

Copyright © 2016 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation  
Vestnik policii  
Has been issued since 1907.  
ISSN: 2409-3610  
E-ISSN: 2414-0880  
Vol. 7, Is. 1, pp. 30-37, 2016

DOI: 10.13187/vesp.2016.7.30  
[www.ejournal21.com](http://www.ejournal21.com)



## Modern Security

UDC 343.241

### On the Cooperation of the USA and the EU in the Combating the Financing of Terrorism

Pavel N. Biriukov

Voronezh state university, Russian Federation  
Universitetskaja pl., 1, Voronezh 394033  
Doctor of Legal Sciences, Professor  
E-mail: birukovpn@yandex.ru

#### Abstract

The article deals with different aspects of contemporary U.S.-EU legal cooperation on home affairs. The author examines its position in terms of international law and national law, the historical and legal questions of the formation and development of interaction are also highlighted. The larger part of the article is devoted to the agreement between the USA and the EU on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the EU to the US for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program. History of contemporary US - EU cooperation on home affairs is also described. The Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP) has generated significant intelligence that has helped detect terrorist plots and trace their authors. EU-US Agreements on the exchange of financial information ensures protection of EU citizens' privacy and gives the US and EU law enforcement authorities a powerful tool in the fight against terrorism. The modern treaties between the US and the EU are studied in detail. Particular attention is paid to the competence of the executive might. The specifics of the implementation of international treaties in the US and the EU is investigated.

**Keywords:** legal cooperation on home affairs, joint investigation teams, requests for legal assistance, protection of personal data, the request for confidentiality.

#### Введение

Политическая и оперативное сотрудничество между ЕС и США набрало силу после 11 сентября в соответствии с резолюцией СБ ООН 1373 (2001) [1]. ЕС заявил новые задачи в своей политике в области юстиции, свободы и безопасности с принятием Стокгольмской программы. Этот процесс ведет к обновлению направлений политики ЕС, многие из которых имеют "трансатлантическое измерение". Прогресс находит свое отражение в соглашениях о выдаче и взаимной правовой помощи, информации о пассажирах рейсов, таможенном сотрудничестве, сотрудничестве в отслеживании финансирования терроризма. Можно также вспомнить тесное оперативное партнерство, ведущее к международным соглашениям и рабочим договоренностям между США и Европолем, Евроюстом и

Фронтексом. ЕС и США стремятся расширить и активизировать сотрудничество в следующих областях: борьба с торговлей людьми; незаконным ввозом мигрантов; сексуальной эксплуатацией детей, в том числе материалами насилия над детьми в Интернете; незаконным оборотом наркотиков; торговлей другими незаконными товарами; финансовыми преступлениями; киберпреступлениями; коррупцией; отслеживание и конфискации доходов и средств преступной деятельности.

### **Материалы и методы**

Основным источником для написания данной статьи стали официальные документы США, ЕС, материалы журнальных публикаций.

В процессе исследования были использованы основные методы познания: проблемно-хронологический, историко-ситуационный, системный и сравнительного правоведения. Рассуждения автора строятся на базе проблемно-хронологического подхода. Использование историко-ситуационного метода позволило воспроизвести оценку подхода США и ЕС к проблеме международного сотрудничества в области внутренних дел. Метод сравнительного правоведения определяет разницу во взглядах на соответствующие международные и внутригосударственные нормы. Применение системного метода делает достижения различных дисциплин (международного права, уголовного права, финансового права) доступными и сравнимыми, поскольку настоящее определяется прошлым, а будущее – настоящим и прошлым.

### **Обсуждение**

Сотрудничество в области внутренних дел является важной частью стратегических отношений между ЕС и США. Это было установлено «Новой трансатлантической повесткой дня» 1995 года. Она активизировала сотрудничество ЕС и США в области юстиции и внутренних дел.

25 июня 2003 года было подписано Соглашение о взаимной правовой помощи между ЕС и США [2]. Соглашение регулирует следующие сферы сотрудничества: определение банковской информации, совместных следственных групп, ускоренной передачи запросов, взаимной правовой помощи административным органам, защиты персональных и других данных, запрос о сохранении конфиденциальности.

Соглашения об экстрадиции и взаимной правовой помощи и соответствующие двусторонние документы предусматривают новые инструменты для сотрудничества органов полиции и прокуратуры США и государств-членов ЕС [3; 4; 5] и Евроюста, в том числе создание совместных следственных групп, с использованием технологий видео- и телеконференций, чтобы принять показания и обеспечить оперативное реагирование на запросы, записи банковских и других финансовых услуг, вместе с обновленными положениями по экстрадиции и взаимной правовой помощи между США и отдельными государствами-членами ЕС способствуют ускорению помощи. Рабочая группа ЕС-США (EU—U.S. working group) способствует реализации договоренностей, а семинары планируются для помощи практикам в применении и мониторинге соглашений в их самом полном объеме.

В последние годы в центре внимания трансатлантического сотрудничества были борьба с терроризмом и транснациональной преступностью, вопросы исполнения и обмена информацией правоохранительных органов, защита персональных данных, пограничное управление, визовая и миграционная политика.

Были подписаны международные соглашения, в том числе о сотрудничестве с Европоллом, с ФРОНТЕКС и другим агентствами ЕС о передаче записей имен пассажира и обработки и передачи сведений [6; 7; 8].

Министерство финансов США в лице Департамента по выявлению финансирования терроризма (Terrorist Finance Tracking Program, TFTP) играет важную роль в выявлении и захвате террористов и лиц, их финансирующих, произвел много сотрудников, которые были распространены в контртеррористических целях в компетентных органах по всему миру, с особым значением для государств-членов.

28 июня 2010 года было подписано Соглашение между ЕС и США об обработке и передаче финансовых данных для целей реализации Программы по отслеживанию террористических финансов [9].

Соглашение основано на статье 6 (2) Договора о ЕС на основе уважении основных прав, права на неприкосновенность частной жизни в связи с обработкой персональных данных, как это предусмотрено в статье 16 Договора о функционировании ЕС, принципов пропорциональности и необходимости, касающейся права на частную и семейную жизнь, уважение частной жизни и защиту персональных данных в соответствии со статьей 8 (2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенции Совета Европы № 108 о защите физических лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, и статьями 7 и 8 Хартии основных прав ЕС [10]. Соглашение не наносит ущерба другим соглашениям или договоренностям между государствами-членами ЕС или между США и государствами ЕС об обмене информацией и исполнении.

Целью Соглашения является обеспечение того, что:

а) финансовые платежные сообщения со ссылкой на трансферты и связанных с ними данных, хранящихся на территории ЕС провайдерами международных услуг, которые совместно назначены в соответствии с Соглашением, предоставляются Министерству финансов США исключительно с целью предотвращения, расследования, обнаружения или преследования терроризма или финансирования терроризма; и

б) соответствующая информация, полученная через Программу по выявлению финансирования терроризма [11], предоставляется в правоохранительные органы государств-членов, Европол или Евроюст, с целью предотвращения, расследования, обнаружения или уголовного преследования терроризма или финансирования терроризма.

Соединенные Штаты, Евросоюз и государства-члены принимают все необходимые и меры в пределах своих полномочий для выполнения положений и достижения целей Соглашения.

Соглашение распространяется на сбор и использование информации о финансовых платежах и связанных с ними данных с целью предотвращения, расследования, обнаружения, или уголовного преследования:

1) актов физических или юридических лиц, которые включают насилие, или иным опасным для жизни человека образом создают риск повреждения имущества или инфраструктуры, и которые, учитывая их характер и контекст, дают основания полагать, что были совершены с целью: а) запугивания или принуждения населения; б) запугивания, убеждения или принуждения правительства или международной организации к действию или воздержания от его совершения; или в) дестабилизации или разрушения структур государства или международной организации;

2) физических или юридических лиц, которые оказали помощь, спонсировали или предоставляли средств, либо технологическую поддержку или финансовые или другие услуги;

3) физических или юридических лиц, осуществляющих предоставление или сбор средств, любыми методами, прямо или косвенно, с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они должны быть использованы, полностью или частично, для выполнения любых из действий, описанных в подпунктах 1) или 2); или

4) физических или юридических лиц, уличенных в пособничестве, подстрекательстве, или попытках совершения действий, описанных в 1), 2) или 3).

Стороны должны обеспечить, в соответствии с Соглашением, что лица, совместно назначенные Сторонами по Договору в качестве поставщиков международной информации о финансовых платежах (назначенные Провайдеры - Designated Providers) представляли в Министерство финансов США информацию о финансовых платежах и связанными с ними данными, которые необходимы для целей предотвращения, расследования, обнаружения, или уголовного преследования терроризма или финансирования терроризма. Назначенные Провайдеры указаны в Приложении к Соглашению.

Министерство финансов США вправе направлять запросы назначенным Провайдерам, находящимся на территории Соединенных Штатов, чтобы получить данные, необходимые для целей профилактики, расследования, обнаружения, или преследования терроризма или

финансирования терроризма, которые хранятся на территории Европейского Союза. Запрос должен:

а) содержать определение как можно более четких данных, в том числе отдельной специфичной информации, которая необходима для целей профилактики, расследования, обнаружения, или преследование терроризма или финансирования терроризма;

б) содержать четкое обоснование необходимости данных;

в) быть адаптирован, чтобы минимизировать объем данных, требуемых, с должным учетом прошлого и текущего риска терроризма, для анализа, сосредоточенного на типах сообщений и их географии, а также восприятию угроз и уязвимостей, географическое угрозу и уязвимость анализ; и

г) гарантировать, что не запрашиваются любые данные, относящиеся к Единой платежной зоне евро (the Single Euro Payments Area).

По запросу Уполномоченного провайдера Минфин США предоставляет копию запроса, с любыми дополнительными документами, Европолу.

Порядок движения запроса является следующим этапом. После получения копии Европол проверяет вначале соответствует ли запрос указанным требованиям. Европол уведомляет уполномоченного Провайдера, что он подтвердил запрос. Назначенный Провайдер, в свою очередь, также обязан предоставлять данные Министерству финансов США. Уполномоченный провайдер хранит подробный отчет обо всех данных, передаваемых Министерству финансов США для целей Соглашения.

Министерство финансов США гарантировало, что предоставляемые данные обрабатываются в соответствии с положениями Соглашения Министерство финансов США обеспечивает защиту персональных данных с помощью следующих гарантий, которые должны быть применены без какой-либо дискриминации, в частности, на основе гражданства или страны проживания (статья 5).

Для предотвращения несанкционированного доступа или раскрытия или потери данных или несанкционированной обработки предусмотрено, что: а) предоставленные данные должны содержаться в безопасной физической среде, хранится отдельно от любых других данных, и поддерживаться системами высокого уровня и контроля физического вторжения; б) представленные данные не должны быть соединены с любой другой базой данных; в) доступ к предоставленным данным должен быть ограничен аналитикам, расследующим терроризм или его финансирование и лиц, участвующих в технической поддержке, управлении и надзору за TFTR; г) представленные данные не подлежат изменению или дополнению; и д) копии предоставленных данных не производятся, кроме как для аварийного восстановления резервных целей.

Все поиски данных должны основываться на уже существующей информации или доказательствах, что свидетельствует об основаниях полагать, что предметом поиска имеет взаимосвязанность с терроризмом или его финансированием.

Каждый индивидуальный поиск TFTR должны быть максимально ограниченным, должен содержать обоснования, что предметом поиска имеет взаимосвязь с терроризмом или его финансированием. Данные могут включать в себя идентифицирующую информацию об отправителе и/или получателе по операции, в том числе имя, номер счета, адрес и национальный идентификационный номер.

Особое внимание уделяется сохранению персональных данных, раскрывающих расовое или этническое происхождение, политические взгляды или религиозные или иные убеждения, членство в профсоюзах, или здоровье и сексуальную жизнь (личные данные).

В течение срока действия Соглашения Министерство финансов США обязуется осуществлять ежегодную оценку для определения не извлеченных данных, которые больше не требуются для борьбы с терроризмом или его финансированием. Как только такие данные определены, Министерство финансов США должно безвозвратно их удалять.

Ограничена последующая передача информации, извлеченной из предоставленных назначенным Провайдером данных. При обмене такой информацией Минфином США просит о том, чтобы информация должна быть удалена получателем, как только она перестает быть необходимой. Каждая дальнейшая передача должна быть зарегистрирована.

Минфин США обеспечивает доступ правоохранительных органов государств-членов, Европолу и Евроюсту к информации, полученной через TFTR. Для этого в США имеется

соответствующая нормативная база: закон об административных процедурах [16], закон о Генеральном инспекторе [17], Имплементирующая рекомендация относительно закона о Комиссии 9/11 [18], закон о компьютерных мошенничествах [19], закон о свободе информации [20].

Соглашение регулирует запросы ЕС для поисков информации. Когда правоохранительные органы государств-членов, Европол и Евроюст считают, что физическое или юридическое лицо имеет связь с терроризмом или его финансированием, указанных в статьях 1 по 4 Рамочного решения Совета ЕС 2002/475/ЈНА по борьбе с терроризмом [12], с изменениями, внесенными Рамочным решением Совета 2008/919/ЈНА [13] и Директивы 2005/60/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 октября 2005 года о предотвращении использования финансовой систем в целях отмывания денег и финансирования терроризма [14], они могут запросить поиск соответствующей информации через TFTR. Министерство финансов США оперативно проводит поиск и предоставляет соответствующую информацию на такие запросы.

Комиссия исследует возможное введение похожей системы в ЕС, позволяющей осуществлять более целенаправленную передачу данных. США и ЕС власти сотрудничают, чтобы обеспечить взаимодополняемость и эффективность систем США и ЕС. Стороны активно взаимодействуют по международным финансовым институтам систем по обмену платежными сообщениями.

Интересно отметить, что любое лицо вправе добиваться корректировки или блокирования его персональных данных, обрабатываемых Минфином США, если данные являются неточными или их обработка противоречит Соглашению.

Политический диалог включает регулярные встречи на уровне министров, высших должностных лиц и экспертов. Оперативное сотрудничество происходит несколькими способами на ежедневной основе. Кроме того, Конгресс США и Европарламент участвуют в «Трансатлантическом диалоге законодателей» [15]. Он включает в себя заседания два раза в год Европейского парламента и делегации Конгресса США и телеконференции, организованные по конкретным темам, представляющим взаимный интерес. Он также включает в себя работу парламентских комитетов и их прямые контакты с американскими коллегами. Поскольку обычно подготовка законодательства в основном начинается на уровне комитета, Европейский парламента учредил Руководящий комитет для координации деятельности в рамках ТДЗ (the Steering Committee to co-ordinate TLD activities), в котором представлены эти данные парламентские комитеты.

### **Результаты**

Соглашение TFTR 2010 года существенно улучшает Временное соглашение 2003 г. Текст вводит соответствующие меры предосторожности, чтобы приспособить законные озабоченности по поводу безопасности, конфиденциальности и уважения основных прав.

Соглашение значительно усиливает гарантии защиты данных, касающихся прозрачности, прав доступа, исправление и стирание неточных данных. Это гарантирует недискриминационные права административного возмещения и гарантирует, что любое лицо, чьи данные обрабатываются в соответствии с Соглашением будут иметь право требовать в судебном возмещения США для какого-либо неблагоприятного административного действия. Соглашение также признает принцип пропорциональности в качестве руководящего принципа для его применения.

### **Заключение**

Таким образом, сотрудничество США и ЕС в сфере пресечения финансирования терроризма растет. Ежегодно проводятся встречи по конкретным видам преступности между соответствующими прокурорами США и сотрудниками правоохранительных органов и представителей Евроюста и Европола.

В соответствии с Соглашением Европол определяет, является ли необходимым для борьбы с терроризмом и его финансированием данные, запрашиваемые в каждом конкретном случае. Европол также проверяет, что каждый запрос с учетом как можно более узко, чтобы минимизировать количество запрашиваемых данных. Если запрос данных не соответствует этим условиям, никакие данные не могут быть переданы.

Все поиски, выполненные на предоставленных данных контролируются независимыми контролерами в том числе со стороны лиц, назначенных Европейской комиссией. Они имеют возможность провести обзор в режиме реального времени и задним числом все поисковые запросы, сделанные из предоставленных данных, чтобы запросить дополнительную информацию для обоснования терроризма взаимосвязи этих поисков, а также право блокировать любые или все поисковые запросы что, как представляется, в нарушение гарантий, изложенных в статье 5 Договора.

Таким образом, в настоящее время США свою трансформируют внешнюю политику, создавая в ее развитие новые программы и сотрудничества в области юстиции и внутренних дел. В принципе, и США, и ЕС извлекают выгоду из продолжительного партнерства в области внутренних дел.

#### **Примечания:**

1. United Nations Security Council Resolution 1373 (2001) // United Nations S/RES/1373 (2001).
2. The Agreement on Mutual Legal Assistance between the European Union and the United States of America // OJ. L 181/34. 19.7.2003.
3. Galushko D. To the Issue of Harmonization of the EU Criminal Law // Russian Journal of Political Studies. 2015. Vol. (2), Is. 2. - P. 54-60.
4. Галушко Д.В. Ответственность за терроризм по законодательству Ирландии // Уголовное право и криминология: Современное состояние и перспективы развития: Сборник научных трудов. Выпуск 3. - Воронеж, 2007. - С. 67-76.
5. Пронин А.В. Судебная система Австрийской Республики // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2012. № 6. С. 25-31.
6. Ефремов А.А. Глобализация финансовых рынков: соотношение международно-правового и национального регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2007. № 2. С. 347-352.
7. Ефремов А.А. Глобализация финансовых рынков и государственный суверенитет // Актуальные проблемы государства и права в Европе сборник научных статей. Воронеж, 2008. С. 32-36.
8. Ефремов А. Новые требования к защите персональных данных при их обработке в ИСПДН // Защита информации. Инсайд. 2012. № 6 (48). С. 18.
9. The European Parliament's resolution of 5 May 2010 on the Recommendation from the Commission to the Council to authorise the opening of negotiations for an agreement between the European Union and the United States to make available to the U.S. Treasury Department financial messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing // OJ L 195/7. 27.7.2010.
10. The Charter of Fundamental Rights of the European Union // [ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm)
11. The Terrorist Finance Tracking Program // [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp/index_en.htm).
12. Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism // OJ. L 164/3. 22.6.2002.
13. Council Framework Decision 2008/919/JHA // OJ. L 330/21. 9.12.2008.
14. 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 // OJ. L 309/15. 25.11.2005.
15. «Transatlantic Legislators' Dialogue» // [http:// www.europarl.europa.eu/intcoop/tld/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/tld/default_en.htm)
16. The Administrative Procedure Act of 1946 // 5 U.S.C. 701 et seq.
17. The Inspector General Act of 1978 // 5 U.S.C. App.
18. The Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007 // 42 U.S.C. 2000ee et seq.
19. The Computer Fraud and Abuse Act // 18 U.S.C. 1030.
20. The Freedom of Information Act // 5 U.S.C. 552.

**References:**

1. United Nations Security Council Resolution 1373 (2001) // United Nations S/RES/1373 (2001).
2. The Agreement on Mutual Legal Assistance between the European Union and the United States of America // OJ. L 181/34. 19.7.2003.
3. Galushko D. To the Issue of Harmonization of the EU Criminal Law // Russian Journal of Political Studies. 2015. Vol. (2), Is. 2. P. 54-60.
4. Galushko D.V. Otvetstvennost' za terrorisme po zakonodatel'stvu Irlandii // Ugolovnoe pravo i kriminologiya: Sovremennoe sostoianie i perspektivy razvitiya: Sbornik nauchnyh trudov. Vypusk 3. Voronezh, 2007. S. 67-76.
5. Pronin A.V. Cudebnaja sistema Avsrijskoy Respubliki // Elektronnoe prilozhenie k Rossijskomu juridicheskomu zhurnalu. 2012. № 6. S. 25-31.
6. Efremov A.A. Globalizatsija financovyh rynkov: sootnoschenie mezhdunarodno-pravovogo i nacional'nogo regulirovanija // Vestnik VGU. Serija: Pravo. 2007. № 2. S. 347-352.
7. Efremov A.A. Globalizatsija financovyh rynkov i gosudarstvennyj suverenitet // Aktual'nye problemy gosudarstva i prava v Evrope: sbornik nauchnyh statej. Voronezh, 2008. S. 32-36.
8. Efremov A.A. Novye trebovanija k zaschite personal'nyh dannych pri ich obrabotke v ISPDN // Zaschita informacii. Insaid. 2012. № 6 (48). S. 18.
9. The European Parliament's resolution of 5 May 2010 on the Recommendation from the Commission to the Council to authorise the opening of negotiations for an agreement between the European Union and the United States to make available to the U.S. Treasury Department financial messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing // OJ L 195/7. 27.7.2010.
10. The Charter of Fundamental Rights of the European Union // ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\_en.htm
11. The Terrorist Finance Tracking Program // ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp/index\_en.htm.
12. Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism // OJ. L 164/3. 22.6.2002.
13. Council Framework Decision 2008/919/JHA // OJ. L 330/21. 9.12.2008.
14. 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 // OJ. L 309/15. 25.11.2005.
15. «Transatlantic Legislators' Dialogue» // [http:// www.europarl.europa.eu/intcoop/tld/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/tld/default_en.htm)
16. The Administrative Procedure Act of 1946 // 5 U.S.C. 701 et seq.
17. The Inspector General Act of 1978 // 5 U.S.C. App.
18. The Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007 // 42 U.S.C. 2000ee et seq.
19. The Computer Fraud and Abuse Act // 18 U.S.C. 1030.
20. The Freedom of Information Act // 5 U.S.C. 552.

УДК 343.241

**О взаимодействии США и ЕС в пресечении финансирования терроризма**

Павел Николаевич Бирюков

Воронежский государственный университет, Российская Федерация  
394000 г. Воронеж, Университетская пл., 1  
Доктор юридических наук, профессор  
E-mail: birukovpn@yandex.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются различные аспекты современного правового сотрудничества по внутренним делам между ЕС и США. Автор детально исследует его как с

позиции норм международного права, так и национального права, освещает историко-правовые вопросы формирования и развития такого взаимодействия. Большая часть статьи посвящена Соглашению между США и ЕС об обработке и передаче финансовых данных для целей Программы за отслеживанием террористических финансов (TFTR). Программа помогла обнаружить многие готовящиеся террористические акты и выявить виновных. Соглашение между ЕС и США об обмене финансовой информацией обеспечивает защиту неприкосновенности частной жизни граждан ЕС и дает правоохранительным органам США и ЕС мощный инструмент в борьбе с терроризмом. Исследована история современного сотрудничества в области внутренних дел между ЕС и США. Детально изучены договоры между США и ЕС. Особое внимание уделено компетенции органов исполнительной власти. Исследована специфика имплементации международных договоров в США и ЕС.

**Ключевые слова:** сотрудничество в области внутренних дел, совместные следственные группы, запросы о правовой помощи, защита персональных данных, запрос о сохранении конфиденциальности.