудничеству. Для противодействия таким угрозам, как терроризм и организованная преступность, необходимо эффективное управление границами и добрососедские отношения с сопредельными странами. В качестве примера Комиссия сослалась на сотрудничество с турецкими властями, что привело к конфискации крупных партий наркотиков на территории Евросоюза.

Чтобы гарантировать безопасность на территории ЕС и за его пределами, Сообщение также рекомендовало способствовать верховенству закона через сотрудничество с ЕС. Комиссия выразила надежду, что пространство безопасности, свободы и правосудия ЕС станет источником вдохновения для третьих стран. Опыт и успех Евросоюза по управлению границами и в борьбе с организованной

преступностью является весьма полезным для других стран, сталкивающихся с подобными трудностями.

Еврокомиссия высказалась за развитие и поощрение регионального сотрудничества, поскольку трансграничные проблемы (например, миграция и управление границами) можно эффективно решать только на его основе. Комиссия поддержала мультилатеральный подход в деятельности международных организаций с точки зрения повышения своей роли в них и содействия развитию новых международных инструментов.

Политика Евросоюза в отношении третьих стран: географические приоритеты и цели

Речь идет о принципах отношений ЕС с третьими странами, в том числе:

- **определение географических приоритетов** политики расширения ЕС, развития внешних сношений в соответствии с особыми отношениями Сообщества с определенными регионами и третьими странами;
- **разработка соответствующей стратегии** в целях реагирования на специфическую ситуацию в отдельных странах и регионах;
- **гибкость** программирования, что открывает возможность гибких подходов в отношении приоритетов Сообщества;
- **“межопорная” координация**: внешние акции в сфере правосудия, свободы и безопасности часто подпадают под различные области компетенции Сообщества (общей внешней политики и политики безопасности; сотрудничество полиций и судов), в силу чего налицо необходимость тесной координации деятельности Совета Евросоюза и Еврокомиссии в интересах консолидации внешней деятельности Сообщества;
- **партнерство** с третьими странами по проблемам расширения внешних сношений и политики в области правосудия, свободы и безопасности;

– **релевантность** внешней деятельности Евросоюза, то есть установление связи между внутренними и внешними акциями Сообщества в области свободы, безопасности и правосудия;
– **преимущества** регулярного информационного обмена между Комиссией и государствами-членами, касающегося деятельности в третьих странах;
– **обмен опытом:** все действия Сообщества должны включать механизмы оценки процесса, достигнутого в третьих странах.

Главные принципы внешнеполитической стратегии в сфере правосудия, свободы и безопасности, подчеркивается в Сообщении, уже реализуются. ЕС установил партнерство по вопросам безопасности с Соединенными Штатами Америки, сотрудничает с западно-балканскими странами, а также с Российской Федерацией и Украиной по обеспечению стабильности и поддержке реформ. ЕС также содействует добросовестному управлению и верховенству закона в странах Средиземноморья. Ряд политических приоритетов Гаагской программы и Плана действий обеспечивают общую базу отношений с третьими странами. Среди этих приоритетов – права человека, добросовестное управление, укрепление потенциала третьих стран в управлении миграцией, борьба с терроризмом и организованной преступностью.

Реализация стратегии

ЕС располагает широким набором инструментов адаптации своего внешнего сотрудничества к конкретной ситуации в любой стране. К таким инструментам относятся:

– двусторонние соглашения (в том числе, о взаимной правовой помощи, экстрадиции и по визовым вопросам);
– процесс расширения, который включает приоритеты пространства правосудия, свободы и безопасности;
– политика добрососедства Евросоюза и соответствующий План действий;
– программы внешней помощи (CARDS, TACIS, MEDA);

– региональное сотрудничество, например, в формате «Азия–Европа»;
– индивидуальные меры, например, Соглашение с Соединенными Штатами Америки по вопросам правосудия, свободы и безопасности, которые включены в новую трансатлантическую повестку сотрудничества.

Кроме того, такие структуры Сообщества, как Европол и Евроюст, устанавливают некоторые условия и методы работы с третьими странами. Политика развития способствует в долгосрочной перспективе правосудию, свободе и безопасности. Наконец, Европейские сообщества и государства-члены являются ключевыми акторами в международных организациях, например, в Совете Европы, что обеспечивает основу продвижения общих ценностей и приоритетов.

Способствуя реализации этой стратегии, Комиссия в рамках своих полномочий и обязанностей устанавливает приоритеты, определяет соответствующие методы и формы деятельности и регулярно контролирует их выполнение. Совет Евросоюза, в свою очередь, анализирует достигнутый прогресс и приоритеты.

По мнению Комиссии, эффективность и последовательность стратегии следует повысить посредством:
– координации деятельности рабочих групп Совета ЕС, созданных по географическому признаку. Важную роль в этом отношении играет Комитет Постоянных Представителей;
– консолидации внешней деятельности ЕС;
– быстрой реакции на внезапные вызовы или возникающие угрозы;
– повышения роли ЕС в международных организациях;
– регионального сотрудничества по вопросам правосудия, свободы и безопасности.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Commission staff working paper – Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA:

Global Freedom, Security and Justice [SEC(2006) 1498 final – Not published in the Official Journal].

Специфические программы 2007–2013 гг.

Предупреждение, готовность и управление последствиями терактов

Council Decision 2007/124/EC of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of the General Programme "Security and Safeguarding Liberties", the Specific Programme "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks". (Решение Европейского Совета 2007/124/EC от 12 февраля 2007 года о Специальной программе «Предупреждение, готовность и управление последствиями терроризма и другими угрозами безопасности» на 2007–2013 гг. в рамках Общей программы «Безопасность и обеспечение свобод»).

В этом документе Совет Евросоюза констатировал, что готовность к терактам и управление их последствиями, а также другими угрозами безопасности являются важными аспектами обеспечения защиты населения и базовой инфраструктуры в пространстве свободы, безопасности и правосудия.

Целью программы является поддержка усилий государств-членов по предотвращению и подготовке к террористическим актам, защите населения и основной инфраструктуры от террористических атак. Кроме того, программа предусматривает защиту от терроризма и других угроз безопасности Европейскому союзу.

Предупреждение и готовность к рискам

В контексте этой проблемы Совет Евросоюза установил следующие цели:

– содействие в оценке рисков для базовой инфраструктуры ЕС и разработке методологии и стандартов безопасности;

– содействие совместным оперативным мерам по повышению безопасности трансграничных операций;
– поощрение обмена опытом и технологиями по защите базовой инфраструктуры.

Управление последствиями террористических актов

Решение Совета направлено на содействие обмену технологиями и лучшей практикой между различными акторами, ответственными за кризисное управление и организацию совместных действий по координации деятельности между компетентными структурами.

Приемлемые проекты и действия

Согласно Решению Совета Евросоюза программа на 2007–2013 гг. будет финансироваться за счет субсидий и публичных контрактов:

– проекты европейского измерения, инициированные и управляемые Комиссией;
– транснациональные проекты, в которых будут участвовать, по меньшей мере, два государства-члена либо одно государство-член и страна-кандидат на членство в Европейский союз;
– национальные проекты с участием государств-членов, которые готовят транснациональные проекты и/или программы Сообщества («начальные меры») либо дополняют их («дополнительные меры»), либо те, которые разрабатывают инновационные технологии, и могут быть использованы в других странах.

Приемлемые действия включают оперативное сотрудничество и координацию, аналитику, аудит, мониторинг, обмен информацией, тренинги с обменом экспертами, а также повышение осведомленности населения.

Организации, желающие участвовать в реализации программы «Предупреждение, готовность и управление

последствиями терактов» должны иметь легальный статус, а их учредителем должно выступать государство-член Евросоюза. Коммерческие организации могут получить доступ к грантам только совместно с некоммерческой или государственной структурой.

Комиссия приняла ежегодную рабочую программу на 2007 год и объявила первый тендер 12 мая 2007 года. Бюджетные средства, предназначенные для реализации программы, включены в общий бюджет Европейского Союза.

Дополнительная информация

Специальная программа «Предупреждение, готовность и управление последствиями терактов», а также программа “Предотвращение и борьба с преступностью ” являются частями Рамочной программы «Безопасность и обеспечение свобод» с бюджетом 745 млн. евро и частью финансовых перспектив Евросоюза на 2007–2013 гг.

Рамочная программа объединяет три проблемы: «солидарность и управление миграционными потоками», «безопасность и обеспечение свобод», «основные права и правосудие» – которые заменят разнообразные инструменты, ранее используемые Комиссией в области юстиции, свободы и безопасности.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Decision 2007/125/JHA of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme “Security and Safeguarding Liberties”, the Specific Programme “Prevention of and Fight against Crime” [Official Journal L 58 of 24.02.2007].

Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection [COM (2006)786 final - Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Establishing a Framework Programme “Security and Safeguarding Liberties” for the period 2007-2013 [COM(2005) 124 – OJ L 58 of 24.02.2007].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Critical infrastructure protection in the fight against terrorism [COM(2004)702 final – Not published in the Official Journal].

Программы обмена, тренингов и сотрудничества между правоохранительными органами государств-членов

Программа Oisin – 1997–2000 гг.

Joint Action 97/12/JHA of 20 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union providing a common programme for the exchange and training of, and co-operation between, law enforcement authorities (Oisin) [Official Journal L 7, 10.01.1997]. (Совместная Акция 97/12/JHA от 20 декабря 1996 года, принятая Советом на основе статьи K.3 Договора ЕС о введении общей программы по обмену, тренингу и сотрудничеству между правоохранительными органами (Oisin) [Официальный журнал L 7, 10.01.1997]).

Совместная Акция установила на период 1997–2000 гг. программу усиления сотрудничества между правоохранительными органами. Совет определил «правоохранительные органы» как все государственные структуры государств-членов, которые в соответствии с национальным законодательством обязаны предотвращать и выявлять уголовные преступления и т.д.

Программа предусматривала следующие виды деятельности:

– тренинги (включая языковые), ознакомление с законодательством и оперативными процедурами государств-членов;
– обмен тренерами (семинары и учебные модули) и положениями об оперативной экспертизе и т.д.;

– научные исследования в области полицейского и таможенного сотрудничества, оценка проектов Oisin, разработка, публикация и распространение учебных материалов;
– обмен информацией по оперативным вопросам, совместные пилотные проекты, подготовка конфиденциальных документов, анализ отчетов.

Программа OISIN II

Council Decision of 28 June 2001 establishing a second phase of the programme of incentives, exchanges, training and cooperation for law enforcement authorities (Oisin II) (Official Journal L 186, 07.07.2001). (Решение Совета от 28 июня 2001 г. о втором этапе программы по поощрению, обмену, тренингу и сотрудничеству правоохранительных органов (Oisin II) (Официальный журнал L 186, 07.07.2001)).

Настоящее решение Совета ЕС было направлено на обновление программы OISIN на период с 1 января 2001 года по 31 декабря 2002 года. Целью программы являлось содействие более глубокому пониманию рабочих методов правоохранительных органов государств-членов и ограничений их деятельности. Страны-кандидаты на членство в ЕС могли участвовать в проектах с целью ознакомления с практикой Сообщества.

Решение Совета подтвердило дефиницию понятия «правоохранительные органы», приведенную в программе Oisin I.

Условием реализации проектов в рамках программы OISIN II было участие в них, по крайней мере, трех государств. Финансировались проекты, представляющие особый интерес в контексте программных приоритетов, дополнительные меры (проведение семинаров), а также меры по распространению информации и организации встреч экспертов.

Программа предусматривала тренинги, обмены, научные исследования, проведение семинаров, организацию встреч, распространение результатов, полученных в рамках программы.

РАЗДЕЛ II

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН

Соглашение между ЕС и США о защите секретной информации

Council Decision 2007/274/JHA of 23 April 2007 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and the Government of the United States of America on the security of classified information[9]. (Решение Совета 2007/274/JHA от 23 апреля 2007 г., касающееся заключения Соглашения между ЕС и правительством США о защите секретной информации).

США и Евросоюз согласились развивать своё сотрудничество по вопросам, представляющим взаимный интерес и касающиеся обмена секретной информацией и ее защиты. Стороны признали, что эффективное сотрудничество требует доступа к такому материалу, а сам обмен – соответствующих мер защиты.

Решение Совета гласит, что секретная информация, которая может иметь устную, визуальную, электронную или документальную форму или форму материала, включая оборудование и технологию, определяется как информация:

– несанкционированное разглашение которой может причинить вред или ущерб интересам Сторон;
– которая требует защиты от несанкционированного

[9] Вступило в силу 30.04.2007 г.

разглашения в интересах безопасности Евросоюза и США;
– которая несёт гриф секретности, определяемый каждой из Сторон.

В соответствии с вышеназванным документом секретная информация должна содержать наименование отправителя информации и гриф секретности. В США существуют следующие грифы секретности документов: «сверхсекретные», «секретные» и «конфиденциальные». В ЕС принята следующая классификация: «сверхсекретные», «секретные», «конфиденциальные» и «ограниченного доступа».

Защита секретной информации

Обе Стороны обязались:

– иметь эквивалентные системы высокого уровня защиты;
– обмениваться информацией о своих стандартах защиты, процедурах и практике передачи сведений;
– обеспечить высокий уровень защиты принимаемой и отправляемой информации.

Страна-реципиент:

– без предварительного согласования с отправляющей Стороной не может пользоваться информацией в каких-либо других целях, кроме установленных;
– не может в дальнейшем выпускать или раскрывать полученную секретную информацию;
– обязана подчиняться любым ограничениям оглашения секретной информации, установленным отправляющей Стороной;
– должна защищать права автора секретной информации и права интеллектуальной собственности (например, патенты, авторское право и т.д.).

Проверка благонадёжности персонала

В документе подчеркивается, что доступ к секретной информации имеют компетентные лица и лица, офици-

альные обязанности которых предусматривают такой доступ. Но прежде чем этим лицам будет разрешён доступ к информации, Стороны должны обеспечить их проверку на предмет благонадёжности. Указанные лица предупреждаются об ответственности.

Проверка благонадёжности основывается на всей доступной информации о персональной лояльности, честности и надёжности лица, что определяется при проведении соответствующего расследования.

Правила передачи информации

В соответствии с договоренностью отправляющая Сторона гарантирует необходимую защиту секретной информации вплоть до её получения другой Стороной, когда ответственность по защите информации возлагается на нее.

В Евросоюзе секретная информация в письменной форме адресуется Главному офису по регистрации Совета ЕС, который затем пересылает ее государствам-членам и Европейской Комиссии. В США секретная информация в письменной форме высылается через миссию США в Европейском Союзе.

Секретная информация в электронном виде при передаче зашифровывается в соответствии с требованиями отправляющей Стороны. Эти требования должны соблюдаться при передаче, хранении и обработке информации.

Безопасность и механизм технической защиты

Каждая Сторона гарантирует защиту оборудования и мест хранения секретной информации. Отправляющая Сторона может инспектировать и проверять технические механизмы защиты оборудования страны-реципиента. Принимающая Сторона должна содействовать проверяющей Стороне в выполнении этой задачи. Прежде чем будет осуществлён обмен секретной информацией, органы, ответственные за защиту информации, обязаны прове-

рить, способна ли принимающая Сторона обеспечить её защиту.

Информация может быть представлена контрагенту после письменного согласования с отправляющей Стороной. Сторона-реципиент должна гарантировать, что контрагент способен защитить информацию. Механизм технической защиты создан в целях стандартизации защиты секретной информации на взаимной основе. Органами, уполномоченными развивать механизмы технической защиты, являются:

– Государственный Департамент США;
– Офис Безопасности Генерального Секретариата Совета (ЕС);
– Директорат по вопросам безопасности Европейской Комиссии.

Особые случаи

Гриф секретной информации должен быть понижен, если информация больше не требует защиты. Отправляющая Сторона может изменить гриф секретности на менее строгий или рассекретить собственную информацию по своему усмотрению, но государство-реципиент без предварительного письменного согласия отправляющей Стороны не может изменить гриф секретности на менее строгий или рассекретить полученную информацию.

Отправляющая Сторона должна быть немедленно проинформирована об опасности, грозящей секретной информации, или о её потере. Принимающая Сторона расследует происшествие и информирует другую Сторону о результатах своего расследования.

Заключительные положения

Предусматривалось, что выполнение Соглашения будет контролироваться:

Со стороны США:

– Госсекретарем, министром обороны, директором Центрального Разведуправления (ЦРУ);

Со стороны Евросоюза:

– Генеральным Секретарем Совета и членом Еврокомиссии, ответственным за вопросы безопасности.

Каждая Сторона:

– согласилась самостоятельно нести расходы, связанные с реализацией Соглашения;
– согласилась уведомлять другую Сторону о любых изменениях собственного законодательства и положений, которые могут повлиять на защиту информации;
– может заключать другие Соглашения по защите информации при условии, что они совместимы с обязательствами, предусмотренными настоящим Соглашением;
– может расторгнуть Соглашение путём письменного уведомления другой Стороны (секретная информация будет защищена вплоть до момента необходимых консультаций).

Соглашение предусматривает, что поправки в данное Соглашение будут вноситься по обоюдному письменному согласию Сторон. Любые разногласия, возникающие между Сторонами, должны разрешаться путём консультаций.

Повышение эффективности, взаимодействия и синергии между базами данных Евросоюза

Commission Communication of 24 November 2005 on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs [COM(2005) 597 final – not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии от 24 ноября 2005 г. о повышении эффективности, взаимодействия и синергии между базами данных Евросоюза в сфере юстиции и внутренних дел

[COM(2005) 597 final – Не опубликовано в Официальном журнале).

Это Сообщение является ответом Комиссии на призыв Европейского Совета и Совета Европейского Союза подать предложения по повышению эффективности, углублению взаимодействия и синергии между базами данных Евросоюза. Подчёркивалась также необходимость более широкого использования биометрических данных в этой сфере.

Основные цели настоящего Сообщения заключаются в том, чтобы:

– углубить техническое взаимодействие и синергию между существующими информационными системами в сфере юстиции и внутренних дел (Шенгенская информационная система; информационная система по визам и Евродак);
– разъяснить, каким образом информационные системы содействуют свободе передвижения в Евросоюзе, борьбе с терроризмом и преступностью, одновременно учитывая необходимость защиты фундаментальных прав человека;
– инициировать интенсивные дебаты по архитектуре информационных систем.

Дефиниция используемых терминов

Взаимодействие − это «способность информационных систем и процессов, которые поддерживают системы, обмениваться данными и предоставлять возможность обмена информацией и знаниями».

Связь − это термин, обозначающий средства связи для передачи данных.

Понятие «синергия» имеет различные значения в зависимости от того, в каком смысле оно используется – в техническом, экономическом или организационном. В техническом смысле – это взаимовыгодное соединение

нескольких элементов. В экономическом − синергия означает увеличение стоимости активов. Наконец, в организационном плане синергия − это объединение ранее разрозненных ресурсов или модернизация существующей организации для достижения большей эффективности.

Доступность информации означает принцип, согласно которому компетентные власти государств-членов ЕС и служащие Европола должны получать необходимые им сведения от другого государства-члена, если оно располагает такими сведениями.

Правовой статус и назначение информационных систем Евросоюза

Второе поколение Шенгенской информационной системы (SIS II) должно обеспечить свободу передвижения в Евросоюзе и безопасность его территории, улучшить обмен информацией между государствами-членами. Информация будет использоваться для контроля лиц (на внешних границах или на национальной территории), выдачи виз, видов на жительство, а также в целях сотрудничества полиций и судов по уголовным делам.

Основными целями Информационной системы по визам (VIS) являются:

– совершенствование процедур выдачи виз;
– управление общей визовой политикой;
– совершенствование консульского сотрудничества по профилактике угроз внутренней безопасности и «покупки виз» (“visa shopping”);
– содействие борьбе с мошенничеством;
– содействие выявлению и выдворению нелегальных иммигрантов;
– содействие реализации положений Конвенции «Дублин II».

Целью Евродак (Eurodac) − этого краеугольного камня механизма предоставления убежища в ЕС − является со-

действие в определении государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище в соответствии с Конвенцией “Дублин II”.

Борьба с терроризмом и уголовной преступностью: существующие недостатки (проблемы)

Еврокомиссия отметила недостаточное использование всего потенциала существующих информационных систем, особенно в сфере обработки данных и обмена ими.

Ограничение поиска информации буквенно-цифровым принципом, точность которого снижается по мере роста базы данных, требует участия в контрольных мероприятиях на границе большого числа служащих, что не всегда возможно.

Добросовестные и часто пересекающие границу лица, как правило, обнаруживают, что их шансы на быстрое рассмотрение ходатайства о выдаче Шенгенской визы ограничены. Больше того. В случае утери или хищения проездных документов, предстоит сложная процедура получения новых документов.

Сообщение констатировало трудности выявления нелегальных иммигрантов. Идентификация их личности, подчеркнула Еврокомиссия, является длительной и дорогостоящей процедурой. Поскольку нелегальные иммигранты, как правило, не имеют удостоверений личности, либо используют фальшивые или поддельные документы, то в случае уничтожения проездных документов власти в настоящее время не располагают системой проверки идентичности нелегального мигранта.

Существовали проблемы с применением положений Конвенции “Дублин II”, так как государства-члены на момент настоящего Сообщения Еврокомиссии не имели эффективных средств проверить, обладает ли лицо, ищущее убежище, визой, выданной другим государством-членом; установить его личность и действительность визы.

Тот факт, что данные об убежище, иммиграции и визах не могут быть использованы в целях внутренней безопасности, являлось препятствием эффективному использованию информационных систем Евросоюза.

Проверку личности и законности въезда в Евросоюз Еврокомиссия предложила распространить на всех граждан третьих стран (в 2005 году такой проверке подвергались только лица, ходатайствующие о выдаче визы).

Контроль за въездом и выездом из ЕС граждан третьих стран является несовершенным. Система VIS (как и SIS II) не способствует выявлению лиц, незаконно находящихся на территории ЕС, так как в ней отсутствует запись о въезде и выезде.

Отсутствие биометрических средств установления личности является серьёзным препятствием в контексте борьбы с терроризмом и преступностью.

При отсутствии регистрации граждан не уровне ЕС нынешняя система ограничена в отношении идентификации личности в случае хищения документов.

Наконец, резюмировала Еврокомиссия, отсутствует всеобъемлющая база данных, которая позволила бы идентифицировать личность жертв катастроф и неопознанные тела. Предлагалось использовать базу данных Интерпола, хотя при этом невозможно охватить все случаи.

Возможные пути устранения недостатков

Чтобы эффективно исправить эти недостатки, Еврокомиссия рекомендовала усовершенствовать использование существующих систем посредством:

- более тщательного контроля за вводимыми данными;
- большей согласованности в отношении ввода категорий данных;
- большего дружелюбия среди пользователей;
- проведения более широких и непосредственных консультаций государств-членов;

– обмена лучшей практикой.

По мнению Европейской комиссии, повысить эффективность существующих и будущих информационных систем Сообщества необходимо следующим образом:

– провести биометрические исследования в SIS II;
– расширить доступ к VIS и SIS II органам, ответственным за вопросы убежища и иммиграции;
– расширить доступ к союзным информационным системам органов, ответственным за внутреннюю безопасность Сообщества.

В долгосрочной перспективе планировалось:

– создать Европейскую Автоматизированную Систему Дактилоскопической Идентификации личности преступников (AFIS);
– создать систему “въезда-выезда” и ввести схему упрощённого пересечения границы для лиц, которые часто пересекают её;
– разработать в рамках Евросоюза один или несколько регистров по проездным документам, удостоверяющим личность.

Эти меры, по мнению Еврокомиссии, неизбежно повлекут за собой изменения в архитектуре и организации информационных систем ЕС. В первую очередь, изменения создадут сервис-ориентированную архитектуру для реализации двух целей:

– максимизации синергии информационных систем;
– разделения функций систем на основе гибкого и приемлемого по стоимости способа.

На организационном уровне, подчеркивается в Сообщении, выполнение ежедневных мероприятий по управлению в рамках отдельной организации также может способствовать дальнейшему усилению эффекта синергии.

Права человека: защита данных

Баланс между совершенствованием идентификации разыскиваемых лиц и защиты персональных данных тре-

бует, чтобы органы внутренней безопасности сверялись с данными информационных систем Сообщества только в том случае, если установлено, что преступление является достаточно серьёзным, чтобы оправдать такую сверку, так как в базе данных зарегистрированы и лица, не имеющие уголовной репутации.

Создание в ЕС регистра проездных документов и удостоверений личности будет оправдано только в случае строгого ограничения доступа к нему, а поиск будет обусловлен императивными интересами общественной безопасности.

Все возможные меры, констатировала Еврокомиссия, должны находиться под пристальным контролем компетентных органов по защите данных; в любом случае, делая какие-либо предложения по этому поводу, Комиссия будет проводить специальные исследования в отношении фундаментальных прав в соответствии с Сообщением COM(2005) 172.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Proposal of 4 October 2005 for a Council framework decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters [COM(2005) 475 final – Not published in the Official Journal – CNS/2005/0202].

Communication of 16 June 2004 from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards enhancing access to information by law enforcement agencies [COM(2004) 429 final – Not published in the Official Journal].

Commission Communication of 16 December 2003 to the Council and the European Parliament: Transfer of Air Passenger Name Record (PNR) data: a Global EU Approach [COM(2003) 826 final – Not published in the Official Journal].

Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive

on privacy and electronic communications) [Official Journal L 201, 31.7.2002].

Regulation (EC) 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data [Official Journal L 281, 23.11.1995].

Обмен информацией и сотрудничество в отношении террористических преступлений

Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences [Official Journal L 253 of 29 September 2005][10]. (Решение Совета 2005/671/JHA от 20 сентября 2005 г. об обмене информацией и сотрудничестве в отношении террористических преступлений. [Официальный журнал L 253 от 29 сентября 2005]).

Вследствие террористических атак в США государства-члены Евросоюза вновь подтвердили своё желание противодействовать всем формам терроризма. В частности, они взяли на себя обязанность усилить сотрудничество между органами, ответственными за борьбу с терроризмом, т.е. между Европолом, Евроюстом и полицией.

19 декабря 2002 года Совет принял решение 2003/48/JHA “О реализации специальных мер по сотрудничеству полиций и судов в борьбе с терроризмом” в соответствии со статьей 4-ой Общей Позиции 2001/931/CFSP. Столкнувшись с необходимостью расширения масштабов информационного обмена, Совет принял настоящее Решение,

[10] Вступило в силу 30.04.2007 г.

которое распространяет обмен информацией на все стадии уголовного процесса, включая вынесение приговора, а также на всех лиц, группы и организации, в отношении которых проводится расследование, либо которые преследуются в судебном порядке или осуждены за преступления террористического характера (согласно Решению 2002/475/JHA).

Решение Совета устанавливает, что каждое государство-член должно определить:

– специализированное подразделение в структуре полиции или других правоохранительных органов, которое получит доступ к информации, касающейся уголовных расследований, проводимых правоохранительными органами в отношении преступлений террористического характера;
– одну или две структуры в качестве национальных отделений Евроюста по вопросам терроризма или соответствующего судебного или другого компетентного органа, который будет иметь доступ к информации, касающейся преследования и наказания лиц, совершивших преступления террористического характера.

Любая информация такого рода (например, персональные данные подозреваемых, меры, проводимые при расследовании преступления, тип преступления), которая может оказать воздействие на два или более государства-члена ЕС, должна передаваться Европолу и Евроюсту.

В определённых условиях компетентные власти каждого государства-члена получат доступ к любым документам и доказательствам, собранным другим государством-членом ЕС.

Совет ЕС потребовал от государств-членов принять необходимые меры, которые бы придали безотлагательный и приоритетный характер всем требованиям о взаимной правовой помощи, признании и исполнении решений судов в отношении преступлений террористического характера.

Предусмотрена также возможность создания совместных следственных бригад.

Решение 2003/48/JHA аннулируется настоящим Решением.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism. Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the . application of specific measures to combat terrorism Council Recommendation of 9 December 1999 on cooperation in [Official Journal C 373, 23.12.1999].

Обмен информацией между правоохранительными органами государств-членов Евросоюза

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 16 June 2004: Towards enhancing access to information by law enforcement agencies [COM(2004) 429 final - Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии Совету и Европейскому парламенту от 16 июня 2004 г.: О расширении доступа к информации правоохранительных органов [COM(2004) 429 final – Не опубликовано в Официальном журнале]).

В этом Сообщении Комиссия предлагает подход, направленный на улучшение свободы циркуляции информации между правоохранительными органами государств-членов и органами, ответственными за профилактику преступлений. К ним относятся полиция, таможенные службы, подразделения финансовой разведки, суды и все государственные структуры, участвующие в выявлении угроз безопасности, осуждении и наказании виновных. Предложения Комиссии соответствуют Декларации Европейского Совета «О борьбе с терроризмом» от 25 марта 2004 года, которая охватывает правовые, технические и организационные меры по борьбе с террористическими угрозами и организованной преступностью.

Комиссия обратила внимание на два основных препятствия свободной циркуляции информации. Во-первых, дифференциация информации на организационном и правовом уровне. Например, распределение информации между различными министерствами и ведомствами, использование ее в различных процедурах, что влияет на характер информации. Во-вторых, отсутствие чёткой политики в отношении информационных каналов, что приводит к разногласиям при их выборе и использовании конфиденциальных сведений.

Поэтому Комиссия предложила :

– рассмотреть и проанализировать условия, необходимые для совершенствования доступа к информации, её использования и обмена правоохранительных органов и органов по профилактике преступлений;
– учредить в составе полиции разведывательную структуру;
– поддерживать строгий баланс между эффективным соблюдением прав граждан и усилением государственных полномочий в отношении получения и использования информации, чтобы гарантировать, что уровень защиты информации, который требуют граждане, будет поддерживаться с помощью демократических процессов.

Комиссия обратила внимание на то обстоятельство, что достижение этих целей требует от правоохранительных органов учитывать при обмене информации несколько факторов. Прежде всего, необходимость совместных и согласованных действий национальных, европейских и международных агентств. Следует также обеспечить защиту индивидуальных прав, прав человека и фундаментальных свобод. В повестке дня, подчеркнула Еврокомиссия, – создание совместимых систем обмена данными, защищённых от несанкционированного доступа, а также разработка общих стандартов хранения, анализа и обмена информацией между соответствующими службами.

Комиссия призвала государства-члены проводить информационную политику, направленную на то, чтобы:

– открыть доступ к необходимой информации правоохранительным органам и структурам, ответственным за предупреждение преступности и терроризма;
– содействовать получению и использованию сведений структур Сообщества по уголовной разведке, отличающихся высоким качеством, как в стратегическом, так и в оперативном смысле;
– наращивать доверие между соответствующими службами, особенно посредством защиты персональных данных.

Доступ к базам данных и информации

Основная цель информационной политики − открыть доступ к информации, необходимой для борьбы с терроризмом и организованной преступностью всем правоохранительным органам. С этой целью Комиссия предложила инициативы, связанные с условиями доступа к информации, сбора данных и их обмена.

По мнению Европейской Комиссии, основными причинами, которые препятствуют доступу к данным, является отсутствие:

– общих стандартов обработки данных и доступа к ним;
– согласованных дефиниций понятия “преступление” и соответствующей статистики;
– культуры сотрудничества между правоохранительными органами, а также между государственными и частными акторами;
– знаний правил защиты данных.

Комиссия предложила установить прозрачные и открытые условия доступа к данным. За реализацию этих условий нести ответственность будут государства-члены. Комиссия намерена изучить вопросы, касающиеся:

– необходимости и ограничений в этой сфере;
– условий доступа к информации;

– защиты данных и безопасности процедур.

Информационная политика вводит принцип эквивалентного доступа к данным. Однажды установленный, этот принцип позволяет осуществлять взаимный обмен данными между властями и агентствами государств-членов, основанный на стандартах и условиях, применимых в государстве-члене ЕС, обязанного обеспечить доступ к информации.

Принцип равного доступа обусловлен следующими соображениями:

– общей ответственностью государств-членов за безопасность Евросоюза и его граждан;
– взаимозависимостью государств-членов в развитии законодательства по борьбе с терроризмом и организованной преступностью;
– одинаковыми задачами правоохранительных органов государств-членов;
– законным характером доступа правоохранительных органов к информации.

В целях дальнейшего развития принципа равного доступа Комиссия предложила ввести минимальные стандарты сбора данных. Планируется также создание сети баз данных или центральной базы данных.

И последнее. Комиссия намеревалась начать научные исследования в области безопасности за счет частичного использования бюджета программы AGIS. Кроме того, предварительная деятельность в сфере защиты данных, рассчитанная на 2004–2006 гг., преследовала введение с 2007 года всеобъемлющей программы исследований проблем европейской безопасности.

Реализация европейского законодательства по управлению информацией

Вторая цель информационной политики − разработка мер, направленных на стимулирование разведывательных функций правоохранительных органов ЕС. Полицейские и

судебные власти, подчеркнула Еврокомиссия, должны развивать сотрудничество посредством разведывательных действий. Комиссия предложила открыть разведывательным подразделениям доступ к необходимой информации с тем, чтобы её можно было использовать на всей территории Сообщества в интересах укрепления безопасности ЕС и его граждан при одновременном соблюдении фундаментальных прав человека и господстве закона.

Реализация этих целей предусматривала два этапа. На первом предлагались ежемесячные заседания под эгидой Европола служб уголовной разведки государств-членов. На втором этапе эти службы обязывались представить сведения, используя стандартизированные аналитические инструменты.

С этой целью Комиссия надеется привлечь Европол к более тесному сотрудничеству и поднять его роль. Планировалось также провести заседание руководителей полицейских оперативных групп, которое должно было установить общую программу тренинга сотрудников разведывательных служб Европейского полицейского колледжа (CEPOL).

Стимулирование доверительных отношений

Третьей целью информационной политики является содействие доверительным отношениям между властями, государственными служащими и правоохранительными органами Европы на основе общих ценностей, стандартов и политики. Кроме того, предстояло развивать рабочие отношения между государствами-членами. Соответствующие предложения Европейская Комиссия представила к концу 2005 года.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Draft Framework Decision of 28 April 2004 on the retention of data processed and stored in connection with the provision of publicly available electronic communications services or data on public communications

networks for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of crime and criminal offences, including terrorism [JAI(2004) 8 – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 16 December 2003: Transfer of Air Passenger Name Record (PNR) Data: A Global EU Approach [COM(2003) 826 final – Not published in the Official Journal].

Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) [Official Journal L 201 of 31 July 2002].

Борьба с организованной преступностью и терроризмом: роль Евроюста и Европейской информационной сети по правосудию

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 23 October 2007 on the role of Eurojust and the European Judicial Network in the fight against organised crime and terrorism in the European Union [COM(2007) 644 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии Совету ЕС и Европейскому парламенту от 23 октября 2007 г. "О роли Евроюста и Европейской информационной сети по правосудию в свете борьбы с организованной преступностью и терроризмом в Европейском союзе"[COM(2007) 644 final – Не опубликовано в Официальном журнале]).

В Сообщении подчеркивается роль Евроюста в повышении эффективности сотрудничества правоохранительных органов государств-членов. Вместе с тем Еврокомиссия сочла необходимым разъяснять и укреплять полномочия национальных органов государств-членов и Евроюста.

Таким образом, Комиссия стремится развивать потенциал сотрудничества Евроюста и усилить его роль в борьбе с организованной преступностью и терроризмом в Европе.

Расширение полномочий национальных органов государств-членов

Отсутствие устоявшихся полномочий этих органов государств-членов, подчеркнула Еврокомиссия, затрудняет достижение наивысшей эффективности сотрудничества. Решения, касающиеся обязанностей и статуса национальных органов, не наделили их реальными полномочиями. Более того, некоторые государства ведут переговоры о создании совместных следственных бригад и используют полномочия своих правоохранительных органов на собственной территории.

Для большей стабильности и эффективности государства-члены должны разъяснить полномочия национальных органов и Евроюста и определить общую базу минимальных полномочий.

Чтобы увеличить оперативный потенциал Евроюста, государствам-членам предлагалось передавать ему свою информацию и укрепить свои национальные структуры. Предлагается также пользоваться услугами национальных экспертов.

Предложение о внесении поправок в Решение Совета по усилению полномочий национальных структур государств-членов

Комиссия предложила поправки в Решение Совета 2002/187/JHA, касающиеся следующих полномочий национальных структур государств-членов:

- принимать и отправлять запросы от национальных органов и гарантировать их соответствующее рассмотрение;
- получать решения национальных судов в случае отмывания денег, организованной преступности, терроризма и трафика людей;
- отправлять эту информацию национальным органам государств-членов ЕС, которые не были проинформированы, но которых эта информация касается;

– получать информацию о совместных следственных бригадах и предлагать проведение следственных мер;
– требовать от заинтересованных властей проведения дальнейших мер и дополнительного расследования;
– получать информацию об организации контролируемой поставки, внедрении в преступную организацию или о тайном расследовании, иметь возможность проводить необходимый мониторинг;
– иметь представителей в Евросоюзе в целях регулярного представительства.

В долгосрочной перспективе Комиссия надеется изучить вопрос об усилении полномочий национальных структур государств-членов по расследованию уголовных преступлений, наносящих ущерб финансовым интересам ЕС.

Расширение полномочий Евроюста

Евроюст, подчеркнула Еврокомиссия, обладает теми же полномочиями, что и национальные структуры государств-членов. Хотя Евроюст регулирует юрисдикционные споры и компетенцию по выдаче ордера на арест, его решения не являются юридически обязательными для государств-членов. Поэтому Комиссия предложила расширить полномочия Евроюста, повысить его роль как медиатора при разрешении конфликтов между государствами-членами. Последние фактически обращаются к Евроюсту только для получения информации о шагах, которые следует предпринимать в случае разногласий.

Комиссия определила условия, которые позволят Евроюсту:

– разрешать конфликты между государствами-членами;
– проводить расследование в любом государстве-члене и вносить предложение о судебном преследовании;
– выполнять определённую роль при проведении специфических следственных мер;
– инициировать уголовные расследования на европейском уровне.

Назначение администрации аппарата Евроюста Еврокомиссия предложила осуществлять не на основе единогласия, но 2/3 от общего числа голосов. В бюро Евроюста также должен был входить член Еврокомиссии.

Отношения между Евроюстом, Европейской информационной сетью по правосудию и служащими, отвечающими за координацию связей

Европейская информационная сеть по правосудию способствует правовому сотрудничеству государств-членов, в частности, посредством своего интернет-сайта. Но сеть, по мнению Еврокомиссии, нуждается в реорганизации. Комиссия предложила, чтобы национальный представитель государства-члена в Евроюсте выполнял функции контактного пункта. Являясь членом Евроюста, представитель будет выступать в роли связующего звена при коммуникации в стране и отправлять досье государству-члену для немедленного ознакомления.

Еврокомиссия предложила, чтобы Евроюст назначил представителей, ответственных за координацию связи, в третьи страны. Таким образом, сотрудничество между государствами-членами и третьими странами поднимется на новый уровень. Евроюсту предлагалось также установить сеть контактных пунктов по вопросам терроризма, геноцида и т.д.

Углубление сотрудничества с Европолом

Связь между Евроюстом и Европолом, констатировала Еврокомиссия, постоянно улучшается. Благодаря надежной коммуникационной сети увеличился обмен информацией между ними, облегчился доступ к аналитическим рабочим досье Европола. Наконец значительный результат приносят встречи экспертов совместных следственных бригад.

Однако сотрудничество между Евроюстом и национальными офицерами связи Европола далеко от совершенства. Поэтому Комиссия предложила усилить связи между ними и улучшить обмен данными.

Сотрудничество с Европейским Бюро по борьбе с мошенничеством, Европейским Агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Евросоюза (Frontex) и третьими странами

Сферы ответственности Евроюста и Европейского Бюро по борьбе с мошенничеством разграничены, но, обмениваясь информацией, они смогут пользоваться всеми преимуществами сотрудничества. На начальной стадии Комиссия предложила ввести практику регулярного обмена информацией, а также подчеркнула необходимость расширения сети контактных пунктов и проведения регулярных встреч.

Защита внешних границ ЕС является важной проблемой, связанной с нелегальной иммиграцией и организованной преступностью (трафик наркотиков и людей). Комиссия одобрила подписание соглашения о сотрудничестве между Европейским Агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Евросоюза и Евроюстом.

Евроюст, подчеркнула Еврокомиссия, развивает контакты с третьими странами с целью углубления и усиления сотрудничества между правоохранительными органами на основе соглашений об обмене информацией и персональными данными. Эти соглашения привели к прикомандированию офицеров по связи из третьих стран в Евроюст, который стремится развивать сеть контактных пунктов.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime [Official Journal L 63 of 6.3.2002]

Доступ национальных органов, ответственных за внутреннюю безопасность, и Европола к Информационной системе по визам (VIS)

Proposal for a Council Decision concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by the authorities of Member States responsible for internal security and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences [COM(2005) 600 final – Not published in the Official Journal]. (Проект Решения Совета о доступе к Информационной Системе по визам в целях консультирования органов государств-членов, ответственных за внутреннюю безопасность, и Европола в контексте предотвращения, выявления и расследования террористических преступлений и других тяжких уголовных преступлений [COM(2005) 600 final – Не опубликовано в Официальном журнале]).

Национальные власти государств-членов, ответственные за внутреннюю безопасность, и служащие Европола получили доступ к базе данных VIS.

Доступ национальных властей государств-членов, ответственных за внутреннюю безопасность

Национальным властям, перечисленным в Приложении к проекту Решения, разрешено консультироваться в VIS в пределах их полномочий. Существуют определенные правила доступа.

Во-первых, должна быть необходимость в расследовании, предотвращении или выявлении серьёзных уголовных преступлений.

Во-вторых, консультации с VIS должны проводиться по конкретному делу. Такой повод появляется в случае:

– конкретного события с зафиксированным временем и местом;
– огромной опасности преступления;

– серьёзных причин опасаться совершения лицом тяжкого уголовного преступления.

Данными VIS можно воспользоваться только в случае веских оснований полагать, что это поможет предотвратить, выявить или расследовать тяжкое уголовное преступление.

Наконец, данные VIS, которыми можно воспользоваться, ограничиваются следующими пунктами:

– фамилия по документу, фамилия при рождении, первое имя, пол, дата, место и страна рождения;
– гражданство лица, ходатайствующего о получении визы;
– тип и номер проездного документа, название органа, выдавшего документ, и дата выдачи;
– основная цель и продолжительность предполагаемого пребывания в ЕС;
– цель поездки, дата въезда и выезда;
– граница первого въезда или транзитного маршрута;
– местожительство;
– фотография;
– отпечатки пальцев;
– тип визы и номер стикера визы.

Доступ к VIS разрешается после аргументированного письменного или электронного запроса. Запросы должны направляться в национальные центральные пункты доступа, список которых представлен в приложении к проекту Решения. Это единственный орган власти, уполномоченный каждым государством-членом, в который входят служащие, имеющие доступ к VIS.

Доступ Европола к Информационной системе по визам

Доступ Европола к этой системе в целях консультаций осуществляется в пределах его мандата. Европол определяет специальное подразделение, сотрудники которого выступают в роли центрального пункта досту-

па и уполномочены консультироваться с базой данных системы.

Обработка информации, полученной Европолом с помощью VIS, подлежит согласованию с государством-членом, пользующимся данными по определённому вопросу.

Условия доступа к VIS национальных властей, ответственным за внутреннюю безопасность, распространяются также на служащих Европола.

Защита персональных данных

Персональные данные обрабатываются:

- национальными властями, ответственными за внутреннюю безопасность, по проекту Рамочного Решения Совета о защите персональных данных, обрабатываемых в рамках сотрудничества полиций и судов;
- Европолом (на основании соответствующей Конвенции) под контролем независимого совместного контрольного органа;
- Европейской Комиссией, на основании Регламента No 45/2001 Европейского Парламента и Совета от 18 декабря 2000 года. Способ, каким обрабатываются эти данные, контролируется европейским инспектором по защите данных.

Каждое государство-член ЕС, Европол и Комиссия сохраняют записи о всех операциях с данными, что позволяет проверить законность таких операций.

Расходы по содержанию VIS

Каждое государство-член ЕС и Европол за свой счёт устанавливают и содержат в исправном состоянии техническую инфраструктуру, необходимую для реализации этого Решения. Они также несут затраты, связанные с доступом к VIS.

Консультативный Комитет, мониторинг и оценка

Комиссии помогает Консультативный Комитет в составе представителей всех государств-членов и возглавляемый представителем Еврокомиссии.

После двух лет функционирования VIS и каждые последующие два года Комиссия представляет Европейскому парламенту и Совету отчёт о технической стороне своих операций.

Через четыре года функционирования VIS и каждые последующие четыре года Комиссия обязана давать общую оценку работе системы.

7 марта 2005 года Совет постановил, что властям государств-членов, ответственным за внутреннюю безопасность, должен быть предоставлен доступ к базе данных VIS в целях укрепления внутренней безопасности и борьбы с терроризмом.

Совместное использование информации о похищениях лиц в террористических целях

Council Recommendation 2007/562/EC of 12 June 2007 concerning sharing of information on terrorist kidnappings (**Рекомендация Совета 2007/562/ЕС от 12 июня 2007 о совместном использовании информации о похищениях лиц в террористических целях.)**

Совет рекомендовал государствам-членам предпринять меры по борьбе с похищениями лиц в целях терроризма. Для чего предлагалось обмениваться соответствующей информацией. По мнению Совета, государствам-членам следует совместно использовать опыт, накопленный отдельными членами Евросоюза, что отвечает общим интересам, укрепляет потенциал каждого из них. В этих целях государствам-членам предлагалось

предоставлять материалы, содержащие несекретные сведения о похищениях лиц. Такая информация должна ограничиваться случаями, связанные с международным терроризмом и передаваться только после их урегулирования.

Передача информации

Государства-члены отправляют сведения о преступлениях, заложниках и похитителях. Передача персональных данных, отметил Совет, должна осуществляться в соответствии с национальным законодательством.

Рекомендовалось передавать следующие сведения о преступлениях: место, дата, время начала и окончания похищения, форма и мотивация его совершения, наличие или отсутствие посредников.

В отношении заложников рекомендовалось предоставить следующую информацию: национальность, пол, причины пребывания в той или иной стране ЕС, языковые навыки.

Информация о террористах должна включать в себя: их идейные взгляды, национальность, языковые навыки, способ действия и средства обращения к общественности.

Обмену информацией о террористических актах содействуют офицеры связи. Все государства-члены обмениваются информацией с Европолом. Учитывая объем и тип информации, будет приниматься решение о целесообразности создания базы данных. Государствам-членам рекомендовалось составить список всех похищений, произошедших с 1 января 2002 года.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences [Official Journal L 253 of 29 September 2005]; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Towards

enhancing access to information by law enforcement agencies [COM(2004) 429 final – Not published in the Official Journal]

Соглашение об оформлении и передаче данных, касающихся записи авиаперевозчиками имен пассажиров, Департаменту Внутренней Безопасности США

Council Decision 2007/551/CFSP/JHA of 23 July 2007 on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement)[11]; (Решение Совета 2007/551/CFSP/JHA от 23 июля 2007 о подписании от имени Евросоюза Соглашения между ЕС и США об оформлении и передаче данных, касающихся записи авиаперевозчиками имен пассажиров Департаменту Безопасности США);

Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement) (Соглашение между Евросоюзом и США об оформлении и передаче данных, касающихся записи авиаперевозчиками имен пассажиров Департаменту Безопасности США.

Цель обмена записями имен пасссажиров заключается в противодействии терроризму, организованной преступности, защите жизненных интересов людей и недопущения авиаперелетов лиц, в отношении которых выдан ордер на арест или задержание.

Настоящее Решение включает в себя текст Соглашения, сопроводительное письмо Департамента Внутрен-

[11] Вступило в силу 23.07.2007 года.

ней Безопасности США и ответное письмо Евросоюза. Действительный в течение семи лет документ обязывает авиаперевозчиков передавать данные о пассажирах, прибывающих в США и убывающих из США В свою очередь Департамент гарантирует высокий уровень защиты данных. Решение Совета также поддерживает меры безопасности при передаче данных и призывает обе Стороны уважать фундаментальные права и свободы пассажиров.

Виды записей имен пассажиров

Департамент Внутренней Безопасности США получает записи о пассажирах от авиаперевозчиков, из авиабилетов и проездных документов. Персональные данные включают следующие сведения:

- имя, дату рождения, национальность, страну проживания и т.д;
- дату бронирования/продажи билета, дату вылета, маршрут полета, багаж, номер места пассажира, проездной статус пассажира, наименование туристического агентства;
- тип авиабилета (бесплатный, дата продажи и цена билета, форма оплаты и т.д);
- запись о пассажире (код записи, все кардинальные изменения, внесенные в систему записи и т.д.);
- всю доступную контактную информацию;
- информацию других служб, включая спецслужбы.

«Щепетильные» персональные данные

Они касаются этнического происхождения, философских, политических и религиозных взглядов, членства в профсоюзе, состояния здоровья и сексуальной жизни лица. Получив такую информацию, автоматическая система Департамента фильтрует ее и решает вопрос об ее использовании или удалении.

Но в случае угрозы жизни людей и наличия «щепетильной» информации, Департамент уполномочен исполь-

зовать ее при условии, что она будет удалена в течение тридцати дней. Об использование такой информации в течение 48 часов извещается Европейская комиссия.

Защита и передача записей

Сопроводительное письмо Департамента разъясняет порядок сбора, использования и хранения записей. Департамент может передавать «щепетильную» и конфиденциальную информацию американским властям, ответственным за правоохранительную деятельность, общественную безопасность и борьбу с терроризмом, а также странам, способным обеспечить защиту данных, но только в тех же целях, ради которых Департамент осуществляет сбор данных (главным образам по борьбе с терроризмом и организованной преступностью).

Если авиаперевозчики обладают системой, отвечающей техническим требованиям Департамента, персональные данные передаются ему через систему “push”. В противном случае используется система “pull”. Решение Совета обязывает перевозчиков перейти к системе “push”.

Департамент Внутренней Безопасности США получает данные об авиапассажирах за 72 часа до запланированного вылета. При необходимости данные могут быть затребованы раньше. Тем не менее Департамент должен обеспечить законность своих запросов.

Записи об авиапассажирах хранятся в аналитической базе данных Департамента в течение семи лет. Последующие восемь лет данные хранятся в «спящем», неоперативном состоянии. Допуск к ним возможен только по разрешению руководителя Департамента. Стороны соглашения договорились об условиях уничтожения записей.

Право на доступ к информации и инспектирование

К записям, находящимся в базе данных Департамента, применяются положения законодательства США о защи-

те частной жизни. Поэтому за несанкционированное разглашение сведений или нарушение тайны личной жизни предусмотрены административные, гражданско-правовые и уголовные санкции.

Евросоюз, США и авиакомпании сотрудничают в вопросах, касающихся информирования пассажиров об использовании правительствами персональных данных. Департамент информирует общественность, отвечает на ее вопросы относительно записей об авиапассажирах, используя публикации Федерального Регистра, а также собственный веб-сайт. Департамент не разглашает для общественности записи своей базы данных, исключая заинтересованные лица.

Сотрудничество и взаимодействие

Департамент передает аналитические данные из записей европейским полицейским и судебным органам, Европолу и Евроюсту. В свою очередь, европейские власти передают информацию властям США.

Секретарь Департамента Внутренней Безопасности США и еврокомиссар по вопросам юстиции, свободы и безопасности на периодической основе проверяют реализацию настоящего Решения.

Документы, относящиеся к проблеме

Council Decision 2006/729/CFSP/JHA of 16 October 2006 on the signing of an Agreement between the EU and the USA on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the DHS – Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the DHS [Official Journal L 298 of 27.10.2006]

Council Decision 2004/496/EC of 17 May 2004 on the conclusion of an Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the DHS, Bureau of Customs and Border Protection –

Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the DHS, Bureau of Customs and Border Protection [Official Journal L 183 of 20.5.2004]

РАЗДЕЛ III

ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

О факторах, способствующих насильственной радикализации лиц

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning terrorist recruitment: addressing the factors contributing to violent radicalization [COM (2005) 313 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии Европарламенту и Совету, касающееся вербовки террористов: о факторах, способствующих насильственной радикализации лиц [COM (2005) 313 – Не опубликовано в Официальном журнале]).

Это Сообщение является вкладом Еврокомиссии по развитию долгосрочной стратегии Сообщества в отношении факторов, способствующих радикализации лиц и вербовки террористов. Предлагаемые меры представляли собой совокупность:

- мягких мер, таких как межкультурный обмен среди молодежи;
- жестких мер, таких как запрет спутниковых передач, подстрекающих к терроризму.

Все меры и рекомендации, изложенные в настоящем Сообщении, следует рассматривать в качестве дополнения и поддержки усилий государств-членов в борьбе с терроризмом.

Телевещание

Директива Евросоюза «Телевидение без границ»[12] запрещала во время вещания любое подстрекательство, направленное на разжигание ненависти по признаку расы, пола, национальности и религии. В некоторых случаях это требование распространяется на телепрограммы третьих стран, транслируемые на Евросоюз. Комиссия отметила, что данный запрет достаточно эффективно действует в этих странах.

Кроме того, Комиссия планировала:

- провести конференцию о роли СМИ в противодействии радикализации лиц и терроризму;
- поощрять сотрудничество национальных органов, регулирующих сферу телевещания.

Интернет

Директива Евросоюза о коммерческой деятельности, осуществляемой через интернет, предусматривает возможность принятия соответствующих мер для предотвращения насильственной радикализации лиц. Государства-члены ЕС могут:

– в отступление от правил, регулирующих свободу информационной деятельности и введение санкций, запрещать определенные информационные услуги другого государства-члена, если существует необходимость защиты общественных интересов;

---

[12] Directive 89/552/EEC «Television without Frontiers». SEC (2006)16 COM/2006/0049 final) – Директива создала правовую базу свободного перемещения телевизионных программ в Евросоюзе в целях развития телевизионного рынка и смежных услуг, таких как телереклама и производство телевизионных программ. Несмотря на успешное применение положений директивы, обеспечение на ее основе свободы телевизионных услуг в странах ЕС, в конце 2005 года Еврокомиссия констатировала необходимость в условиях рыночных и технологических перемен обновить соответствующее союзное законодательство.

- обязать провайдеров услуг немедленно информировать компетентные власти о нелегальной деятельности;
- требовать удаления любой незаконной информации.

Комиссия поощряет государства-члены ЕС самым эффективным образом воспользоваться положениями Директивы в целях противодействия факторам, способствующим насильственной радикализации лиц в Европе.

Образование, участие молодежи и активное европейское гражданство

Ниженазванные европейские программы дают возможность бороться с насильственной радикализацией лиц:

- Программа «Молодежь» развивает понимание культурного разнообразия Европы[13];
- Программа «Культура – 2007» содействует межкультурному диалогу и углубляет понимание культурного разнообразия[14];
- Программа «Сократес» направлена, среди прочего, на развитие концепции европейского гражданства[15].

В этой связи Комиссия предложила принять программу «Граждане для Европы». Одной из целей этой программы, направленной на содействие активного гражданства в Евросоюзе, является повышение взаимопонимания между

---

[13] Communication from Commission. Making citizenship Work: fostering European Culture and diversity through programmes for Youth, Culture, Audiovisual and Civic Participation. Brussels, 9.3.2004. COM (2004) final.

[14] Decision 508/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 14 February 2000 establishing the Culture 2000 programme, OJ L 063 10.03.2000; Commossion of European Communities of the Brussels, 14.7.2004 COM (2004) 469 final 2004/150 Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing the Culture 2997 programme (2007-2013).

[15] Council Decision establishing the Community Action Programme Socrates. 95/819/EC of 14 March 1995.

гражданами Евросоюза на основе уважения культурного разнообразия.

Поощрение интеграции, межкультурного и религиозного диалога

Комиссия отметила, что интеграция мигрантов может позитивно влиять на предотвращение насильственной радикализации лиц. Гаагская программа подчеркнула необходимость активизации национальных политик интеграции. В этой связи Комиссия:

- внесла соответствующие предложения в Сообщение, принятое в сентябре 2005 года;
- предложила, в соответствии с финансовыми перспективами на 2007–2013 гг., учредить фонд европейской интеграции.

Комиссия подчеркнула необходимость единого подхода к интеграции, который включал бы не только доступ к рынку труда всем группам мигрантов, но и меры, направленные на:

- борьбу с дискриминацией. В этой связи был принят ряд Директив. Более того, уже ассигновано 20% бюджета Европейского Социального Фонда на улучшение равных возможностей при трудоустройстве лиц с физическими и другими отклонениями;
- сокращение социального неравенства. Комиссия полагает, что деятельность ЕС может быть полезной, в частности, в отношении скорейшего развития отсталых районов, по улучшению жилищных условий, обеспечению доступа к образованию, защите против социальной изоляции.

Что касается культурного диалога, то Комиссия планировала объявить 2008 год «Годом европейского межкультурного диалога»[16]. Относительно межрелигиозного

[16] Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council concerning the European Year of Intercultural Dialogue (2008) Brussels COM (2005).

диалога Комиссия регулярно проводит конференции и семинары, направленные на укрепление взаимопонимания и содействие европейским ценностям. Например, в 2002 году состоялась конференция министров внутренних дел государств-членов ЕС «Межконфессиональный диалог как фактор социальной консолидации в Европе и инструмент мира в Средиземноморье», на которой обсуждались проблемы создания «Европейского форума межправительственного межконфессионального диалога».

Правоохранительные органы и службы безопасности

Комиссия:

- предложила государствам-членам ЕС, которые содействуют набору сотрудников из различных слоев населения, побуждать к этой практике и другие государства-члены ЕС;
- призвала государства-члены, достигших хороших результатов, поделиться своим опытом и лучшей практикой с другими государствами-членами, используя структуры ЕС, в частности, Европол и Центр по анализу ситуаций.

Сети экспертов

Комиссия планировала выделить денежные средства для создания в начале 2006 года сети экспертов, что станет дополнительным вкладом в понимание проблем насильственной радикализации.

Кроме того, планировалось объявить тендер на обучение в данной области, придавая при этом особое значение:

- факторам мотивации и воздержания от насильственной радикализации;
- социально-экономическим факторам, способствующим такой радикализации лиц.

Мониторинг и сбор данных

Комиссия:

- получила результаты исследования «Сети независимых экспертов по фундаментальным правам» о связи насильственной радикализации с состоянием основных права человека и гражданина в государствах-членах;
- приняла во внимание исследования Европейского центра по мониторингу расизма и ксенофобии, в частности, относительно расовых насилий и исламофобии. Комиссия предложила центру провести исследования о проявлениях ненависти к фундаментальным конституционным ценностям Евросоюза, таким как свобода вероисповедания, равенство мужчин и женщин.

Внешние отношения

Диалог с третьими странами, а при необходимости и оказание технической поддержки региональным партнерам, должны стать составной частью подхода Сообщества в отношении факторов насильственной радикализации лиц и вербовки террористов.

Комиссия планирует содействовать оказанию помощи как инструменту борьбы с насильственной радикализацией лиц и вербовкой террористов. Такая помощь, по мнению Еврокомиссии, способна искоренить базу поддержки террористических ячеек посредством снижения социального неравенства, поддержки процессов демократизации и поощрения эффективного управления.

Поэтому Комиссии планировала:

- углублять диалог со странами Средиземноморья по противодействию радикализации в рамках структур, созданных в соответствии с Соглашениями Евросоюза с этими странами. Такой диалог может базироваться на Плане действий ЕС, в рамках политики добрососедства, включающей ряд мер по борьбе с радикализацией лиц;

- содействовать умеренному исламу в третьих странах, где он является господствующей религией, оказывать поддержку умеренным исламским группам;
- направить финансовые приоритеты в соответствии с «Европейской инициативой по демократии и правам человека» на борьбу с расизмом и ксенофобией с целью развития сотрудничества с третьими странами в сфере прав человека.

Ключевой термин Сообщения

Насильственная радикализация – это явление, когда лица с определенными взглядами, убеждениями и идеями могут использоваться для совершения террористических актов.

Борьба против терроризма: предотвращение, готовность и реакция

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 «Prevention, preparedness and response to terrorist attacks» [COM(2004) 698 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии Совету и Европарламенту от 20 октября 2004 года «Предотвращение, готовность и реакция на террористические акты» [COM(2004) 698 – Не опубликовано в Официальном журнале]).

С целью укрепления европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка Комиссия предложила вовлекать гражданское общество в борьбу с терроризмом и разработать интегрированный подход, сочетающий превентивные и ответные меры на террористические угрозы и акты.

Защита и мобилизация гражданского общества

Комиссия предложила вовлекать гражданское общество в борьбу с терроризмом. Следовательно, в создании эффективного механизма противодействия терроризму

должны будут участвовать национальные парламенты, экономические структуры, общественные организации, все граждане ЕС.

Комиссия выразила убежденность в необходимости следующих действий:

- защите основных прав против насильственной радикализации. Комиссия стремится защищать основные права человека и гражданина и предотвращать насильственную социальную радикализацию. С этой целью Комиссия планировала сотрудничать с Советом, используя политики и существующие инструменты Сообщества;
- диалога публичного и частного секторов. Предлагалось поощрять этот диалог и обмен информацией;
- помощи жертвам террористических актов. Комиссия запланировала разработать проекты оказания помощи жертвам террористических актов, повысить осведомленность общества в отношении террористических угроз, в частности, посредством организации памятных мероприятий[17].

Интегрированный подход по предотвращению, готовности к террористическим актам и ответу на них

Комиссия предложила разработать интегрированный подход, сочетающий превентивные и ответные меры в отношении терактов. Основой такого подхода должно было стать усиление сотрудничества полиций и судов по предотвращению, готовности и реакции на террористические акты. Цель состоит в том, чтобы использовать существующие механизмы и по возможности создать новые инструменты по улучшению готовности и реакции на террористические акты.

[17] 11 марта 2005 года впервые был объявлен Европейский день жертв терроризма. Комиссия совместно с Советом издали памятный доклад, посвященный жертвам террористических актов.

Внешнее сотрудничество

Борьбу с терроризмом необходимо было полностью интегрировать во внешнюю политику ЕС. Поэтому Комиссия планировала наращивать существующее сотрудничество и помощь странам-реципиентам в целях разработки совместного подхода в борьбе с терроризмом. Частью этой стратегии должна была стать разработка вопросов транспортной и энергетической безопасности в государствах-членах и третьих странах.

Комиссия стремится развивать культурный диалог с исламским миром, уделяя особое внимание факторам терроризма и пресечению связей международной организованной преступности с терроризмом.

Интеграция европейской и национальных систем

Комиссия планировала обеспечить ЕС всеми необходимыми ресурсами для эффективного ответа в случае террористического акта. С этой целью Комиссия разработала систему раннего предупреждения и систему защиты населения, которая функционирует круглосуточно семь дней в неделю и рассмотрела возможность создания единого европейского органа по оптимизации взаимодействия национальных командных центров и структур по управлению кризисными ситуациями.

Связь с населением

Предупреждение населения о возможных террористических угрозах и атаках, по мнению Еврокомиссии, требует эффективной работы информационно - коммуникационной системы. Выявление и анализ угроз, наряду с системой раннего предупреждения населения, способны минимизировать последствия террористических актов. Государства-члены ЕС проверяют технологию системы сотовой связи GSM, а Комиссия стремится наладить взаимодействие между операторами служб по чрезвычайным ситуациям и полномочными органами.

Связь с правоохранительными органами

Комиссия предложила активизировать участие правоохранительных органов и органов внутренней безопасности в решении стоящих проблем, а также их взаимодействие, что обеспечило бы доступ к системе раннего предупреждения и информации о террористических группировках. Планировалось усиление роли Европола в борьбе с финансированием терроризма и защите важных объектов инфраструктуры. По мнению Комиссии, контролировать механизм предупреждения правоохранительных органов государств-членов должен Европол.

Исследование проблем безопасности

Одной из основных целей Комиссии является развитие научно-технических исследований в области безопасности. Для ее реализации Комиссия поддерживает финансирование исследовательских программ по вопросам европейской безопасности, в которых особое внимание уделяется:

- борьбе с финансированием терроризма;
- защите инфраструктуры;
- развитию стратегии управления последствиями террористических актов;
- кибербезопасности.

Роль частного сектора

Комиссия отметила ключевую роль частного сектора в принятии решений по борьбе с терроризмом, способствуя тем самым усилению безопасности товаров и услуг, контроля над финансовыми потоками и укрепления устойчивости основных объектов инфраструктуры.

Взрывчатые вещества

Соответствующие предложения Комиссии основаны на целях, изложенных брюссельским саммитом Европейского Совета 25 марта 2004 года в Декларации «О борьбе с терроризмом». Их смысл заключается в том, чтобы повысить

уровень безопасности при производстве, транспортировке, хранении взрывчатых веществ и огнестрельного оружия.

Контекст

Это Сообщение Комиссии является ответом на террористические акты в Мадриде 11 марта 2004 года. Это одно из четырех Сообщений, где предлагается решение приоритетных проблем, поднятых Европейским Советом в Брюсселе 18 июня 2004 года в дополнение к Плану действий Евросоюза по борьбе с терроризмом:

- предотвращение терактов и управление их последствиями;
- защита основных объектов инфраструктуры;
- борьба с финансированием терроризма.

Документы, относящиеся к проблеме

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 The prevention of and the fight against terrorist financing through measures to improve the exchange of information, to strengthen transparency and enhance the traceability of financial transactions [COM(2004) 700 – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 Preparedness and consequence management in the fight against terrorism [COM(2004) 701 – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 Critical infrastructure protection in the fight against terrorism [COM(2004) 702 – Not published in the Official Journal].

Борьба с терроризмом: готовность и управление последствиями

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 entitled «Preparedness and consequence management in the fight against terrorism»

[COM (2004) 701 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии Совету ЕС и Европарламенту от 20 октября 2004 года «Готовность и управление последствиями в борьбе с терроризмом» [COM (2004) 701 – Не опубликовано в Официальном журнале]).

Это Сообщение рассматривает вопросы готовности и управления последствиями терактов в контексте акций Комиссии в 2-х сферах: защите гражданского населения и защите здоровья. Предлагалось подготовить механизмы защиты и соответствующие учебные программы для оказания максимальной помощи гражданам в случае терактов, в частности, биотеррористических. В Сообщении также характеризуются существующие системы раннего предупреждения.

Европейское сотрудничество по вопросам защиты населения

На европейском уровне, подчеркнула Еврокомиссия, защита гражданского населения базируется на союзном механизме, созданном в октябре 2001 года и действующим в настоящее время в тридцати странах (ЕС-25, Болгария, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Румыния). Данный механизм включает множество мер и инструментов, используемых Комиссией в целях повышения уровня готовности вышеназванных государств и оказания взаимопомощи в случае бедствия. Механизм предусматривает оказание своевременной помощи в различных чрезвычайных ситуациях.

Частью механизма ЕС по защите гражданского населения является деятельность Центра по мониторингу и информации, который принимает заявки по оказанию помощи от государств, пострадавших вследствие стихийных бедствий и передачи этой информации всем государствам-членам. Центр оказывает необходимую техническую помощь со стороны командированных групп экспертов, собирает и передает важную информацию во время катастроф. Центр

оказывает также помощь при стихийных бедствиях, включая пожары, землетрясения, разливы нефти, техногенные катастрофы или террористические акты. Этой помощью воспользовались многие страны Евросоюза.

В области защиты гражданского населения Комиссия стремится повысить готовность государств-членов по эффективному управлению последствиями террористических актов. Для этого Комиссия организует тренинги и учения. Только по первой программе обучение прошли 200 национальных экспертов. Вторая программа стартовала в сентябре 2004 года. Она предусматривала организацию курсов по психологической реабилитации пострадавших и проведению спасательных операций в зараженной местности. Начиная с 2002 года, с целью проверки существующих процедур и механизмов, выявления проблем и приобретения опыта, Комиссия профинансировала ряд учений, основанных на сценариях террористических актов, во Франции, Дании и Бельгии.

Чтобы повысить уровень готовности государств-членов, Комиссия оценила имеющиеся средства и возможности на случай терактов. В частности, были подготовлены базы данных и сценарии. В базах данных содержится информация государств-членов о спасательных бригадах и экспертах. Сценарии сравнивают требования оказания помощи с имеющимися возможностями на европейском уровне. На основе полученной информации Комиссия планировала подготовить доклад, который мог бы стать уникальным инструментом политики ЕС и государств-членов.

Комиссия подчеркнула, что для эффективного функционирования механизма ЕС по защите населения необходима полная поддержка государств-членов. После Декларации Европейского Совета 25 марта 2004 года Комиссия выразила намерение укреплять данный механизм в соответствии со следующими положениями:

- обеспечить более высокий уровень координации и коммуникации;

- совместно использовать техническое оборудование, включая военно-гражданское;
- ввести отличительные знаки для членов спасательных бригад как символа демонстрации европейской солидарности;
- поиск финансовых средств для обеспечения перевозок оборудования и спасательных групп в случае стихийных бедствий.

Защита здоровья населения

Ввиду того, что инциденты или террористические акты с применением взрывчатых веществ, химических и биологических агентов могут привести к разрушительным последствиям, Комиссия усилила защиту здоровья населения. 21 ноября 2001 года государства-члены и Комиссия приняли программу сотрудничества, включающую:

- оценку рисков;
- выявление или недопущение биологических, химических или радиологических агентов в упаковках и местах скопления людей, животных и растений;
- взаимодействие органов здравоохранения, медиков и общества по проблемам, представляющим угрозу здоровью;
- управление рисками (предупреждение об опасности и/или нежелательности поездок, вакцинация, оказание помощи больным и их лечение, дезинфекция, выявление людей, пострадавших от стихийных бедствий, запрет на передвижение либо нахождение в опасных для здоровья помещениях, удаление отходов или сточных вод).

Комитет по безопасности здоровья, созданный в ноябре 2001 года, является основным органом, координирующим деятельность по защите здоровья в Сообществе. Комитет взаимодействует с Комиссией, национальными органами и всеми системами ЕС по защите здоровья через систему раннего предупреждения, функционирующую круглосуточно в течение семи дней. Его задача сводится к следующему:

- обмен информацией об угрозах здоровью;
- координация деятельности систем по охране здоровья и планов чрезвычайного реагирования и стратегии управления кризисами;
- повышение эффективности системы раннего предупреждения при несчастных случаях, представляющих угрозу здоровью граждан ЕС;
- предоставление рекомендаций по кризисному управлению;
- поддержка и проведение тренингов, распространение лучшей практики и опыта.

Особое внимание Комиссия ЕС уделила борьбе с биотерроризмом, ввиду его контагиозности, вирулентности, продолжительности сохранения эффекта в окружающей среде, легкости распространения.

Поэтому Комиссии рекомендовала:

- выявлять агенты повышенного риска и ставить их под контроль. *В* этом отношении *Bacillus anthracis* (возбудитель сибирской язвы), *Franciscella tolerances* (возбудитель туляремии), *Coxiella burnetii* (возбудитель Q-лихорадки), *Variola major* (возбудитель оспы) являются факторами повышенного риска, которые Комиссия контролирует с июня 2003 года. Более того, Евросоюз располагает семью лабораториями, которые могут выполнять задачи по контролю и выявлению биологических агентов повышенного риска;
- предпринимать необходимые меры и оказывать лечение. С этой целью Комиссия планировала запасти необходимые объемы вакцин и медикаментов для разработки стратегий по вакцинации и повышению уровня знаний об агентах биотерроризма и соответствующих заболеваниях.

Безопасность здоровья также регулируется особым режимом хранения, обращения и транспортировки химических, биологических, радиологических, ядерных агентов и материалов. Положения режима применяются в лаборато-

риях, исследовательских институтах, университетах, больницах и т.д.

Наряду с защитой гражданского населения в области безопасности здоровья, Комиссия придает особое значение готовности и реагированию ЕС в случае атак. Для эффективного реагирования Комиссии обязывалась обеспечить совместимость и взаимодействие контрмер государств-членов.

Комиссия и государства-члены разработали модели по предупреждению распространения опасных веществ в различных условиях. Комиссия также разработала тренинговую программу по эпидемии инфекционных заболеваний. В итоге, подчеркнула Еврокомиссия, создание Центра Евросоюза по предотвращению и контролю заболеваний позволит установить контроль и предпринимать адекватные ответные действия в целях безопасности здоровья.

На международном уровне Комиссия сотрудничает со Всемирной Организацией Здравоохранения (ВОЗ) в борьбе с биотерроризмом. Она также участвует в Оттавской инициативе по безопасности здоровья, принятой министрами здравоохранения государств-членов G7 (“Большой Семерки”)[18].

Системы раннего предупреждения Евросоюза

Чтобы обеспечить быстрое и эффективное реагирование ЕС на широкий спектр чрезвычайных ситуаций, Комиссия ввела несколько систем раннего реагирования, основанных на сетевом обмене информацией (для ее получения и передачи) и оповещения об опасности.

К ним относятся:

- Центр по мониторингу и информации (содействие и взаимопомощь государствам-членам ЕС);

[18] Неформальная встреча руководителей США, Великобритании, Франции, Германии, Канады, Италии, Японии. В настоящее время в эту группу входит также Российская Федерация.

- система ECURIE (в случае радиологической опасности);
- система BICHAT (предупреждение и отражение биологических, химических атак и угроз);
- система RAPEX и RASFF (охрана здоровья потребителей);
- EWRS (предупреждение распространения инфекционных заболеваний);
- EUROPHYT (фитосанитарный контроль: выявление организмов, представляющих угрозу растениям);
- SHIFT (ветеринарный контроль);
- ANDS (здоровье животных).

Комиссия предлагала включить в 2005 году в систему быстрого реагирования:

- европейскую сеть по обеспечению общественного порядка и безопасности. Такая система правоохранительных органов должна управляться Европолом;
- информационную систему предупреждения по защите важных объектов инфраструктуры.

Комиссия предложила укрепить существующие системы предупреждения и создать систему быстрого предупреждения об опасности (ARGUS), в соответствии с которой предлагалось создать Центральный кризисный центр, включающий представителей всех соответствующих служб Комиссии по чрезвычайным ситуациям. Центр должен был оценивать и выбирать оптимальные практические стратегии действий и адекватные ответные меры.

Документы, относящиеся к проблеме

Communication of 20 October 2004 from the Commission to the Council and the European Parliament – Prevention, preparedness and response to terrorist attacks [COM(2004) 698 final – Not published in the Official Journal].

Communication of 20 October 2004 from the Commission to the Council and the European Parliament on the Prevention of and the Fight

against Terrorist Financing through measures to improve the exchange of information, to strengthen transparency and enhance the traceability of financial transactions [COM(2004) 700 – Not published in the Official Journal].

Communication of 20 October 2004 from the Commission to the Council and the European Parliament – Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism [COM(2004) 702 – Not published in the Official Journal].

Введение биометрических данных в паспорта и проездные документы

Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States. (Регламент Совета (ЕС) No 2252/2004 от 13 декабря 2004 года о стандартах защиты и введение биометрических данных в паспорта и проездные документы, выдаваемые государствами-членами Евросоюза[19]).

Совет ЕС заявил, что введение биометрических данных в паспорта и проездные документы повысит уровень защиты документов и предупредит их подделку. Предотвратить использование фальсифицированных данных можно путем более надежной идентификации личности владельца документа с лицом, которому документ выдавался. В соответствии с Регламентом, биометрические данные вводятся государствами-членами с целью унификации их соответствующего национального законодательства.

Планировалось, что паспорта и проездные документы будут иметь чип с автоматизированными данными, необходимыми для установления их подлинности, аутентичности и конфиденциальности. Чип будет включать фотографию и отпечатки пальцев владельца проездного документа. Эти

[19] Вступил в силу 18.01.2005 г.

данные будут доступны государствам-членам ЕС и надежно защищены.

Биометрические идентификаторы в паспортах и проездных документах будут использоваться исключительно для проверки подлинности документа и идентификации личности его владельца, который будет вправе проверять персональные данные, содержащиеся в паспорте или проездном документе и, в случае необходимости, потребовать исправления или удаления информации.

Каждое государство-член Евросоюза обязывалось определить орган, который будет печатать паспорта и проездные документы. Наименование этого органа сообщается только Комиссии и государствам-членам. Последние могут в любое время передать его функции другому органу при условии извещения Комиссии и других государств-членов.

Комиссия обязывалась ввести дополнительные технические спецификации относительно:

- мер защиты, в частности, по борьбе с частичной или полной подделкой документов;
- чипа и его защиты;
- общих требований к качеству фотографии и отпечатков пальцев.

Дополнительные спецификации не опубликованы и доступны только органам, ответственным за изготовление паспортов и проездных документов, должностным лицам государств-членов и Комиссии ЕС.

В соответствии с положениями Шенгенского *acquis* Дания, Соединенное Королевство и Ирландия не участвуют в данном Регламенте и соответственно не связаны его положениями. Но Дании в течение шести месяцев после принятия Советом данного регламента предлагалось принять решение о его имплементации в свое национальное законодательство. Кроме того, Исландия, Норвегия и Швейцария, хотя и не являются государствами-членами ЕС, согласились участвовать в этом Регламенте.

Совет заявил. что исполнение требований Регламента никаким образом не повлияет на подлинность уже выданных паспортов и проездных документов. Более того, положения данного Регламента относятся только к паспортам и проездным документам. Ни при каких обстоятельствах его положения не будут использоваться для ID карт и временных документов сроком действия 12 месяцев или меньше.

17 октября 2000 года Совет принял документ, предусматривающий введение минимальных стандартов защиты паспортов. Совет счел необходимым пересмотреть его положения с тем, чтобы повысить уровень защиты паспортов и проездных документов.

Саммит Европейского Совета, состоявшийся в Салониках 19 и 20 июня 2003 года, подтвердил необходимость принятия совместных мер по биометрическим идентификаторам и данным для документов граждан третьих стран, паспортов граждан Европейского союза и информационных систем.

Более того, введение биометрических данных в паспорта и проездные документы, констатировал Совет, отражает необходимость присоединения государств-членов ЕС – участников программы безвизового въезда в США – к соответствующему законодательству США с тем, чтобы граждане этих государств могли въезжать на территорию США без визовом порядке.

Документы, относящиеся к проблеме

Commission Decision of 28 June 2006 laying down the technical specifications on the standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States [C (2006) 2909 final – not published in the Official Journal].

Это Решение Комиссии дополняет Регламент (ЕС) 2252/2004, внося технические уточнения по хранению и защите отпечатков пальцев, необходимых для введения в паспорта и проездные документы, выдаваемых государ-

ствами-членами ЕС. Решение содержит дополнения относительно:

- первичных биометрических данных – фотография;
- вторичных биометрических данных – отпечатки пальцев;
- носителя информации;
- встроенного чипа в электронные паспорта;
- достоверности и защиты данных.

Обмен информацией в целях борьбы с поддельными проездными документами

Council Decision of 27 March 2000 on the improved exchange of information to combat counterfeit travel documents [Official Journal L 81 of 01.04.2000][20]. (Решение Совета от 27 марта 2000 года об улучшении обмена информацией, касающейся борьбы с поддельными проездными документами [Официальный журнал L 81 от 01.04.2000]).

Это Решение предусматривало введение системы отчетов (докладов) для выявления поддельных проездных документов. Отчеты должны были содействовать решению следующих задач:

- выявлению поддельных проездных документов при контроле;
- поиску похищенных проездных документов.

Компетентные органы государств-членов обязывались безотлагательно обмениваться информацией по поддельным и похищенным проездным документам, используя стандартную форму. Необходимо было также уведомлять Генеральный Секретариат Совета. Но обмен информацией не затрагивал персональных данных.

Анкета, приложенная к решению Совета, используется в целях единообразного сбора информации, которая мо-

[20] Решение вступило в силу 01.04.2000 г.

жет быть востребована в будущих уголовных процессах по подделке проездных документов. Передача данных осуществляется в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями.

Выявление поддельных документов

Меры Европейского союза

Council Recommendation 98/C 189/02 of 28 May 1998 on the provision of forgery detection equipment at ports of entry to the European Union. (Рекомендация Совета 98/C 189/02 от 28 мая 1998 года об оборудовании по выявлению поддельных документов в пунктах пропуска через внешние границы ЕС).

Council Recommendation 99/C 140/01 of 29 April 1999 on the provision for the detection of false or falsified documents in the visa departments of representations abroad and in the offices of domestic authorities dealing with the issue or extension of visas. (Рекомендация Совета 99/C 140/01 от 29 апреля 1999 года по выявлению поддельных или фальшивых документов в визовых отделах зарубежных представительств стран ЕС, а также в территориальных органах государств-членов, в компетенцию которых входит выдача и продление виз).

Первая Рекомендация касалась мер правительств государств-членов по обеспечению унифицированного уровня оборудования в пунктах пропуска ЕС.

При этом во внимание принимались следующие факторы:

– объем пассажиропотоков;
– уровень злоупотреблений;
– наличие справочной информации;
– наличие служащих пограничного контроля, имеющих необходимую подготовку.

Рекомендация ссылается на три уровня условий контроля (минимальный, средний и высший), основанных на

квалификации персонала, качестве необходимого оборудования и наличии справочного материала.

Вторая Рекомендация касается оборудования визовых отделов для выявления поддельных или фальшивых документов. В зависимости от количества ходатайств о выдаче визы и масштаба проблем Совет рекомендовал государствам-членам использовать необходимые технологии, обученный персонал и увеличить кадровое обеспечение.

По мнению Совета, консульствам следовало, по возможности, совместно использовать оборудование и обучать сотрудников нескольких государств-членов.

Кроме того, документ содержал список положений о людских и материальных ресурсах, рекомендованных Советом в свете ситуации (низкий, средний или высокий риск фальсификации подделки документов) в пунктах пропуска через границы ЕС.

Безопасность взрывчатых веществ

Communication of the Commission of 18 July 2005 on measures to ensure greater security of explosives, detonators, bomb-making equipment and firearms [COM(2005) 329 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии от 18 июля 2005 года о мерах по усилению безопасности взрывчатых веществ, детонаторов, оборудования по изготовлению бомб и огнестрельного оружия [COM(2005)329 окончательный – не опубликовано в Официальном журнале]).

Настоящее Сообщение обеспечивает принятие мер по хранению, транспортировке и контролю взрывчатых веществ на всех стадиях их поставки. Основной целью при этом остается борьба с терроризмом, в частности, предотвращение попадания взрывчатых веществ в руки террористов.

Сообщение предусматривало усиление координации деятельности заинтересованных сторон: производителей и торговцев взрывчатых веществ, экспертов Европола, государств-членов, Комиссии и рабочей группы Совета по терроризму. Комиссия также рассмотрела вопрос о созда-

нии экспертной группы по разработке плана Евросоюза по повышению безопасности взрывчатых веществ и огнестрельного оружия.

Сообщение касается взрывчатых веществ, используемых в коммерческих целях, взрывчатых веществ домашнего производства и демилитаризованных взрывчатых веществ, представляющих большой риск, так как они, как правило, не промаркированы. Меры, предложенные Комиссией, касались нескольких стадий поставки взрывчатки от производства до сбыта.

Хранение взрывчатых веществ

Одна из Директив ЕС регулирует хранение взрывчатых веществ, в частности, безопасность соответствующих помещений. Комиссия решила проанализировать последствия возможных международных акций противника, крупных инцидентов и мер по их предотвращению. Государствам-членам рекомендовалось проявить инициативу по улучшению безопасности всех компаний и персонала, ответственных или имеющих дело с продуктами высокого риска опасности.

Транспортировка взрывчатых веществ и других опасных товаров

В апреле 2004 года Комиссия приняла Решение 2004/388/ЕС, которое гармонизировало реквизиты информации и процедуры трансфера взрывчатых веществ между государствами-членами. Комиссия призвала:

- содействовать прозрачности и проверке маршрутов перемещения взрывчатки, которые были одобрены национальными властями;
- развивать политику безопасности национальных поставок взрывчатых веществ, что должно дополнить существующее законодательство в различных сферах транспортной безопасности (воздушной, морской и портовой) и повысить безопасность наземного транспорта;
- повысить информированность о мерах безопасности национальных поставок;

– совместно с Комитетом по авиационной безопасности проверять реализацию технических спецификаций и критериев внедрения различных типов детекторов, используемых в аэропортах государств-членов.

Изготовление, коммерциализация и прозрачность перемещения взрывчатых веществ

Проблему гармонизации положений, касающихся поставок взрывчатых веществ на рынок и контроля их использования в гражданских целях, решила Директива Совета 93/15/ EEC. В свете нарастания террористической угрозы, Комиссия сочла необходимыми следующие меры:

– маркировать взрывчатые вещества и детонаторы;
– повысить требования к хранению и транспортировке взрывчатых веществ;
– предоставлять информацию о подозрительных трансакциях.

Комиссия также предложила провести оценку затрат на маркировку взрывчатых веществ с помощью электромагнитного кода.

Что касается торговли минеральными удобрениями, то Комиссия предложила внести поправки в Регламент (EC) No2003/2003, чтобы аммонийная селитра продавалась только уполномоченными лицами и исключительно в сельскохозяйственных целях. Предлагалось также изучить вопрос о предоставлении торговцами взрывчатых веществ информации о подозрительных сделках.

Обнаружение взрывчатых веществ и детонаторов

В этих целях Комиссия предложила:

– выделить одно маркировочное вещество или агент, обязательный для всех взрывчатых веществ в ЕС;
– принять соответствующие меры по обязательному использованию приборов обнаружения взрывчатки в стратегических пунктах (например, в аэропортах);

– провести широкое изучение существующих методик обнаружения взрывчатых веществ в целях законодательных инициатив в данной области.

Комиссия призвала к производству легко обнаруживаемых детонаторов, чтобы уменьшить риск хищения или производства детонаторов, которые невозможно обнаружить, а также рекомендовала Центру совместных исследований ЕС разработать контрмеры.

Сотрудничество правоохранительных органов по вопросам взрывчатых веществ и огнестрельного оружия

Комиссия констатировала необходимость выявления недостатков в использовании кадров, техники и материалов для обнаружения и нейтрализации самодельных и нетрадиционных взрывных устройств в ЕС. Европол, обладающий базой данных по взрывным устройствам, используемым террористами и преступными организациями, должен, констатировала Комиссия, содействовать доступу к ней европейских правоохранительных органов и Комиссии. Предлагалось рассмотреть следующие меры:

– провести оценку возможностей сотрудничества государств-членов;
– учредить сеть подразделений государств-членов, занимающихся проблемой взрывчатых веществ, которая могла бы в будущем расширить свои полномочия, включая обмен информацией по вопросам самодельных взрывных устройств и трансформироваться в Forensic Network.

Следует подчеркнуть, что в целях улучшения сотрудничества правоохранительных органов в борьбе с нелегальным оборотом огнестрельного оружия был принят ряд инициатив. Комиссия отметила попытку Европола изучить возможность отслеживания незаконного оборота огнестрельного оружия. Со своей стороны Комиссия пытается разработать общие стандарты отчетов о захваченном

огнестрельном оружии, использованном в преступных целях, либо утерянном или похищенном.

В 2007 году Комиссия представила проект Регламента Совета о лицензировании импорта/экспорта огнестрельного оружия.

Инвестирование в исследования и развитие технологий

Комиссия предложила запустить в 2007 году европейскую программу исследований проблем безопасности. В тоже время, в соответствии с 6-ой Рамочной Программой ЕС по исследованию и развитию технологий, Комиссия выдвинула предложения по нанотехнологиям для улучшения систем безопасности, включая детекторы для обнаружения взрывчатых веществ.

Использование взрывчатых веществ в гражданских целях

Council Directive 93/15/EEC of 5 April 1993 on the harmonisation of the provisions relating to the placing on the market and supervision of explosives for civil uses [Official Journal L 121 of 15.05.1993] [See amending acts]. (Директива Совета 93/15/EEC от 5 апреля 1993 года о гармонизации положений, касающихся размещения взрывчатых веществ на рынке и контроля их использования в гражданских целях).

Положения настоящей Директивы не распространяются на:

– взрывчатые вещества, включая боеприпасы для военных или полицейских;
– взрывчатые вещества пиротехнического назначения.

Размещение на рынке и маркировка взрывчатых веществ

Взрывчатые вещества, используемые в гражданских целях, могут быть выставлены на рынок только в случае их

соответствия основным требованиям безопасности, установленным настоящей Директивой.

Взрывчатые вещества, подпадающие под действие Директивы, могут быть размещены на рынке, если они:

– соответствуют всем ее положениям;
– были оценены на предмет их соответствия основным требованиям безопасности;
– имеют необходимую маркировку, прикрепленную к ним.

Если государство-член установит, что взрывчатое вещество с этой маркировкой используется в целях, которые отступают от требований безопасности, оно предпримет все необходимые меры, чтобы удалить взрывчатое вещество с рынка, запретить его размещение на рынке или свободу его перемещения.

Основные требования

Любое взрывчатое вещество должно быть разработано, произведено и доставлено адресату с минимальным риском для безопасности человеческой жизни и здоровью, а также предотвращения ущерба собственности и окружающей среде.

Контроль за перемещением взрывчатых веществ

Разрешение на перемещение взрывчатых веществ должно быть получено грузополучателем от компетентного органа, который подтверждает законное право грузополучателя приобретать взрывчатые вещества, на что имеется необходимая лицензия или разрешение. Лицо, ответственное за трансфер груза, должно уведомить компетентные органы транзитного государства или конкретного государств о перемещении груза через их территорию.

Гармонизированные стандарты и органы уведомления

Взрывчатые вещества, подпадающие под действие настоящей Директивы, признаются соответствующими европейским стандартам и основным требованиям безопасности.

Оценка соответствия

Директива устанавливает различные процедуры оценки соответствия взрывчатых веществ, используемых в гражданских целях, основным требованиям, которым должен следовать производитель взрывчатки. В соответствии с Директивой, государства-члены должны уведомить Европейскую Комиссию об органах, уполномоченных проводить процедуру оценки такого соответствия.

Документы, относящиеся к данному вопросу

Communication from the Commission of 18 July 2005 on measures to ensure greater security in explosives, detonators, bomb-making equipment and fire-arms [COM(2005) 329 final – Not published in the Official Journal].

Commission Decision 2004/388/EC of 15 April 2004 on an intra-Community transfer of explosives document [Official Journal L 120 of 24.04.2004][21]. Commission Directive 2004/57/EC of 23 April 2004 on the identification of pyrotechnic articles and certain ammunition for the purposes of Council Directive 93/15/EEC on the harmonisation of the provisions relating to the placing on the market and supervision of explosives for civil uses [Official Journal L 127 of 29.04.2004][22].

Борьба с биотерроризмом

Communication from the Commission of 2 June 2003 to the Council and the European Parliament on cooperation in the European Union on preparedness and response to Biological and Chemical agent attacks (Health security) [COM(2003) 320 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии от 2 июня 2003 года Совету и Европейскому парламенту о сотрудничестве в ЕС по вопросам подготовки к терактам и реакции на террористические атаки с использованием биологических или химических веществ [COM(2003)320 окончательный – не опубликовано в официальном журнале]).

---

[21] Решение вступило в силу 24.04.2004.

[22] Решение вступило в силу 24.04.2004.

Настоящее Сообщение явилось ответом на беспрецедентные террористические атаки на США в сентябре 2001 года. В свете этих событий правительства и международные организации проверили имеющиеся у них средства по предотвращению, противостоянию и смягчению эффекта терактов. Кроме того, предпринимались шаги по развитию адекватных новым угрозам – умышленному выбросу биологических и химических агентов – мер. Комиссия доложила об акциях ЕС по охране здоровья в контексте борьбы с биотерроризмом, а также о вызовах, с которыми сталкивалась сфера здравоохранения с точки зрения готовности и реагирования на угрозы.

Биотеррористические инциденты и их последствия для Евросоюза

Вскоре после событий 11 сентября США подверглись внезапному удару биотерроризма с использованием спор сибирской язвы. Эти террористические акты оказали значительное воздействие на Европу. Службы гражданской обороны и силы безопасности были приведены в готовность, а система здравоохранения столкнулась с многочисленными почтовыми отправлениями, содержащими, как предполагалось, споры сибирской язвы. Несмотря на то, что в Европе не были зафиксированы случаи биотерроризма, тем не менее, давление на европейские страны было высоким, так что им пришлось немедленно задействовать все ресурсы для предотвращения нового вида угрозы. В январе 2003 года обнаружение рицина, потенциально смертельного, токсичного вещества в одном из зданий Лондона, остро напомнило чрезвычайным службам здравоохранения о необходимости усилить свои действия в борьбе с биотерроризмом.

Ввиду этой угрозы, международное сообщество и ЕС предприняли ряд мер:

– Совет министров здравоохранения 15 ноября 2001 года призвал Комиссию разработать программу сотрудничества по мобилизации и реагированию на биологические и химические угрозы;

– Оттавская инициатива: заседание в Оттаве 7 ноября 2001 года министров здравоохранения стран «Большой семерки», министра здравоохранения Мексики и еврокомиссара по вопросам здравоохранения и потребительства приняло решение о глобальных акциях по усилению реакции общественного здравоохранения на угрозу международного биологического, химического и радиологического терроризма;
– ответ Комиссии: Комиссия предприняла ряд скоординированных акций по защите гражданского населения, системы здравоохранения, предприятий (фармацевтических) и проведения исследований в ядерной, транспортной и энергетической областях. 20 декабря 2002 года Совет и Комиссия приняли совместную программу по улучшению сотрудничества между государствами-членами по оценке химических, биологических и радиологических рисков, а также в области хранения средств помощи и научной сфере.

Готовность общественного здравоохранения и его реагирование на угрозы

Готовность

Смягчение эффекта преднамеренного выброса биологических и химических агентов требует раннего их обнаружения и фиксации случаев поражения. Органы здравоохранения играют при этом решающую роль и должны:

– установить эффективный контроль;
– ознакомить медиков с симптомами поражения;
– разослать инструкцию по управлению ситуацией;
– принять эффективные меры по немедленному уведомлению органов, ответственным за сбор и оценку эпидемиологической информации;
– скоординировать ответные акции органов общественного здравоохранения.

Комиссия подчеркнула необходимость доступной лабораторной экспертизы агентов высокого риска, а также

применения комплексных технологий в случае терроризма.

Реакция на теракты

В случае атаки, Комиссия потребовала немедленно принять меры по физической защите и помощи, а также провести первоначальную оценку последствий и рисков для того, чтобы соответственно отреагировать на них. Органы здравоохранения отвечают за превентивные, облегчающие и лечебные действия (обеззараживание потерпевших, проведение анализов, профилактическое лечение и т.д.). К тому же, планы чрезвычайных мер обеспечивают высокий уровень конфиденциальности в качестве эффективного многосекторального ответа. Предстояло укрепить потенциал реагирования органов здравоохранения в целях оптимизации его деятельности в случае атаки.

Координация деятельности на уровне Евросоюза

Как известно, Евросоюз – это пространство без внутренних границ. Поэтому в случае угроз и атак, крайне необходимы быстрое уведомление и обмен информацией. Важность совместных действий в ЕС привела к созданию в октябре 2001 года Комитета по безопасности здоровья в составе представителей министерств здравоохранения государств-членов, который содействует борьбе с биотерроризмом. Комитет утвердил программу сотрудничества по готовности и реакции на атаки с применением биологических и химических веществ под кодовым названием BICHAT. Программа преследовала несколько целей:

– создать механизм объявления тревоги и обмена информацией.

Механизм включает вышеназванный Комитет и систему быстрого реагирования. Комитет отвечает за обмен информацией об угрозах здравоохранению, планы готовности и реагирования и стратегию кризисного управления. Система быстрого реагирования (кодовые название «RAS-BICHAT»), функционирующая с июня 2002 года, уведом-

ляет об инцидентах, включая преднамеренные выбросы биологических и химических веществ, способных нанести ущерб;

– создать потенциал обнаружения и идентификации биологических и химических веществ, которые могут быть использованы в атаках. Обнаружение преднамеренных выбросов биологических веществ ложится главным образом и прежде всего на системы контроля государств-членов по мониторингу случаев инфекционных заболеваний. Государствам-членам предстояло разработать новые методы диагностики выбросов. Координация систем контроля на уровне ЕС проводится в соответствии с сентябрьским Решением 1998 года по надзору и контролю за инфекционными заболеваниями. Биологические вещества, которые могли использоваться террористами, стали предметом особой заботы на основе различных критериев. Кроме того, Регламент Совета (No 1334/2000) составил списки биологических и химических веществ, к которым применяются положения экспортного контроля.

Ввиду того, что во многих государствах-членах лабораторный потенциал оставлял желать лучшего, требовалось совместное использование ресурсов и помощь одних членов-государств другим.

– создать базу данных по медикаментам и медицинским услугам, определить условия доступа к лекарствам и врачебной помощи в случае атаки;
– разработать правила и разослать инструкции, касающиеся реагирования на атаки с медицинской точки зрения, координации акций ЕС, а также связей с третьими странами и международными организациями. Консультации в ЕС и между различными государствами показали незавершенность национальных планов реагирования на новые угрозы скрытого выброса химических и биологических веществ. Более того, Комиссия потребовала усилить работу по планированию

на случай чрезвычайных обстоятельств, а также применять в этих целях моделирование.

В феврале 2007 года Совет продлил мандат Комитета по безопасности здравоохранения на три года.

Наличие и накопление медикаментов

Биотеррористические атаки в США подчеркнули особую важность наличия медикаментов в ЕС и способность промышленности устранить все недостатки в их производстве и поставках. Для решения вопросов производства, хранения и распределения лекарств, которые могут использоваться в случае биотеррористической атаки, в декабре 2001 года была создана специальная группа в составе представителя Комиссии и фармацевтических предприятий.

Национальный резерв лекарств

В целях борьбы с биотеррористическими атаками, большинство государств создали, либо создают национальный матрезерв антибиотиков. Два крупнейших государства-члена предложили делиться резервами с другими государствами-членами. Но большинство из них не приняли предложение, и схема распределения больше не обсуждалась. Так как вирус оспы, ввиду его высокой способности заражения и фатального потенциала, считается подходящим для создания биологического оружия, была проведена оценка национальных запасов противоосповой вакцины. Оказалось, что большинство государств-членов уже приобрели или приобретают эту вакцину.

Ресурсы Евросоюза. На уровне Евросоюза, подчеркнула Комиссия, нет лекарственных запасов. Но вышеупомянутая группа и государства-члены подчеркнули необходимость создания запасов вакцин против оспы, а также антибиотиков и антивирусов в ЕС.

Что касается антибиотиков, то Комиссия предложила иметь достаточное их количество, чтобы покрыть по возможности большое количество потенциальных патогенов.

Кроме экономического аспекта, их запасы должны укрепить чувство безопасности среди европейских граждан. Но в тоже время, предупредила Комиссия, могут появиться трудности, касающиеся выбора антибиотиков внутри различных терапевтических классов и выбора окончательного лекарства.

Что касается вакцин против оспы, признавалось, что их запасы должны дополнять национальные запасы, но не замещать их. Следовало обеспечивать равный доступ и равенство для всех граждан ЕС.

Планируемые действия

В соответствии с программой безопасности здравоохранения был реализован ряд акций по укреплению сотрудничества по медикаментам. Комиссия подчеркнула, что производству и наличию вакцин против оспы будет уделяться постоянное внимание.

Научные исследования

В 2001 году по инициативе Комиссии была создана экспертная группа по противодействию эффекта биологического и химического терроризма, которая подготовила доклад об исследовательской деятельности в государствах-членах, на базе которого были выработаны различные рекомендации.

Борьба с биотерроризмом, подчеркнула Комиссия, может стать приоритетной темой в разделах «Науки о жизни, геномика и биотехнология для здравоохранения» и «Качество продовольствия и безопасность» в рамках 6-ой Рамочной Программы научных исследований.

Формирование многосекторального ответа

Профилактика террористических актов и реакция на их последствия требуют, помимо сферы здравоохранения, мобилизации акторов и ресурсов во многих секторах. Особое внимание Комиссия предложила уделять следующим секторам:

– продовольственная безопасность: ЕС имеет развитое законодательство, касающееся производства сельскохозяйственных продуктов и промышленного производства продуктов питания. Поэтому нет необходимости создавать новые системы, но следует приспособить имеющиеся механизмы для улучшения их функционирования с учетом угрозы биотерроризма;
– безопасность животных: как и в предыдущем случае, ЕС имеет прочную законодательную базу. Поэтому важно правильно использовать существующие механизмы, чтобы лучше учитывать угрозы биологического и химического терроризма;
– безопасность растений: этот аспект является частью цепочки управления продовольствием. Сообщество, подчеркнула Комиссия, уже располагает структурой по предотвращению злоупотребления в сфере защиты растений, в частности, по предотвращению или обнаружению непреднамеренного заражения;
– безопасность воды: совместная программа Совета и Комиссии, призвала государства-члены и Сообщество рассмотреть эффективность мер, касающихся безопасности и раннего обнаружения инфекционных агентов и токсинов в питьевой воде.

Международное сотрудничество

На заседании в Оттаве в ноябре 2001 года для выполнения совместного плана действий была создана Группа по глобальной безопасности здравоохранения. План предусматривал обмен информацией и опытом по готовности и реагированию на угрозы, сотрудничество лабораторий, проведение тренингов для сотрудников органов здравоохранения, а также развитие методов по кризисному управлению и коммуникациям.

Комиссия сотрудничает на двусторонней основе со Всемирной Организацией Здравоохранения (ВОЗ) по широкому кругу вопросов, касающихся борьбы с преднамеренными выбросами биологических и химических агентов.

Заседания Совета, Комиссии и НАТО способствовали обмену документами о деятельности, касающейся химических, биологических и радиологических веществ.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Commission Green Paper of 11 July 2007 on bio-preparedness [COM(2007) 399 final – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission of 28 November 2005 on strengthening coordination on generic preparedness planning for public health emergencies at EU level [COM(2005) 605 final – Not published in the Official Journal]. Communication from the Commission of 28 November 2001 entitled "Civil protection – State of preventive alert against possible emergencies" [COM(2001) 707 final – Not published in the Official Journal].

Decision No 2119/98/CE of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 setting up a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the Community [Official Journal L 268 of 03.10.1998][23].

Борьба с финансированием терроризма

Замораживание финансовых средств: список террористов и террористических группировок

Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism. (Общая Позиция Совета 2001/931/CFSP от 27 декабря 2001 о применении особых мер в борьбе с терроризмом).

Чрезвычайный саммит Европейского Совета 21 сентября 2001 года определил терроризм как один из главных вызовов миру, а борьбу с ним одной из самых приоритетных целей Европейского союза. Цель Общей позиции – выполнение дополнительных мер к Резолюции Совета Безопасности ООН 1373(2001). Общая Позиция установила

[23] Решение вступило в силу 03.10.1998.

список лиц, групп и организаций, вовлеченных в террористическую деятельность, чьи денежные средства и другие финансовые активы следовало заморозить в рамках борьбы с финансированием терроризма.

Дефиниции

Общая Позиция Совета ЕС дает определение нескольких важных терминов:

«Лица, группы и организации, вовлеченные в террористическую деятельность» обозначают лица, группы и организации, о которых имеется достоверная информация, подтверждающая, что они совершили, пытаются совершить или содействуют совершению террористических актов.

В свою очередь, «террористические акты» определяются как преднамеренные действия, которые могут нанести серьезный ущерб государству или международной организации посредством угроз населению, принуждением различных видов, дестабилизацией или разрушением основных политических, конституционных, экономических или социальных структур. Список террористических актов включает:

- покушение на жизнь людей или их здоровье;
- похищение людей или взятие в заложники;
- значительное разрушение общественных или частных учреждений, включая информационные системы;
- захват средств общественного транспорта, таких как воздушные и морские суда;
- производство, владение, приобретение, перевозка или использование оружия, взрывчатых веществ или ядерного, биологического, химического оружия;
- выброс опасных веществ, поджоги, взрывы или затопление;
- препятствование или прекращение подачи воды, электроэнергии или любых других важных ресурсов;
- руководство или участие в деятельности террористической группы, включая финансирование его деятельности или обеспечение материальными ресурсами.

Угроза совершения любого из этих преступных деяний также может расцениваться как террористическое преступление.

Общая Позиция определяет «террористическую группу» как структурированную группу людей, действующих сообща для совершения террористических актов, независимо от ее состава и уровня развития структуры.

Список организаций, причастных к террористической деятельности

Соответствующий список был составлен на основе расследований компетентных судебных и полицейских органов стран-участниц; данный список может пополняться новой информацией и пересматриваться каждые 6 месяцев по мере поступления новых данных. Список включает «ЭТА» (баскская террористическая организация), «IRA» (Ирландская Республиканская Армия), «GRAPO» (Группа антифашистского сопротивления 1 октября), «HAMAS» (террористическое крыло Организации Палестинского Исламского Джихада) и другие революционно настроенные группы, а также имена членов данных группировок.

Усама Бен Ладен, лица и группы, взаимодействующие с ним, не вошли в данный список, поскольку они упомянуты в Общей Позиции Совета 2002/402/CFSP от 27 мая 2002 г., касающейся ограничительных мер против Усамы Бен Ладена, участников организаций Аль-Кайеды и Талибан, а также других лиц, групп, предприятий и организаций, сотрудничающих с ними. Меры данной Общей Позиции были реализованы на основании Регламента (EC) No 881/2002, принятого в тот же день.

Меры, которые должен предпринимать Евросоюз и государства-члены

Действующий в рамках своих полномочий Европейский Союз должен был заморозить денежные средства и другие финансовые активы лиц и групп из данного списка и гарантировать, чтобы они не получили доступа к эти средствам.

Посредством сотрудничества полиций и судов, страны-участницы должны оказывать друг другу содействие в предотвращении террористических актов и борьбе с ними. В целях расследования преступлений, преследования лиц и организаций, включенных в данный список, страны-участницы могут в полной мере пользоваться полномочиями, предоставленными нормативными актами Европейского Союза и в соответствии с любым другими двусторонними или международными соглашениями.

Аналогично Регламенту 2580/2001/ЕС о реализации мер Общей Позиции, Общая Позиция Совета 2001/931/CFSP от 27 декабря 2001 года о борьбе с терроризмом предусматривает замораживание финансовых средств и других активов, экономических ресурсов лиц и групп, содействующих, пытающихся совершить террористические акты или совершивших такие акты на территории государств-членов.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism [Official Journal L344 of 28.12.2001];

Council Decision 2003/48/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences [Official Journal L 253 of 29 September 2005.]; (Решение Совета 2003/48/JHA от 20 сентября 2005 г. об обмене информацией и сотрудничестве в отношении террористических преступлений (Официальный журнал L 253 от 29 Сентября 2005 года).

Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Osama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan [Official

Journal L 139 of 29.5.2002]; Регламент Совета No 881/2002 от 27 мая 2002 года, устанавливающий конкретные специфические ограничительные меры, направленные против конкретных лиц и организаций, сотрудничающих с Усама Бен Ладеном, сетью Аль-Кайеды и организации Талибан, и отменяющий Регламент Совета No 467/2001, запрещающий экспорт определенных товаров и услуг в Афганистан, усиление запретов на полеты и расширение замораживания денежных средств и других финансовых источников в отношении афганской организации Талибан. [Официальный журнал L 139 от 29.5.2002].

Борьба с финансированием терроризма

Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism[24]. (Регламент Совета № 2580/2001 от 27 декабря 2001 о специфических ограничительных мерах, направленных против конкретных лиц и организаций с целью борьбы с терроризмом).

Данный Регламент дополняет административные и судебные процедуры, касающиеся террористических организаций в Европейском Союзе и в третьих странах. Тем не менее, положения Регламента не распространяются на лица и группы, упомянутые в Резолюциях Совета Безопасности ООН 1267 (1999) и 1390 (2002), реализованные Регламентом Совета № 881/2002 о замораживании финансовых средств определенных лиц и организаций, сотрудничающих с сетью Аль-Кайеды. Цель настоящего Регламента - предотвращение и запрещение финансирования террористических актов, то есть международных преступлений, способных по своему характеру нанести ущерб стране, когда они совершаются с целью устрашения населения, дестабилизации государства и т. д.

Статья 1-я Регламента перечисляет финансовые

[24] Вступил в силу 28.12.2001.

средства в широком смысле этого слова. К ним относятся экономические ресурсы, различные активы, страховки, займы, гарантии и обязательства. Эти финансовые средства не должны прямо или косвенно быть доступны и использоваться ради достижения выгоды определенными физическими и юридическими лицами, перечень которых приведен. Список составлен Советом, действующим единогласно на основе Общей Позиции 2001/931/CFSP. Денежные средства подлежат замораживанию, если они принадлежат лицам, названным в списке. Подобно Общей Позиции, Решения Совета всегда содержат консолидированный список, а не только поправки к предыдущему списку. Банки и другие финансовые учреждения, все физические и юридические лица на территории государств-членов обязаны предоставлять любую информацию, которая отвечает требованиям Регламента при соблюдении конфиденциальности и профессиональных секретов.

Статьи 5-я и 6-я предусматривают изъятия из Регламента, которые не применяются в отношении процентов по замороженным счетам. Власти государств-членов, перечисленные в Приложении к Регламенту, уполномочены:

– использовать замороженные финансовые средства для удовлетворения человеческих потребностей физических лиц, включенных в вышеупомянутый список или члена его семьи;
– оплачивать налоги, обязательные страховые премии и коммунальные услуги, такие как водо- и газоснабжение;
– размораживать финансовые средства или другие активы или предоставлять финансовые услуги лицам для защиты финансовых интересов Сообщества, которое включает интересы его граждан и постоянных жителей.

Согласно Регламенту, государства-члены должны были самостоятельно определить санкции, которые следовало

применять в случае нарушений Регламента, положения которого действуют не только на территории Европейского Союза, но и на борту любого воздушного или морского судна, находящегося под юрисдикцией государства-члена в отношении их граждан, любого юридического лица или организации, учрежденной в соответствии с законодательством государства-члена, или занимающейся предпринимательской деятельностью в Европейском Сообществе.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan.

Борьба с финансированием терроризма: усиление координации и большей прозрачности деятельности некоммерческого сектора

Commission Communication to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 28 November 2005 – The prevention of and fight against terrorism financing through enhanced national level coordination and greater transparency of the non-profit sector [COM(2005) 620 final – Official Journal C 122 of 23 May 2006]. (Сообщение Комиссии Совету, Европейскому Парламенту и Европейскому Экономическому и Социальному Комитету от 28 ноября 2005 года – Предотвращение финансирования терроризма и борьба с ним посредством усиления координации деятельности на национальном уровне и большей прозрачности некоммерческого сектора [COM(2005) 620 final – Official Journal C 122 of 23 May 2006]).

Это Сообщение развивает положения предыдущих документов и анализирует недостатки в борьбе с финансированием терроризма, включая:

– проблемы координации деятельности структур национального уровня, причастных к борьбе с терроризмом – различные министерства, департаменты и другие компетентные органы;
– уязвимость некоммерческого сектора в контексте финансирования терроризма и других злоупотреблений уголовного характера.

В приложении к Сообщению Комиссия рекомендовала формат Кодекса поведения неправительственных организаций с точки зрения повышения прозрачности их деятельности и снижения риска злоупотреблений.

Координации деятельности национальных структур

Важными публичными органами в противодействии финансированию терроризма являются министерства финансов, юстиции, внутренних дел и иностранных дел, государственное Казначейство, финансовая разведывательная служба, финансовая полиция, прокуратура, таможенные и налоговые органы, разведывательные службы, органы финансового контроля и Центральный Банк.

На основе анализа «лучших практик» горизонтального уровня по координации деятельности компетентных органов, Комиссия внесла ряд предложений:

– создать национальную структуру, в которую вошли бы представители всех органов, ответственных за реализацию Плана совместных антитеррористических акций, способную определить все риски и угрозы и проводить свои заседания для анализа результатов расследования;
– учредить во всех государствах-членах национальную

систему, которая связала бы финансовые разведки и информационные структуры с акторами общественного сектора.
– установить минимальные нормы по сбору, анализу и обработке необходимой информации;

В части координации деятельности акторов предлагались следующие меры:

– усилить взаимное сотрудничество посредством более эффективных и быстрых коммуникационных систем, откомандирования сотрудников в подразделения финансовой разведки или создания спецподразделения в рамках финразведки для борьбы с финансированием терроризма;
– использовать данные идентификации в целях установления имеющих отношение к террористической деятельности трансакций;
– повысить осознание проблем среди пользователей финансовых услуг.

Наконец, Еврокомиссия предложила уделить внимание координации деятельности публичных органов и финансовых институтов, которые часто обладают важной информацией, относящейся к общественным органам.

Такую координацию предлагалось осуществлять посредством таких мер как создание национального регистра банковских счетов клиентов для быстрой идентификации подозрительных финансовых средств и счетов, что позволило бы компетентным органам установить, находится ли данное лицо под следствием, имеет ли банковский счет, а также какого рода сделки осуществлялись через эти счета.

Кодекс поведения неправительственных организаций в контексте противодействия финансированию терроризма

Еврокомиссия подчеркнула, что некоммерческий сектор выполняет жизненно важные для граждан Европейского

союза задачи. Тем не менее, есть данные, что этот сектор используется и террористическими организациями для финансирования своей преступной деятельности. В ряде случаев применялись административные меры замораживания, чтобы предотвратить присвоение и получение денежных сумм под прикрытием некоммерческих организаций.

Декларация Совета ЕС 13 июня 2005 года, принятая вследствие террористического акта в Лондоне, содержала призыв разработать кодекс поведения в целях предотвращения злоупотреблений благотворительностью со стороны террористов. Этот Кодекс должен защитить неправительственные организации от злоупотреблений в криминальных целях, в то же время не препятствуя деятельности благотворителей.

Комиссия рекомендовала найти способы минимизировать риск злоупотреблений, не затрудняя деятельность НПО. Следовало позаботиться о том, чтобы не навредить репутации подавляющего числа НПО, действующих на законном основании на национальном, европейском и международном уровне.

Еврокомиссия рекомендовала государствам-членам поощрять НПО повысить транспарентность и отчетность своей повседневной деятельности и управления. Каждое государство-член должно обеспечить контроль за деятельностью неправительственного сектора. Такой контроль следовало поручить либо одному публичному органу, либо уже функционирующим властям.

Органам надзора за деятельностью НПО предстояло:

– разработать общедоступную систему регистрации всех неправительственных организаций, функционирующих на территории государства-члена и стремящихся использовать в своих интересах льготное налогообложение, право на фаундрайзинг и доступ к грантам общественного сектора;

– разработать инструкцию для НПО по финансовой прозрачности.

Государства-члены должны учитывать тот факт, что регистрация, усиление прозрачности и стандартов отчетности подтверждают легальный статус НПО, а также помогают им получить и поддерживать доверие к некоммерческой деятельности со стороны общественности. Более того, необходимо было поощрять частные органы мониторинга и некоммерческие организации получать необходимые сертификаты.

Что касается расследования злоупотреблений со стороны НПО, то сотрудничество и/или обмен информацией следовало организовать:

– на **национальном уровне,** если возможно компетентный орган, ответственный контролировать деятельность НПО с участием налоговой службы, финразведки и правоохранительных органов;
– на **европейском/международном** уровне сеть контактных пунктов правоохранительных органов, уполномоченных проводить необходимые экспертизы.

Комиссия подчеркнула важность получения государствами-членами и НПО информации о способах злоупотреблений в уголовных целях со стороны НПО. Предлагалось поощрять НПО оценивать лучшую практику. Все НПО, удовлетворяющие требованиям регистрации и отчетности деятельности, могли получить привилегированный налоговый статус, общественные гранты и право на фаундрайзинг. Государствам-членам надлежало рассмотреть полезность инициативы повысить понимание неправительственными организациями обсуждаемых проблем.

В свою очередь, НПО должны:

– выполнять свою миссию, используя соответствующие финансовые средства;
– предоставить документ, характеризующий организацию; держать его в своем офисе, отсылать документ в органы регистрации и своевременно обновлять;

– выполнять бухгалтерские требования, ежегодно предоставлять финансовый отчет о расходах и доходах. Все документы должны храниться, по крайней мере, 5 лет в зарегистрированном офисе НПО. К небольшим НПО должен предъявляться упрощенный учет бухгалтерии и отчетности;
– использовать официальные каналы денежных переводов для всех трансакций всякий раз, когда есть возможность использовать формальные финансовые системы, хранить полные и точные аудиторские отчеты, касающиеся средств, переведенных за пределы их юрисдикции и/или страны;
– проверять личность и добросовестность бенефициария и других НПО, между которыми существуют прямые связи.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Commission Communication to the Council and the European Parliament of 20 October 2004: Prevention of and the fight against terrorist financing through measures to improve the exchange of information, to strengthen transparency and enhance the traceability of financial transactions [COM(2004) 700 – Official Journal C 14 of 20 January 2005].

Борьба с финансированием терроризма: обмен информацией, прозрачность и прослеживание финансовых сделок

Commission Communication to the Council and the European Parliament of 20 October 2004: Prevention of and the fight against terrorist financing through measures to improve the exchange of information, to strengthen transparency and enhance the traceability of financial transactions [COM(2004) 700 – Official Journal C 14 of 20 January2005]. (Сообщение Европейской Комиссии Совету и Европарламенту от 20 октября 2004 г. «Профилактике и борьба с финансированием терроризма путем улучшения обмена информацией, уси-

ления прозрачности и отслеживания финансовых сделок. [COM(2004) 700 – Official Journal C 14 of 20 January 2005]).

В Декларации о борьбе с терроризмом от 29 марта 2004 года Европейский Совет обязал государства-члены сделать все возможное, чтобы уменьшить доступ террористов к финансовым и другим экономическим ресурсам. Настоящее Сообщение анализирует дальнейшие меры, которые могут эффективно противодействовать финансированию террористов. Для того, чтобы спонсоры террористов работали во враждебном окружении, констатировала Комиссия, ЕС должен не только применять методы борьбы с отмыванием денег для определения источников финансирования, но и реализовать дополнительные меры.

Одна из таких мер – бóльшая прозрачность финансовых сделок и законных вкладов, что усложнит получение денежных средств террористами. Кроме того, отслеживание финансовых и других сделок является эффективным средством определения местонахождения террористов и их спонсоров. Евросоюз должен поощрять усиление сотрудничества и обмен информацией на национальном, европейском и международном уровне всех компетентных органов, а также между компетентными органами и частным сектором.

Обмен и анализ информации

Что касается обмена информацией между компетентными органами, подчеркнула Комиссия, то необходимо обеспечить сотрудничество фискальных органов, органов финансового надзора, департаментов юстиции, разведывательного сообщества, правоохранительных органов и структур, имеющих право административного замораживания вкладов. Все причастные структуры, включая Европол и Евроюст, должны обмениваться информацией о террористических преступлениях, что предусматривал проект Решение Совета COM(2004) 221.

Сеть NET подразделений финансовой разведки, основанная государствами-членами и Европейской комиссией, должна стать важным элементом содействия обмену разведывательными данными. Совместные следственные бригады должны принимать большее участие в трансграничных расследованиях финансирования террористов.

Важную роль в борьбе с финансированием террористов, отметила Комиссия, играет также сотрудничество между государственными органами и частным сектором. Возможные средства обеспечения обмена информацией между ними откроет органам финразведки доступ к базам данных, контролируемых финансовым сообществом. Рекомендовалось установить контакты на высоком уровне между правоохранительными органами, специализирующимися по борьбе с терроризмом, и представителями частного сектора.

Отслеживание финансовых трансакций

Чтобы отследить путь денежных средств к лицам, обеспечивающим финансы и далее к террористическим группам, Комиссия рекомендовала:

– отдать приоритет финансовому расследованию, если необходимо, содействуя становлению и развитию национальных органов, правомочных идентифицировать, отслеживать, замораживать и конфисковать активы террористов (и других криминальных элементов), что потребует фискальных, правовых и других знаний и навыков;
– реализовать положения Регламента, касающихся информации о плательщиках и переводов денежных средств;
– повысить прозрачность сделок, заключаемых вне формальной финансовой системы, например, оплата наличными, используя положения Регламента о пресечении отмывания денег путем таможенного сотрудничества и другими мерами;
– улучшить идентификацию личности клиентов на осно-

ве общих минимальных стандартов передачи данных финансовым институтам или с помощью электронной базы данных паспортов ЕС для правоохранительных органов и частного сектора.

Прозрачность законных вкладов и некоммерческий сектор

Отсутствие международных стандартов в ключевых механизмах, используемых в глобальных финансовых сделках, включая международные бизнес-компании, тресты и оффшорные зоны, подчеркнула Еврокомиссия, создает ситуацию финансовой непрозрачности, выгодной для спонсоров терроризма. Этот вывод касается и некоммерческого сектора. Введение механизмов дисквалификации лиц и фирм, признанных виновными в связях с терроризмом или организованной преступностью, могло бы пролить свет на противозаконное использование частного сектора.

Горизонтальные действия

По мнению Комиссии, вклад в борьбу с финансированием терроризма могут внести и другие инструменты, при условии их усовершенствования, например:

- Позиция Совета ЕС 2001/931/CFSP и Регламент Совета ЕС №2580/2001, которые разрешают замораживание счетов террористов;
- использование Европейского полицейского колледжа, который обеспечивает соответствующую подготовку специалистов в области финансовых расследований;
- инициативы, поддерживающие антитеррористические исследования;
- внешние акции ЕС, направленные на ликвидацию налоговых «убежищ».

Документы, относящиеся к данной проблеме.

Commission Communication to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – "The

prevention of and fight against terrorist financing through enhanced national-level coordination and greater transparency of the non-profit sector" [COM(2005) 620 final – Official Journal C 122 of 23 May 2006];

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 – "Prevention, preparedness and response to terrorist attacks" [COM(2004) 698 final – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 – "Preparedness and consequence management in the fight against terrorism" [COM(2004) 701 final – Not published in the Official Journal][25]*.*

Communication from the Commission of 20 October 2004 – "Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism" [COM(2004) 702 final – Not published in the Official Journal].

Информация о лицах, осуществляющих трансфер денежных средств

Regulation (EC) No 1781/2006 of the European Parliament and of the Council dated 15 November 2006 on information on the payer accompanying transfers of funds[26]**. (Регламент № 1781/2006 от 15 ноября 2006 года Европейского парламента и Совета ЕС о лицах, осуществляющих трансфер денежных средств).**

Настоящий Регламент заложил правила, регулирующие прозрачность трансфера денежных средств. Эти правила применяются ко всем провайдерам платежных услуг – участников платежной сети. Регламент также преследует цель ввести в законодательство Сообщества специальные рекомендации, касающиеся трансферов, международного органа по противодействию отмывания

[25] Вступил в силу 1.01.2007 г.

[26] Вступил в силу 1.01.2007 г.

денежных средств и борьбе с финансированием терроризма.

Регламент не затрагивает трансфер средств, являющихся результатом коммерческой сделки, с использованием кредитной или дебиторной карты или другого аналогичного платежного инструмента, поскольку уникальный идентификационный номер позволяет установить лицо, совершающее денежный перевод, а бенифициарий имеет соглашение с провайдером платежных услуг, что позволяет оплачивать поставки товаров и услуг.

Кроме того, на аналогичных условиях Регламент не применяется к переводам средств через мобильный телефон, другое цифровое устройство или с использованием информационных технологий, когда выплаты производятся через почту.

К тому же положения Регламента не применяются к переводам, если плательщик и получатель трансфера являются провайдерами платежных услуг и выступают от своего имени.

Согласно Регламенту, провайдер платежных услуг обязан при трансфере денежных средств обеспечить полную, точную и всестороннюю информацию о плательщике. Каждый провайдер должен гарантировать, чтобы вся информация о плательщике, которая сопровождает трансфер денежных средств, передавалась и хранилась в должной форме.

В свою очередь провайдер плательщика должен сообщать органам, ответственным за борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, обо всех подозрительных трансакциях. Провайдер получателя денежных средств должен отметить недостаточность информации о плательщике при трансфере и принять меры по исправлению ситуации (отказ в трансфере или запрос дополнительной информации). Таким образом, будет устранена анонимность плательщика.

Следовательно, имя, адрес и номер счета лица, отдавшего распоряжение о платеже, должны всегда сопровождать трансфер. Доступ к этой информации будет гарантирован компетентным органам исключительно в целях предотвращения, расследования, обнаружения и преследования отмывания денег или борьбы с финансированием терроризма.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council on 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing [Official Journal L 309 of 25.11.2005].

Commission Communication to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - The prevention of and fight against terrorist financing through enhanced national high-level coordination and greater transparency of the non-profit sector COM(2005) 620 final – Official Journal C 122, 23.5.2006].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 on the prevention of and the fight against terrorist financing through measures to improve the exchange of information, to strengthen transparency and to enhance the traceability of financial transactions COM(2004) 700 final – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 – Prevention, preparedness and response to terrorist attacks COM(2004) 698 final – Not published in the Official Journal].

Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism [Official Journal L 344 of 28.12.2001].

Directive 97/5/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 on cross-border credit transfers [Official Journal L 43 of 14.2.1997].

Профилактика использования финансовой системы в целях отмывания денег и финансирования терроризма

Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing. (Директива 2005/60 ЕС Европейского парламента и Совета от 26 октября 2005 года о профилактике использования финансовой системы в целях отмывания денег и финансирования терроризма)[27].

Дефиниция понятий "отмывание денег" и финансирование терроризма

Настоящая директива определяет отмывание денег как умышленное деяние, направленное на:

- конверсию или трансфер собственности, полученной в результате преступной деятельности или участия в ней, в целях сокрытия или прикрытия незаконного происхождения такой собственности;
- оказание помощи любому лицу, причастному к отмыванию денег, в целях его уклонения от правовых последствий своих действий;
- сокрытие или маскировка подлинного характера и источника происхождения собственности, ее нахождения и перемещения, а также прав в отношении собственности или собственника;
- приобретение, обладание или использование собственности, если на момент приобретения этой собственности было очевидно ее криминальное происхождение.

Лицо, умышленно совершающее такие действия, должно знать, что собственность приобретена в результате преступной деятельности. Знание, намерение или цель приобретения такой собственности можно вывести из

[27] Вступило в силу 15.12. 2005 г.

объективных фактических обстоятельств. Положения директивы охватывают также соучастие в совершении, попытку совершения, помощь, подстрекательство, консультирование и содействие совершению вышеупомянутных действий. Отмывание денег, подчеркивается в директиве, должно рассматриваться в качестве такого деяния даже в том случае, если оно осуществлялось на территории другого государства-члена или третьей страны.

Под финансированием терроризма директива понимает предоставление или сбор денежных средств любым способом – прямым или косвенным – с намерением их использования или пониманием того, что они будут использованы полностью или частично для осуществления любых преступлений, предусмотренных статьями 1-4 рамочного решения Совета 2002/475/JHA of 13 June 2002 о борьбе с терроризмом, включая захват заложников, руководство террористической группой и т.д.

Обязанность профессионалов, занятых в правовой сфере, проявлять бдительность в отношении своих клиентов

Положения директивы применяются ко всем кредитно-финансовым учреждениям, физическим и юридическим лицам, аудиторам, налоговым советникам, нотариусам и т.д. Эти учреждения и лица обязаны проявлять бдительность к своим клиентам в следующих случаях:

- при установлении деловых отношений;
- при осуществлении время от времени трансакций, сумма которых составляет 15 тысяч евро и выше;
- при подозрении в отмывании денег или финансировании терроризма, независимо от суммы перевода;
- при возникновении сомнений относительно точности или соответствия ранее предоставленных клиентами идентификационных данных.

Меры бдительности включают идентификацию клиента, проверку его личности и предоставленной им информации, касающейся цели и истинного намерения деловых

отношений, а также, при необходимости, идентификацию и проверку личности реципиента и т.д. Характер мер определяется многими факторами, в частности, деловыми отношениями. Государства-члены могут разрешить вышеназванным учреждениям и лицам (для выполнения их обязанностей) прибегнуть к помощи третьей стороны.

В случае высокого риска отмывания денег или финансирования терроризма, лица и учреждения, на которые распространяются положения директивы, обязаны проявлять повышенную бдительность, т.е. принимать дополнительные меры, в частности, в отношении трансграничных связей клиента с учреждениями третьих стран, оценки потенциала третьих стран в борьбе с финансированием терроризма и т.д. Наконец, кредитные и другие финансовые институты не вправе открывать анонимные счета и пользоваться анонимным балансом.

Создание подразделений финансовой разведки государств-членов

Каждое государство-член обязано создать подразделение финансовой разведки в статусе центрального национального органа. Он должен отвечать за прием, запрос, анализ и предоставление компетентным властям информации, касающейся потенциала отмывания денег или потенциального финансирования терроризма. Для выполнения своих задач подразделения финразведки должны иметь необходимые ресурсы, а государства-члены обазаны обеспечить этим подразделениям доступ к необходимой им финансовой, административной и правоохранительной информации.

Вышеназванные учреждения и лица обязаны как можно скорее информировать органы финразведки о том, что они знают, подозревают или имеют серьезные основания подозревать клиентов в отмывании или попытке отмывания денег, либо в фининсировании или попытке финансирования терроризма. По запросу органов финразведки они обязаны предоставить всю необходимую информацию в соответствии с законодательством.

В случае подозрений об отмывании денег или финансирования терроризма, вышеназванные учреждения и лица обязаны воздержаться от осуществления трансакций вплоть до соответствующего информирования органов финразведки. Но в соответствии с директивой, государства-члены вправе самостоятельно решить вопрос об обязанности независимых юристов, нотариусов, аудиторов и т.д. передать органам финразведки информацию, полученную от одного из своих клиентов в ходе выяснения его правового положения или при выполнении своих задач по защите и представительству своих клиентов и т.д.

Несомненно, что полученная органам финразведки информация не может быть передана клиенту или любому другому третьему лицу, исключая правоохранительные цели. Вышеназванные учреждения и лица должны хранить документы и другие свидетельства, по крайней мере, в течение пяти лет после окончания деловых отношений с клиентами или проведения трансакций. Еврокомиссия обязывалась оказывать содействие координации деятельности органов финразведки государств-членов.

Ожидалось, что вышеназванные учреждения и лица предпримут соответствующие меры и процедуры в отношении клиентов, передачи информации, ведения необходимого учета и записей и т.д. В директиве также подчеркивалась их обязанность гарантировать знание необходимых правил и положений со стороны соответствующих работодателей.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of "politically exposed person" and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for examption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis [Official Journal L 214, 4.8.2006].

РАЗДЕЛ IV

ЗАЩИТА ОТ ТЕРРОРИЗМА

Новые функции Шенгенской информационной системы в борьбе с терроризмом

Council Regulation (EC) of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, in particular in the fight against terrorism. (871/2004 Регламент Совета (ЕС) от 29 апреля 2004 года о придании ряда новых функций Шенгенской информационной системе, в частности в борьбе с терроризмом[28]).

Council Decision 2005/211/JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, in particular in the fight against terrorism. (Решение Совета 2005/211/JHA от 24 февраля 2005 года о придании некоторых новых функций Шенгенской информационной системе, в частности, в борьбе с терроризмом[29]).

На саммите Европейского Совета в Лакене, государства-члены обязались усилить сотрудничество между ведомствами, специализирующимися в области борьбы с терроризмом и выработать общую дефиницию террористических преступлений (см. пункт 17 «Заключений»). В июне 2002 года Совет принял рамочное решение по гармонизации нормативных положений, устанавливающих минимальные правила на европейском уровне в отношении признаков преступлений и наказаний в области борьбы с терроризмом. Кроме того, предстояло улучшить оперативный потенциал Шенгенской информационной системы в целях содействия эффективному сотрудничеству с другими учреждениями, такими, как Европол и Евроюст, которые получат доступ к ограниченной базе данных Шенгенской

[28] Вступил в силу 24.02.2005 г.

[29] Вступил в силу 24.02.2005 г.

информационной системы. Настоящие Регламент и Решение, принятые по инициативе Испании, были направлены на улучшение деятельности Шенгенской информационной системы за счет придачи ей новых функций как полезного инструмента в борьбе с нелегальной иммиграцией, преступностью и терроризмом. В настоящее время система позволяет компетентным органам государств-членов получать доступ к данным по определенным категориям лиц и предметов. Это имеет очень большое значение для пространства безопасности, свободы и правосудия, реализации свободы передвижения лиц (Раздел IV Договора о ЕС), а также для сотрудничества полиций и судов по уголовным делам (Раздел VI Договор о ЕС).

Статья 93-я Шенгенской конвенции 1990 года гласит, что целью информационной системы является поддержка общественного порядка и безопасности, в том числе национальной, а также применение положений, касающихся передвижения лиц в общем пространстве.

Поскольку некоторые положения Шенгенской конвенции 1990 года преследуют обе цели, следовало внести поправки в договоры об учреждении Европейского сообщества и учреждении Европейского союза. Поправки в Шенгенский acquis следовало внести в форме:

- Регламента, основанного на статьях 62, 63 и 66 Договора о Европейском сообществе;
- Решения, основанного на статьях 30 (1) (а) и (б), 31 (а) и (б) и 34 (2) (с) Договора о Европейском Союзе.

Эти инициативы, констатировал Совет ЕС, не наносят ущерба будущему развитию Шенгенской информационной системы второго поколения (SIS-2), которая создается в целях расширения базы данных и обеспечения применения значительных инноваций в информационной технологии. Основные изменения, которые внесли Регламент и Решения касаются:

- доступа Европола и национальных членов Евроюста к базе данных Шенгенской информационной системы;

– расширения перечня пропавших объектов, для которых может быть введен сигнал тревоги – катера, самолеты, контейнера, виды на жительство, сертификат о регистрации и т.д., а также средства платежа.

Для того, чтобы предоставить органам, ответственным за обмен дополнительной информацией, соответствующую правовую базу и установить расширенные правила обмена данными между ними, вносятся поправки, предусматривающие:

– доступ к SIS национальных судебных органов, ответственных за расследование и наказание преступлений;
– обязательства государств-членов регистрировать все передачи персональных данных (вместо нынешнего правила, требующего регистрации одного из десяти данных) и продлить сроки их хранения до трех лет;
– определение общей правовой основы функционирования SIRENE.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Decision 2005/451/JHA of 13 June 2005 fixing the date of application of certain provisions of Regulation (EC) concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism [Official Journal L 158 of 21.6.2005].

Council Decision 2005/719/JHA of 12 October 2005 fixing the date of application of certain provisions of Decision 2005/211/JHA concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism [Official Journal L 271 of 15.10.2005].

Council Decision 2005/727/JHA of 12 October 2005 fixing the date of application of certain provisions of Decision 2005/211/JHA concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including the fight against terrorism [Official Journal L 273 of 19.10.2005].

Council Decision 2005/728/JHA of 12 October 2005 fixing the date

of application of certain provisions of Regulation (EC) concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism [Official Journal L 273 of 19.10.2005].

Decision 2005/719/JHA lays down that the provision of Regulation (EC) on the retention of data applies from 15 October 2005.

Decision 2005/727/JHA lays down that the provision of Regulation (EC) on the recording in the national section of the Schengen Information System of the transmission of personal data applies from 15 October 2005.

Decision 2005/728/JHA lays down that the provision of Regulation (EC) on the recording in the national section of the Schengen Information System of the transmission of personal data enters into force on 1 January 2006.

Права жертв преступлений

Commission communication of 28 May 1999 to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee "Crime victims in the European Union – standards and action" [COM (1999) 349 final, not published in the Official Journal]. (COM(1999) 349; (Сообщение Еврокомиссии от 28 мая 1999 года Европейскому парламенту, Совету, Экономическому и социальному комитету " Жертвы преступлений в Европейском союзе – стандарты и действия " [COM(1999) 349 final, не опубликовано в официальном журнале]).

План действий 1998 года по укреплению пространства, свободы, безопасности и правосудия предусматривал проведение сравнительного анализа схем компенсаций жертвам преступлений и оценку целесообразности акций Евросоюза в течение пяти лет. Но, по мнению Комиссии, проблема прав жертв имеет и другие аспекты. Численность лиц (граждан Евросоюза и граждан третьих стран) путешествующих, проживающих или обучающихся в государстве-члене, не являющегося страной

гражданства, и которые потенциально могут стать жертвами преступлений, постоянно возрастает. Настоящее Сообщение стало вкладом в дискуссию на саммите Европейского Совета в Тампере 15-16 октября 1999 года, посвященного проблемам пространства свободы, безопасности и правосудия.

Предотвращение виктилизации

Одним из основных способов в этом отношении является помещение информации в пунктах транспортной инфраструктуры (аэропорты, вокзалы, подземные станции). Некоторые государства-члены предоставляют специальные услуги для иностранцев – жертв преступлений. В целом, Комиссия выступает за обмен передовым опытом между государствами-членами и разработку методов подготовки персонала.

Помощь жертвам преступлений

Большинство государств-членов предлагают своего рода услуги первой помощи жертвам преступлений. Тем не менее, туристам требуется более широкий спектр услуг, чем местным жителям (например, языковая, социальная и психологическая поддержка). Помощь, как правило, оказывает полиция, социальные службы и неправительственные организации. Усилилось общеевропейское сотрудничество, разработана инструкция по правам жертв. Полиция играет важную роль, поскольку её служащие часто первыми устанавливают контакт с жертвой преступления. Но незнание языка и отсутствие информации, подчеркивается в Сообщении, могут привести к серьезным проблемам для жертв, особенно если они намерены подать жалобу или получить дополнительную помощь. Комиссия предложила ввести минимальные стандарты обращения с потерпевшими, чтобы им была доступна необходимая информация и, в случае необходимости, помощь. Это можно реализовать путем создания сети Европейского союза по предоставлению языковых, информационных и образовательных услуг, часто взаимосвязанных.

Статус жертв в уголовном процессе

Пострадавшим иностранцам сложно участвовать в процессе вдали от места своего проживания. Поэтому предлагался ряд решений, например, ускоренная процедура приема заявлений, поданных заранее из-за рубежа. Пострадавшие должны получить соответствующую помощь, чтобы следить за процессом и иметь право на защиту своей частной жизни. Предстояло в кратчайшие сроки ввести процедуру реституции похищенного имущества. В определенных случаях ускорить ход процесса и улучшить обработку жалоб могло бы создание системы посредничества.

Компенсация жертвам преступления

Этот аспект предлагалось рассмотреть в контексте реализации плана действий в сфере свободы, безопасности и правосудия. Чтобы уменьшить различия между государствами-членами, Комиссия предложила ратифицировать Европейскую конвенцию1983 года о компенсации жертвам насильственных преступлений (Совет Европы) и найти пути ускоренной компенсации. Предлагались и другие меры помощи потерпевшим в получении компенсации, а также развитие сотрудничества между государствами-членами с целью облегчить процедуру подачи искового заявления.

Общие вопросы

Сообщение определило взаимосвязанные основные проблемы, с которыми может столкнуться жертва: информация, подготовка персонала, с которым контактирует жертва, и язык. Комиссия намеревалась опросить туристов – жертв преступлений, выделить потенциальные проблемы, улучшить профессиональную подготовку сотрудников заинтересованных структур и обмен передовой практикой. Планировалось также предоставить информацию для жертв преступлений на различных языках и размещать ее на веб-сайте Еврокомиссии.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings [Official Journal L 82 of 22.03.2001].

Report from the Commission on the basis of Article 18 of the Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings [COM(2004) 54 final/2 – not published in the Official Journal.

Важные изменения в деятельности Фонда солидарности Евросоюза

Proposal for a European Parliament and Council Regulation of 6 April 2005 establishing the European Union Solidarity Fund [COM (2005) 108 final – Not published in the Official Journal]. (Проект Регламента, представленный Европейскому Парламенту и Совету от 6 апреля 2005 года об учреждении Фонда солидарности Евросоюза [COM(2005) 108 final – не опубликовано в официальном журнале]).

Регламент, предложенный Комиссией, направлен на то, что бы Евросоюз мог соответствующим образом реагировать на целый ряд крупных бедствий, включая чрезвычайные ситуации в общественном здравоохранении. Регламент должен был вступить в силу в январе 2007 года и заменить законодательство, регулирующее предыдущую деятельность Фонда солидарности Евросоюза. Фонду предстояло оказывать чрезвычайную финансовую помощь государствам-членам и тем странам, которые в тот момент вели переговоры о вступлении в Сообщество. Использование средств Фонда для оказания помощи странам, которые не являются (пока еще) государством-членом, регулируется специальным предложением Ниццкого Договора об экономическом и финансовом сотрудничестве с третьими странами.

Объемы помощи Фонда

ЕС обязывался оказывать финансовую помощь в тех случаях, когда масштабы ущерба, причиненного сти-

хийным бедствием, превысят возможности страны эффективно реагировать на ситуацию. Проект Регламента расширяет объем фонда помощи, которая до сих пор была ограничена природными катастрофами. Теперь Сообщество будет иметь возможность реагировать на промышленные и технологические катастрофы, чрезвычайные ситуации в здравоохранении и террористические акты. Масштабы стихийного бедствия будут определяться в соответствии:

- с количественным критерием, когда сумма непосредственного ущерба, по оценкам, составит 1 млрд. евро или больше (в 2007 году) или 0,5% от валового национального продукта пострадавшей страны (ВНП). Этот критерий охватывает больше случаев на право получения помощи от Фонда. Катастрофы, причинившие ущерб ниже этого порога, регионального и местного характера устраняются за счет средств государств-членов, хотя последние могут получить помощь из других фондов Сообщества;
- с политическим критерием, который позволит Комиссии воспользоваться ресурсами Фонда в чрезвычайных ситуациях, когда материальный ущерб не подпадает под требования помощи. Это особенно полезно при ликвидации последствий актов терроризма и эпидемий.

Наличие единого фонда в целях ликвидации таких крупномасштабных бедствий обеспечит максимально эффективную пользу.

Чрезвычайная помощь

Помощь Фонда предназначается для финансирования чрезвычайных мер органов власти или управления государств-членов. К таким мерам относятся:

- восстановление основных инфраструктур энергоснабжения, водоснабжения, канализации, телекоммуникаций, транспорта, учреждений здравоохранения и образования;

- оказание скорой медицинской помощи и защиты от крупной угрозы здоровью людей путем предоставления лекарств, медицинских препаратов и вакцин;
- предоставление жертвам бедствий временного жилья;
- создание системы по предупреждению чрезвычайных ситуаций;
- чрезвычайные акции по защите местной культуры и окружающей среды;
- чрезвычайные операции по очистке зоны бедствия;
- медицинская, психологическая и социальная помощь непосредственным жертвам терроризма и членам их семей.

Для того чтобы получить помощь, страны должны в определенный срок после катастрофы направить соответствующий запрос Европейской Комиссии. Комиссия определит объём помощи, который не должен превышать 50% от общей суммы расходов, и рекомендует бюджетным органам выделить необходимые средства. Эти средства могут выделяться после их поступления в бюджет Сообщества и реализации соглашения между страной бенефициарием и Комиссией.

Существует также механизм ускоренной помощи, с помощью которого до 5% от сметной суммы (не более 5 млн. евро) может быть выплачено на самые неотложные меры. Ежегодно до 1 июля Комиссия представляет отчет Парламенту и Совету о деятельности Фонда солидарности.

Защита важных объектов инфраструктуры

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Critical infrastructure protection in the fight against terrorism [COM (2004)702 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Европейской комиссии Совету ЕС и Европейскому парламенту: защита важных объектов инфраструктуры в рамках борьбы с терроризмом [COM(2004)702 final – Не опубликовано в Официальном журнале].

4 июня 2004 года Европейский Совет предложил Европейской комиссии и Высокому Представителю в сфере внешней политики и политики безопасности, подготовить общую стратегию по усилению защиты важных объектов инфраструктуры.

Настоящее Сообщение дает представление о деятельности Европейской комиссии по защите важных объектов инфраструктуры и рекомендовало дополнительные меры по усилению существующих инструментов защиты.

В Сообщении отмечается рост потенциала катастрофических террористических атак на важные объекты инфраструктуры. Последствия атаки на контрольные системы важных объектов инфраструктуры варьируются весьма широко. Общепризнанно, что успешные хакерские атаки могут привести к небольшому числу жертв, но в состоянии привести к потере жизненно важной инфраструктуры предоставления услуг. Например, удачная хакерская атака на систему управления телефонной сетью может лишить потребителей телефонных услуг. Атака на контрольную систему химических предприятий или предприятий по производству сжиженного газа может привести к значительным человеческим жертвам и крупному материальному ущербу.

Ущерб части инфраструктуры может привести к ущербу в других секторах, что провоцирует эффект каскада, согласно законам синергетики. Простым примером может служить атака на электрические предприятия, в результате чего прекращается подача электроэнергии; заводы по очистке сточных вод и водопроводные сооружения также понесут ущерб из-за остановки турбин и другого электрооборудования.

Комиссия подчеркнула, что важные объекты инфраструктуры могут находиться как в общественной, так и в частной собственности, но в любом случае публичный сектор выполняет фундаментальную роль в обеспечении безопасности.

Дефиниции и критерии определения важных объектов инфраструктуры

Важными объектами инфраструктуры, констатировала Еврокомиссия, являются физические сооружения и информационные системы, сети, сервисные службы, которые в случае повреждения или уничтожения, оказали бы серьезное влияние на здравоохранение, безопасность и экономическое благополучие граждан, а также на эффективность управления в государствах-членах Евросоюза.

К важным объектам инфраструктуры относятся:

- энергетические установки и сети;
- информационно-коммуникационные технологии;
- финансы (банковская система, ее безопасность и инвестиции);
- здравоохранение;
- запасы продовольствия;
- водоснабжение (дамбы, водохранилища, сети трубопроводов);
- транспорт (аэропорты, порты, терминалы, железные дороги, систе мы контроля дорожного движения и т.д.);
- производство, хранение и транспортировка опасных веществ (например, химических, биологических, радиологических и ядерных материалов);
- система государственного управления (т.е. учреждения инфраструктур, чрезвычайные службы, сооружения, информационные сети, главные национальные площади).

Комиссия рекомендовала применять три критерия идентификации потенциально важных объектов инфраструктуры: степень воздействия на географическое пространство, их масштаб и временную эффективность.

Государства-члены обязывались составить собственный список важных объектов инфраструктуры в соответствии с согласованной формулой ЕС и согласием организаций и лиц, ответственным за безопасность.

Что касается вопросов управления безопасностью, то прежде всего отмечалась невозможность защиты всей инфраструктуры от угрозы терактов. Но применяя средства управления рисками, внимание следовало уделять объектам и сферам, подверженным наибольшему риску. Управление безопасностью, как отмечала Комиссия, является продуктом принятия решений и деятельности по сокращению риска до определенного и приемлемого уровня приемлемой ценой.

Прогресс в защите важных объектов инфраструктуры на уровне Евросоюза

В дополнение к национальным мерам, Евросоюз принял ряд законодательных актов, устанавливающих минимальные стандарты защиты инфраструктуры в рамках различных политик Сообщества, в том числе в сфере транспорта, коммуникаций, энергетики, общественного здравоохранения и т.д.

Новым шагом по обеспечению коммуникациями, констатировала Комиссия, явилось учреждение Европейского агентства по безопасности информационных сетей. К тому же в секторах авиации и морской безопасности были созданы инспекционные службы для мониторинга реализации законодательства государств- членов по вопросам безопасности.

Европейская программа защиты важных объектов инфраструктуры

Еврокомиссия рекомендовала уделить особое внимание защите инфраструктур транснационального назначения. Предстояло создать Европейскую программу по защите важной инфраструктуры, где будут определены важные объекты инфраструктуры, проанализирована их уязвимость и взаимозависимость, решены необходимые вопросы защиты и готовности к возможным рискам. Эта программа предусматривала оказание помощи промышленному сектору по оценке террористической угрозы и

потенциальных последствий такой оценки. Правоохранительные органы государств-членов и программа гражданской обороны должны были обеспечить планирование своей деятельности.

Комиссия также рекомендовала как можно скорее учредить информационную сеть предупреждения объектов инфраструктуры, которая бы объединила специалистов государств-членов по защите уязвимой инфраструктуры. Эта сеть должна была содействовать Европейской комиссии в разработке Программы действий.

Таким образом, целью Европейской Программы и долгом Европейской Комиссии является обеспечение адекватного и унифицированного уровня защиты важной инфраструктуры, минимально допустимого ущерба и проверки работы системы быстрого реагирования на всей территории Евросоюза.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Proposal for a directive of the Council on the identification and designation of European Critical Infrastructure and the assessment of the need to improve their protection [COM(2006)787 – CNS(2006)276].

Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection [COM (2006)786 final].

Green Paper on a European programme for critical infrastructure protection [COM(2005)576 final].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004: "Prevention, preparedness and response to terrorist attacks" [COM(2004)698 final – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004: "Preparedness and consequence management in the fight against terrorism" [COM(2004)701 final – Not published in the Official Journal].

Европейская программа защиты важной инфраструктуры

Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection [COM (2006)786 final]. (Сообщение Комиссии Европейскому парламенту о Европейской программе защиты важной инфраструктуры COM(2006) 786 final).

В декабре 2005 года Совет министров юстиции и внутренних дел Евросоюза предложил Комиссии внести предложения относительно Европейской программы защиты важной инфраструктуры. Ответом Комиссии явилось настоящее Сообщение и проект Директивы об идентификации важных инфраструктур Сообщества с точки зрения улучшения их защиты. Сообщение установило принципы, процесс и инструменты реализации Европейской программы. Угрозы, на которые должна реагировать Программа, не ограничиваются проблемами терроризма, но охватывают также преступную деятельность, природные катаклизмы и другие инциденты.

Основная цель вышеупомянутой программы – повышение защиты важной инфраструктуры стран Евросоюза. Комиссия подчеркнула, что законодательная база Европейской Программы включает следующие элементы :

– процедуру идентификации важной инфраструктуры и общий подход к оценке необходимости улучшения ее защиты. Эту задачу выполнит Директива;
– меры по реализации Европейской Программы, включая её План действий, Европейскую сеть по предупреждению важных объектов инфраструктуры, учреждение экспертных групп, информационную поддержку и т.д.;
– поддержку государствам-членам в отношении важных объектов национальной инфраструктуры, которая может выборочно использоваться отдельным государством-членом Евросоюза;

– внешнее измерение проблемы;
– дополнительные финансовые меры, в частности, программу ЕС по «Предотвращению, готовности и управления последствиями терроризма и других связанных с этим рисков» на период 2007–2013 гг.

План действий Европейской программы по защите важных объектов инфраструктуры

План действий включает следующие важные направления деятельности:

– во-первых, учет стратегических аспектов Программы развития горизонтальных мер, применимых к деятельности структур по защите инфраструктуры;
– во-вторых, защита европейских важных инфраструктур, снижение их уязвимости;
– в-третьих, взаимодействие государств-членов по защите собственных объектов инфраструктуры.

Информационная сеть по предупреждению объектов инфраструктуры

Эту сеть предлагалось учредить на основе специального предложения Европейской комиссии в интересах обмена лучшей практикой и расширения основы для обмена сигналами тревоги в рамках системы Комиссии «Аргус».

Экспертные группы

При необходимости проведения экспертизы, Европейская комиссия может создать соответствующие экспертные группы на уровне Евросоюза для решения четко поставленных задач. В зависимости от характера объекта инфраструктуры, функции экспертов могут включать:

– содействие в идентификации уязвимости, взаимозависимости и лучшей практики;
– развитие мер по сокращению уязвимости;
– изучение отдельных инцидентов.

Информационное содействие Программе защиты важных структур

Еврокомиссия подчеркнула необходимость обмена информацией по программе защиты инфраструктуры, особенно по мерам их безопасности, системам защиты, изучения взаимозависимости, уязвимости объектов, угроз и оценки рисков между различными акторами.

В то же время следовало гарантировать, чтобы информация о собственности или личного характера не получила публичной огласки, а владение закрытой информацией имело надлежащий уровень безопасности, установленный государством-членом.

Определение взаимозависимости

Чтобы лучше оценить слабые места и угрозы важной инфраструктуре, следовало проанализировать и идентифицировать взаимозависимость географического и секторального характера.

Контактная группа по защите инфраструктур

Европейская комиссия планировала установить контактную группу для защиты важной инфраструктуры. Контактные пункты, создание которых предлагалось государствам-членам, должны были нести ответственность за координацию национальных программ защиты с другими государствами-членами, Советом ЕС и Европейской комиссией.

Защита важных объектов национальной инфраструктуры

Признавая то обстоятельство, что защита важнейших объектов инфраструктуры является обязанностью самих собственников, операторов и государств-членов, Европейская комиссия в то же время оказывает поддержку в этой сфере по просьбе членов Сообщества. Комиссия поощряет каждое из них разработать национальную программу защиты, включая:

– классификацию важных объектов национальной инфраструктуры, учитывая возможный эффект уничтожения какой-либо из них (географическая зона ущерба и серьезность последствий);
– идентификацию географической и секторальной взаимозависимости;
– планирование возможных инцидентов.

Внешнее измерение проблемы

Оно представляет собой важный аспект Европейской программы защиты объектов инфраструктуры. Взаимозависимость современных экономик означает, что разрушение или уничтожение отдельной инфраструктуры может иметь последствия для третьих стран и государств-членов ЕС. Поэтому так важно, подчеркнула Еврокомиссия, укреплять международное сотрудничество в этой сфере с помощью секторальных соглашений.

Сопутствующие финансовые меры

Европейская Программа защиты объектов инфраструктуры софинансируется программой Сообщества «Предотвращение, готовность и управление последствиями терроризма и других рисков для безопасности» на период 2007–2013 гг.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Council Decision of 12 February 2007 establishing, for the period 2007 to 2013, as part of the general programme "Security and Safeguarding Liberties", the specific programme "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security Related Risks" [2007/124/EC – Official Journal L 58 of 24.2.2007].

Proposal for a directive of the Council on the identification and designation of European Critical Infrastructures and the assessment of the need to improve their protection [COM(2006) 787 – CNS(2006)276].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Critical infrastructure protection in the fight against terrorism [COM(2004)702 final – Not published in the Official Journal].

Green Paper on a European programme for critical infrastructure protection [COM(2005) 576 final].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004: "Prevention, preparedness and response to terrorist attacks" [COM(2004)698 final – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004: "Preparedness and consequence management in the fight against terrorism" [COM(2004)701 final – Not published in the Official Journal].

РАЗДЕЛ V
СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ

Европейский ордер на арест

Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States[30]. (Рамочное решение Совета 2002/584/СЮВД от 13 июня 2002 г. о европейском ордере на арест и процедурах выдачи лиц между государствами-членами).

Саммит Европейского Совета в Тампере (октябрь 1999 г.) призвал государства-члены сделать принцип взаимного признания судебных решений краеугольным камнем пространства правопорядка Европейского союза. Европейский ордер на арест, предложенный Комиссией, заменил систему экстрадиции и установил, что судебные органы любого государства-члена обязаны признавать в силу самого факта и с минимальными формальностями, запрос о выдаче лица, предъявленный судебными органами другого государства-члена. К 1 июля 2004 г. рамочное решение заменило следующие документы:

[30] Вступил в силу 07.08.2002 г.

1. Европейскую Конвенцию об экстрадиции 1957 г. и Европейскую Конвенцию 1978 г. о борьбе с терроризмом в части, касающейся экстрадиции;
2. Соглашение двенадцати государств-членов ЕС от 26 мая 1989 г. об упрощении передачи запросов об экстрадиции;
3. Конвенцию 1995 г. об упрощенной процедуре экстрадиции;
4. Конвенцию об экстрадиции 1996 г.;
5. Соответствующие положения Шенгенского Соглашения 1990 г.

Тем не менее, государства-члены свободны применять и заключать двусторонние и многосторонние соглашения, поскольку такие соглашения помогут в дальнейшем упростить и облегчить процедуры выдачи лиц. Применение таких соглашений, подчеркнул Совет, не может повлиять на отношения с государствами-членами, не являющимися Стороной подобных соглашений.

Общие принципы

Рамочное решение определяет «европейский ордер на арест» как любое судебное решение одного государства-члена в отношении ареста или выдачи запрашиваемого лица, предъявляемое другому государству-члену в целях:

– проведения уголовного расследования;
– выполнения судебного приговора;
– содержания под стражей.

Ордер на арест применяется в следующих случаях:

– если окончательное наказание в виде лишения свободы или срок содержания под стражей составляет, по крайней мере, четыре месяца;
– если срок лишения свободы за преступление или содержания под стражей составит, по крайней мере, один год в запрашиваемом государстве.

Если наказание в запрашивающем государстве-члене предусматривает лишение свободы, по крайней мере, на

три года, то ордер на арест может быть выдан в отношении следующих преступных деяний: терроризм, торговля людьми, коррупция, участие в преступной организации, фальшивомонетничество, убийство, расизм и ксенофобия, изнасилование, торговля угнанными автомобилями, мошенничество, в том числе затрагивающее финансовые интересы Сообщества.

В отношении преступных деяний, помимо упомянутых выше, выдача возможна в том случае, если они признаются преступлением в соответствии с законодательством запрашиваемого государства-члена.

Государства назначают компетентные (запрашивающие и запрашиваемые) судебные органы, о чем соответственно информируют Генеральный Секретариат Совета ЕС. Они могут также определить центральный орган, ответственный за помощь судебным органам (административная поддержка, переводы и т.д.).

Установлено, что европейский ордер на арест должен содержать информацию о личности лица, запрашивающем судебном органе, окончательном судебном приговоре, характере преступления и т.д.

Процедуры выдачи

Как правило, запрашивающий орган передает европейский ордер на арест непосредственно запрашиваемому судебному органу. Предусмотрено сотрудничество с Шенгенской информационной системой и Интерполом. Если орган запрашиваемого государства-члена неизвестен, то запрашивающее государство должно получить помощь от Европейской информационной сети по правосудию.

Все государства-члены могут принимать соответствующие и соразмерные меры в отношении запрашиваемого лица. В случае ареста лица, его должны ознакомить с содержанием ордера на арест и правом воспользоваться услугами адвоката и переводчика.

Во всех случаях запрашиваемый орган может принять решение о содержании лица под стражей, либо освободить его/ее на определенных условиях.

Вынося решение, запрашиваемый орган (в соответствии с национальным законодательством) заслушивает запрашиваемое лицо. Окончательное решение европейского ордера на арест должно приниматься не позднее 60-ти дней после ареста, о чем немедленно уведомляется запрашивающая сторона.

В том случае, если полученной информации не достаточно, запрашиваемый орган может просить запрашивающую сторону дополнить ее.

Любой срок содержания под стражей с момента выдачи европейского ордера на арест должен быть вычтен из общего срока лишения свободы.

Арестованное лицо может согласиться на выдачу. Согласие нельзя отозвать, так как оно дается добровольно и при полном понимании последствий данного шага. В отдельных случаях запрашиваемый орган должен принять окончательное решение об исполнении ордера в течение 10-ти дней после получения согласия запрашиваемого лица.

Основания отказа в выдаче ордера и выдачи лица

Каждое государство-член может отказать в выдаче Европейского ордера на арест, если:

– уже вынесен окончательный судебный приговор в отношении запрашиваемого лица по тому же преступлению (принцип ne bis in idem – запрет двойного наказания);
– преступление подлежит амнистии в запрашиваемом государстве;
– запрашиваемое лицо не может быть привлечено к уголовной ответственности в силу своего возраста.

В некоторых случаях (когда в отношении запрашиваемого лица в запрашиваемом государстве-члене ведется расследование или вынесен окончательный приговор за то же деяние) это государство может отказаться исполнить ордер на арест. Во всех случаях отказ должен быть мотивированным.

Рамочное решение предусматривает также возможность изъятия или передачи определенного имущества запрашиваемого лица запрашивающему государству-члену в качестве доказательства или если оно было приобретено в результате преступления.

При наличии определенной информации (касающейся ордера на арест, характера преступления, личности подсудимого и т.д.) каждое государство-член должно разрешить транзит через свою территорию запрашиваемого лица, подлежащего выдаче.

Ордер на арест должен быть переведен на официальный язык запрашиваемого государства и передан с помощью любых средств, способных воспроизвести письменную запись и позволяющих запрашиваемому государству установить подлинность ордера.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States.

Statements provided for in Article 31(2) of Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States.

Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision [Official Journal L 190 of 18.07.2002].

Обмен информацией, извлеченной из уголовных приговоров

Council Decision 2005/876/JHA of 21 November 2005 on the exchange of information extracted from the criminal

record[31]. (Решение Совета 2005/876/JHA от 21 ноября 2005 года об обмене информацией, извлеченной из уголовных приговоров).

Это решение принято для улучшения функционирования существующих механизмов передачи информации по уголовным приговорам.

В соответствии с решением, каждое государство-член должно было назначить один или несколько центральных органов, уполномоченных получать и отправлять соответствующую информацию.

О факте создания таких структур государства-члены обязывались проинформировать Комиссию и Генеральный Секретариат Совета, а они в свою очередь – Евроюст.

В случае вынесения обвинительного приговора в каком-либо государстве-члене, его центральный орган должен без промедления проинформировать об этом соответствующий орган государства-члена, гражданином которого является осужденный. Если последний является гражданином двух или более государств-членов, об этом без промедления извещаются их соответствующие структуры.

Уполномоченные органы государств-членов могут направить своим коллегам в другом государстве запрос на получение информации, используя стандартную форму.

Запрос о своем уголовном деле может сделать резидент или гражданин запрашивающего или запрашиваемого государства.

Ответ отправляется в срок, не превышающий десяти дней. Но этот срок можно продлить до двадцати дней, если запрос делает лицо, намеревающееся получить информацию о своем деле. Ответ направляется центральным органом и должен содержать информацию, имеющуюся

[31] Вступило в силу 21.11.2005 г.

в уголовном деле в запрашиваемом государстве-члене и сопровождаться копией приговора. Персональные данные при этом могут использоваться только в целях запроса.

Форма запроса составляется на официальном языке или на одном из официальных языков запрашиваемого государства-члена, ответ которого, в свою очередь, также дается на одном из его официальных языков или на другом языке, приемлемом для обоих государств-членов.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Proposal for a Council framework Decision on the organization and content of the exchange of information extracted from criminal records between Member States.

Конвенция об экстрадиции между государствами-членами

Council Act of 27 September 1996, adopted on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, drawing up the Convention relating to extradition between the member states of the European Union. (Акт Совета от 27 сентября 1996 года, принятый на основании статьи К.3 Договора о Европейском союзе, о заключении Конвенции, касающейся экстрадиции между государствами-членами Европейского союза).

Несмотря на то, что с 1 января 2004 года Конвенция заменена Рамочным Решением Совета о европейском ордере на арест и процедуре выдачи лиц между государствами-членами, она по-прежнему применяется в некоторых случаях, если нельзя использовать европейский ордер на арест. Конвенция вступила в силу только для двенадцати государств-членов Евросоюза 29 июня 2005 года.

Конвенция преследует задачу упростить экстрадицию между государствами-членами в особых случаях, для чего устанавливаются принципы, от которых государства-члены могут отойти при определенных условиях. Большин-

ство государств-членов, ратифицировавших Конвенцию, сделали ряд оговорок в этом отношении.

Прежде всего, Конвенция указывает обстоятельства, при которых применяется процедура экстрадиции. Это преступления, которые караются в соответствии с законодательством запрашивающего государства-члена в виде лишения свободы или содержания под стражей на максимальный срок, по крайней мере, 12 месяцев, а по законодательству запрашиваемого государства-члена на максимальный период, по крайней мере, 6 месяцев. Конвенция особо предусматривает экстрадицию в случае сговора или объединения лиц с целью совершения преступления, результатом чего могут быть:

– одно или несколько преступлений, указанных в статьях 1-й и 2-й Европейской Конвенции о противодействии терроризму;
– любое другое тяжкое преступление в сфере трафика наркотиков или другие преступления, направленные против индивидуальных свобод или создающих коллективную опасность.

Ни одно преступление не может рассматриваться запрашиваемым государством-членом в качестве политического. В случае налоговых преступлений, в экстрадиции не может быть отказано на том основании, что запрашиваемое государство-член не признает такой вид преступления или налога.

С учетом оговорки одного государства-члена, в экстрадиции не может, в принципе, быть отказано на том основании, что запрашиваемое лицо является гражданином запрашиваемого государства-члена.

Тем не менее, по общему правилу, в экстрадиции может быть отказано в силу истечения срока давности судебного преследования и наказания данного лица в соответствии с законодательством запрашиваемого государства-члена; экстрадиция не может состояться, если преступление подпадает под амнистию.

Лицо, которое было выдано в связи с преступлениями, совершенными до его передачи, кроме тех, в отношении которых была сделан запрос о выдаче, может без согласия запрашиваемого государства-члена преследоваться в судебном порядке, если это не влечет за собой лишения свободы. Но, если после своей выдачи лицо прямо отказалось от преимуществ такого положения, оно может быть подвергнуто уголовному преследованию, суду или задержанию в целях исполнения приговора либо ограничения его личной свободы.

Каждое государство-член обязано назначить орган, ответственный за централизованную передачу и прием запросов об экстрадиции. Но любое государство вправе объявить, что оно разрешает другим государствам-членам, сделавшим аналогичное заявление, установить прямой контакт с судебным органами с просьбой предоставить дополнительную информацию, касающуюся запросов на экстрадицию.

Акты, относящиеся к данной проблеме

Council Decision 2003/169/JHA of 27 February 2003 determining which provisions of the 1995 Convention on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union and of the 1996 Convention relating to extradition between the Member States of the European Union constitute developments of the Schengen acquis in accordance with the Agreement concerning the Republic of Iceland's and the Kingdom of Norway's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis.

Explanatory report on the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union [Official Journal C 191 of 23.6.1997].

Взаимопомощь по уголовным делам между государствами-членами Евросоюза

Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on

Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union[32]. (Акт Совета от 29 мая 2000 года о заключении в соответствии со статьей 34 Договора о Европейском союзе Конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам между государствами-членами Европейского союза).

Совет Евросоюза подчеркнул, что целью настоящей Конвенции является поощрение и улучшение сотрудничества между судебными, полицейскими и таможенными органами на основе положений, дополняющих и содействующих применению Конвенции Совета Европы о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 года, ее Протокола 1978 года, Договора 1990 года о реализации Шенгенского Соглашения 1985 года, Договора стран Бенилюкса 1962 года. Взаимная помощь должна уважать основные принципы каждого государства-члена, а также Европейскую конвенцию по защите прав человека 1951 года.

Запросы о взаимной помощи

Прежде всего, Конвенция определила условия предоставления взаимной помощи. Запрашиваемое государство должно соблюдать формальности и процедуры, предъявляемые запрашивающим государством. Если, например, запрашиваемое государство не укладывается в установленные сроки, оно, как можно скорее, должно проинформировать об этом запрашивающее государство, чтобы попытаться договориться о дальнейших действиях в отношении запроса.

Каждое государство-член уполномочено отправлять процессуальные документы лицам, находящимся на территории другого государства, непосредственно почтой. В некоторых случаях документы пересылаются через компетентные органы запрашиваемого государства-члена. При

[32] Вступила в силу 23.08.2005 г.

необходимости документ, или, по крайней мере, самые важные его пассажи переводятся на язык того государства, где проживает адресат. Все процессуальные документы сопровождаются указанием, где адресат может получить информацию о своих правах и обязанностях в отношении документа.

Как правило, запросы о взаимной помощи и связь осуществляются непосредственно между судебными органами, обладающими территориальной юрисдикцией. Но в некоторых случаях запросы могут отправляться или возвращаться через специальный орган государства-члена. В некоторых случаях такая операция обязательна (запросы о временном трансфере или транзите лиц, находящихся под стражей и передача информации из уголовных дел). Срочные запросы можно сделать через Интерпол или любой компетентный орган, в соответствии с положениями Договора о Европейском союзе.

Судебный орган или другой компетентный орган государства-члена может непосредственно контактировать с полицией или таможенными службами другого государства Евросоюза или (в случае запроса о взаимной помощи в процессуальной области) с административными структурами другого государства-члена. Стороны могут отказаться применять эту клаузу или решить, в каких же случаях применять ее.

Спонтанный обмен информацией (то есть без предварительного запроса), может происходить между государствами-членами в отношении уголовных преступлений, санкций за административные правонарушения или действия, подпадающие под компетенцию принимающего запрос органа.

Конкретные формы взаимопомощи

Похищенные объекты, обнаруженные в запрашиваемом государстве, передаются в распоряжение запрашивающего государства с целью возвращения их законным

владельцам. В некоторых случаях, запрашиваемое государство может воздержаться от возвращения предметов, если это будет содействовать их реституции законному собственнику.

Задержанное на территории государства лицо, в отношении которого имеется запрос для проведения расследования, может быть временно перемещено на территорию другого государства, где расследование должно проводиться с согласия его компетентных органов. Впрочем, государства-члены могут потребовать для перемещения лица его предварительного согласия.

Свидетель или эксперт государства-члена может быть допрошен судебным органом другого государства с помощью видеоконференции, если это не противоречит фундаментальным принципам запрашиваемого государства-члена, а все заинтересованные стороны дали свое согласие.

Контролируемые поставки допускаются на территории другого государства-члена в рамках расследования уголовных преступлений, в отношении которых предусмотрена выдача. Эти поставки контролируются властями запрашиваемого государства-члена.

Важной формой взаимопомощи стран Евросоюза по уголовным делам, в соответствии с настоящим документом, признается деятельность совместных следственных бригад, состав которых определяется заинтересованными сторонами. Бригады создаются для конкретной цели и на ограниченный период времени. Их работа контролируется должностным лицом того государства, на территории которого она действует.

Оперативное внедрение осуществляется агентами, действующими тайно или под вымышленным именем, при условии соблюдения национального законодательства и процедур государства-члена, где проводится операция.

Прослушивание телекоммуникационных сообщений

Конвенция предусматривает эту форму взаимопомощи по запросу судебного или административного органа запрашивающего государства-члена. Прослушанные сообщения незамедлительно передаются запрашивающему государству.

Запрашиваемое государство-член рассматривает такие запросы в соответствии со своим законодательством и процедурами. Прослушивание можно провести в государстве-члене, где имеется спутниковое оборудование, при условии, что его техническая помощь не требуется провайдеру услуг запрашивающей стороны. Конвенция регулирует и другие технические и правовые аспекты прослушивания телекоммуникационных сообщений.

Защита персональных данных

Необходимо отметить чрезвычайное значение этого требования конвенции в контексте высоких стандартов защиты прав человека в Европейском союзе. Поэтому конвенция ограничила передачу персональных данных только в целях:

- судебного или административного разбирательства по вопросам, предусмотренным настоящей Конвенцией;
- предотвращения непосредственной и серьезной угрозы общественной безопасности;
- любых других, с предварительного согласия запрашиваемого государства-члена.

Особые положения, касающиеся некоторых государств-членов

Они применяются к Ирландии, Соединенному Королевству (передача запросов о помощи), Люксембургу (защита персональных данных), Норвегии и Исландии (положения, связанные с Шенгенским acquis и вступлениями в силу настоящей Конвенции).

Документы, относящиеся к данной проблеме

Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union [Official Journal C 326 of 21.11.2001].

Communication – Official Journal C 197 of 12.07.2000.

Explanatory Report – Official Journal C 379 of 29.12.2000.

РАЗДЕЛ VI

РЕАКЦИЯ ЕВРОСОЮЗА НА ПОСЛЕДСТВИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ

Отчет о готовности к реагированию на возможные чрезвычайные ситуации

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 11 June 2002 entitled "Civil protection - progress made in implementing the programme for preparedness for possible emergencies [COM(2002) 302 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту от 11 июня 2002 года «Защита гражданского населения – прогресс в реализации программы готовности к возможным чрезвычайным ситуациям». COM(2002)302 – Не опубликовано в официальном журнале).

В контексте Сообщения от 28 ноября 2001 года Комиссия предложила улучшить сотрудничество с государствами-членами ЕС и между ними по оценке рисков, объявления тревоги и т.д. на случай терактов и другой чрезвычайной ситуации (ядерная, биологическая, химическая атака либо угроза). Настоящее Сообщение анализирует достигнутый прогресс в этой области, а также взаимодействие между механизмом координации граж-

данской защиты и деятельности в области фармацевтики, охраны здоровья и безопасности.

Защита гражданского населения

В отношении защиты гражданского населения, программа концентрируется на следующих аспектах:

Бригада экспертов по координации и вмешательства в ситуацию: общие критерии набора определены в соответствии с необходимостью проведения определенных экспертиз. Комиссия располагает списком ресурсов экспертов, которые имеются в государствах-членах.

Тренинг для групп вмешательства: была принята программа специального обучения. Первые обучающие курсы были нацелены на установление совместимости и взаимодополняемости между различными группами. В конце 2002 года были проведены учения для проверки способности государств-членов реагировать на ситуацию, а также надежности методов реагирования. Предстояло также разработать программу обмена экспертами.

Информационно-коммуникационная система по чрезвычайным ситуациям: были учтены технологические аспекты и меры безопасности коммуникационных сетей. Предложено установить взаимодействие этих сетей с другими существующими сетями. Комиссия предложила проверить надежность коммуникаций между операционными центрами.

Центр по мониторингу и информации: его деятельность основана на круглосуточной сети контактов государств-членов, установленных Комиссией для непрерывной связи между центрами гражданской защиты стран-участниц.

Защита здоровья

Дальнейшее развитие получила сеть эпидемиологического наблюдения и контроля за заразными болезнями. Принята программа готовности и потенциала реагирова-

ния на атаки с использованием биологических и химических веществ. В рамках программы защиты здоровья налажено сотрудничество с третьими странами и международными организациями. Например, создана группа действия по Глобальной защите здоровья, что позволяет обмениваться информацией относительно мониторинга болезней, загрязнения вод и продовольствия, а также наличия и хранения лекарств. По проблемам биотерроризма Комиссия сотрудничает с Всемирной Организацией Здравоохранения (ВОЗ).

Предприняты действия в фармацевтической сфере, которые обеспечат механизм гражданской защиты необходимыми ресурсами (вакцины, медицинские препараты) в борьбе с биотерроризмом. Комиссия предложила также создать сеть Евросоюза по координации распределения фармацевтических средств.

Исследовательская деятельность

Значительный прогресс достигнут в борьбе с ядерными, радиологическими, биологическими и химическими угрозами благодаря различной научной исследовательской деятельности и деятельности рабочих групп. В этой работе участвует также Объединенный исследовательский центр Евросоюза.

Механизм гражданской защиты

Council Decision 2007/779/EC, Euratom of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism (recast)[33]. (Решение Совета 2007/779/ЕС Евратом 8 ноября 2007 года о создании механизма Сообщества по защите гражданского населения).

Такой механизм установлен в целях улучшения координации помощи гражданской защите в случае крайней необходимости, т.е. в силу природных, технологических,

[33] Вступил в силу 8.11.2007 г.

радиологических или экологических бедствий, включая неумышленное загрязнение вод, террористические акты, независимо от места их совершения – на территории Евросоюза либо за его пределами.

Этот механизм базируется на ряде элементов и действий, включая:

– создание групп помощи в государствах членах;
– разработку обучающих программ для членов таких групп;
– проведение семинаров и пилотных проектов по основным проблемам защиты;
– оценку и координацию деятельности групп помощи;
– создание центра по мониторингу и информации, а также информационно-коммуникационной системы Евросоюза;
– создание общей информационно-коммуникационной системы по чрезвычайным ситуациям;
– помощь в развитии системы раннего предупреждения;
– содействие доступа к оборудованию и транспорту с помощью информации о ресурсах стран-участниц и выявление ресурсов, доступных из других источников;
– обеспечение доступа к дополнительным транспортным ресурсам.

Подготовка к чрезвычайным ситуациям

Чтобы установить этот механизм, государствам-членам предстояло в частности:

– определить группы помощи, готовые действовать в течении 12 часов после запроса о помощи;
– назначить экспертов, способных принять участие в работе групп оценки и групп координации;
– разработать модули вмешательства в ситуацию, пользующихся ресурсами одной или нескольких стран-участниц Евросоюза. Такие модули способны осуществить свою миссию в чрезвычайных обстоятельствах;

– рассмотреть возможность дополнительной специализированной помощи, необходимой в чрезвычайных ситуациях;
– обеспечить всю необходимую информацию для создания механизма, не позднее шести месяцев после принятия данного решения;
– определить компетентные власти и контактные пункты для реализации Решения.

Совет Евросоюза констатировал, что при желании государства-члены могут предоставить информацию о доступности военных ресурсов в ответ на просьбу о помощи. Комиссия в свою очередь взяла на себя ответственность за создание и управление деятельностью Центра по мониторингу и информации и Общей информационно-коммуникационной системы по чрезвычайным ситуациям, а также разработку обучающих программ для групп вмешательства. Комиссии предстояло заниматься мобилизацией и выездом небольших групп экспертов на места чрезвычайных ситуаций для оценки потребностей, а в случае необходимости, и координации действий. Комиссия также ввела программу изучения лучшего опыта, распространит его по информационным каналам, а также соберет и обобщит информацию о доступности национальных медицинских ресурсов.

Информация, касающаяся потенциала государств-членов по защите гражданского населения, доступа к базе данных, в которую вошли данные военного характера, предоставленные военным штабом Евросоюза, дает полное представление обо всех ресурсах, доступных для ликвидации последствий чрезвычайных происшествий.

Реагирование на чрезвычайные ситуации

Операционным ядром механизма является Центр по мониторингу и информации в Брюсселе, который доступен круглые сутки. С помощью Центра Комиссия в случае чрезвычайной ситуации помогает мобилизации ресурсов гражданской защиты государств-членов.

Любое государство-член ЕС или третья страна, которая испытала или которой угрожает бедствие, может потребовать помощи непосредственно от государства-члена или через Центр, который немедленно направляет просьбу по сети национальных контактных пунктов. В ответ Центр будет извещен о готовности оказать помощь. Затем Центр информирует запрашивающее государство о возможности помощи. Пострадавшая страна выбирает необходимую помощь и связывается со страной – бенефициарием. Центр может оказать техническую поддержку, включая доступ к спутниковым снимкам, а также выполнять функции информационного центра, в том числе сбор и распространение данных во всех странах участницах.

Несмотря на то, что контроль за акциями помощи осуществляет запрашивающее государство, тем не менее, государство-бенефициарий в свою очередь назначает лицо, ответственное за реализацию деталей операции. Запрашивающее государство может командировать своего представителя в группу помощи, который должен координировать ее действия, опираясь, если необходимо, на поддержку экспертов из групп оценки или координации.

В случае оказания помощи третьей стране, ответственность за политическую и стратегическую координацию несет председатель Совета Евросоюза, а Комиссия выступает в качестве операционного координатора. Комиссия, в частности, содействует диалогу и связи с национальными контактными пунктами, страной, испытавшей бедствие, а также с другими акторами, например, со службами ООН. Кстати говоря, ООН несет ответственность за общую координацию операций в том случае, если она предоставляет услуги на месте чрезвычайной ситуации. В работе механизма могут участвовать страны-кандидаты на членство в ЕС, а также третьи страны. Сегодня участниками механизма являются 27 стран Евросоюза, а также Исландия, Лихтенштейн и Норвегия.

Превентивные действия по чрезвычайным ситуациям

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 28 November 2001, Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies [COM(2001)707 final – Not published in the Official Journal]. (Сообщение Комиссии Совету и Европейскому парламенту от 28 ноября 2001 года, Гражданская защита – превентивные меры государств – членов в отношении возможных чрезвычайных ситуаций. [COM(2001)707 – не опубликовано в официальном журнале]).

Вследствие трагической террористической атаки 11 сентября 2004 года на США, публичные власти во всем мире проверили свою готовность отреагировать на террористические угрозы. Европейский Союз изучил этот вопрос, а саммит Европейского Европейский совета в октябре 2001 года предложил разработать соответствующую программу действий. Это сообщение определило действия по улучшению сотрудничества между государствами-членами по оценке рисков, объявлению сигнала вмешательства в ситуацию, а также в сфере исследований. Программа отвечает задаче идентификации инфекционных и токсичных агентов, а в случае необходимости предотвращения химических и биологических атак и обеспечения должного лечения людей.

Таким образом, Комиссия выработала платформу для координации ресурсов, услуг и сетей в целях гражданской защиты, защиты здоровья, а также научных исследований, что поможет отреагировать на чрезвычайную ситуацию.

Ресурсы защиты населения

В 2002 году предстояло ввести в действие механизм Сообщества по укреплению сотрудничества в вопросах защиты гражданского населения в чрезвычайных случаях.

Для реагирования на последствия любой ядерной, био-

логической и химической атаки. Была принята программа, предусматривающая:

– создание центра мониторинга и информации;
– сбор информации, касающейся проведения ядерной, биологической и химической экспертизы, а также по сывороткам и вакцинам.

Ресурсы защиты здоровья

С 1998 года Евросоюз располагает сетью эпидемиологического надзора и контроля над заразными болезнями.

Более того, министры здравоохранения стран ЕС обратились к Комиссии с просьбой разработать программу действий, которая бы включила следующие элементы:

– механизм координации и размещения совместных бригад по расследованию рисков биотерроризма;
– информационный механизм относительно предотвращения и борьбы с биотерроризмом, наличия вакцины и антибиотиков.

Список возможных патологий и доступного лечения был составлен при сотрудничестве с Европейским медицинским агентством.

Исследовательские ресурсы

Объединенный исследовательский центр Комиссии может проводить качественную экспертизу в ядерной, химической и биологической областях. Система глобального мониторинга экологии и безопасности была принята Комиссией, что дало ЕС автономию в этих вопросах. Структуры гражданской защиты стали первыми пользователями этой системы.

Координация деятельности

Комиссия намеревалась назначить европейского координатора, ответственного за мониторинг и координацию инициатив, определенных настоящим Сообщением. Ему, в частности, предстояло отвечать за управление меха-

низмом Сообщества по координации действий по защите гражданского населения.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Communication from the commission of 20 April 2005 entitled "Improving the Community Civil Protection Mechanism" [COM(2005)137 final – Not published in the Official Journal].

Decision 2004/277/EC, Euratom: Commission Decision of 29 December 2003 laying down rules for the implementation of Council, Decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention[Official Journal L 87, 25.3.2004].

Council Resolution of 22 December 2003 on strengthening Community cooperation in the field of civil protection research[Official Journal C 8, 13.1.2004].

Council Resolution of 19 December 2002 on special civil protection assistance to outmost and isolated regions, to insular regions, to which are not easily accessible, and to sparsely populated regions in the European Union[Official Journal C 24, 31.1.2003].

Council resolution of 28 January 2002 on reinforcing cooperation in the field of civil protection training [Official Journal C 43, 16.2.2002].

Финансирование мер по гражданской защите на 2007–2013 гг.

Council Decision 2007/162/EC, Euratom of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument [Official Journal L 71 of 10.3.2007]. (Решение Совета 2007/162 ЕС, Евроатома от 5 марта 2007 года о финансовых инструментах гражданской защиты.)[34]

Это Решение определило инструменты финансирова-

[34] Вступило в силу 1.01.2007 г.

ния мер быстрого реагирования на крупные катастрофы – результат природных, индустриальных и технологических бедствий или террористических актов. Цель документа – повысить эффективность национальных систем в целях готовности и реагирования на ситуации, угрожающие людям, окружающей среде и собственности, за счет улучшения потенциала этих систем, либо поощрения координации их деятельности.

Соответствующие действия включают демонстрационные проекты, меры предосторожности, тренинги, помощь экспертов и т.д.

Профинансированы также мониторинг и оценочные меры Комиссии. На основе критериев оценены потребности в адекватных средствах и оборудовании.

Бенефициариями мер могут быть физические или юридические лица, независимо от того, на основе какого права – частного или публичного – они действуют.

Действия и меры, установленные этим Решением являются дополнением других политик и инструментов Евросоюза, например, Фонда солидарности Сообщества.

Вместе с тем Совет отметил, что во избежание дублирования усилий и финансирования, некоторые сферы не могут финансироваться через вышеназванные каналы, то есть акции и меры, включенные в Программу «Здоровье и защита потребителей», рассчитанную на 2007–2013 годы, или специфические программы по борьбе с терроризмом, либо по поддержанию общественного порядка и внутренней безопасности. Кроме того, не допускается финансирование с использованием вышеназванных инструментов тех мер и предложенных акций, которые уже финансируются другими финансовыми инструментами Евросоюза.

Общая сумма финансирования акций и мер составит 189,8 миллионов евро на период с 1 января 2007 года по 31 декабря 2013 года. Акции финансируются на основе грантов или государственных контрактов.

Чтобы обеспечить соответствующее управление финансовым инструментом, Комиссия вправе проводить проверку. Чтобы обеспечить защиту финансовых интересов Евросоюза, требуются меры против мошенничества, коррупции и любой другой незаконной деятельности. Необходимо также применение санкций.

РАЗДЕЛ VII

ИНСТИТУТЫ И АГЕНТСТВА ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ И ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Решение о создание Евроюста

Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime. (Решение Совета от 28 февраля 2002 года о создании Евроюста в целях усиления борьбы с тяжкими преступлениями).

Для усиления сотрудничества в борьбе с преступностью саммит Европейского Совета в Тампере решил создать Евроюст, призванный координировать деятельность национальных органов, ответственных за судебное преследование. В 2000 году по этому поводу было представлено несколько документов:

- инициатива Федеральной Республики Германии;
- инициатива Португальской Республики, Французской Республики, Королевства Швеции и Королевства Бельгии;
- Сообщение Еврокомиссии, разъясняющее ее позицию в отношении Евроюста.

Позже, на Межправительственной конференции в Ницце в декабре 2000 года главы государств и правительств решили дополнить статью 31-ю договора о ЕС, где описывались задачи Евроюста. Саммит Европейского Совета в Лакене в декабре 2001 года решил временно разместить

штаб-квартиру Евроюста в Гааге. В 2003 году Европейский Совет окончательно решил сделать Гаагу местом пребывания штаб-квартиры Евроюста.

Состав, компетенция и задачи Евроюста

Настоящее Решение учредило Евроюст в качестве органа, обладающего собственной правосубъектностью. Каждое государство-член должно было назначить национального представителя в Евроюсте: прокурора, магистрата или сотрудника полиции с равнозначной компетенцией. Вышеупомянутые представители являются субъектами национального права государств-членов, назначившего их. Кроме того, каждое государство определяет срок и характер правовых полномочий своего представителя. Относительно расследования и судебного преследования, касающегося (по крайней мере, 2-х государств-членов) уголовных преступлений, Евроюст имеет полномочия:

– содействовать координации деятельности между компетентными органами различных государств-членов;
– облегчить выполнение международной правовой взаимопомощи и запросов об экстрадиции.

Компетенция Евроюста, *среди прочего*, охватывает преступления, подпадающие под юрисдикцию Европола: терроризм, незаконный оборот наркотиков, торговля людьми, подделка и отмывание денег, компьютерные преступления, мошенничество и коррупция, членство в преступной организации.

Евроюст вправе запросить органы заинтересованных государств-членов:

– о проведении уголовного расследования или судебного преследования;
– о создании совместной следственной бригады.

Еврокомиссия, которая ассоциируется с работой Евроюста, согласует с ней необходимые практические меры.

Каждое государство-член может назначить одного или

нескольких национальных представителей, учитывая приоритетное значение борьбы с терроризмом, которые могут действовать в качестве контактных пунктов европейской информационной системы в области правосудия.

Персональные данные

Чтобы выполнить свою миссию, Евроюст может обмениваться любой соответствующей информацией с компетентными органами государств-членов. Но при этом должно быть гарантировано соблюдение принципов Конвенции Совета Европы от 28 января 1981 года о защите персональных данных при их автоматической передаче.

Евроюст может передавать данные только о лицах, которые являются объектом расследования, либо жертвами преступления или свидетелями. Передаваемые данные включают идентификацию личности (полное имя, дата и место рождения, национальность, адрес, профессия и т.д.) и характеристику предполагаемых преступлений (квалификацию преступного деяния, дату и место преступления, тип расследования и т.д.). Эти данные доступны только для национальных представителей, их помощников и уполномоченных сотрудников Евроюста. Следует отметить, что требования конфиденциальности применяется и после завершения действий с Евроюстом.

Из сотрудников Евроюста назначается лицо, в задачу которого входит защита данных, в том числе обеспечение законности передачи данных, сохранение письменных записей о передаче и приеме данных.

В общем, любое лицо может проконсультироваться относительно данных, касающихся его личности и потребовать исправления или удаления данных, если они неверны или неполны. Любое лицо, считающее, что оно понесло ущерб из-за неправильной обработки данных, имеет право подать жалобу. Евроюст ответственен за это в соответствии с национальным законодательством государства-члена, где расположена его штаб-квартира, а государства-члены несут ответственность в соответствии со своим национальным законодательством. Решение Сове-

та устанавливает лимиты консультаций в отношении деятельности Евроюста.

Персональные данные сохраняются до тех пор, пока они необходимы. Но в любом случае действует положение о периодическом пересмотре каждые три года персональных данных.

Евроюст и государства-члены защищают данные от уничтожения, утери, раскрытия, изменения и несанкционированного доступа к ним.

Деятельность Евроюста контролирует Независимый орган, который заседает периодически или по требованию его председателя, назначаемого государством-членом – председателем Совета Европейского союза.

Отношения с другими органами

Для выполнения своих задач, Евроюст поддерживает приоритетные отношения с Европейской информационной системой в области правосудия, Европейским Агентством по борьбе с мошенничеством и офицерами связи государств-членов. Евроюст может через Совет заключать соглашения о сотрудничестве с третьими странами, международными организациями или структурами, обеспечивающими обмен информацией или прикомандирование служащих.

Заключительные положения

Настоящее решение включает положение об организации и деятельности Евроюста (организация секретариата, назначение и срок полномочий административного директора, статус штата и т.д.).

Совет и Европейский парламент периодически извещаются о деятельности Евроюста и преступности в Европейском союзе.

Документы, относящиеся к данной проблеме

Report from the Commission of 6 July 2004 on the legal transposition of the Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime.

Европейское полицейское ведомство (Европол)

Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). (Решение Совета от 26 июля 1995 года о заключении Конвенция, учреждающего Европейское полицейское ведомство).

Настоящим решением было учреждено Европейское полицейское ведомство – Европол, обладающее собственной правосубъектностью. Место пребывания штаб-квартиры Европола – Гаага. Функции ведомства заключаются в повышении эффективности сотрудничества компетентных органов государств-членов в противодействии международной организованной преступности.

Укрепление сотрудничества между государствами-членами: роль Европола

В отличие от полиций государств-членов, Европол не имеет исполнительной власти, не имеет права проводить задержания и обыски жилищ. Его задача состоит в содействии обмену информацией, ее анализе, координации операций с участием нескольких государств-членов.

Европол, как элемент полицейского сотрудничества государств-членов:

- облегчает обмен информацией между государствами-членами;
- собирает и анализирует информацию и разведданные;
- без задержки уведомляет компетентные органы государств-членов через национальные органы информации, информирует последних о любых связях между уголовными преступлениями;
- оказывает помощь в расследованиях в государствах-членах;
- поддерживает компьютеризированную систему собранной информации;
- помогает государствам-членам в обучении сотрудников компетентных органов;

– содействует технической помощи между государствами-членами;
– является контактным пунктом в борьбе с подделкой евро.

Европол принимает меры, если одно или два государства-члена затронуты серьезной международной организованной преступностью. Деятельность Европола охватывает следующие виды преступных деяний:

– предотвращение и борьба с терроризмом;
– незаконный оборот наркотиков;
– торговля людьми;
– незаконная иммиграция;
– трафик ядерных и радиоактивных веществ;
– похищение транспортных средств;
– фальшивомонетничество и подделка платежных средств;
– отмывание денег.

Учреждение единого контактного пункта в государствах-членах: национальные отделы

Каждое государство-член устанавливает или определяет национальный отдел Европола, являющийся связующим звеном между Европолом и компетентными национальными органами. Эти отделы направляют в Европол своего представителя.

Руководители национальных отделов встречаются на постоянной основе. В обязанности национальных отделов входит:

– обеспечение Европола информацией и разведданными, необходимыми для выполнения его задач и, в частности, пополнение базы данных Европола;
– давать ответы и запрашивать информацию для Европола;
– распространять информацию, предоставленную Европолом, среди компетентных органов.

Национальные отделы являются единственным связующим звеном Европола с государствами-членами. Но в соответствии с поправками, внесенными в Европейскую конвенцию ноябрьским протоколом 2003 года, разрешаются прямые контакты между компетентными органами государств-членов и Европолом, при условии своевременного извещения национальных структур, представленных в Европоле.

Управление и финансирование деятельности Европола

Европол управляется несколькими структурами:

– в **Административный совет** входит по одному представителю от каждого государства-члена и представитель Комиссии со статусом наблюдателя. В обязанности Совета входит содействие в определении приоритетов Европола, определение прав и обязанностей офицеров связи, установление правил передачи данных, подготовка правил работы с досье, изучение проблем. Совет заседает, по крайней мере, два раза в год. Ежегодно он единогласно принимает отчет о деятельности Европола, а также доклад о его будущей деятельности с учетом оперативных требований государств-членов и бюджетных вопросов. Эти доклады подаются Совету Европейского союза для одобрения. Информируется Европейский парламент. Административный Совет возглавляет представитель государства-члена, являющегося Председателем Совета Евросоюза;
– **директор** назначается Советом Европейского Союза на основе единогласия и после получения мнения Административного совета на 4-летний срок с правом его продления. Директору ассистируют 3 заместителя, назначаемые Советом ЕС на 4-летний срок с правом одного повторного назначения. В обязанности директора входит текущее управление, выполнение задач, определенных Европолом, и управление персоналом.

Директор подотчетен Административному совету и является официальным представителем Европола;
- **финансовый Диспетчер** назначается Административным советом на основе единогласия и подотчетен ему;
- **финансовый Комитет** включает по одному представителю от каждого государства-члена.

Европол финансируется за счет вкладов государств-членов. Проект бюджета и его исполнение контролируется Советом Европейского союза.

Сбор информации: база данных

Чтобы выполнить свою задачу, Европол поддерживает информационно-коммуникационную базу данных. Эта база данных не может быть связана с другими автоматизированными системами передачи данных, за исключением систем национальных отделов Европола. Они несут ответственность за оборудование по передаче данных, а также проверяют хранение и удаление данных. Система включает три компонента: информационно-коммуникационную систему, рабочие досье и систему указателей.

Информационная система может использоваться для хранения, изменения и использования только данных, необходимых для выполнения задач Европола. Данные касаются лиц, которые по национальному законодательству государства-члена, подозреваются в совершении уголовного преступления, подпадающего под компетенцию Европола. Система также содержит данные о лицах, если есть серьезные основания в соответствии с национальным законодательством полагать, что совершено преступление, подпадающее под компетенцию Европола.

Персональные данные могут включать только следующие детали:
- фамилия, имя, любой псевдоним или вымышленное имя;

– дата и место рождения;
– национальность;
– пол;
– другие особенности лица, которые могут помочь идентифицировать его личность, например, его неизменяемые физические особенности.

Информационная система также включает следующие пункты:

– уголовные преступления, предполагаемые деяния, где и когда они были совершены;
– средства, которые были или могли использоваться для совершения преступления;
– структуры, где хранятся досье;
– подозреваемое членство в преступной организации;
– приговор по уголовному преступлению, подпадающего под компетенцию Европола.

Доступ к информационной системе имеют национальные отделы, офицеры связи, директор, его заместители, а также уполномоченные сотрудники Европола. Компетентные органы, назначенные государствами-членами, имеют ограниченный доступ к информационной системе. Дальнейшая информация может быть получена только через национальный отдел. Изменить, исправить или удалить данные вправе только национальные отделы, которые ввели эти данные.

Европол может хранить, изменять, и использовать в других досье данные об уголовных преступлениях, подпадающих под его компетенцию. Досье открываются в целях анализа и помощи уголовному расследованию в отношении:

– лиц, которые по национальному законодательству государства-члена, подозреваются в совершении уголовного преступления, либо в участии в преступлениях, подпадающих под компетенцию Европола;
– лиц, если есть основания в соответствии с национальным законодательством считать, что они совершили

преступление, подпадающее под компетенцию Европола;
– жертвы преступлений или лица, которые могли стать жертвой таких преступлений;
– установления контактов и связей,
– лиц, которые могут предоставить информацию о расследуемом преступлении.

Все IT базы данных, содержащие персональные данные, должны указывать:

– цель и наименование досье;
– характер данных, подлежащих хранению;
– сроки рассмотрения данных, продолжительность их хранения и т.д.

Вводить данные уполномочены только аналитики. Сбор, хранение и передача данных осуществляется в строгом соответствии с правилами защиты автоматической передачи персональных данных.

Данные не могут храниться в досье более трех лет. Но прежде, чем истечет этот срок, Европол проверяет необходимость хранения данных в этих досье. Директор Европола при необходимости может продлить срок хранения персональных данных еще на 3 года.

Защита данных: передача информации

Государства-члены обеспечивают стандарты защиты данных в соответствии со своим законодательством, которое, по меньшей мере, отвечает требованиям конвенции Совета Европы от 28 января 1981 года. Каждое из них должно гарантировать, что передаваемые в Европол данные являются законными и точными на момент их хранения. Европол несет ответственность за данные, переданные ему третьей стороной или являющихся результатом проведенного анализа.

Лица, желающие получить доступ к данным, относящихся к ним и хранящимся в Европоле, могут сделать бесплатный запрос к национальному компетентному ор-

гану в государстве-члене по своему выбору. Компетентный орган передает вопрос на рассмотрение Европолу и информирует заявителя о том, что он получит ответ непосредственно из Европола. Право лиц на доступ к своим данным или их проверки осуществляется в соответствии с законодательством государства-члена, где был сделан запрос. Европол может отказаться предоставить данные, в частности, для предотвращения преступления, защиты безопасности и общественного порядка в государствах-членах и т.д.

Лица имеют право обратиться к Европолу с требованием исправить или удалить неправильные данные, касающиеся их. Если данные, которые неверны или нарушают вышеназванную конвенцию, переданы непосредственно Европолу государством-членом, они должны быть исправлены или удалены в сотрудничестве с Европолом.

В документе решаются и другие вопросы передачи персональных данных, а также проблемы контроля.

Обеспечение эффективности деятельности: сотрудничество с европейскими учреждениями, международными организациями и третьими странами

В этих целях Европол заключил соглашения со следующими структурами:

- Европейским Центральным банком;
- Евроюстом;
- Европейской Комиссией;
- Европейским Центром по контролю за наркотиками;
- Европейским Агентством по борьбе с мошенничеством.

Кроме того, конвенция разрешает Европолу заключать стратегические или оперативные соглашения о сотрудничестве с третьими странами и международными организациями.

Европейский Полицейский Колледж

Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA[35]. (Решение Совета 2005/681/JHA от 20 сентября 2005 года о создании Европейского Полицейского Колледжа (CEPOL) и аннулировании Решения 2000/820/JHA).

Сепол был первоначально учрежден Решением Совета 22 декабря 2000 года. Отчет о его деятельности за первые три года обнаружил ряд трудностей. В феврале 2005 года было признано улучшить работу Сепола. Было очевидно, что Сепол может работать более эффективно при условии его финансирования из общего бюджета Евросоюза и применения к нему положений регламента, касающихся гражданских служащих европейских сообществ. Настоящее решение учреждает Европейский Полицейский Колледж как преемника Сепола. Решение придало ему статус агентства, финансируемого из бюджета европейских Сообществ, и установило переходные меры, касающиеся правопреемства.

Сепол представляет собой сеть национальных тренинговых структур для старших полицейских. Сепол управляется бюро и директором. Общий секретариат выполняет административные задачи.

Бюро включает руководителей национальных тренинговых структур. Каждое национальное представительство имеет один голос в бюро. Представители генерального Секретариата Совета, Комиссии и Европола могут принимать участие на заседаниях бюро на правах наблюдателей.

Бюро принимает решение 2/3-ми голосов его членов, исключая проект бюджета, когда требуется единогласие. Бюро принимает программы, учебные модули, общие ме-

[35] Вступило в силу 1.01.2006 г.

тоды обучения и годовой отчет Сепола, а также назначает директора, по крайней мере, из трех кандидатов.

Директор отвечает за текущее управление организацией. Он осуществляет его бюджет, поддерживает контакт с соответствующими службами государств-членов и координирует выполнение рабочей программы. Секретариат помогает Сеполу в административных вопросах реализации программы. Сепол обладает собственной правоспособностью. Его директор является официальным представителем организации. Штаб-квартира Сепола находится в Бремшвилле (Великобритания).

Деятельность Сепола финансируется из бюджета Сообщества, включая расходы на содержание штата, административные, инфраструктурные и т.д.

Правовое сотрудничество по уголовным делам: европейская информационная сеть по правосудию

Joint action 98/428/JHA of 29 June 1998, adopted by the Council, on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network [Official Journal L 191, 07.07.1998]. (Общая акция 98/428/JHA от 29 июня 1998 года, принятая Советом, на основе статьи K.3 договора о Европейском союзе, о создании европейской информационной сети по правосудию. Официальный журнал L 191, 07.07.1998).

Общая акция установила сеть контактных пунктов между государствами-членами.

Эта сеть состоит из:

– центрального органа в каждом государстве-члене, ответственного за международное правовое сотрудничество;
– одного или нескольких контактных пунктов в каждом государстве-члене, каждый из которых обладает знанием какого-либо языка Европейского союза, кроме своего собственного;

– магистратов, связанных с европейской сетью через государства-члены, назначивших их.

Европейская сеть:

– содействует установлению связей между контактными пунктами в различных государствах-членах;
– организует периодические встречи представителей государств-членов;
– постоянно предоставляет свежую информацию посредством соответствующей телекоммуникационной сети.

Контактные пункты выполняют следующие функции:

– являются посредниками по содействию судебного сотрудничества между государствами-членами, особенно в борьбе с тяжкими преступлениями (организованная преступность, коррупция, незаконный оборот наркотиков, терроризм). Информация доступна для местных судебных органов;
– обеспечивают необходимую правовую и практическую информацию местным судебным органам своих стран, контактным пунктам других стран и их местным судебным органам, что позволяет им подготовить эффективный запрос о судебном сотрудничестве или улучшить судебное сотрудничество в целом;
– повышают координацию судебного сотрудничества в случаях серии запросов от местных судебных органов в государстве-члене, требующих скоординированных действий в другом государстве-члене.

Целью периодических заседаний европейской сети является:

– ознакомление контактных пунктов и обмен опытом;
– обеспечение форума для обсуждения проблем, реализации мер, принятых Европейским союзом.

Контактные пункты имеют доступ к следующей информации:

– о контактных пунктах каждого государства-члена;
– к упрощенному списку судебных органов и справочникам местных органов в каждом государстве-члене;
– о правовой и практической информации по процедурным системам государств-членов;
– к текстам соответствующих правовых документов, а для конвенций, вступивших в силу, пункты декларации об оговорках.

Европейское Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза

Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.[36] (Регламент Совета ЕС № 2007/2004 от 26 октября 2004 года о создании Европейского Агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза).

Это Агентство было образовано в ответ на необходимость улучшить интегрированное управление внешними границами Европейского союза.

Хотя ответственность за контроль и охрану внешних границ Сообщества лежит на государствах-членах, Агентство, тем не менее, содействует реализации нынешних и будущих мер Сообщества по управлению границами.

В контексте Регламента внешние границы означают «наземные и морские границы, аэропорты и морские порты, к которым применяются положения законодательства Евросоюза о пересечении внешних границ лицами».

[36] Функционирует с 1 мая 2005 г.

Задачи Агентства сводятся к следующему:

– координация оперативного сотрудничества государств-членов по управлению внешними границами;
– разработка модели интегрированной оценки рисков;
– помощь государствам-членам в подготовке кадров погранслужб на основе общих стандартов обучения на европейском уровне;
– проведение семинаров и дополнительного обучения служащих компетентных органов;
– проведение исследований по проблемам контроля и наблюдения на внешних границах;
– помощь государствам-членам в обстоятельствах, требующих усиленной технической и оперативной поддержки на внешних границах;
– поддержка государств-членов в организации совместных операций по депортации граждан третьих стран, нелегально проживающих на территории Евросоюза.

Без ущерба компетенции Агентства, государства-члены могут продолжить сотрудничество на оперативном уровне с другими государствами-членами и/или третьими странами на внешних границах, где такое сотрудничество дополняет деятельность Агентства. Государства-члены должны сообщать Агентству о таких действиях, если они проводятся вне его рамок.

Структура и организация Агентства

В соответствии с положениями Регламента, Агентство является органом с собственной правосубъектностью. Оно независимо в технических вопросах. Представительство Агентства осуществляет его исполнительный директор.

Агентство имеет Бюро управления, которое назначает исполнительного директора, принимает общие отчёты Агентства, рабочую программу, определяет организационную структуру и кадровую политику.

Бюро включает по одному представителю от каждого государства-члена и двух представителей Еврокомиссии.

Срок их работы составляет 4 года с правом повторного занятия должности.

Агентство несет ответственность за публикацию своих общих отчетов и предоставляет общественности и любой заинтересованной стороне объективную, достоверную и доступную для понимания информацию.

Деятельность агентства финансируется на грант Сообщества, за счет взносов Шенгенских стран, оплаты за предоставленные услуги и добровольные пожертвования из государств-членов.

КРАТКИЙ ГЛОССАРИЙ

«Белая книга» Европейской комиссии (White book) – документ, в котором анализируются проблемы, публикуются проекты нормативных актов, а также меры, которые Комиссия намерена принять сама или внести на рассмотрение других институтов и государств-членов;

Внутренние границы Евросоюза Шенгенское соглашение 1990 года определяло как общие наземные границы государств-членов, а также их аэропорты, из которых совершаются внутренние авиарейсы и морские порты для регулярных паромных сообщений в пределах территории государств-членов без остановки в портах, находящихся за этими пределами[37].

13 октября 2006 года вступил в силу регламент Европейского парламента и Совета Евросоюза о «Кодексе Сообщества, определяющего правила пересечения границ лицами», который изменил вышеприведенную дефиницию. В соответствии с ней, внутренние границы – это «общие наземные границы, включая границы рек и озер, государств-членов, аэропорты, из которых совершаются внутренние авиарейсы, а также морские, речные и озерные порты для регулярных паромных сообщений»[38].

По шенгенскому праву на внутренних границах отменены все виды контроля, включая пограничный, таможенный, иммиграционный, фитосанитарный и т.д. Но при определенных условиях государства-члены могут на определенное время восстановить контроль. Внутренние границы могут пересекаться в любом месте без проверки лиц, независимо от их гражданства.

---

[37] См. Киютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Шенгенская система. – Бишкек, 2001.

[38] Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).

Внешние границы Евросоюза. Согласно Шенгенскому соглашению – это наземные и морские границы, а также аэропорты и морские порты государств-членов, не являющиеся внутренними границами. Кодекс о правилах пересечения границ Сообщества дает расширенное определение внешних границ: «наземные границы, включая границы рек и озер, морские границы, аэропорты, порты морей, рек и озер, не являющихся внутренними границами».

Внутренний авиарейс – полет в пределах шенгенского пространства без посадки на территории третьего государства.

Директива – это источник вторичного права, обязательный для государств-членов, не имеющий прямого применения в государствах-членах. Директивы применяются исключительно по «первой опоре». Директива – это средство гармонизации законодательства государств-членов, она содержит «модельные» нормы права, которые государства-члены должны отразить в своем внутреннем законодательстве. По своей природе и свойством этот акт аналогичен основам законодательства.

В самой директиве устанавливается определенный срок для проведения имплементации. Этот срок может составлять от нескольких месяцев до нескольких лет. Именно наличие срока имплементации коренным образом отличает директиву от международного договора.

Дублинская конвенция II – конвенция об определении государства, ответственного за рассмотрение ходатайств об убежище, поданного на территории одного из государств-членов Евросоюза. Призвана распределить бремя за прием беженцев и решение вопроса о предоставлении статуса беженца между странами Евросоюза. Вопрос решается на основе ряда критериев, установленных конвенцией, в частности, наличии у лица, ищущего убежище, родственников в государстве-члене, либо наличие визы, выданной каким-либо государством членом и т.д.

«Зеленая книга» Европейской комиссии (Green book) – документ, посвященный анализу текущей ситуа-

ции в той или иной сфере общественной жизни и возможных союзных мер;

Европейский совет – объединяет глав государств и/или правительств, а также Председателя Европейской комиссии. Является высшим органом политической координации Европейского союза. Его саммиты проводятся, по меньшей мере, два раза в год.

Европейская комиссия – главный исполнительный орган Союза**,** его «правительство». Обладает широкими полномочиями в сфере исполнительной и законодательной власти, полномочиями по формированию органов и в сфере международных отношений.

Институт гражданства Европейского союза – введен Маастрихтским договором 1992 г. в целях дальнейшей политической консолидации Европы, усиления прав и свобод личности, повышения притягательности европейской интеграции. Гражданство Евросоюза дополняет гражданство государств-членов и автоматически признается за всеми их гражданами. С прекращением гражданства государства-члена прекращается и гражданство Евросоюза. Гражданство Евросоюза обеспечивает его субъектам свободу передвижения и выбора места жительства на территории Сообщества, избирательные права, право на дипломатическую и консульскую защиту в третьих странах, право петиций в Европарламент, право обращения с жалобой к омбудсмену Евросоюза, право направлять обращения институтам и органам Союза, право на доступ к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии.

Информационная система Евросоюза по визам (VIS) – предназначена для хранения персональных досье, содержащих фотографии, персональные данные и цифровую информацию об отпечатках пальцев 70 миллионов человек. Она дополняет две другие базы данных, уже ранее созданные ЕС в рамках своего пространства свободы, безопасности и законности: шенгенскую (SIS) и Евродак (о лицах, ищущих убежища). VIS призвана повысить эффективность общей визовой политики Евросоюза, ускорить и упростить процедуры сотрудничества и взаимодействия

между консульскими службами государств-членов. Основная цель – совместно противостоять рискам, которым подвергается внутренняя безопасность, обеспечить строгое соблюдение критериев, установленных регламентом «Дублин II», облегчить борьбу с подделкой документов и выдворение лиц, незаконно находящихся в пределах Союза. С ее помощью страны ЕС надеются предпринять серьезный рывок в противодействии терроризму и другим видам организованной преступности. Доступ к базе данных, помимо компетентных органов внутренних дел, консульской и миграционных служб, получат также правоприменительные органы государств-членов и Европол. Местом расположения центрального подразделения VIS избран Страсбург. Орган управления VIS учреждается как постоянно действующий и финансируемый из бюджета ЕС.

Евродак (Eurodac) – компьютеризированная дактилоскопическая база лиц, ищущих убежище, нелегальных иммигрантов и некоторых других категорий иностранцев. Система предназначается для более эффективного функционирования института убежища в странах ЕС. Соответствующий Регламент принят 11 декабря 2000 года. Известны многочисленные случаи злоупотребления институтом убежища, когда граждане третьих стран пытаются найти защиту в ЕС, хотя по всем признакам они не подпадают под категорию беженцев. Получив отказ в одной стране, они пытаются легализоваться в другой. Сравнивая отпечатки пальцев «отказника» и лица, ходатайствующего об убежище, можно, например, установить их идентичность и вполне правомерно отказать в ходатайстве.

Комитет регионов – консультативный орган Европейских сообществ, призванный обеспечить учет интересов регионов (субъекты федерации и другие крупнейшие территориальные образования государств-членов, а также муниципалитеты, включая первичный уровень местного самоуправления) в политике Евросоюза, приближения Сообществ и Европейского союза к народам Европы. Кроме того, интересы регионов лоббируют различные неформальные структуры и организации.

Коммунитарное право (право Европейских сообществ) – нормы права, принятые в рамках первой «опоры» наднациональными органами Сообщества на основе присущих ей механизмов и процедур голосования. К основным нормативно-правовым актам в рамках первой «опоры» относятся «регламент», «директива» и «решение».

Лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища – гражданин третьего государства, подавший ходатайство о предоставлении убежища в одной из стран Европейского союза. Ходатайство может подаваться либо на территории Евросоюза, либо на внешней границе в письменной, устной или иной форме.

Общая позиция – документ, выражающий официальную точку зрения Евросоюза по конкретной внешнеполитической проблеме. Документ обязывает государства-члены принять меры в целях обеспечить соответствие своей национальной политики общим позициям Сообщества.

Общая акция – документ, на основании которого Европейский союз осуществляет оперативные действия на международной арене. Например, посылка миссий наблюдателей на выборы в третьи страны, назначение специальных представителей ЕС за рубежом и прочее.

Общая стратегия – документ, определяющий план действий Европейского союза в отношении конкретных стран или регионов планеты, например, стратегия Евроюза в Центральной Азии на 2007–2013 гг.[39]

Рамочное решение – источник вторичного права, который обладает теми же свойствами, что и директива. При этом есть несколько существенных отличий рамочного решения от директивы:

– рамочное решение применяется по третьей «опоре», т.е. в реализации компетенции Союза в области сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере;

[39] European Community. Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the Period 2007-2013.

– рамочное решение ни при каких обстоятельствах не имеет прямого действия;
– рамочное решение может быть инициировано не только Европейской комиссией, но и любым государством-членом.

Регламент (источник вторичного права) – Ст. 249 Договора о ЕС называет 3 свойства этого вида документов, отличающих их от других актов и ставящих на самое высокое место в иерархии источников вторичного права:
– нормативность;
– обязательность;
– возможность прямого применения.

Нормы регламента непосредственно могут обязывать государства-члены, их органы, физических и юридических лиц. Регламенты действуют наряду с внутренним законодательством государств-членов. Это акты унификации национального права, аналогичные по своей юридической силе законам. Регламенты принимаются исключительно по первой опоре, т.е. в реализацию компетенции Европейского сообщества и Евратома.

Рекомендация – акт «мягкого права», который не имеет обязательной юридической силы, но тем не менее подлежит исполнению государствами-членами в силу морального императива.

Решение (источник вторичного права) – это акт индивидуального характера, который применяется во всех «опорах» Союза. Решение обязательно в полном объёме для тех субъектов, кому оно адресовано. В соответствии с практикой Суда ЕС имеет прямое действие.

Система опор Евросоюза − это система структурных компонентов ЕС, каждый из которых имеет свой автономный правопорядок. Современная структура Европейского Союза состоит из трёх опор.

I опора − Европейские сообщества, созданные в 1950-е гг. и сохранившиеся после учреждения Союза. В настоящее время Европейских сообществ два − Европейское сообщество (прежнее название − Европейское экономическое сообщество − ЕЭС) и Европейское сообще-

ство по атомной энергии (Евратом). Старейшее из них − ЕОУС − было создано в соответствии с Парижским Договором, подписанным 18 апреля 1951 г. и прекратило своё существование 24 июля 2002 г., так как его учредительный договор был заключён сроком на 50 лет и не продлевался (имущество и компетенция ЕОУС перешли к ЕС).

Таким образом, Европейский союз как целое имеет в качестве частей другие организации, каждая из которых обладает собственным учредительным договором (Договор о ЕС и Договор о Евратоме 1957 г.).

Решения в рамках первой опоры принимаются на основе коммунитарного метода (метода квалифицированного большинства).

В рамках первой опоры рассматриваются экономические, социальные вопросы, вопросы сельского хозяйства, иммиграции, пограничного контроля, политического убежища и т.д.

II опора − общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), наследница созданного в 1970 г. Европейского политического сотрудничества. В рамках этой опоры предусматривается сотрудничество стран-участниц в области внешней политики и обороны.

III опора − сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере (СПСО), в рамках которой Европейский Союз занимается координацией мероприятий государств-членов в области борьбы с преступностью. Основы данной опоры также были заложены в 1970-е гг. (группа Trevi).

Решения в рамках второй и третьей опоры принимаются на основе межправительственного метода.

Правовой базой межправительственного сотрудничества стран-участниц являются соответствующие статьи Маастрихтского Договора.

Каждая страна, вступающая в Европейский союз, автоматически становится членом Европейских сообществ, а также участницей двух других опор.

Совет Европейского союза (в научной и популярной литературе – Совет) – главный законодательный орган Ев-

росоюза, осуществляет также многие другие полномочия, в том числе в сфере исполнительной власти.

Сообщение Европейской комиссии – документ, анализирующий отдельные проблемы и предлагающий конкретные решения.

Тампере I – программа законодательной, административной, технической, финансовой и др. деятельности Евросоюза в сфере юстиции и внутренних дел (вопросы иммиграционного и пограничного контроля, визовое регулирование, убежище, сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере). Была принята в октябре 1999 года в финском городе Тампере, а завершена в мае 2004 года. Реализация мер осуществлялась в соответствии с графиком.

Тампере II – аналогичная программа Евросоюза на 2004–2009 гг.

Третье государство (в контексте документов Евросоюза) – государство, не являющееся членом Европейского союза.

Учредительные договоры – источники первичного права. Обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим нормам Европейского союза. По своей юридической природе все акты первичного права являются международными договорами. В узком смысле учредительными договорами являются Римский договор 1957 г., учреждающий Европейское сообщество, Римский договор 1957 г., учреждающий Европейское сообщество по атомной энергии 1957 г. и Маастрихтский договор 1992 г., учреждающий Европейский союз. В широком смысле к учредительным договорам относятся и другие акты, например, Единый Европейский акт 1986 г., Амстердамский договор 1999 г. и другие.

Шенгенская информационная система (**SIS)** – информационная электронная система в Страсбурге, на востоке Франции. Центральное досье включает данные на всех разыскиваемых лиц: от опасных преступников до убежавших из дому детей, нелегальных иммигрантов, а также иностранных граждан, въезд которых на территорию

Шенгена запрещен или нежелателен (нарушители паспортно-визового режима, правил пребывания в стране и т.д.). Не забыты похищенные, присвоенные или другим образом пропавшие предметы – автомобили, прицепы, огнестрельное оружие, бланки документов, заполненные документы, удостоверяющие личность и зарегистрированные банкноты. При обращении за визой в посольство любой шенгенской страны запрос автоматически фильтруется в центральном компьютере. Характер персональных сведений строго регламентирован: а) фамилия и имя, в случае необходимости другие имена, под которыми известно другое лицо; б) неизменяемые особые физические приметы; в) первая буква второго имени; г) время и место рождения; д) пол; е) гражданство; ж) пометка «вооружен»; з) пометка «склонен к насилию»; и) причина поставки на учет; к) меры, которые надлежит принять к данному лицу[40].

Шенгенский acquis (Schengen acquis) – дословно: «шенгенские достижения»; этот термин является синонимом термина **«шенгенское право»** и обозначает совокупность норм, принятых в развитие «шенгенского процесса» и регулирующих условия въезда и передвижения физических лиц по территории государств-участников в целом, включая условия и порядок получения единой (шенгенской) визы, а также вопросы совместной борьбы с преступностью, в т.ч. создание и функционирование для этой цели единой (шенгенской) информационной системы. «Schengen acquis» являются составной частью «права Европейского Союза» в соответствии с положениями Протокола о включении Шенгенских достижений в рамки Европейского союза, приложенного к Амстердамскому договору 1997 г.

Шенгенские достижения или соглашения охватывают: Шенгенское соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах 1985 г.; Шенгенскую конвенцию о применении Соглашения 1985 г.; договоры о присоединении но-

[40] См. подробнее – Киютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Шенгенская система. – Бишкек, 2001; Киютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Нелегальная иммиграция в Евросоюзе: вызовы – ответы. – Бишкек, 2005.

вых государств к Шенгенским соглашениям; акты, принятые Исполкомом, учрежденным в соответствии с Конвенцией 1990 г.; акты, принятые в этой сфере Советом Европейского союза, заменившим Шенгенский исполком с 1999 г. Участниками Шенгенских соглашений являются все государства-члены Европейского союза за исключением Ирландии и Соединенного Королевства (некоторые частично все же участвуют в шенгенском процессе). Новые государства-члены, вступившие в Европейский союз 1 мая 2004 г., также в полном объеме восприняли «Schengen acquis» в соответствии со ст. 3-й Акта относительно условий присоединения 2003 г. Кроме государств-членов Европейского союза в Шенгенских соглашениях участвуют в качестве ассоциированных членов Исландия, Норвегия и Швейцария[41].

Экономический и социальный комитет (ЭКЭСОК) – орган социального партнерства на уровне Европейского союза. Обладает консультативными полномочиями, способствует учету мнений различных категорий населения Евросоюза при принятии решений, в первую очередь в социально-экономической сфере.

[41] Введение в право Европейского союза. Учебное пособие/Отв. ред. – д.ю.н. профессор Кашкин С.Ю.

Антитеррористическая политика и стратегия Европейского союза
в нормативно-правовых актах и документах

Руководитель проекта *В.Г. Киютин*
Ответственный редактор *В.Г. Киютин*
Дизайн обложки *Давлетов Ф., Петров В.*

Подписано к печати 15.12.08 г.
Формат 60Х84 $^{1}/_{16}$. Объем 12,5 п.л., 11,63 уч.-изд.л.
Тираж 150 экз.

Издательство КРСУ
720000, г. Бишкек, ул. Киевская, 44

Выпущено в ОсОО “Албино ЛТД”
720040, г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 96

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК