

УДК 341.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.59>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В РАМКАХ ЄС

Задорожна С.М.,

доктор юридичних наук,

доцент кафедри європейського права та порівняльного правознавства

Чернівецького національного університету

імені Юрія Федьковича

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2681-7855>

s.zadorozhna@chnu.edu.ua

Задорожна С.М. Правове регулювання співробітництва правоохоронних органів в рамках ЄС.

Дана стаття присвячена аналізу правового регулювання співробітництва правоохоронних органів в рамках ЄС, де діє цілісна система організаційних, нормативно-правових, технічних та інформаційних механізмів, що дозволяють держава-членам та Європейському Союзу загалом досягати ефективних результатів по захисту безпеки на територіях ЄС в цілому та держав-членів зокрема. В рамках дослідження проаналізовано три основних напрямки, а саме Європейська мультидисциплінарна платформа проти кримінальних загроз (EMPACT), проблема уніфікації та гармонізації правового регулювання транскордонного співробітництва, наприклад в рамках спільних слідчих операцій, діяльність спеціальних наднаціональних інституцій в даній сфері. Зокрема проаналізовано зміст основоположного нормативного акту в цій сфері – Кодекс поліцейської співпраці, в якому закріплюється правове регулювання транскордонного переслідування та спостереження, порядок проведення спільних слідчих операцій та налагодження спільного навчання та професійного розвитку. Значна увага приділяється проблемі спільного інформаційного простору співробітництва правоохоронних органів, в рамках якого створено інформаційну систему SIS, діє бюро SIRENE, та ряд інших наднаціональних інструментів. Європейська практика боротьби із сучасними викликами кримінально-правових загроз, досліджується у статті як приклад високих стандартів співпраці правоохоронних органів у боротьбі із транскордонною злочинністю та гарантування безпеки життєдіяльності людини для України. Для запровадження таких стандартів необхідне цілісне дослідження усього правового масиву, що регулює співробітництво правоохоронних органів в рамках ЄС, з метою гармонізації права України відповідно до Угоди про асоціацію, зокрема розділу III «Юстиція, свобода та безпека». З іншої сторони Україна має стати опорою безпеки Європи зважаючи на неймовірну загрозу для Європи зі сторони країни-агресора росії. Європа серйозно задумалася про свою безпеку і формування спільної армії та сил швидкого реагування. Саме тому сьогодні безпека Європи залежить від спільної тісної співпраці ЄС та України.

Ключові слова: право ЄС, простір свободи, безпеки та юстиції ЄС, поліцейське співробітництво, поліцейське право ЄС, транскордонна злочинність.

Zadorozhna S.M. Legal regulation of enforcement cooperation within the EU.

This article is devoted to the analysis of the legal regulation of law enforcement cooperation within the EU, where there is an integral system of organizational, legal, technical and informational mechanisms that allow the member states and the European Union in general to achieve effective results in the protection of security on the territories of the EU as a whole and state-members in particular. Three main areas, namely the European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT), the problem of unification and harmonization of legal regulation of cross-border cooperation, for example within the framework of joint investigative operations, the activities of special supranational institutions in this field in the article is being investigated. In particular, the content of the fundamental regulatory

act in this area was analyzed - the Code of Police Cooperation, which establishes the legal regulation of cross-border harassment and surveillance, the procedure for conducting joint investigative operations and establishing joint training and professional development. Considerable attention is dedicated to the problem of the common information space of law enforcement cooperation, within which the SIS information system was created, the SIRENE bureau operates, and a number of other supranational tools. The European practice of combating modern challenges of criminal and legal threats is studied in the article as an example of high standards of law enforcement cooperation in the fight against cross-border crime and guaranteeing the safety of human life for Ukraine. In order to introduce such standards, a holistic study of the entire legal array regulating the cooperation of law enforcement agencies within the EU is necessary, with the aim of harmonizing the law of Ukraine in accordance with the Association Agreement, in particular, Chapter III "Justice, Freedom and Security". On the other hand, Ukraine should become a pillar of European security, given the incredible threat to Europe from the aggressor country Russia. Europe seriously thought about its security and the formation of a joint army and rapid response forces. That is why the security of Europe today depends on the joint close cooperation of the EU and Ukraine.

Key words: EU law, The European Union's area of freedom, security and justice, police cooperation, EU police law, cross-border criminality.

Постановка проблеми. Для ефективної боротьби з транскордонною злочинністю основоположним чинником є тісне співробітництво правоохоронних органів по розслідуванню злочинів та притягненню злочинців до відповідальності. В рамках сучасної євроінтеграції України, очікування вступу до ЄС, актуальним та необхідним є дослідження правового регулювання та організації поліцейського співробітництва держав-членів в рамках ЄС, як позитивного досвіду сучасного транскордонного та міжнародного розшуку, що в недалекому майбутньому стане національною практикою і органів внутрішніх справ України. Якщо у минулому держави-члени ЄС співпрацювали на індивідуальній основі в рамках дво- та багатосторонніх домовленостей, то сьогодні ЄС сприяє інституційній співпраці, що заснована на швидкій, безпечній та більш структурованій правовій наднаціональній основі. Оскільки ЄС та його інституції не можуть проводити власні кримінальні розслідування транскордонних злочинів та керувати національними поліцейськими операціями, основна роль залишається за національними поліцейськими структурами держав-членів. Таке співробітництво має двосторонню зацікавленість та результат, оскільки, по-перше, сприяє підвищенню ефективності діяльності національних поліцейських структур, а по-друге, сприяє підвищенню безпеки в середині ЄС, а, отже, підвищення загального рівня захищеності прав людини і громадянина ЄС в цілому та в рамках Шенгенської зони, зокрема.

Мета статті. Аналіз правового регулювання співробітництва правоохоронних органів в рамках ЄС ставить на меті виявлення правових інструментів діяльності поліції держав-членів ЄС, як правової основи для адаптації українського законодавства в рамках Угоди про асоціацію.

Виклад основного матеріалу. Правова основа співробітництва правоохоронних органів в рамках ЄС міститься в главі 5 розділу V Частини третьої ДФЄС. Саме тому однією із цілей політики ЄС стало виявлення загроз, що посягають на його цілісність, внутрішню безпеку, та захист населення ЄС від них. Європейський Союз прагне збереження та розвитку Союзу як терену свободи, безпеки та правосуддя (ст. 67 ДФЄС). З цією метою державні органи національного рівня та на рівні ЄС повинні значно підвищити ступінь захисту прав та інтересів громадян, а також забезпечити належний громадський порядок та безпеку ЄС, шляхом попередження, викорінення злочинності та захист населення від різноманітних загроз, що вимагає спільної профілактичної, оперативної-розшукової та адміністративної діяльності поліцейських органів окремих держав ЄС.

Оперативне співробітництво досягається завдяки існуванню трьох основних напрямків:

1. Європейська мультидисциплінарна платформа проти кримінальних загроз (EMPACT);
2. Уніфікація та гармонізація правового регулювання транскордонного співробітництва, наприклад в рамках спільних слідчих операцій;
3. Діяльність спеціальних наднаціональних інституцій в даній сфері, першочергову роль серед яких займає Агентство ЄС з правоохоронних органів (Europol).

Політика ЄС у сфері внутрішньої безпеки ґрунтується на Стратегії безпеки Союзу [1], в рамках якої 8 грудня 2021 року Комісія ЄС прийняла Кодекс поліцейської співпраці, який затверджено Рекомендацією Ради ЄС 2022/915 9 червня 2022 року [2].

Кодекс поліцейської співпраці містить:

- Спільні стандарти співробітництва працівників поліції, які діють на території іншої держави-члена, а саме, перелік злочинів, за якими можливі транскордонні переслідування, безпечні інструменти обміну інформацією, спільна поліцейська культура та програми обміну і навчання;
- Правила обміну інформацією між правоохоронними органами держав-членів, на основі еквівалентного доступу колег усіх держав-членів. Програма SIENA повинна стати каналом зв'язку, доступною 24/7, а запитувана інформація отримуватись протягом 8 годин у термінових випадках, але не пізніше 7 днів завдяки національним точкам контакту;
- Автоматизований обмін даними про злочинців через центральний маршрутизатор, до якого можуть підключатися національні бази даних, а завдяки співробітництву Європолу з третіми державами, єдина база поповнюється даними про злочинців, відомих за межами ЄС.

Рекомендація Ради (ЄС) 2022/915 містить рекомендації для держав-членів ЄС для усунення перешкод у оперативному співробітництві правоохоронних органів, якщо офіцери діють в іншій державі-члені.

Транскордонне переслідування. Рекомендація містить додаток із переліком злочинів, при здійсненні переслідування по гарячих слідах за якими, держави-члени повинні дозволити транскордонне переслідування на своїй території через сухопутні, річкові, озерні та повітряні кордони без будь яких обмежень до прибуття їхніх офіцерів. При здійсненні транскордонного переслідування по гарячих слідах правоохоронним офіцерам іншої держави повинні дозволити мати при собі табельну зброю та боєприпаси та інше службове спорядження, застосовувати її, користуватися пільгами дорожнього руху та засобами GPS, відповідно до національного законодавства. При необхідності держава повинна розглянути можливість дозволу зупинити та тимчасово затримати переслідувану особу, в тому числі із застосуванням примусу та фізичної сили, проводити обшуки до прибуття національних правоохоронних співробітників. Усі дії повинні регламентуватися національним правом держави-члена, де проводяться такі слідчі дії.

Транскордонне спостереження. Держави-членам рекомендується дозволяти здійснювати транскордонне переслідування щодо злочинів, у згаданому вище переліку, на основі спільно погоджених процедур дозволяти об'єднувати матеріали, призначати центральний орган для координації, бути частиною, або працювати у тісній співпраці, використовувати усі технічні засоби для транскордонного спостереження.

Спільні операції. Рекомендується дозволити офіцерам іншої держави-члена брати участь у спільних операціях, за умови надання їм подібних повноважень та подібного обладнання, включаючи уніформу, координувати такі операції та надавати статистичні дані про проведені спільні операції Раді та Комісії ЄС.

Рекомендація містить вказівки для забезпечення ефективного доступу до інформації та зв'язку, зокрема, державам рекомендується забезпечити співробітникам віддалений доступ до власних національних баз, баз ЄС та міжнародних баз через ESP, використання засобів зв'язку у режимі реального часу. Важливим моментом рекомендації є спільне навчання та професійний розвиток співробітників поліції у тісній співпраці з CEPOL.

Для виконання положень рекомендації державам-членам надано 2 роки, після спливу яких, Комісія повинна оцінити вплив та запропонувала законодавчі ініціативи до правового регулювання транскордонного оперативного співробітництва правоохоронних органів.

Важливою платформою у боротьбі із злочинністю в рамках ЄС є *EMPACT* [3] – Європейська мультидисциплінарна платформа проти кримінальних загроз, яка працює чотирирічними циклами. У травні 2021 року Рада ЄС прийняла нові пріоритети для циклу *EMPACT*, до яких віднесла злочини у мережі інтернет, кібератаки, торгівлю людьми, сексуальну експлуатацію дітей, контрабанду мігрантів, незаконний обіг наркотиків, шахрайство, економічні і фінансові злочини, організовану економічну злочинність, екологічну злочинність, торгівлю вогнепальною зброєю та шахрайство із документами. У своїй роботі *EMPACT* співпрацює з усіма органами ЄС, шляхом створення умов для співпраці між відповідними службами держав-членів, а також з третіми країнами та організаціями, де це доцільно. В рамках *EMPACT* держави-члени розробляють спільні оперативні плани дій для вирішення визначених вище пріоритетів злочинності та організують спільні дії.

Діяльність *EMPACT* фінансується Комісією ЄС, остання також несе відповідальність за оцінку її діяльності. За висновком Комісії про діяльність *EMPACT* у попередньому періоді, такий напрямок співробітництва є ефективним у боротьбі із найбільш актуальними злочинами транскордонного

характеру, надає надійну платформу для співпраці держав-членів та кращі результати у боротьбі із організованою злочинністю ніж вони досягали на національному рівні.

Важливу роль у досягненні спільних цілей у сфері безпеки відіграє *єдина контактна точка (СРОС)*. Вона використовується для обміну інформацією між національними правоохоронними органами і дозволяє вирішити проблему своєчасного доступу до точної та актуальної інформації та кримінальної розвідки для запобігання, виявлення та успішного розслідування злочинних діянь.

Правова база спільного інформаційного простору співробітництва правоохоронних органів включає правові акти щодо діяльності Європолу, Шенгенської інформаційної системи (SIS), Директиву Європарламенту та Ради щодо обміну інформацією між правоохоронними органами держав-членів [4], Регламент щодо автоматизованого обміну даними для співпраці поліції (Prüm II) та ряд інших.

З метою вдосконалення автоматизованого механізму обміну інформацією в ЄС прийнято Регламент Prüm II, який закріплює шляхи зміцнення технічного забезпечення, розширення категорій даних, оптимізації прискорення обміну інформацією. Загальною метою Регламенту Європейського парламенту та Ради про автоматизований обмін даними для співпраці поліції («Prüm II») [5] є покращення, упорядкування та сприяння обміну інформацією з метою запобігання, виявлення та розслідування кримінальних і терористичних правопорушень між правоохоронними органами держав-членів, а також з Європолом. Prüm II забезпечує автоматизований пошук або порівняння профілів ДНК, дактилоскопічних даних, даних про реєстрацію транспортних засобів, зображень обличчя та поліцейських записів, пошук зниклих безвісти та невпізнаних людських останків (п. 7 Prüm II). Для автоматизованого пошуку реєстраційних даних транспортних засобів держави-члени повинні використовувати Європейську інформаційну систему транспортних засобів і водійських прав (Eucaris) [6], створену Договором про Європейську інформаційну систему транспортних засобів і водійських прав (EUCARIS – скорочення від European Car and Driving License Information System, це система обміну інформацією, яка надає країнам інфраструктуру та програмне забезпечення для обміну, серед іншого, інформацією про реєстрацію своїх автомобілів і водійських прав, допомагаючи боротися з крадіжками автомобілів і шахрайством з реєстрацією). EUCARIS розроблено державними органами та для них і здатне підтримувати всі види обміну інформацією, пов'язану з транспортом, на основі договорів, директив, дво- та багатосторонніх угод. Європол повинен мати можливість здійснювати пошук у базах даних держав-членів відповідно до п. 14 Prüm II з даними, отриманими з третіх країн, щоб встановити транскордонні зв'язки між кримінальними справами. Згідно ст. 25 Prüm II держави-члени можуть прийняти рішення про участь в автоматизованому обміні поліцейськими записами. Держави-члени, які беруть участь в автоматизованому обміні поліцейськими записами, повинні забезпечити доступність біографічних даних підозрюваних і злочинців з їхніх національних поліцейських індексів, створених для розслідування кримінальних правопорушень. Цей набір даних, якщо він доступний, повинен містити такі дані: ім'я (імена), прізвище, псевдонім(и), дата народження, національність або національності, місце і країну народження, стать. Такі дані, повинні бути псевдонімізовані. Кожна держава-член призначає національний контактний пункт, який несе відповідальність за надання даних.

Директива про інформацію. У зоні внутрішнього прикордонного контролю (Шенгенська зона) офіцери поліції в одній державі-члені повинні мати еквівалентний доступ інформації, доступної в іншій державі-члені завдяки заснуванню Шенгенської інформаційної системи (SIS). Дана система містить інформацію про розшукуваних, зниклих безвісти осіб та об'єкти у формі повідомлень. Варто згадати, Шенгенська зона є найбільшим в світі простором для вільного пересування осіб, що сприяє ефективному функціонуванню Єдиного ринку ЄС та розвитку економіки держав-членів.

Згідно Шенгенського кодексу про кордони [7] тимчасове відновлення прикордонного контролю можливе лише протягом обмеженого терміну за виняткових обставин (наприклад міграційна криза) і лише як крайній захід.

Загальні правила обміну інформацією викладені в Рамковому рішенні Ради 2006/960 (Шведські рішення SFD), в якому закріплюються принципи надання інформації, доступності та еквівалентного доступу, часові рамки для відповіді, форми надання та відповіді на запити.

Запити про інформацію (ст. 4 Директиви про обмін інформацією) надаються єдиним контактним центром, або іншим правоохоронним органом, на мові встановленої державою – адресатом запиту (англійська обов'язкова) ст. 5 вимагає від національних контактних центрів дотримуватись термінів для відповіді: ст. 6 містить підстави для відмови у наданні інформації; ст.12 зобов'язує ЄКЦ систематично інформувати Європол про обмінювану інформацію; ст. 13 вимагає підключення усіх відповідних органів до системи SIRENE, якою керує Європол.

Кожна держава-член зобов'язана створити Єдиний контактний пункт, як центральний орган, який координує обмін інформацією. Згідно ст. 14 такий пункт повинен мати доступ до необхідної інформації та отримувати систематичну інформацію про обмін між національними правоохоронними структурами. Варто зазначити, що на практиці єдині національні контактні точки не завжди ефективно та вчасно спрацьовують, на що впливає різне організаційне та технічне національне забезпечення. Запити на додаткову інформацію із SIS повинні надсилатися через бюро SIRENE, а обмін інформацією з Європоллом здійснюється через ENU.

В рамках інформаційного забезпечення діє також Директива 2019/1153 [8] про правила, що сприяють використанню фінансової та іншої інформації для запобігання, виявлення, розслідування або судового переслідування. Метою акту є полегшення доступу та використання фінансової інформації та інформації про банківські рахунки.

Організаційними центрами оперативної співпраці правоохоронних органів є Центри співпраці поліції та митниці (Police and customs cooperation centres (PCCCs)) у внутрішніх прикордонних регіонах які об'єднують в одному місці правоохоронні органи різних країн ЄС; спільні слідчі групи (JIT), які створюються компетентними органами принаймні двох країн ЄС з певною метою та на обмежений період часу для проведення кримінальних розслідувань в одній або кількох із цих країн із залучення спеціалістів поліції, жандармерії, митниці, прикордонної служби та судових органів; взаємодія між підрозділами спеціального втручання, регулюється на основі Рішення Ради 2008/617 [9] про покращення співпраці між підрозділами спеціального втручання держав-членів. Європейський Союз у кризових ситуаціях (наприклад, захоплення заручників і викрадення) визначає загальні правила та умови, за яких ці підрозділи можуть втручатися на основі запиту країни ЄС; транскордонне співробітництво між національними підрозділами фінансової розвідки (FIU) і національними офісами з повернення активів (ARO) допомагає боротися з відмиванням грошей і отримати доступ до доходів, одержаних злочинним шляхом; спеціалізовані підрозділи також співпрацюють у рамках своїх відповідних юридичних повноважень для боротьби з екологічними злочинами.

Для координації діяльності правоохоронних органів держав-членів в ЄС діє ціла *система спеціалізованих установ*, які допомагають оцінити загальні загрози безпеці, визначити спільні пріоритети для оперативних дій, а також сприяють транскордонному співробітництву та судовому переслідуванню. Такими агентствами є Агентство ЄС з правоохоронних органів (Europol), Агентство ЄС із співробітництва у сфері кримінального правосуддя (Євроюст), Агентство ЄС з навчання правоохоронних органів (CEPOL), Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (Frontex), Агентство ЄС з оперативного управління великомасштабними ІТ-системами у сфері свободи, безпеки та правосуддя (eu-LISA), Європейський моніторинговий центр, центр з питань наркотиків і наркозалежності (EMCDDA), Європейський офіс по боротьбі з шахрайством (OLAF), Агентство Європейського Союзу з питань притулку (EUAА).

Висновки і пропозиції. Аналіз правового регулювання співробітництва правоохоронних органів в рамках ЄС дає підстави для висновку про те, що на сучасному етапі ЄС створив цілісну систему організаційних, нормативно-правових, технічних та інформаційних механізмів, що дозволяють держава-членам та Європейському Союзу загалом досягати ефективних результатів по захисту безпеки на територіях ЄС в цілому та держав-членів зокрема. Спільна співпраця держав-членів ЄС під керівництвом та координацією ЄС показує високу ефективність у боротьбі із сучасними викликами кримінально-правових загроз. Така практика повинна стати для України прикладом високих стандартів співпраці правоохоронних органів у боротьбі із транскордонною злочинністю та гарантування безпеки життєдіяльності людини. Для запровадження таких стандартів необхідне цілісне дослідження усього правового масиву, що регулює співробітництво правоохоронних органів в рамках ЄС, з метою гармонізації права України відповідно до Угоди про асоціацію, зокрема розділу III «Юстиція, свобода та безпека». Сьогодні курс на інтеграцію з Європейським Союзом закріплений у Конституції України, а повне виконання Угоди про асоціацію є одним із завдань, визначених Стратегією національної безпеки. Центральну роль у гармонізації звичайно відіграє Міністерство внутрішніх справ України, воно є складовою сектору національної безпеки та виконує свою частину завдань в рамках виконання Угоди про асоціацію. Для забезпечення належної організації визначених завдань та сталості результатів в структурі МВС утворено Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції. Зокрема, МВС забезпечує виконання завдань розділу III Угоди «Юстиція, свобода та безпека», а також частково розділу II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики». З іншої сторони Україна має стати опорою

безпеки Європи зважаючи на неймовірну загрозу для Європи зі сторони країни-агресора росії. Європа серйозно задумалася про свою безпеку і формування спільної армії та сил швидкого реагування. Саме тому сьогодні безпека Європи залежить від спільної тісної співпраці ЄС та України.

Список використаних джерел:

1. EU Strategy to tackle Organised Crime. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1662 (дата звернення 09.12.2022).
2. Council Recommendation (EU) 2022/915 of 9 June 2022 on operational law enforcement cooperation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0915&qid=1669645271629> (дата звернення 09.12.2022).
3. EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats). URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/law-enforcement-cooperation/operational-cooperation/empact-fighting-crime-together_en (дата звернення 09.12.2022).
4. Directive of the European Parliament and of the Council on information exchange between law enforcement authorities of Member States, repealing Council Framework Decision 2006/960/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021P-C0782&qid=1670518218136> (дата звернення 09.12.2022).
5. Regulation of the European Parliament and of the Council on automated data exchange for police cooperation (“Prüm II”). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A784%3AFIN&qid=1639141496518> (дата звернення 09.12.2022).
6. Directive 2011/82/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 facilitating the cross-border exchange of information on road safety related traffic offences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0082&qid=1670516535063> (дата звернення 09.12.2022).
7. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399&qid=1670841259308> (дата звернення 09.12.2022).
8. Directive (EU) 2019/1153 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences, and repealing Council Decision 2000/642/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1153&qid=1670517743102> (дата звернення 09.12.2022).
9. Council Decision 2008/617/JHA of 23 June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0617&from=EN> (дата звернення 09.12.2022).