

Jurisprudencija, 2005, t. 76(68); 90–101

## TARPTAUTINIS POLICIJOS BENDRADARBIAVIMAS NACIONALINIO SAUGUMO KONTEKSTE

**Doktorantas Mindaugas Bilius**

Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Policijos teisės ir veiklos katedra  
Valakupių g. 5, 2000 Vilnius  
Telefonas 274 06 24  
Elektroninis paštas law@email.lt

*Pateikta 2005 m. birželio 30 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. lapkričio 11 d.*

*Pagrindinės sąvokos:* Europolas, bendradarbiavimas, Europos Sąjunga, policija

### S a n t r a u k a

Straipsnyje, remiantis įvairių autorių moksliniais tyrinėjimais, pateikiama trumpa policijos bendradarbiavimo plėtros analizė pasaulinėje ir Europos Sąjungos (toliau ES) erdvėje. Siekdamas įvertinti policijos bendradarbiavimo plėtrą ES erdvėje autorius tiria policijos bendradarbiavimą pasauliniu mastu – nustato ir pateikia priežastis, skatinančias tokį bendradarbiavimą bei lemiančias jo poreikį. Atitinkamai, lyginant su pasaulinėmis tendencijomis, pateikiama policijos bendradarbiavimo plėtra ES erdvėje, iškeliamos problemos, su kuriomis susiduria šalių teisėsaugos institucijos, nustatomi galimi policijos bendradarbiavimo modeliai.

Policijos bendradarbiavimo poreikis kyla tada, kai vykdomi tarptautiniai nusikaltimai, t. y. kai nusikaltimas susijęs su dviem ar daugiau šalimis. Teisėsaugos struktūrų bendradarbiavimas siekiant išspręsti kylančias problemas turi pereiti tam tikrus lygiu arba ribas: nuo neoficialaus bendradarbiavimo pereinama prie institucinio, nuo senų – prie naujų sistemų bendradarbiavimo. Išskiriami trys tarptautinio policijos bendradarbiavimo lygiai: makro–, meso– ir mikro–. Teisėsaugos įstaigų bendradarbiavimą taip pat galima išskaidyti į tris etapus: santykių tarp šalių suregulavimas, skirtingų šalių sistemų suderinimas, priartėjimas prie bendros normos.

Pasaulliniame kontekste policijos bendradarbiavimas gali likti tik vieno lygio, pagrindiniu tikslu laikant keitimąsi informacija. Šio lygio pasaulinis veiklos mastas yra laikomas pagrindine policijos bendradarbiavimo kliūtimi. ES vykstantis policijos bendradarbiavimas pasiekė beprecedentį lygį. Vertinant šiuo metu ES egzistuojančias policijos bendradarbiavimo formas ir metodus negalima teigti, kad buvo pasirinktas vienas konkretus bendradarbiavimo modelis. Bendradarbiavimas plėtojasi visais lygiais ir visomis kryptimis, ne tik derinant teisinės nuostatas, bet ir atliekant mokymus, bendradarbiaujant mažoms grupėms ar pajėgoms.

Nors teigiama, kad policijos bendradarbiavimas nesukurs į ES mastu veikiančių padalinių, tačiau praktiniai pavyzdžiai rodo visai ką kita. Tai kelia ne tik problemų, bet ir sumaištį praktikoje, nes neiški tampa ES policijos struktūrų strategija siekiant sukurti bendrą saugumo, teisingumo ir laisvės erdvę. Todėl darosi aktualu nustatyti aiškią Europolo plėtros viziją (FTB modelis v. Atskirų šalių mažų grupių stiprus bendradarbiavimas), nes plėtojantis policijos bendradarbiavimui kyla vis daugiau problemų ne tik duomenų apsaugos, teisingumo vykdymo, bet ir žmogaus teisių srityje. Taip pat reikia tinkamai apsvaistyti, ar Europolas galėtų įgauti ir vykdomąją funkciją, kompetenciją, ar būtų kaip tarptautinis policijos padalinys.

## Įvadas

Daugelio šalių teisėsaugą užtikrinančių institucijų pagrindinis uždavinys tiek vietiniu, tiek tarptautiniu mastu yra sustabdyti asmenis, vykdančius nusikalstamas veikas. Šiam tikslui pasiekti paprastai užtenka trijų dalykų: informacijos, įrodymų ir, aišku, paties asmens. Didėjantis tarptautinis nusikalstamumas, atitinkamai mažėjant vidinių sienų kontrolei, sudaro sąlygas šiems trimis elementams kuo rečiau atsidurti vienos valstybės jurisdikcijoje. Todėl policijos ir kitos teisėsaugos institucijos yra priverstos bendradarbiauti viena su kita.

Naujoms šalims įstojus į ES atsivėrė nauji kultūriniai, politiniai ir kiti mainai. Šie pokyčiai turėjo tiesioginį poveikį padėčiai vidaus saugumo srityje. Tarptautinio bendradarbiavimo plėtra kartu lėmė ir tarptautinių nusikaltėlių organizacijų ryšių bei bendradarbiavimo plėtrą. Tarptautinėms nusikaltėlių organizacijoms atsirado galimybė išplėsti savo veiklą naujose šalyse, pasidalyti įtakos sritis bei vietas. Tad panaikinus pasienio kontrolę policijos pajėgos buvo priverstos bendradarbiauti tiek nacionaliniu, tiek ir tarptautiniu mastu.

Siekiant jaustis saugiems reikalinga ir saugi, draugiška, stabili valstybė. Pasaulyje ne visų šalių politinės struktūros yra panašios, dalis jų yra gana jaunos ir joms reikėtų pasisemti nemažai patirties iš senas tradicijas turinčių šalių. Vis dar egzistuoja nusikalstamų struktūrų įtaka tokių šalių saugumui ir kartu visam saugumui tarptautiniu mastu, kai nusikaltėliai infiltruojami į policijos, teisingumo, politikos, valdžios ar kitas sritis. Organizuotos grupuotės gali prasiskverbti net ir į finansines institucijas – visur, kur gali klestėti korupcija. Pavojų vidaus saugumui Europoje kelia ir ekstremistinės grupuotės, veikiančios ir pavieniai, ir kaip tarptautinio terorizmo grupių padaliniai. Įvairių tautų konfliktai persimeta ir į Europą – dėl to gali kilti grėsmė ir vidaus saugumui. Tampa aišku, kad vieninga Europa padarė vieningą ir tarptautinį organizuotą nusikalstamumą. Todėl aktualus tampa klausimas, kas dabartinėje situacijoje užtikrins adekvatų saugumą Europoje?

ES egzistuojančios teorijos siekiant garantuoti didesnę saugumą Europoje, nesant nustatytos aiškios strategijos, kelia skirtingas problemas, lyginant policijos bendradarbiavimą pasauliniu ir europiniu mastu. Interpolo, kaip bendradarbiavimo pasauliniu mastu, pavyzdys rodo, kad strategija siekiant garantuoti didesnę saugumą pasauliniu mastu turi apibrėžtas plėtros ribas. To visiškai negalima pasakyti apie europinį lygį. Problemų kyla, kai Europolas pradedamas tapatinti su Interpolu arba bandoma susiaurinti Europolo veiklos sritį. Taigi mažiau dėmesio teikiama didesniam saugumo užtikrinimui pamirštant, kad tai vienas iš ES vykdomos politikos tikslų. Vieša mokslininkų ir praktikų kalba neigiant bendrų struktūrų sukūrimo galimybę prieštarauja ES strategijai, kuri būtent ir yra nukreipta šia kryptimi. Tai patvirtina ir Europos arešto orderio atsiradimas, EUROJUST'o sukūrimas, bendrų Europoje įrodymų pripažinimas ir t. t. Todėl svarbu istoriniu, lyginamuoju, loginiu metodais iširti tarptautinį policijos bendradarbiavimą siekiant nustatyti jo poveikį esamam ir būsimam nacionaliniam saugumui.

Šiame kontekste turi būti aišku, kad vidaus saugumo užtikrinimas negali būti laikomas tik nacionaline problema. Reikalinga europinė, visuotinė vizija. Vienas iš atsakymų gali būti tarptautinio policijos bendradarbiavimo gerinimas. Mintis apie vieningą Europą turi būti neatsiejama nuo minties apie vidaus saugumą.

## Tarptautinė nacionalinio saugumo dimensija

Visuotinė šalių tarpusavio priklausomybė yra modernaus pasaulio bruožas. Vis labiau didėjantis nusikalstamas aktyvumas nepripažįsta jokių nacionalinių kliūčių. Nusikaltimas dažnai padaromas tarptautinio tinklo, valdomo virš bet kurios atskiros tautos kontrolės, kontekste. Siekiant gerų informacijos, įrodymų rinkimo ir galiausiai nusikaltėlio sulaikymo rezultatų kriminaliniai tyrimai, atliekami išimtinai vienos valstybės teritorijos ribose, turi funkcionuoti varžomi vienos šalies politinės ir teisinės sistemos [1, p. 37, 44]. Tačiau nusikalstamumui peržengiant vienos valstybės ribas atsiranda kliūtys veiksmingai kovoti su juo.

Galima išskirti dvi potencialias kliūtis, trukdančias įgyvendinti šalies vidaus teisės normas, kai nusikaltimai peržengia šalies ribas. Pirma kliūtis yra nesutarimai, įvairių tautų daugialypių valdymo sluoksnių konfliktai. Tai gali trukdyti greitai reaguoti į nusikaltimą. Antra kliūtis – tai teisinė įtampa, kuri gali atsirasti pradėjus nagrinėti tokius klausimus kaip, pavyzdžiui, teisinga pusiausvyra tarp piliečių teisių ir įvairių įstaigų reikalo gauti informaciją. Papildant kliūtis, išskylančias įgyvendinant vidaus teisę, reikėtų paminėti, kad tarptautinės teisės įgyvendinimas turi įveikti problemas, stabdančias ginčus to-

kiose srityse kaip suverenitetas, teisinių sistemų konfliktai, politiniai vyriausybės konfliktai [1, p. 44]. Pavyzdžiui, gali pasitaikyti toks atvejis, kai siekiant įgyvendinti nacionalinę teisę tenka konfliktuoti su savo šalies vykdoma užsienio politika. Kliūtimi reikėtų laikyti ne tik policijos traktavimą kaip nacionalinį atskiros šalies vidaus padalinį, bet ir teisėsaugos institucijų neturėjimą atitinkamų struktūrų, kurios leistų dalintis informacija ne tik šalyje, bet ir už jų ribų. Tų pačių problemų, trukdančių bendradarbiauti tarptautiniu lygiu, galima surasti ir vienos šalies teritorijoje, įvairūs konfliktai ar egzistuojantis nepasitikėjimas tarp žemiausių ir aukščiausių policijos pareigūnų, tarp vietinių ir centrinių įstaigų stabdo ne tik keitimasi informacija, bet ir kovą su nusikalstamumu. Tarptautiniu lygiu taip pat gali egzistuoti baimė, kad išplatinus informaciją ji bus netinkamai naudojama arba net „prarasta“ tarptautiniam nusikalstamumui [2, p. 2, 3].

Todėl siekiant išspręsti kylančias problemas teisėsaugos struktūrų bendradarbiavimas turi pereiti tam tikrus lygius arba ribas. Kai kurie užsienio autoriai nurodo tendenciją, kad bendradarbiaujant visada judama nuo neoficialaus bendradarbiavimo į institucinį, nuo atskirų organų iki bendro organo: institucionalizuotas organas logiškai turi užimti ankstesnių neoficialių grupių vietas. Tai vadinama natūralistiniu požiūriu į integraciją. Šiuo požiūriu nacionalinis modelis turi būti sklandžiai integruotas į aukštesnį raidos lygį siekiant laipsniškai sustiprinto bendradarbiavimo [3, p. 749, 750]. Kiti autoriai skiria dvi panašaus tarptautinio policijos bendradarbiavimo sistemas: senas ir naujas. Senose sistemose bendradarbiaujama teisėsaugos pareigūnams rodant asmeninę iniciatyvą, vyraujant laisvai struktūrai, trūkstant strateginio koordinavimo, skaidrumo ir kontrolės. Bendradarbiavimas orientuotas į informacijos keitimąsi. Visų šių klausimų statusas politiniu lygiu yra žemas. Naujose sistemose, didėjant politikų ir aukštų pareigūnų įtakai, atsiranda biurokratizacijos problemų, kartu vyksta instituciolizacija, formalizavimas, centralizacija, taip pat kiekybiškiau ir kvalifikuočiau išplečiami veiksmai. Šioje sistemoje išryškėja atskaitomybė ir veiksmų skaidrumas.

Policijos bendradarbiavimas egzistuoja 3 lygiais. Kaip ir dr. Willy Bruggemanas [4], panašius bendradarbiavimo lygius išskiria amerikiečių mokslininkas J. Benyonas, atlikęs policijos bendradarbiavimo tyrinėjimus. Pasak jo, išskiriami trys tarptautinio policijos bendradarbiavimo lygiai: makro-, meso- ir mikro-. Makrolygiu sudaromi globalūs, daugiašaliai susitarimai, kuriais daroma įtaka nacionalinėms teisės sistemoms siekiant jas suderinti. Kalbant apie policijos bendradarbiavimą teigtina, kad šiais susitarimais nustatomi bendri bendradarbiaujančių šalių policijos veiklos standartai (principai). Mesolygiu formuojami regioniniai daugiašaliai susitarimai, kuriais nustatomos bendradarbiavimo operacijų vykdymo struktūros, vienodinama policijos ir kitų teisėtvarkos institucijų praktika ir veiklos procedūros. Čia prioritetą teikiama formaliam bendradarbiavimui, nors, kaip rodo praktika, tokio bendradarbiavimo ištakose dažniausiai būna neformalūs santykiai. Mikrolygiu susitarimai yra dvišaliai (formalūs arba neformalūs), apimantys pavienių nusikaltimų tyrimą bei prevenciją ir atskirų formų nusikaltimų kontrolę [5, p. 107]. Visos šios bendradarbiavimo tendencijos yra tarpusavyje susijusios ir papildoma viena kitą. Pavyzdžiui, natūralistinis požiūris gali egzistuoti tiek mikro-, tiek meso-, tiek makrolygiais. Šie trys lygiai galimi ir policijos bendradarbiavimo procese senose ir naujose sistemose. Atitinkamai policijos bendradarbiavimas gali egzistuoti tik vienu lygiu arba pereiti visus lygius laipsniškai, priklausomai nuo bendradarbiavimui keliamų tikslų. Tačiau glaudus, sustiprintas ir veiksmingas policijos bendradarbiavimas turėtų egzistuoti visais trimis lygiais.

Viena iš policijos bendradarbiavimo priežasčių yra nusikalstamumas. Visų arba vienos iš minėtų policijos bendradarbiavimo formų poreikis atsiranda tada, kai daromi tarptautiniai nusikaltimai, t. y. kai nusikaltimas susijęs su dviem ar daugiau šalių. Kiekviena šalis tokiu atveju reiškia pretenzijas dėl suverenumo ir išimtinės baudžiamosios jurisdikcijos savo šalyje. Tokiu atveju nusikaltėliui kirtus sieną, bet kuris jį persekiojantis pareigūnas „praranda“ jurisdikciją. Siekiant išspręsti tokias problemas pasaulyje buvo sukurta įvairių strategijų. Vienos iš jų buvo susijusios su tiesioginiais, vienašaliais, ne teisėtais policijos veiksmais už šalies ribų arba su oficialiais įstatymo apėjimo būdais, o kitos – su bendradarbiavimo, dvišaliais, teisiškai sankcionuotais veiksmais. Pirmu atveju pažeidžiamos tarptautinės teisės normos ir šalies suverenitetas, o kitas atvejis pagrįstas legalumu ir bendradarbiavimu. Kaip pavyzdį strategijos, sukėlusios diskusijas teisės moksle dėl legalumo principo, galima būtų pateikti teroristo Fawazo Yuniso teismo procesą, kai JAV pareigūnai, veikdami svetimoje šalyje, apgaule išviliojo teroristą išplaukti į tarptautinius vandenis, kur jis buvo sulaukomas, prievarta atvežtas į JAV ir teisme nuteistas už lėktuvo pagrobimą bei įkaitų paėmimą 30 metų kalėjimo. JAV teismas šioje byloje labai paprastai išsprendė jurisdikcijos problemą teigdamas, kad jei asmuo teismo metu yra teismo jurisdikcijoje, tai tas teismas turi teisę teisti asmenį už nusikaltimus, dėl kurių jis buvo perduotas teismui, ir sulaukymo legalumo klausimas nebuvo nagrinėjamas [6].

Tačiau globaliame kontekste policijos bendradarbiavimas gali likti tik vieno lygio, pagrindiniu tikslu laikant vien tik keitimąsi informacija. Jau 1923 m. buvo įgyvendinta užsienio reikalų ministerijos

diplomatinių tarnybų iniciatyva keistis informacija ir kartu užmegzti policijos pajėgoms tiesioginius ryšius. Įgyvendinus šią iniciatyvą atsirado Interpolas – Tarptautinė kriminalinės policijos organizacija [7]. Dabar Interpolui priklauso 182 šalys narės [8]. Pagrindinės Interpolo funkcijos yra pasaulinis policijos keitimasis informacija, nusikaltėlių duomenų bazė ir analitinė paslauga, iniciatyvi parama policijos operacijoms visame pasaulyje. Interpolo veiklos centre yra centrinės būstinės, esančios kiekvienoje šalyje narėje. Visas susirašinėjimas keliauja į koordinacinį centrą, kuris yra generaliniame sekretoriате Lione. Bendradarbiavimą gerina automatizuota paieškos sistema<sup>1</sup>, kuri padeda šalims narėms tiesiogiai gauti reikiamą informaciją. Interpolo poveikis šalių galimybėms pasireiškia per įvairias programas. „Užbaigtos informacijos“<sup>2</sup> programa nėra dar visiškai užbaigta dėl kai kurių šalių nesidalijimo informacija, kartu ji yra netiksli ir jos nauda nacionalinėms policijos įstaigoms yra ribota. „Regionų modernizavimo programa“ ir „Bendradarbiavimo susitarimo pavyzdys“<sup>3</sup> buvo priimtos atsižvelgiant į tai, kad nacionalinės policijos įstaigos neturi pakankamai galimybių sėkmingai bendradarbiauti<sup>4</sup> [2]. Tačiau Interpolas neturi vykdomosios arba operatyvinės dalies, ir informacijos realizacija išsiskirtinai priklauso kiekvienos šalies nacionalinei policijai. Nors informacijos realizaciją nacionalinė policija paprastai vykdo be kitų šalių ir Interpolo pagalbos, Interpolas vis dėlto jai teikia didžiulę paramą. Todėl Interpolas egzistuoja kaip įvairiose šalyse esančių policijos institucijų tinklas. Nors iš dalies Interpolas būna operacijų organizatoriumi, jo paskirtis – būti būtent bendravimo tinklu, kartu taikant tik vieną bendradarbiavimo lygį, nepereinant į kitus vien dėl savo globalaus masto.

Interpolo reikšmė ES šalims yra didžiulė. Nuo pat įsikūrimo Interpolas tapo Europos policijos bendradarbiavimo mokymo objektu. Jau 1970 m. Interpolas apmokė daug įvairių šalių pareigūnų. 1986 m. Interpolas nutarė sutelkti daugiau pastangų Europoje sukuriant Europos sekretoriata, kuris veiktų kaip atskiras Generalinio sekretoriato padalinys. Nepaisydama Interpolo pastangų nukreipti savo specifinius uždavinius Europos linkme daugiausia dėmesio ši institucija vis dėlto skiria pasauliniams reikalams. Todėl dėl šios priežasties reikia laikyti Interpolą nepakankamu policijos bendradarbiavimo tarp ES šalių narių mechanizmu [1]. Tačiau ES šalys narės taip pat dalyvauja Interpolo veikloje, kuri vykdoma keičiantis informacija ir analizuojant nusikalstamą judėjimą pasauliniu mastu.

Siekiant išvengti galimų teisės pažeidimų bei sėkmingai kovoti su nusikalstamumu reikia plėtoti būtent teisėsaugos įstaigų bendradarbiavimą. Jį galima būtų išskaidyti į tris etapus: šalių santykių suregulavimas, skirtingų šalių sistemų suderinimas, priartėjimas prie bendros normos [9, p. 10]. Šio proceso metu pasiekiami įvairūs kompromisai tarp šalių, kuriose vėliau įsigali naujos hibridinės nuostatos ir procedūros. Norint, kad visas šis tarptautinis policijos bendradarbiavimo procesas sėkmingai plėstųsi, reikia įgyvendinti šias sąlygas: visos procese dalyvaujančios šalys turi suvokti tam tikrą su nusikalstamumu susijusią problemą, jos rimtumą; į veiklą turi būti įtraukti patyrę teisėsaugos pareigūnai, kurie padėtų apibrėžti šią problemą ir pasiūlytų praktinius sprendimo būdus; taip pat turi būti įtraukti politikai, kurie parengtų ir priimtų atitinkamus teisės aktus bei skirtų finansinę paramą. Viso šio proceso metu teisėsaugos pareigūnai ir politikai turi glaudžiai bendradarbiauti. Šį modelį galima pritaikyti ir dabar Europos Sąjungoje vykstantiems su policijos bendradarbiavimu susijusiems procesams.

Policijos bendradarbiavimo poreikį bei jo plėtrą pasauliniu mastu galima pastebėti iš to, kad naudojamosi Interpolo pagalba ir didėja jo parama, Jungtinių Tautų saugumo pajėgos įtraukiamos į policijos veiklą („taikos palaikymo“ misijos Haiityje, Somalyje, Bosnijoje), didėja teisėsaugos pareigūnų dislokacija užsienio šalyse (tai daroma priimančios šalies sutikimu, o pagrindinis dislokacijos tikslas yra pagalba savo šalies piliečiams), šalys aktyviau keičiasi policijos pareigūnais (Tarptautinės policijos asociacijos veikla, stažuotės užsienyje, policijos pareigūnų studijos užsienio šalių policijos mokyklose), plėtojasi darbo santykiai atskirose specialiose policijos veiklos srityse (patruliavimas, policijos administravimas, ekspertiniai tyrimai, mokymas, kompiuterinių nusikaltimų tyrimas ir pan.) [10].

Kaip tarptautinėje bendrijoje egzistuojantį artimo bendradarbiavimo pavyzdį būtų galima pateikti Italijos karabinierius<sup>5</sup>. Vadovaudamiesi Italijos gynybos ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos sudarytomis rekomendacijomis, karabinieriai parodė iniciatyvą dalindamiesi turima kovos su organizuotu nusikalstamumu patirtimi. Jau 1994 m. Italijos karabinieriai keitėsi informacija apie personalo mokymus, naujas technologijas su Prancūzijos nacionaline žandarmerija<sup>6</sup> ir Ispanijos civiline gvardija.

<sup>1</sup> Angl. ASF – *Automatic Search Facilities*.

<sup>2</sup> Angl. *Finished intelligence*.

<sup>3</sup> Angl. *The Regional Modernisation Program and the Model Cooperation Agreement*.

<sup>4</sup> Regionų modernizavimo programa siūlo pagalbą steigiant nacionalinius centrinius biurus, o bendradarbiavimo susitarimo pavyzdys tarnauja kaip daugiašalio bendradarbiavimo sutarties pavyzdys.

<sup>5</sup> Angl. *The Carabinieri Force*.

<sup>6</sup> Angl. *National Gendarmerie*.

Visas šis bendradarbiavimas formalizavosi į FIEP susitarimą<sup>1</sup>, kuriame, be Prancūzijos, Italijos, Ispanijos, Portugalijos teisėsaugos institucijų, dalyvavo ir Turkijos, Olandijos, Maroko teisėsaugos institucijos<sup>2</sup>. Kartu Italijos karabinierių pajėgos pasirašė formalius dvišalius susitarimus su Rumunijos, Ukrainos, Kataro, Argentinos, Čilės teisėsaugos institucijomis<sup>3</sup>. Šiuos susitarimus galima priskirti jau anksčiau straipsnyje minėtiems 3 etapams, kuriuose Italijos karabinierių bendradarbiavimo veiksmai dėl didėjančio nusikalstamumo buvo nukreipti intensyvesnio keitimosi informacija linkme, atskirais atvejais nustatant geriausią veiksmų praktiką, pasidalijant efektyviausia nusikalstamų veikų tyrimo patirtimi ir kartu atliekant tyrimus siekiant pateikti pasiūlymus, kaip suvienodinti nacionalinę įstatymų leidybą. Atitinkamai Italijos karabinieriai savo veiklą plėtojo ir Europos Sąjungoje, t. y. buvo įtraukti į G8 grupes „*Terrorism Experts*“ ir „*Di Lione*“ pogrupį „*Law Enforcement*“, ir darbo grupėse pagal Schengen susitarimą plėtojant „*Acquis Communautaire*“ [11].

Atitinkamai Graikijoje veikia Tarptautinis policijos bendradarbiavimo padalinys, susidedantis iš keturių skyrių: Tarptautinių santykių ir misijų skyriaus, Europos Sąjungos – Europolo skyriaus, SIR-ENE bei Interpolo skyrių [12]. Šis padalinys yra atsakingas ne tik už tarptautinius ryšius ir misijas, Europos Sąjungos reikalus, tarptautinį policijos bendradarbiavimą, bet ir už dvišalių arba daugiašalių policijos bendradarbiavimo ar readmisijos sutarčių įgyvendinimą. Apie policijos bendradarbiavimo svarbą Graikijoje rodo ir palaikomi ryšiai su Europos Taryba, Europolu, Interpolu, Juodosios jūros ekonomine sąjunga (*Black Sea Economic Cooperation* – BSEC), Pietryčių Europos bendradarbiavimo iniciatyva (*Southeast European Cooperation Initiative* – SECI), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD), Jungtinių Tautų organizacija, Vakarų Europos Sąjunga (*Western European Union* – WEU) ir kt. [12].

Bendradarbiavimo tarptautiniu mastu svarbą kovojant su tarptautiniu nusikalstamumu suprato netgi JAV. Ši šalis Užsienio pagalbos akte 1974 m. buvo priėmusi papildomą nuostatą, draudžiančią JAV įstaigoms, įskaitant ir JAV armiją, dalyvauti apmokant užsienio šalių policiją ir jai padėti<sup>4</sup>. Išimtyms buvo suteiktos tik FTB ir KNA<sup>5</sup>, jei bendradarbiavimas buvo susijęs su jų vykdomos veiklos tikslais. Tačiau 1990 m. ši nuostata pasikeitė, pripažįstant bendradarbiavimą kovoje su nusikalstamumu būtinu ir skatinančiu ekonominę pažangą. Atitinkamai vis daugėjo šalių, tapusių šios papildomos draudžiančios nuostatos išimtimi. JAV valdžia pagaliau suprato, kad saugumas yra svarbus demokratijos plėtrai, o policija yra svarbi saugumo užtikrinimo priemonė.

Taigi valstybėms pradėjus suvokti bendradarbiavimo svarbą kovojant su tarptautiniu nusikalstamumu, atitinkamai padaugėjo ir įvairių tarptautinių teisėsaugos organizacijų, padedančių tai pasiekti. Šios organizacijos padeda šalims suvokti tarptautinio nusikalstamumo grėsmę, skatina jas glaudžiau bendradarbiauti suteikdamos joms reikiamą teisinę, techninę ar materialinę bazę ir padeda pašalinti egzistuojančias bendradarbiavimo kliūtis. Organizuodamos susirinkimus, simpoziumus, darbo grupes, sudarydamos galimybes tiesiogiai bendrauti, šios organizacijos sudaro sąlygas šalims nustatyti savo politikos kryptis. Konferencijose dalyvaujantys aukšti pareigūnai turi galimybę suderinti bendrą politiką arba veiksmus bei nustatyti policijos bendradarbiavimo standartus. Žemesnių lygių pareigūnams bendradarbiavimas suteikia galimybę pažinti kolegų iš kitų šalių geriausiai taikomą praktiką tiriant nusikaltimus, pasidalinti savo patirtimi ir kartu sudaryti sąlygas bendrai atlikti tyrimus [2]. Tačiau šalys, siekdamos sustiprinti bendradarbiavimą, turėtų pereiti į dvišalius ar daugiašalius, bet apimančius nedaug šalių narių santykius. Tai leistų šalims efektyviau pasinaudoti bendradarbiavimo teikiama pranašumais ir kartu greičiau pereiti bendradarbiavimo lygius. Tarptautinėje plotmėje tai darosi beveik neįmanoma dėl didelio šalių narių skaičiaus, teisinių, kultūrinių skirtumų, skirtingos šalių vykdomos politikos bei bendradarbiavimui keliamų tikslų. Todėl tampa aktualu įvertinti bendradarbiavimo plėtros galimybes ES erdvėje.

### **Policijos bendradarbiavimo Europoje scenarijus**

Didėjanti ES šalių narių integracija pasiekė beprecedentį lygį. Viena iš integracijos sričių yra pagalba ir bendradarbiavimas teisėsaugos srityje. Nors daug pasaulio šalių jau ilgą laiką formaliai ir

<sup>1</sup> Angl. FIEP *Agreement* (France, Italy, Spain and Portugal).

<sup>2</sup> Angl. French Gendarmerie, Spanish Civil Guard, Portuguese Republican National Guard, Turkish Gendarmerie, Dutch Koninklijke Marechaussee, Moroccan Gendarmerie.

<sup>3</sup> Angl. Rumanian Gendarmerie, the Internal Military Troops of the Ukraine, the Armed Forces of Qatar, the National Gendarmerie in Argentina, the Carabineros in Chile.

<sup>4</sup> Angl. The Foreign Assistance Act of 1961.

<sup>5</sup> Angl. FTB – Federal Bureau of Investigation (FBI), KNA – kovos su narkotikais agentūra – Drug Enforcement Agency (DEA).

neformaliai bendradarbiauja teisėsaugos klausimais, ES veiksmi ir laimėjimai šioje srityje jau žengia toliau, nei buvo kada nors atskirų valstybių susitarta.

Siekiant įgyvendinti vieningos Europos įdėją reikia būti aktyviems derinant teisės aktus. Tai pirmiausia – įstatymų leidybos funkcija, tačiau ES tinkamai nefunkcionuos be gerai sureguliuotos teisinės sistemos. Norint tai pasiekti, šalių narių kompetetingų institucijų mąstymas turi pasikeisti taip, kad šalys pareikštų iniciatyvą perduoti kai kurias savo teises kurios nors tarptautinės organizacijos kompetencijai. Būdamas pakankamai suvereni, ši organizacija galėtų bendradarbiauti ir su kitomis šalimis. Tikslinga ištirti ES mastu vykusio policijos bendradarbiavimo plėtrą siekiant išsiaiškinti, ar šis bendradarbiavimas įgaus tik tarptautinėje pasaulinėje arenoje egzistuojančias policijos bendradarbiavimo formas, ar plėtosis beprecedente linkme.

Tarptautinio nusikalstamumo grėsmė, visų pirma terorizmo, 8-ojo dešimtmečio pabaigoje nulėmė vidaus reikalų ministerijų bendradarbiavimą siekiant užtikrinti vidaus saugumą ES valstybėse. Norint ištirti Europos policijos struktūrų bendradarbiavimo formas, kiek jos yra veiksmingos, reikia atkreipti dėmesį į veiksnį, kad efektyvumą lemia iš politikos ambicijų kilusi gera iniciatyva ir geri darbo ryšiai.

Teisinėje literatūroje policijos bendradarbiavimo pradžia yra laikoma TREVI tarpvyriausybinių susitikimų forma<sup>1</sup>, tačiau užuomazgos buvo POMPIDOU grupė (bendradarbiavimo grupė, siekianti kovoti su narkotikų vartojimu ir nelegaliu jų pervežimu)<sup>2</sup> [14]. Abi šios bendradarbiavimo formos grupės veikė už ES institucijų ribų remdamosi neformaliais, neįpareigojančiais susitarimais [15]. Viena iš jų buvo orientuota į klausimus, susijusius su terorizmu, radikalizmu, ekstremizmu, kita – į klausimus, susijusius su narkotikų vartojimu ir nelegaliu jų pervežimu. TREVI grupės veikla prasidėjo 1975 m. ir truko iki 1993 m., kai įsigaliojo Mastrichto sutartis ir bendradarbiavimas formalizavosi į ES trečiąjį ramstį. POMPIDOU grupė savo veiklą pradėjo 1971 m., nuo 1980 m. iki dabar veikdama kaip Europos Tarybos Ekonominių ir socialinių reikalų direktorato skyrius [16].

1985 m. Europos Parlamentas įsteigė Informavimo komitetą<sup>3</sup>, kurio pastangos buvo nukreiptos į Europos kriminalinio judėjimo vienijimąsi [17, p. 10]. Šis komitetas įvertino Bendrijos narkotikų problemą iširdamas nelegalaus narkotikų gabenimo ir vartojimo ES mastą. Visi šio tyrimo rezultatai buvo pateikti atskirame raporte [18]. Jame buvo pažymėtas staigiai padidėjęs narkotikų vartojimas ir narkotikų vežėjų bei nusikalstamų organizacijų skaičius [19, p. 13]. Informavimo komiteto raportas jau tada skelbė, kad nusikalstamos organizacijos parodė beprecedentę grėsmę nacionaliniam ir tarptautiniam saugumui. Šiame raporte taip pat pabrėžta, kad egzistuojantis žymus šalių narių baudžiamosios teisės ir bausmių sistemų skirtumas stabdo tarptautinį policijos bendradarbiavimą [19, p. 44]. Tačiau ne vien tik tai gali būti įvardijama kliūtimi: skiriasi šalių narių teisinės sistemos (anglo-saksų ir romėnų-germanų), kai kurių šalių konstitucijos apriboja šalių galimybę taikyti tam tikrus baudžiamuosius įstatymus už šalių ribų. Todėl buvo konstatuota, jog šalių narių pastangos kontroliuoti tarptautinį nusikalstamumą pagal tradicinį modelį (kiekvienos šalies teisės užtikrinimo operacijas) yra neadekvačios<sup>4</sup> [3, p. 551].

Vienintelis būdas geriau kovoti su tarptautiniu nusikalstamumu, ES šalių nuomone, – sustiprinti bendradarbiavimą<sup>5</sup> [20, p. 19]. Šis sustiprinimas pirmiausia pasireiškė keliomis konvencijomis, kurios apibrėžė privalomus įsipareigojimus pasirašiusioms šalims. Šalys narės taip pat įkūrė keletą tarpvyriausybinių organizacijų, pavyzdžiui, POMPIDOU, TREVI [15]. Dalyvauti tokiuose susivienijimuose šalims buvo naudinga – jos sumažino nelegalių narkotikų patekimą, organizuotų narkotikų vežėjų galias ir pan. Šios bendradarbiavimo rūšys rodo perėjimą ne tik į didėjančią tarpusavio priklausomybę, bet ir į glaudesnę šalių narių, kovojančių su tarptautiniu nusikalstamumu, bendradarbiavimą. Stebint visus šiuos pokyčius ES bendradarbiavimo plotmėje galima teigti, kad atitinkamai mažėjo kiekvienos iš bendradarbiaujančių šalių suverenumas, be to, tai buvo matoma ir iš subsidiarumo bei besikeičiančio sienų kontrolės pobūdžio.

<sup>1</sup> Pranc. TREVI– Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale.

<sup>2</sup> Angl. The Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs.

<sup>3</sup> Angl. Committee of Enquiry.

<sup>4</sup> Autoriaus nuomone, Europos teisėsaugos institucijų galimybės yra neefektyvios, nes pagrindinės institucijos, kuriomis pasitiki piliečiai (teismų ir įstatymų leidybos institucijos) ir kurios apibrėžia ir tobulina baudžiamąjį procesą, tarptautinėje arenoje neegzistuoja arba yra labai ribotos.

<sup>5</sup> Kipro policijos akademijoje vykusiame seminare komentuojant tarptautinio bendradarbiavimo būtinumą buvo išsakyta nuomonė, kad politikai, būdami mažiausiai linkę pripažinti šalies suvereniteto mažėjimą, skatino permainas kartodami didėjančią tarptautinių nusikalstamų įtaką. Pripažinimas, kad tarptautinis nusikalstamumas sukuria neišgalvotą grėsmę ES vidaus saugumui, šalis narės priverstė pripažinti savo nacionalinių teisėsaugos užtikrinimo institucijų trūkumus. Europos policijos bendradarbiavimas, ypač Europolo veikla, pradeda veikti pagal subsidiarumo principą: nusikalstamumas, su kuriuo negali būti veiksmingai kovojama vietiniu, regioniniu ar nacionaliniu lygiu, gali tapti suderinto tarptautinio policijos bendradarbiavimo objektu.

Mastrichto sutartyje dėl ES 1992 m. daug dėmesio nutarta skirti policijos bendradarbiavimui. Greičiausiai tai buvo glaudaus bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų srityse bei ES politikos rezultatas. Tai buvo gana svarbus žingsnis, nes teisingumo ir vidaus reikalų srityje vykdoma politika apima tautinio suvereniteto klasines sritis, kurių nė viena valstybė neketina užleisti. Dėl šios priežasties į ES lygį perkelta tik labai maža dalis kompetencijos, o laisvesne tarptautiniam bendradarbiavimui lieka ta sritis, kurioje vis tiek didžiausia vaidmens dalis tenka nacionalinei kiekvienos šalies teisei. Mastrichto sutartis reiškė nemažą žingsnį ES politikoje plėtojant bendradarbiavimą teisingumo ir vidaus reikalų srityse.

Vieningos Europos aktu panaikinta vidinių sienų kontrolė kartu su Mastrichto sutarties dėl politinės sąjungos nuostatomis sukūrė akstiną glaudesniai ir platesniai bendradarbiavimui tarp ES šalių narių. 1980 m. buvo įvykę debatai siekiant išsiaiškinti laisvo asmenų judėjimo sąvokos turinį. Vienos šalys narės manė, kad ši sąvoka susijusi tik ES piliečiais paliekant vidinę sienų kontrolę ir patikrinimus, kad būtų galima atskirti ES piliečius nuo ne ES piliečių. Kitos šalys narės manė, kad laisvas asmenų judėjimas turi paveikti bet kurį asmenį nepriklausomai nuo pilietybės. Tai reikštų kartu ir vidinių valstybių sienų patikrinimų pabaigą. Kadangi šalys narės nerado bendro sutarimo, Prancūzija, Vokietija, Belgija, Liuksemburgas ir Olandija 1985 m. nutarė sukurti teritoriją be vidinių sienų. Visa tai tapo jau žinoma „Šengeno erdve“. Šis tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas 1997 m. išsiplėtė iki 13 šalių narių, kai ir buvo pasirašyta Amsterdamo sutartis. Amsterdamo sutartis inkorporavo sprendimus, priimtus nuo 1985 m. Šengeno šalių narių, ir 1999 m. susiejo veikiančias struktūras su ES struktūromis ir teise. Visa tai nustatyta protokole, kaip priede prie Amsterdamo sutarties. Šengeno erdvė yra pirmas konkretus sustiprinto bendradarbiavimo pavyzdys ir kartu šis bendradarbiavimas yra ES institucijų sistemoje. Tai reiškia, kad vykdoma jo parlamentinė bei teisminė priežiūra ir kad bendradarbiavimas pasiekia Vieningame Europos Akte 1986 m. numatytus tikslus dėl laisvo asmenų judėjimo užtikrinant demokratinę parlamentinę kontrolę bei suteikiant piliečiams pasiekiamas teises priemonės pažeidus jų teises (Teisingumo teismas ir/ar nacionaliniai teismai) [21]. Taigi ES buvo pasiektas beprecedentis bendradarbiavimo lygis pereinant nuo vieno lygio prie kito pagal anksčiau straipsnyje minėtus tris bendradarbiavimo etapus.

Dar Mastrichto sutartyje buvo pabrėžta Europos policijos padalinio – Europolo svarba kovojant su tarptautiniais neramumais. Pripažindama, kad bendros rinkos susikūrimas ES leido panaikinti sienų tarp ES šalių narių kontrolę, suteikė naujas galimybes tarptautiniam nusikalstamumui [22, p. 623] ir kad tarptautinis nusikalstamumas gali būti kontroliuojamas tik dėl tarptautinio policijos bendradarbiavimo [3, p. 551], ES Taryba nusprendė parengti konvenciją, įkuriančią Europos policijos biurą (Europolą) [23]. Ši konvencija buvo parengta remiantis Mastrichto sutarties nuostatomis<sup>1</sup> [24]. ES pirmiausia buvo formuojama kaip bendra finansinė rinka, kuri pašalino kliūtis laisvam prekių, paslaugų, darbuotojų judėjimui. 1986 m. priimtas Suvestinis Europos aktas [25] buvo orientuotas į Europos ekonominę sąjungą ir neturėjo tiesioginės įtakos ES šalių narių unifikavimo problemai tarptautinio saugumo srityje. Taigi tuo pačiu metu, kai valstybės narės naudojos laisvos rinkos pranašumais, tarptautinis nusikalstamumas naudojos laisvu narkotikų judėjimu, pinigų plovimu ir kitomis nelegaliomis veiklomis. Pastarieji veiksniai skatino ir pačios policijos bendradarbiavimą. Dar prieš Europolo konvencijos ratifikavimą, 1995 m., pradėjo veikti Europolo Narkotikų padalinys, kurį reikėtų laikyti Europolo pirmtaku<sup>2</sup> [26]. Europolo konvencijos sudarymas ir ratifikacija šalyse narėse užtruko keletą metų. 1998 m. birželį konvenciją ratifikavo paskutinė valstybė ir 1999 m. Europolas pradėjo savo veiklą.

Europolo tikslas – keistis kriminaline informacija aukščiausiu lygiu. Europolo priežiūroje yra informacinė sistema. Neabejotina, kad įvairių tarptautinių fenomenų analizei reikalinga duomenų bazė. Europolas organizuoja informacijos apie tarptautiniam saugumui gresiantį pavojų keitimąsi, be to, analizuoja šią informaciją. Kriminalinės analizės yra viena iš perspektyviausių formų reaguojant į tarptautinį nusikalstamumą, nes šias analizes atlieka analitikai. Tuo tikslu renkama naujausia informacija, ji sisteminama naudojant naujausią techniką, rengiamos strategijos. Europolo kompetencijai priklauso sritys, susijusios su narkotikais, vogtų transporto priemonių paieška, terorizmu – Europolo kompetencija plečiasi į visas sritis, kurioje veikia organizuotas nusikalstamumas.

Kartu su nuolatinių pareigūnų dislokacija Hagoje Europolas sugeba palaikyti ryšius su įvairių šalių pareigūnais atskirų įvykių atvejais. Europolas taps kaip Europos kriminalinės žvalgybos tarnyba

<sup>1</sup> K. 1 straipsnis: policijos bendradarbiavimas siekiant užkirsti kelią terorizmui, neteisėtai narkotikų prekybai ir kitų sunkių formų tarptautiniams nusikaltimams bei su jais kovoti, taip pat prireikus apimti tam tikrus muitinių bendradarbiavimo aspektus, susijusius su Sąjungos mastu veikiančios keitimosi informacija sistemos Europos policijos biure (Europole) organizavimu.

<sup>2</sup> ENP (angl. EDU – *European drug unit*) įsteigtas 1995 m. kovo 10 d. Europos tarybos O. J. L 62/1 1995 sprendimu, tačiau yra abejonių, ar jis neveikė jau 1993 m. pagal ministrų susitarimą 8str. O. J. L 62/1 3 1995.

tik tada, kai ES šalys narės bendradarbiaus operacijų lygiu<sup>1</sup>. Pagal Europolo konvencijos 5 straipsnį kiekvienas nacionalinis padalinys – nuolatinis organas tarp Europolo ir kompetetingų nacionalinių organų – turi išsiųsti bent vieną nacionalinį pareigūną į Europolą, reprezentuojantį nacionalinius interesus Europolo viduje. Tačiau konvencija neregulmentuoja, kaip ikiteisminiai policijos veiksmai turėtų būti struktūriškai sutvarkyti tarptautiniu mastu, taip pat nereguliuoja suderinimo teisiniu ar politiniu lygiu.

Be to, Europolas dalyvauja ir organizuojant mokymus. Pavyzdžiui, Narkotikų ekspertų padalinys<sup>2</sup> yra sudaręs programą, kaip surengti operaciją, surinkti įrodymus ir išardyti narkotikų gamybos laboratoriją. Europolo komanda vyksta į įvairias policijos įstaigas ir rengia panašaus tipo mokymus pareigūnams. Euro klastojimo padalinys<sup>3</sup> taip pat yra surengęs su euro klastojimu susijusius mokymus. Šios naujos programos suteikia šalims galimybę sužinoti apie naujas nusikaltimų formas bei būdus, kaip su jomis kovoti. Europolas taip pat dalyvauja ir plečiant tarptautinį policijos bendradarbiavimą. Abipusės teisinės pagalbos sutartis [27] baudžiamosiose bylose yra siekis suderinti dvi skirtingas policijos bendradarbiavimo sritis – policijos ir teisminę. Šios sritys buvo įkurtos tam, kad įrodymai būtų priimtini bet kurios šalies narės teismui. Sutartis numato sustiprintą bendradarbiavimą vykdant bendrų darbo grupių koordinavimą, bendrą palydovinį sekimą siekiant palengvinti įrodymų perdavimą iš vienos šalies į kitą. Europolas čia atlieka informacijos priežiūros funkciją ir turi teisę pareikalauti šalies narės pradėti tyrimą.

Tačiau dar reikia nemažai iniciatyvos, kad Europolas įgautų ir vykdomąją funkciją<sup>4</sup>, kompetenciją arba būtų kaip tarptautinis policinis padalinys. Nors aiški Europolo plėtros vizija nenustatyta, kai kurie ES parlamentariai Europolo padalinio viziją supranta kaip panašią į FBI modelį [28]. Atitinkamai turėtų atsirasti ir Europos prokuratūros departamentas, kuriam turėtų būti suteikta vykdomoji valdžia ir kuris vadovautųsi bendromis visose šalyse baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso normomis. Šis departamentas turėtų užimti atitinkamą vietą europiniu lygiu.

Nesant ES sutartyse numatyto išsamaus reguliavimo, numatant kovą su įvairiais pasitaikančiais tarptautiniais nusikaltimais – narkotikų vežimu, pinigų plovimu, nelegalia ginklų prekyba – kiekvienos valstybių teisėtvarkos institucijų kova tapo neveiksminga. Šiuos klausimus teko spręsti priimant keletą konvencijų, kurios buvo pirmas žingsnis vienodinant teisinius skirtumus kiekvienoje šalyje. Kaip pavyzdį galima paminėti Europos kovenciją „Dėl ekstradicijos“ [29], konvenciją „Dėl elektroninių nusikaltimų“ [30], Europos konvenciją „Dėl kovos su terorizmu“ [31] ir kai kurias kitas konvencijas. ES šalims narėms pripažįstant tarptautinio bendradarbiavimo būtinybę pastangos pirmiausia buvo nukreiptos prieš narkotikų prekybą – priimta Jungtinių Tautų organizacijos konvencija „Dėl kovos su neteisėta narkotinių priemonių ir psichotropinių medžiagų apyvarta“ [32], kurioje šalys narės išreiškė iniciatyvą kontroliuoti tarptautinį narkotikų gabenimą ir pinigų plovimą. Europinis bendradarbiavimas vyksta ir galybės sutarčių pagrindu. Vien Lietuvos Respublika šiuo metu yra prisijungusi prie daugiau nei 250 konvencijų, iš jų apie 100 yra susijusių su policija [33]. Tiesioginis bendradarbiavimas, ypač kai tai susiję tik su dviem šalimis, yra paprastesnis būdas šalims keistis informacija, analizuoti situacijas, planuoti, koordinuoti. Atitinkamai tai gali turėti įtakos tų šalių atitinkamų teisių sričių suvienodinimui. Kaip pavyzdį galima pateikti vokiečių ir prancūzų draugystę – 1999 m. įkurtas bendradarbiavimo centras siekiant pirmiausia pasienio regionų policijos bendradarbiavimo. Šis bendradarbiavimo centras vartojo dvi kalbas – taip buvo atitinkamai sutaupoma laiko, reikalingo keistis informacija apie saugumo padėtį abiejose šalių sienos pusėse. Panašius susitarimus dėl tarptautinio teisinio bendradarbiavimo yra sudariusios Vokietijos ir Šveicarijos, Vokietijos ir Danijos, Ispanijos ir Prancūzijos, Prancūzijos ir Belgijos pasienio zonos [34].

Pasienio zonų bendradarbiavimą galima laikyti tolesnio bendradarbiavimo bandymu, įžanga. Visos Europos strategija vidaus saugumo srityje turi apimti ir saugumą pasienio ruožuose ne tik su Rytų ir vidurio Europa, bet ir su kitomis šalimis.

Tačiau ne visi vienodai sutaria dėl tokios dabartinėje Europoje egzistuojančios bendradarbiavimo plėtros. Štai Vokietijos mokslininkas Ulrichas Kochas savo straipsnyje „Tarpkultūrinis žmogiškų išteklių valdymas Europos policijos bendradarbiavime“ teigia, kad bendradarbiavimo plėtra skatinant įvairių teisių nuostatų suvienodinimą yra nenaudinga, nes susiduria su kultūrinėmis kliūtimis. Jo teigimu, net jei Europos šalys ir nustatytų identiškus policijos veiklą reglamentuojančius teisės aktus, tai kasdienis praktinis šių aktų taikymas kiekvienoje šalyje vis tiek skirtųsi. Pasak U. Kocho, Šengeno

<sup>1</sup> Angl. *operational level*.

<sup>2</sup> Angl. The Drugs Expert department.

<sup>3</sup> Angl. The Euro Counterfeit department.

<sup>4</sup> Angl. *executive*.



procesas labiau rodo ne tinkamą bendradarbiavimą, o būtent praktinio taikymo skirtumus. Todėl policijos bendradarbiavimas daro mažesnę pažangą nei tarptautinis nusikalstelių bendradarbiavimas. Todėl siekiant kovoti su tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu klaidingai manoma, kad reikia skatinti policijos bendradarbiavimo efektyvumą Europoje vienodinant praktiką. Kultūriniai skirtumai būtent ir yra tas kriterijus, kuris skatina kovoti su nusikalstamumu. Skirtingų šalių pareigūnų kolegialumas ES mastu bus toks pat, kaip ir dabar esantis tarp kaimyninių šalių. Todėl, autoriaus nuomone, sėkmingai kovai su nusikalstamumu užtenka, kad policijos pareigūnai pažintų savo kolegas iš kitų šalių ir artimai su jais dirbtų. Yra dvi naudingos policijos bendradarbiavimo galimybės: bendras mokymas ir tarpšieninis mažų grupių ar pajėgų bendradarbiavimas [35].

Vertinant šiuo metu ES egzistuojančias bendradarbiavimo formas ir metodus negalima teigti, kad buvo pasirinktas vienas konkretus modelis. Bendradarbiavimas plėtojasi visais lygiais ir visomis kryptimis, ne tik derinant teisinės nuostatas, bet ir atliekant mokymus, bendradarbiaujant mažoms grupėms ar pajėgoms. 2000 m. Europos Tarybos sprendimu buvo įkurtas CEPOL'as kaip bendro šalių narių aukštų policijos pareigūnų mokymo tinklas. Reguliarūs ryšiai su profesionalais, lyginant kitų šalių praktiką ir suteikiant galimybes mokytis, yra vienas iš laidų modernizuoti policiją ir daryti ją pažangią. CEPOL'o strateginė vizija yra esminių mokslo ir mokymų programų, mokymo standartų derinimas siekiant sukurti europinio masto policijos mokymo erdvę. Todėl CEPOL'o iniciatyva atskirose šalyse buvo surengta nemažai kursų, siejančių policijos mokslą ir praktiką. Be to, buvo įsteigtas internetinis Europos policijos mokymo tinklas EPLN (*European Police Learning Net*), kurio tikslas taip pat yra susijęs su Europos policijos sistemų derinimu bei tarptautinio bendradarbiavimo gerinimu. Šiame tinkle galima keistis ne tik mokslo ar praktinėmis žiniomis, bet ir patirtimi atskirose srityse [36].

Konstatuojant policijos bendradarbiavimo didėjimą ES erdvėje vis dar lieka neišspręstos galimos teisinės problemos. Viena iš jų – keitimasis turima informacija, susijusia su žmogaus teisių apsauga. Nors Europolo konvencijoje numatyta galimybė perduoti asmens duomenis ne ES šalims, lieka neaišku, kaip šie asmenys galėtų spręsti galimus žmogaus teisių pažeidimus, susijusius su asmens duomenų naudojimu, jei jie neturi teisės kreiptis į Europos Žmogaus Teisių Teismą.

Kita galima problema yra susijusi su Šengeno sistema. Šengeno informacinės sistemos duomenys gali būti naudojami tik tikslams, nurodytiems kiekviename sistemai pateiktame raporte. Tokiame raporte nustatyti bendro pobūdžio reikalavimai, susiję su nustatymu asmenų, galinčių naudotis sistema, taip pat laiko ribos, teisėtumo aspektai ir pan. O dėl sistemoje esančių duomenų, tai nėra visiškai aišku, koks teisinis organas turi jurisdikciją nagrinėti ginčus, susijusius su tokių duomenų įvedimu ar naudojimu. Paprasčiausias atsakymas – kreiptis į savo šalies institucijas, tačiau jei duomenys naudojami visoje sistemoje, tai asmuo gali kreiptis į tos šalies, kurioje, jo nuomone, buvo pažeistos jo teisės, teismą. Tokiu atveju asmuo gali rinktis, į kurį teismą jam palankiau kreiptis, kad būtų priimtas jam palankiausias sprendimas. Šios problemos sprendimas padėtų išvengti *forum shopping* doktrinos, kai skirtingi teismai priima skirtingus sprendimus remdamiesi tais pačiais faktais ir kartu pasitarautų ES teisės unifikacijai.

Vis dar nėra aiški Europolo plėtros vizija. Pirmiausia reikia nustatyti, ar Europolas plėtosis federalinės policijos, ar visiškai kita kryptimi. Nereikia užmiršti, kad visos teisėsaugos institucijos, net ir neseniai įsikūrusios, turi būti demokratiškai kontroliuojamos ir visiškai atsakingos teismams. ES, nors ir pati būdama demokratiinių valstybių sąjunga, nėra demokratinė. Neaišku, kurios institucijos kokių laipsniu, įskaitant net ir nacionalinius parlamentus, turi kontroliuoti Europos policijos institucijas. Nors buvęs Europolo direktorius dr. W. Bruggemanas, Europos Parlamento viceprezidentas dr. I. Friedrichas yra sakę, kad Europolas nėra ir nebus FTB, Europos Parlamente bei teisinėje literatūroje pasigirsta visiškai priešingų kalbų dėl Europolo vizijos [37]. Šiuo metu galiojančios teisinės nuostatos, apibrėžiančios Europolo veiklą, vis dar nesuteikia pakankamo teisinio aiškumo jas taikant. Kaip pavyzdį būtų galima pateikti galimą problemą, susijusią su duomenų ištrynimu iš Europolo duomenų sistemos. Jei, tarkime, apie asmenį surinkta informacija nepasitvirtino, tai duomenys apie jį turėtų būti ištrinti, tačiau Europolo konvencija leidžia ištrinti ne visus duomenis, o tik susijusius su tam tikru sprendimu. Atitinkamai vis dar lieka aktualus ir įvairių duomenų saugumo aspektas, kad būtų išvengta tokių incidentų kaip Belgijoje, kur 1997 m. buvo pavogta Europolo narkotikų padalinio duomenų bazė.

Todėl, žvelgiant į Europos policijos ateitį, pasigendama aiškių vykdomos politikos gairių, nes kiekviena reformos programa turėtų būti pagrįsta aiškiu supratimu apie ryšius ir tikslus, kurie turi būti pasiekti, bei veiksmus, kurių reikia imtis.

## Išvados

Apibendrinant straipsnyje pateiktas mintis galima konstatuoti, kad policijos ir kitos teisėsaugos institucijos yra priverstos bendradarbiauti, kad būtų sustabdyti asmenys, vykdantys nusikalstamas veikas.

Nusikalstamumui peržengiant vienos valstybės ribas atsiranda kliūčių veiksmingai kovoti su nusikalstamumu – nesutarimų, konfliktų tarp įvairių tautų daugialypių valdymo sluoksnių. Tai trukdo greitai reaguoti į nusikaltimą; galima teisinė įtampa, kai imami nagrinėti tokie klausimai kaip pusiausvyra tarp piliečių teisių ir įvairių įstaigų siekio gauti informaciją; ginčai suvereniteto srityje, teisinių sistemų konfliktai, politiniai konfliktai tarp vyriausybių; konfliktai arba nepasitikėjimas tarp policijos pareigūnų, tarp vietinių įstaigų ir centrinių įstaigų; baimė, kad išplatinta informacija bus netinkamai naudojama arba net „prarasta“ tarptautiniam nusikalstamumui.

Teisėsaugos struktūrų bendradarbiavimas siekiant išspręsti kylančias problemas turi pereiti tam tikrus lygius arba ribas: nuo neoficialaus bendradarbiavimo pereinama prie institucinio, nuo atskirų organų prie vieno organo bendradarbiavimo. Galima nurodyti 3 egzistuojančio policijos bendradarbiavimo lygius: makro–, meso– ir mikro–. Veiksmingas atskiros šalies policijos bendradarbiavimas turėtų egzistuoti tiek mikro–, tiek meso–, tiek makrolygiu. Pasauliniame kontekste policijos bendradarbiavimas gali likti tik vieno lygio, pagrindiniu tikslu laikant keitimąsi informacija, nes vien dėl bendradarbiavimo visuotinio masto daugiausia dėmesio šiuo lygiu skiriama pasauliniams reikalams. Dėl šios priežasties Interpolas yra nepakankamas mechanizmas policijos bendradarbiavimui tarp ES šalių narių.

Siekiant plėtoti teisėsaugos įstaigų bendradarbiavimą galima plėtrą išskaidyti į tris etapus: santykių tarp šalių sureguliuojimas, skirtingų šalių sistemų vienos su kita suderinimas, priartėjimas prie bendros normos. Norint, kad visas šis tarptautinis policijos bendradarbiavimo procesas būtų sėkmingas, reikia įgyvendinti šias sąlygas: visos procese dalyvaujančios šalys turi suvokti tam tikrą su nusikalstamumu susijusią problemą, jos svarbą; į veiklą turi būti įtraukti patyrę teisėsaugos pareigūnai, kurie padėtų apibrėžti šią problemą ir pasiūlytų praktinius sprendimo būdus; taip pat turi būti įtraukti politikai, kurie parengtų ir priimtų atitinkamus teisės aktus bei skirtų finansinę paramą.

Europolo sukūrimas rodo, kad šalių narių pastangos kontroliuoti tarptautinį nusikalstamumą pagal tradicinį modelį (kiekvienos šalies teisės užtikrinimo operacijas) buvo neadekvačios. Tarptautinis nusikalstamumas gali būti kontroliuojamas tik plėtojant tarptautinį policijos bendradarbiavimą. Šengeno erdvė yra pirmas konkretus sustiprinto bendradarbiavimo pavyzdys.

Europolas turi turėti nustatytą aišką viziją, nes neaišku, ar Europolas plėtosis federalinės policijos, ar kita kryptimi. Plėtojant Europolą pagal FTB modelį atitinkamai turėtų atsirasti ir Europos prokuratūros departamentas, kuriam turėtų būti suteikta vykdomoji valdžia ir kuris turėtų užimti atitinkamą vietą europiniu lygiu bei vadovauti bendromis visose šalyse baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso normomis. Nors praktika rodo, kad siekiama sukurti bendrus padalinius, veikiančius Europos mastu, teorijoje yra teigiama priešingai.

Didėjant policijos bendradarbiavimui ES erdvėje vis dar lieka neišspręstos galimos teisinės problemos: policijos turimos informacijos keitimasis žmogaus teisių apsaugos aspektu; pažeidimų, susijusių su Šengeno informacinės sistemos duomenų naudojimu, jurisdikcijos klausimai; Europolo demokratinio reguliavimo klausimai ir veiklos aspektai.



## LITERATŪRA

1. **Nadelmann E. A.** The role of the United States in the International Enforcement of criminal law // Harvard International Law Journal. 1990. No. 31.
2. **Gerspacher N.** International Police Cooperation: The roles of Interpol and Europol // International Observer. 2004. No. 32.
3. **Carlson S. & Zagaris B.** International Cooperation in Criminal Matters: Western Europe's International Approach to International Crime // Nova Law Review. 1991. No.15
4. **Bruggeman W.** Europol – a european FBI in the making? // Lecture in Cicero Foundation Great Debate seminar "Justice and Home Affairs – How to Implement the Amsterdam Treaty?" 2000. <<http://www.cicerofoundation.org/lectures/p4bruggeman.html>>, prisijungta 2005–02–15.
5. **Benyon J.** The developing system of police cooperation in the European Unijon McDonald W. F. (ed.). Crime and law enforcement in the global village. Cincinnati, OH, Anderson, 1997.

6. **United States of America v. Fawaz Yunis.** United States District Court, District of Columbia, Crim. A. No. 87-0377. Feb. 12, 1988.
7. **Interpolo** struktūra // <<http://www.interpol.net/Public/icpo/governance/default.asp>>, prisijungta 2005-01-17
8. **Interpolo** šalys narės // <<http://www.interpol.int/Public/lcpo/Members/default.asp>>, prisijungta 2005-01-17
9. **Nadelmann E.** Cops across borders // Pennsylvania Park, PN: Penn State University Press, 1993.
10. **Balzer A. J.** International Police Cooperation: Opportunities and Obstacles // College of Police and Security Studies, Slovenia, 1996.
11. **Carabinieri.** International police cooperation // <[http://www.carabinieri.it/Multilingua/ENG\\_P15-17\\_International\\_Police\\_Cooperation.htm](http://www.carabinieri.it/Multilingua/ENG_P15-17_International_Police_Cooperation.htm)>, prisijungta 2005-03-10
12. **International Police Cooperation Division,** <<http://www.ipcd.gr>>, prisijungta 2005-03-13
13. **The Foreign Assistance Act of 1961** // <<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1720.cfm>>, prisijungta 2005-01-15
14. **Pompidou grupė** // <[http://www.coe.int/TDGIII/Pompidou/AboutUs/Introduction\\_en.asp](http://www.coe.int/TDGIII/Pompidou/AboutUs/Introduction_en.asp)>, prisijungta 2004-12-05
15. **Pompidou** ir TREVI grupės // <[http://www.coe.int/T/E/Social\\_cohesion/Pompidou\\_Group](http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/Pompidou_Group)>, <[http://www.teror.gen.tr/english/eu\\_counter/trevi4.html](http://www.teror.gen.tr/english/eu_counter/trevi4.html)>, prisijungta 2004-11-23
16. **Pompidou** grupės veikla Europos Taryboje // <[http://www.ncbi.nlm.nih.gov/entrez/query.fcgi?cmd=Retrieve&db=PubMed&list\\_uids=6563929&dopt=Abstract](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/entrez/query.fcgi?cmd=Retrieve&db=PubMed&list_uids=6563929&dopt=Abstract)>, prisijungta 2004-12-20
17. **Office** for official publications of the European Communities, Committee of Enquiry into the drug problem in the Member states of the Community, 1987 // Committee of Enquiry – <[http://www.fas.org/irp/congress/1989\\_cr/h890315-terror.htm](http://www.fas.org/irp/congress/1989_cr/h890315-terror.htm)>, <<http://www.converge.org.nz/pma/sissur.htm>>, prisijungta 2005-01-19
18. **ES** narkotikų strategijos ir veiksmų planas 2000-2004m. // <<http://snapshot.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.AttachmentDownload&nNodeID=5624&languageISO=EN>>, prisijungta 2005-03-16
19. **Office** for official publications of the European Communities, Committee of Enquiry into the drug problem in the Member states of the Community, 1987.
20. **Boer den M.** Paper presented at Cyprus Police Academy Seminar // Fordham International Law Journal. 1994. No.18.
21. **The Schengen** acquis and its integration into the Union // <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>>, prisijungta 2005-02-13
22. **Solomon J. S.** Forming a more Secure Union: The Growing Problem of Organized Crime in Europe as a Challenge to National Sovereignty // Dick J. Int'l L. 1995. No.13.
23. **Europol** konvencija // <<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv>>, prisijungta 2005-02-28
24. **ES** (Mastrichto) sutartis. 1992. // <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/lt/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc>>, prisijungta 2005-01-23
25. **Suvestinis** Europos Aktas. 1986 // <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/lt/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>>, prisijungta 2005-01-28
26. **Europos** Narkotikų Patalinys // <[http://eu.sabotage.org/www/EU\\_surveillance\\_documents/ENFOPOL\\_complex/1993\\_06\\_02,Trevi\\_Ministertr effen\\_Copenhagen.html](http://eu.sabotage.org/www/EU_surveillance_documents/ENFOPOL_complex/1993_06_02,Trevi_Ministertr effen_Copenhagen.html)>, <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14005a.htm>>, prisijungta 2004-11-10
27. **The Mutual** Legal Assistance Treaty on Criminal Matters of 2000 // <[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/criminal/assistance/wai/fsj\\_criminal\\_assistance\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/assistance/wai/fsj_criminal_assistance_en.htm)>, prisijungta 2004-11-10
28. **Diskusija** apie Europą pagal FBI modelį // <<http://www.kc3.co.uk/~dt/police.htm>>, <<http://listserv.repp.org/pipermail/bioenergy/2001-August/009331.html>>, <[http://lernen.bildung.hessen.de/bilingual/Englisch/sozialkunde/material\\_civics/mat\\_eu/FBIText\\_gekuerzt.doc](http://lernen.bildung.hessen.de/bilingual/Englisch/sozialkunde/material_civics/mat_eu/FBIText_gekuerzt.doc)>, prisijungta 2005-02-01
29. **Europos** konvencija dėl ekstradicijos // <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=19842&Condition2=>>, prisijungta 2004-10-12
30. **Konvencija** dėl elektroninių nusikaltimų // <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=228195&Condition2=>>, prisijungta 2004-10-11
31. **Europos** konvencija dėl kovos su terorizmu // <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=33505&Condition2=>>, prisijungta 2004-10-09,
32. **Convention** Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Vienna U. N. Drug convention) // <[http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf)>, prisijungta 2004-08-25
33. **Lietuvos** ratifikuotos konvencijos // <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps1?RegKodas=&NuoMetai=1883&NuoMenuo=01&NuoDiena=01&IkiMetai=2005&IkiMenuo=12&IkiDiena=31&Organizacija=&DokTipas=Konvencija&Kalba=Lietuvi%F8&PavZodis=&TekstZodis=&LeidPav=&LeidMetai=&LeidNr=&EilNr=&ESRadio=2&TezRadio=3&SubmitButton=le%F0koti>>, prisijungta 2005-01-18
34. **Cross-Border** Police Cooperation. // <[http://www.iuscrim.mpg.de/forsch/krim/maguer\\_e.html](http://www.iuscrim.mpg.de/forsch/krim/maguer_e.html)>, prisijungta 2005-02-05
35. **Koch U.** Intercultural human resource management for police cooperation in Europe // College of Police and Security Studies, Slovenia. 1996.
36. **CEPOL** // <<http://www.cepel.net/KIM/>>, prisijungta 2004-09-10

37. Europol vizija // <<http://www.circum-regional.org/enlargement/SL/SL40-Interview-Friedrich.pdf>>, <[http://www.ex.ac.uk/politics/pol\\_data/undergrad/pollard/html/future.htm](http://www.ex.ac.uk/politics/pol_data/undergrad/pollard/html/future.htm)>, <<http://www.statewatch.org/news/2002/feb/eufbi.pdf>>, <[http://lernen.bildung.hessen.de/bilingual/Englisch/sozialkunde/material\\_civics/mat\\_eu/FBIText\\_gekuerzt.doc](http://lernen.bildung.hessen.de/bilingual/Englisch/sozialkunde/material_civics/mat_eu/FBIText_gekuerzt.doc)>, prisijungta 2004-11-25



## *International Police Cooperation in the Context of National Security*

*Doctoral Candidate Mindaugas Bilius  
Mykolas Romeris University*

**Keywords:** *Europol, cooperation, European Union, police.*

### **SUMMARY**

*A short analysis of development of the police cooperation across the World and at the EU level is presented in this article with reference to the scientific surveys of certain authors. In order to determine the further development of the police cooperation at the EU level, the author analyses worldwide police cooperation establishing the reasons, which motivate such an cooperation, and giving reasons for the need of such a cooperation. Accordingly, in comparison with the trends of the police cooperation across the World, the development of the police cooperation at the EU level is presented. The article deals with the problems that the legal institutions encounter and according to it the models of possible police cooperation are determined here too. The need for police cooperation appears when transnational crimes are committed, that is when a crime is connected with two or more countries. In order to solve these emerging problems the cooperation of legal institutions has to overcome certain levels or limits moving from nonofficial cooperation to institutional one or distinguishing the cooperation between the old and new systems. Three types of international police cooperation levels are distinguished: macro, meso- micro-. The cooperation of legal institutions can also be separated into three steps: the adjustment of intercourse among the countries; adaptation of systems of different countries to one another; coordination towards general standard. In global context, the police cooperation can remain only at one level where the main goal is considered to be only exchange of the information and the key problem for the cooperation is believed to be the global scale of activity. The police cooperation in the EU has reached a nonprecedent level. In evaluation of the present forms and methods of the EU police cooperation one cannot state that one particular model of cooperation has been chosen. The cooperation is in progress at all levels and in all directions not only in harmonization of the legal regulations but also in exercise of training, in cooperation in small groups and forces. A clear vision of Europol development (FBI v. Strong cooperation of small groups of separate countries) has to be determined because with the development of the police cooperation more problems arise not only in the field of data protection, dispensation of justice but also in the share of human rights. Similarly, we have to discuss properly whether Europol could also assume the executive function and competence, or whether it would constitute an international police subdivision.*

