

*Бірюков Р. М.,
заступник начальника департаменту
Національної поліції України*

ФОРМУВАННЯ ГРУПИ ТРЕВІ ЯК ЗАРОДКУ МІЖНАРОДНОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ В 1970-Х РОКАХ

Анотація. В статті розглядається розвиток міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в 1970-х роках, зокрема зусилля держав, що призвели до створення Групи ТРЕВІ – платформи щодо співробітництва у боротьбі з тероризмом та іншими формами організованої злочинності. Констатується, що Група ТРЕВІ представляла собою ранню форму міжнародного поліцейського співробітництва в Європі.

Зазначається, що особливий вплив на формування Групи ТРЕВІ мали Федеративна Республіка Німеччина, Франція та Сполучене Королівство. Формат Групи ТРЕВІ народився з боротьби позицій цих трьох держав, в якій ФРН виступала за високий рівень централізації, в той час як Франція та Сполучене королівство опиралися планам створення ієрархічної структури, що зрештою призвело до формування Групи ТРЕВІ як неформального міжурядового органу для обміну кращими практиками.

Наголошується, що європейські держави, в цілому, виступали за формалізацію поліцейського співробітництва, однак мали різні погляди щодо його остаточного вигляду. Зазначається, що вирішальний вплив на формування Групи ТРЕВІ в тому вигляді, в якому вона існувала, справило Сполучене Королівство, яке не бажало відмовлятися від частини свого державного суверенітету на користь нового супранационального органу та виступало за наділення Групи ТРЕВІ виключно функціями інформаційного обміну.

Робиться висновок, що вирішальну роль в формуванні Групи ТРЕВІ відіграла політизація даного питання в суспільствах відповідних держав та публічний тиск на уряди щодо посилення боротьби з тероризмом і організованою злочинністю. Разом з тим, держави прагнули уникнути створення наднаціональної структури, а тим більше органу ЄЕС, що зрештою призвело до створення Групи ТРЕВІ як неформальної чи півформальної платформи для співробітництва та інформаційного обміну, яка не була частиною Європейських Спільнот та формально не була пов'язана з жодним європейським органом.

Ключові слова: міжнародне поліцейське співробітництво, поліцейська інтеграція в Європі, управління внутрішньою безпекою ЄС, доктринальні дослідження, тероризм.

Постановка проблеми. Інституціоналізація міжнародного поліцейського співробітництва в Європі розпочалася в 1970-х роках зі створенням Групи ТРЕВІ, що являла собою півформальну платформу щодо співробітництва у боротьбі з тероризмом. Сама назва Групи походить зі скорочення англійських слів “terrorism, radicalism, extremism and international violence” (тероризм, радикалізм, екстремізм та міжнародне насильство) [1]. Група була створена рішенням Ради міністрів внутрішніх справ держав-учасниць ЄС в червні 1976 року [2].

Хоча група була створена виключно в міжурядовому форматі, вона була навмисно поміщена поза межами Європейських спільнот. Вона представляла собою першу реальну спробу створення європейських структур в галузі безпеки та представляє собою попередника всіх структур поліцейського співробітництва в ЄС. Вона стала першим проявом інтеграції в поліцейській сфері. Зі створенням групи відбулася певна централізація та формалізація європейського поліцейського співробітництва, що заклало підвалини для подальшої вертикальної інтеграції, в тому числі, через тісний зв'язок Групи зі структурою ЄС.

Тим не менш, початковий обсяг повноважень Групи був обмежений одним питанням: боротьбою з тероризмом. Відповідно, Група ТРЕВІ представляла собою ранню форму міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Хоча вона була міжурядовою по своїй суті, вона мала певні характеристики, що помістили її між виключно міждержавною структурою та органом ЄС. Цей процес відображав розбіжності в пріоритетах держав щодо ступеню інтеграції, яка не існувала до того в цій галузі [3, с. 122]. Особливий вплив на формування та діяльність групи мали ФРН, Франція та Сполучене Королівство. Їхні пріоритети можна звести в три групи: запропонований рівень централізації, функціональне охоплення та територіальне поширення. Так, ФРН виступала за високий рівень централізації, в той час як Сполучене Королівство та Франція опиралися планам створення ієрархічної структури з власним набором повноважень. Німеччині не вдалося відстояти свій погляд, і Група ТРЕВІ зрештою була створена як неформальний виключно міжурядовий орган для обміну інформацією та кращими практиками. Що стосується функціонального охоплення, Німеччина та Сполучене Королівство виступали за включення до нього широкого переліку питань внутрішньої безпеки. Однак Франція виступила проти передачі Групі більше ніж одного питання. Зрештою, Сполучене Королівство поступилося, і єдиним пріоритетом Групи стала боротьба з тероризмом. Що стосується територіального охоплення, всі три держави виступили за універсальне членство, бажано через Організацію Об'єднаних Націй (далі – ООН) чи Інтерпол. Зрештою, це побажання виявилось нездійсненим і Група стала організацією виключно для держав-учасниць Європейських Спільнот [4].

Аналіз демонструє, що обраний формат Групи з виключно міжурядовими характеристиками відображає асиметричний вплив різних рухів в різних країнах. Ця асиметрія викликала різні рівні інтеграційного тиску в кожній державі-учасниці, що перетворилося на різні пріоритети та різні переговорні позиції.

Стан дослідження. Вперше бачення єдиного європейського підходу до боротьби з тероризмом з'явилося після терористичних атак під час літніх олімпійських ігор 1972 року в Німеччині.

Через тиждень після нападу на ізраїльську команду міністр закордонних справ Німеччини Вальтер Шеель закликав до колективної боротьби з міжнародним тероризмом на зустрічі представників держав-учасниць ЄЕС в Фраскати 12 вересня 1972 року [5, с. 81]. В результаті, в рамках європейського поліцейського співробітництва були створені три робочих групи, завданням яких стали питання тероризму та спостереження за іноземними громадянами. Однак, співробітництво в цьому форматі в дійсності ніколи не здійснювалося та припинилося за декілька місяців.

Німеччина здійснила нову спробу запустити європейське співробітництво в галузі внутрішньої безпеки на початку 1973 року в форматі європейської політичної кооперації. Цей імпульс походив з вищих політичних рівнів, адже процес ініціював міністр внутрішніх справ Ганс-Дітріх Геншер на європейській конференції з внутрішньої безпеки. В світлі досвіду 1972 року, Німеччина цілеспрямовано запропонувала більш гнучкий підхід. Відповідно, і всупереч початковим намірам, вона не поінформувала всі держави-учасниці ЄЕС, але вступила у двосторонні контакти з Францією з метою обговорення ідей співробітництва [6].

Перші переговори вищих чиновників в лютому 1974 року виявили загальне бажання спільно розвивати європейське співробітництво. З огляду на ускладнення безпекової ситуації в Західній Європі та інтернаціоналізації організованої злочинності, Франція погодилася з потребою проведення європейської конференції з внутрішньої безпеки. Цікаво, що обидві країни підкреслювали зростання міжнародної взаємозалежності та відповідну потребу в посиленні міждержавного співробітництва з питань внутрішньої безпеки. Однак, вони розходилися щодо конкретного обсягу та охоплення таких заходів. Німеччина виступала за нову ініціативу серед держав-учасниць ЄЕС в надії утворити стійке тривале співробітництво не тільки в боротьбі з організованою злочинністю та тероризмом, але й в усій сфері внутрішньої безпеки. Більше того, Німеччина наполягала на всеохоплюючому співробітництві як на важливому компоненті європейської інтеграції, який вона вбачала ключовою опорою на майбутнє. На відміну від цього, Франція дала зрозуміти, що вона не готова до нової багатосторонньої ініціативи, оскільки декілька подібних заходів на міжнародному рівні вже виявилися неуспішними. Змість цього Франція запропонувала інтенсифікувати двостороннє співробітництво між державами-учасницями ЄЕС [7].

Мета статті. У вересні 1974 року була утворена двостороння франко-німецька робоча група з загальних питань міжнародної безпеки. Її можна розглядати як перший крок в напрямку європейської конференції з внутрішньої безпеки. Хоча ця група спочатку декларувала своєю ціллю покращення франко-німецького співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю, Німеччина явно намагалася помістити ці зусилля в ширший контекст підготовки спільної політики ЄЕС щодо внутрішньої безпеки. Результати зусиль робочої групи та досвід двостороннього співробітництва повинні були сформувати базис для обговорення багатостороннього співробітництва в ЄЕС та можливої конференції щодо міжнародної безпеки. Після ряду міждержавних та міністерських зустрічей, французьке та німецьке міністерство внутрішніх справ погодилися на проведення європейської конференції. Відповідні плани були оголошені в жовтні 1974 року.

Ситуація змінилася з залученням до процесу Сполученого Королівства, яке відбулося через місяць під час візиту лорда Джона Гарріса, міністра внутрішніх справ до Федерального міністерства внутрішніх справ Німеччини в Бонні. Серед іншого, позитивний результат референдуму щодо членства Сполученого Королівства в ЄС проклав шлях до того, аби Сполучене королівство здійснювало проактивну діяльність щодо європейського поліцейського співробітництва [8, с. 589]. 14 жовтня 1975 року міністр внутрішніх справ Сполученого Королівства Рой Дженкінс формально запропонував провести зустріч міністрів внутрішніх справ держав-учасниць ЄЕС для обговорення розширення співробітництва всередині Європейських Спільнот з питань спільного інтересу, особливо в сфері боротьби з тероризмом та технічної підтримки поліцейських операцій [9].

Виклад основного матеріалу. 14 жовтня 1975 року в міністр внутрішніх справ Сполученого Королівства Рой Дженкінс формально запропонував проведення зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-учасниць Європейських Спільнот щодо розширення співробітництва з питань контртероризму та технічної підтримки поліцейських операцій. Зусилля Дженкінса були спрямовані на визначення можливостей для консультацій та співробітництва на базі Спільнот [10, с. 94].

Слід відзначити три пункти щодо бачення Сполученим Королівством європейського поліцейського співробітництва. По-перше, початковий поштовх надійшов з міністерського рівня. Зустріч, на якій було запущено роботу групи ТРЕВІ була запропонована самим міністром внутрішніх справ. У співробітництві з Міністерством закордонних справ та Кабінетом Міністрів, він рекомендував представити цю ідею на вищих політичних рівнях, а саме через формальну пропозицію Європейській Раді. По-друге, початкова преференція британського уряду демонструє сильний наголос на використанні можливостей Спільнот та не демонструє стурбованості щодо збільшення компетенцій ЄЕС та відповідної втрати національного суверенітету. Навпаки, документи показують, що хоча внутрішні справи традиційно не були сферою політики Спільнот, міністр внутрішніх справ Сполученого королівства вважав, що ця галузь, як і багато інших, мала тенденцію до перенесення точки докладання зусиль в бік Ради ЄЕС, що є більш ефективною інституцією. По-третє, варто підкреслити швидкість з якою просувалися британські плани щодо зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-учасниць ЄЕС після позитивного результату британського референдуму. Пройшло менше ніж півроку до моменту коли прем'єр-міністр Сполученого Королівства Вільсон надав згоду на просування в цьому напрямку, та координацію між британськими міністерствами, а також на неформальні контакти з Францією та Німеччиною [2].

На той момент бачення франко-німецької робочої групи відповідно до німецьких пропозицій було добре підготовлене, а конференція міністрів внутрішніх справ держав-учасниць ЄЕС повинна була призвести до значущих результатів політики в формі конкретних рішень. Сполучене Королівство мало своїм пріоритетом реалізацію багатосторонньої робочої групи та безпосередній практичний обмін, а не політичні рішення та довгострокове співробітництво. Відповідно, британський міністр закордонних справ Джеймс Каллаган оголосив пропозицію для міністрів внутрішніх справ держав-учасниць ЄЕС нефор-

мального на зборах в Луді в жовтні 1974 року. Пропозиція була успішно погоджена як пункт порядку денного для зустрічі Європейської Ради в Римі в грудні того ж року [11].

Це спонукало інші держави до дій. Так, Німеччина відреагувала, підтримавши британську ініціативу та зблизивши свою позицію з британською за багатьма пунктами. В цьому контексті Німеччина запропонувала не підводити співробітництво, якого планувалося досягти в межі європейського політичного співробітництва як це пропонувало Сполучене Королівство, через провальний досвід робочих груп 1972 року. Компромід, якого вдалося зрештою досягти передбачав, що відповідальні міністри ЄЕС та вищі чиновники та експерти не будуть зустрічатися в форматі європейського політичного співробітництва, а оберуть формат поза межами будь-яких формальних органів ЄЕС. Тим не менш, між державами-учасницями ЄЕС передбачалося інтенсивне співробітництво та спільна робота з органами ЄЕС. Що стосується часу конференції, Сполучене Королівство пропонувало провести її якомога швидше, бажано в 1976 році, в той час як Франція та Німеччина пропонували відсунути строки, аби мати більше часу на підготовчу роботу, прояснення деталей та очікуваного результату та полегшення ухвалення конкретних рішень. Німеччина особливо сподівалася змінити британську позицію перед зустріччю Європейської Ради [12].

Офіційний початок роботи Групи ТРЕВІ був оголошений на червень 1976 року. Однак, зберігалася значна розбіжність щодо запланованих результатів міністерської зустрічі в червні, а саме щодо інституційного вибору в цьому новому форматі співробітництва. В той час як Німеччина сподівалася отримати практичні результати у вигляді конкретних рішень щодо довгострокового співробітництва між державами-учасницями ЄЕС, Сполучене Королівство розглядало в якості такого результату створення робочих груп. Напередодні зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-учасниць ЄЕС в червні 1976 року Німеччина почала лобювати інтенсифікацію інтеграції. Поряд двосторонніми та багатосторонніми підготовчими переговорами з іншими державами-учасницями, Німеччина запропонувала альтернативу британській пропозиції.

На протигагу позиції Німеччини, Франція прихильно поставилася до британської ідеї щодо європейського поліцейського співробітництва. Франція підтримувала модель децентралізації, в тому числі, на європейському рівні. Відповідно, коли Сполучене Королівство презентувало свою пропозицію на вищому рівні в Парижі, французька сторона погодилася на співробітництво на двосторонній основі між ними, Німеччиною, Нідерландами та Італією [2].

З огляду на французьку та британську позиції, на початку 1976 року Німеччина змиралася з тим, що всеохоплюючі плани європейського співробітництва в галузі внутрішньої безпеки не будуть реалізовані в досяжному майбутньому. Однак, було вирішено закласти основи для обов'язкових довготривалих рішень шляхом включення якомога більшої кількості елементів такого співробітництва в проект [2].

Таким чином, бачення Німеччини полягало в укладенні зобов'язуючої конвенції, в той час як Сполучене Королівство та Франція віддавали перевагу більш вільному та практично орієнтованому формату співробітництва, що зробило досягнення німецької мети малоімовірним. В цьому контексті, Німеччина запропонувала укласти хоча б політичну декларацію про

наміри, яку вона розглядала як першу цеглину, від якої не очікувалося ні ухвалення довгострокових політичних рішень, ні конкретних довготривалих зобов'язань [13].

В першій половині 1976 року Німеччина суттєво вплинула на підготовку до саміту на робочому рівні, наприклад через активне залучення до розробки фінальних документів. К моменту, коли дев'ять міністрів внутрішніх справ зустрілися в Люксембурзі 29 червня 1976 року, що офіційно знаменувало собою створення групи ТРЕВІ, Німеччина успішно запровадила ключові елементи своїх преференцій. Хоча досягнути політичної декларації про наміри не вдалося, до тексту Декларації ТРЕВІ були включені ключові елементи з німецьких пропозицій. Зокрема, в них підкреслювалася необхідність перманентного співробітництва в усій галузі внутрішньої безпеки та висловлювалося сподівання провести другий раунд міністерської конференції. Німецька преференція щодо постійного все більш формального співробітництва продовжувала озвучуватись на різних робочих рівнях під час конференції в червні. Тим не менш, результати першої зустрічі Групи ТРЕВІ далеко не задовольняли очікування Німеччини і зрештою відображали преференції Сполученого Королівства. Наприклад, вони стосувалися переважно боротьби з тероризмом та практичного співробітництва поліцейських органів через Групу ТРЕВІ, а не на всеохоплюючих політичних рішеннях щодо внутрішньої безпеки в цілому [6].

Хоча Німеччина і розглядала результати конференції ТРЕВІ успіхом та суттєвим прогресом, вона все ж віддала б перевагу більш далекосяжним заходам щодо інституційного співробітництва – мети, що переслідували на рівні робочих груп. В той же час, Франція продовжувала демонструвати небажання просувати ініціативу на рівні Спільнот, в той час як Сполучене Королівство опиралося формалізації Групи ТРЕВІ, але виступало за розширення контактів та практичне співробітництво [12, с. 59].

На відміну від високого рівня політизації в Німеччині, у Франції тематика лівого та правого тероризму на початку 1970-х років активно не обговорювалася. Рівень терористичного насильства у Франції був суттєво нижчим за німецький, і терористичні групи не сприймалися як значна загроза французькій державі та громадській безпеці [14, с. 431]. Між 1974 та 1985 роками Франція зазнала 358 терористичних інцидентів, в той час як Німеччина – 2355 [15, с. 181]. Прикметно, що кількість терористичних актів в Сполученому Королівстві склала 242 [15, с. 181], але при цьому воно активно підтримувало дії Спільнот щодо тероризму. Це, ймовірно, демонструє, що рівень терористичних нападів та фактична взаємозалежність самі по собі не можуть пояснити преференції держав в бік європейського співробітництва. Також слід брати до уваги тип терористичних нападів.

Політизація внутрішньої безпекової ситуації в Сполученому Королівстві в формі публічних політичних дебатів щодо тероризму Ірландської республіканської армії (далі – ІРА) впливала на британську преференцію на користь розробки європейського поліцейського співробітництва. Хоча дискусії переважно стосувалися не міжнародного виміру тероризму та не вимагали негайних дій, постійний та зростаючий громадський тиск всередині країни та міжнародній арені робили для Сполученого Королівства політично неможливим не підтримати європейські зусилля зі співробітництва. Після нападів ІРА

та суттєвої політизації, Сполучене Королівство відреагувала через ряд внутрішньодержавних правових та політичних заходів. Наростаючі емоції та, здавалося б, нечутливість терористів до спрямованих проти них заходів, викликали дискусію щодо суспільної безпеки та зростаючий тиск на уряд щодо просування поліцейського співробітництва на рівні ЄС [16].

Прикметно, що навіть після того, як Сполучене Королівство успішно взяло участь в підготовчих заходах щодо створення Групи ТРЕВІ влітку 1976 року, політизація та громадський тиск продовжували відігравати свою роль.

Органи ЄС, зокрема Європейська Комісія від початку не були залучені до роботи Групи ТРЕВІ, оскільки в Європейських Спільнот немає компетенції в сфері поліції. Відповідно, Група ТРЕВІ розглядалася як така, що звітує Раді Міністрів, структурі. Що представляє уряди. Вона розглядалася як форум для дискусій та співробітництва між державами-учасницями Європейських Спільнот. Таким чином, Група ТРЕВІ виступала як, по суті, неформальний орган, метою якого було просування практичного співробітництва. Оскільки питання поліції знаходяться поза межами компетенції Європейських Спільнот, Група ТРЕВІ була незалежною від них в своїй інституційній структурі, і Європейська Комісія не була представлена на її зустрічах [17].

Література:

- Герич А.І. Генеза правового регулювання міграційного контролю в країнах ЄС та вплив на цей процес військового вторгнення РФ на територію незалежної України. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/09/52.pdf> (дата звернення: 12.08.2024).
- Tony Bunyan. Trevi, Europol and the European state. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/handbook-trevi.pdf> (дата звернення: 12.08.2024).
- Європейський Союз у міжнародних відносинах: навчальний посібник / за ред. В.В. Копійки. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2021. 561 с.
- Trevi Group. URL: <https://uia.org/s/or/en/1100000619> (дата звернення: 12.08.2024).
- Friedrichs J. Fighting terrorism and drugs: Europe and international police cooperation. New York : Routledge, 2008. 365 p.
- König F., Trauner F. From Trevi to Europol: Germany's role in the integration of EU police cooperation. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2021.1877694> (дата звернення: 12.08.2024).
- Anthony Teasdale. Trevi Group. URL: https://penguincompaniontoeu.com/additional_entries/trevi-group/ (дата звернення: 12.08.2024).
- Wall S. The Official History of Britain and the European Community, Vol. II From Rejection to Referendum, 1963–1975. New York : Routledge, 2013. 719 p.
- E. Mourlon-Druol. Regional Integration and Global Governance : the Example of the European Council (1974–1986). URL: <https://www.caim.info/revue-les-cahiers-irice-2012-1-page-91.htm> (дата звернення: 12.08.2024).
- Derencinovic D., Getos A.M. Cooperation of law enforcement and intelligence agencies in prevention and suppression of terrorism: European perspective. *Revue internationale de droit penal*. 2007, vol 78. P. 79–112.
- Vasilliauskienė V. The Development of European Union Security Policy. URL: <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/8150/5830> (дата звернення: 13.08.2024).
- König F. EU Police Cooperation (1976–2016) State Preferences in the Context of Differentiated Integration. Dissertation submitted to the Hertie School of Governance in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor rerum politicarum (Dr. rer. pol.) in the Doctoral Programme in Governance. Berlin, 2019. 308 p.
- Valente I.M.F. European Union Police and Customs Cooperation. A Historical Perspective. URL: <https://bibliotekanauki.pl/articles/1879423.pdf> (дата звернення: 13.08.2024).
- Requate J., Zessin P. Comment sortir du 'terrorisme'? La violence politique et les conditions de sa disparition en France et en Republique Federale d'Allemagne en comparaison 1970-annees 1990. *European Review of History*. 2007, No 14(3), p. 423–445.
- Chalk P. West European Terrorism and Counter-Terrorism: The Evolving Dynamic. London: Macmillan Press Ltd, 1996. 747 p.
- Sessions W.S. Police Foundation Lecture, 1990. URL: <https://www.police-foundation.org.uk/wp-content/uploads/2010/10/jhml1990.pdf> (дата звернення: 17.08.2024).
- The gradual establishment of an area of freedom, security and justice. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-gradual-establishment-of-an-area-of-freedom-security-and-justice.html> (дата звернення: 16.08.2024).

Biriukov R. Formation of the trevi group as the onset of international police cooperation in europe in the 1970s

Summary. The article examines the development of international police cooperation in Europe in the 1970s, in particular the efforts of states that led to the creation of the TREVI Group – a platform for cooperation in the fight against terrorism and other forms of organized crime. It is noted that the Trevi Group represented an early form of international police cooperation in Europe.

It is noted that the Federal Republic of Germany, France and the United Kingdom had a special influence on the formation of the TREVI Group. The format of the Trevi Group was born out of a struggle between the positions of these three states, in which Germany advocated a high level of centralization, while France and the United Kingdom resisted plans to create a hierarchical structure, which eventually led to the formation of the Trevi Group as an informal intergovernmental body for the exchange of best practices.

It is emphasized that the European states, as a whole, advocated the formalization of police cooperation, but had different views on its final form. It is noted that the decisive influence on the formation of the Trevi Group in the form in which it existed was exerted by the United Kingdom, which did not want to give up part of its state sovereignty in favor of a new supranational body and advocated the endowment of the Trevi Group exclusively with the functions of information exchange.

It is concluded that the decisive role in the formation of the TREVI Group was played by the politicization of this issue in the societies of the respective states and public pressure on governments to strengthen the fight against terrorism and organized crime. At the same time, states sought to avoid the creation of a supranational structure, and even more so an EU body, which eventually led to the creation of the Trevi Group as an informal or semi-formal platform for cooperation and information exchange, which was not part of the European Communities and was not formally connected to any European body.

Key words: international police cooperation, police integration in Europe, EU internal security management, doctrinal studies, terrorism.