

А. В. ПАВЛЕНКО

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄВРОЮСТУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРОКУРАТУРИ

*Аналізуються положення чинних установчих договорів та нормативно-правових актів ЄС, які стосуються становлення та особливості функціонування Євроюсту. Особливо увага приділяється дослідженню правових основ створення Європейської прокуратури.*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, простір свободи, безпеки та юстиції, Євроюст, Європейський офіс громадського прокурора.*

### **Павленко А.В. Правовые основы функционирования евроюста и перспективы создания европейской прокуратуры**

*В статье анализируются положения действующих учредительных договоров и нормативно-правовых актов ЕС, касающихся становления и особенности функционирования Евроюста. Особое внимание уделяется исследованию правовых основ создания Европейской прокуратуры.*

**Ключевые слова:** *Европейский Союз, пространство свободы, безопасности и юстиции, Евроюст, Европейский офис общественного прокурора.*

### **Pavlenko Andriy. Legal framework of Eurojust functioning and the creation of European public prosecutor's office**

*This article analyzes the current position of the founding treaties and legal acts of the EU concerning the establishment and functioning of the Eurojust. Special attention is given to research of legal basis for creation of the European Office of Public Prosecutor.*

**Key words:** *European Union, an Area of Freedom, Security and Justice, Eurojust, the European Office of Public Prosecutor.*

Міжнародне співробітництво в рамках Європейського Союзу щодо боротьби із злочинами транскордонного характеру розпочалося задовго до підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз. Ще в 1970-х роках ХХ сторіччі в тодішньому Європейському Співтоваристві набуло поширення переконання, що такі злочини, як тероризм, відмивання грошей, торгівля наркотиками та зброєю, вимагають об'єднання зусиль всіх держав-членів цього інтеграційного об'єднання. Лише на початку 1990-х років із ство-

---

© ПАВЛЕНКО Андрій Володимирович – здобувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ренням Євросоюзу ці проблеми були віднесені до предметів відання його інститутів, коли розпад соціалістичного табору призвів до підвищення рівня загальної злочинності на теренах всієї Європи. З метою ефективного реагування на виклики, пов'язані із зазначеними вище явищами, з часом в ЄС були створені спеціальні установи, задля координації зусиль держав-членів та самого Союзу. Однією з таких установ є Європейське бюро судової співпраці – Євроюст.

Дослідження правових засад функціонування Євроюсту є надзвичайно актуальним з точки зору теорії та практики міжнародного права, оскільки ця установа є платформою та зразком узгоджених спільних заходів держав-членів ЄС щодо спрощення процедури проведення розслідувань та переслідувань осіб, винних у вчиненні злочинів транскордонного характеру.

Проблематика діяльності Євроюсту останніми роками детально досліджувалася як в працях зарубіжних, так й українських науковців. Серед західних вчених можна назвати праці М. Грьонлера, Е. Гвілда, Ф. Гейера, К. Лігеті, А Веймберга та інш. Серед вітчизняних юристів-міжнародників цієї теми торкалися, зокрема, З. Макаруха<sup>1</sup> та В. Іренсеєва<sup>2</sup>.

Метою цього дослідження є визначення правових засад функціонування цієї установи ЄС та встановлення перспектив реформування всієї інституційної системи з огляду на створення Європейського офісу громадського прокурора.

Європейське бюро судової співпраці (Євроюст) було створено відповідно до рішення Європейської Ради у Тампері 15–16 жовтня 1999 р. з метою започаткувати постійну платформу для співробітництва органів юстиції щодо протидії найбільш тяжким злочинам транскордонного характеру. Так, Європейська Рада в Тампері у Висновку 46 погодилася, щоб цей підрозділ (Євроюст) складався з національних прокурорів, магістратів або офіцерів поліції із схожими функціональними обов'язками, яких би делегувала кожна окрема держава-член відповідно до своєї власної правової системи.

14 грудня 2000 р. був створений тимчасовий підрозділ щодо співпраці органів юстиції під назвою Про-Євроюст, із штаб-квартирою в Брюсселі. Цей підрозділ був попередником Євроюсту, метою якого було започаткувати створення ради прокурорів з держав-членів, на прикладі якої принципи функціонування Євроюсту повинні були бути протестовані та перевірені. Формально Про-Євроюст розпочав свою роботу 1 березня 2001 р. під час Шведського головування в ЄС.

Після терористичних атак у США 9 вересня 2011 р. увага до боротьби із тероризмом була пересунута з регіонально-національної сфери до широкомасштабного міжнародного контексту, і слугувала каталізатором формального створення Євроюсту – шляхом прийняття рішення Ради 2002/187/ЖНА у лютому 2002 р.<sup>3</sup>, яке було офіційно оприлюднене 28 лютого 2002 р.

З 29 квітня 2003 р. Євроюст переїхав до своєї постійної штаб-квартири в Гаазі. Наразі в Євроюсті представлені всі 28 держав-членів ЄС. Крім того, Євроюст активно укладає договори про співробітництво з третіми державами та іншими агентствами ЄС, що дозволяє проводити обмін інформацією в галузі юстиції та персональних даних. Угоди про співпрацю також укладені з Європолом, Норвегією, Ісландією, США, Європейським офісом щодо боротьби із шахрайством, Швейцарією та колишньою Югославською Республікою Македонією. Прокурори зв'язку з Норвегії та США перебувають при Євроюсті на постійній основі. Поза межами угод про співробітництво, Євроюст підтримує мережу контактних пунктів по всьому світу.

У липні 2008 р. під час французького головування в ЄС Європейська Рада погодила Рішення Ради про посилення Євроюста, яке було прийнято в грудні 2000 р. та оприлюднене 4 липня 2009 р.<sup>4</sup> Метою нового Рішення було підсилити операційні можливості Євроюсту, розширити обмін інформацією між зацікавленими сторонами, спростити та заохотити співпрацю між національними компетентними органами та Євроюстом, а також посилити та запровадити стосунки між партнерами та третіми країнами.

Останній внесок у розвиток Євроюста був зроблений Лісабонським договором, де йому присвячені ст. 85 та 86<sup>5</sup>. Стаття 85 визначає, що завданнями Євроюсту є підтримання й зміцнення координації та співробітництва між національними органами слідства та обвинувачення у сфері тяжких злочинів, що впливають на дві або більше держави-члена або потребують спільного обвинувачення, що ґрунтується на проведених операціях та інформації, наданій органами держав-членів та Європолом. У цьому контексті Європейський Парламент та Рада за допомогою регламентів, ухвалених згідно зі звичайною законодавчою процедурою, визначають структуру, функціонування, сферу діяльності та завдання Євроюсту. Завдання можуть включати:

(а) ініціювання кримінальних розслідувань, а також подання пропозицій щодо ініціювання переслідувань, які проводять компе-

тентні національні органи, зокрема щодо злочинів проти фінансових інтересів Союзу;

(b) координацію розслідувань та переслідувань, зазначених в пункті (a);

(c) зміцнення судового співробітництва, зокрема шляхом урегулювання конфліктів юрисдикцій та шляхом тісної співпраці з Європейською судовою мережею <sup>6</sup>.

Ці регламенти також визначають умови залучення Європейського Парламенту та національних парламентів держав-членів до оцінки діяльності Євроюсту.

Згідно із ст. 1 чинної редакції Рішення Ради про створення Євроюсту до Бюро входять по одному представнику від кожної держави-члена ЄС, делегованому своїм урядом відповідно до своєї правової системи, який є прокурором, суддею або правоохоронцем із еквівалентною компетенцією.

Держави-члени повинні забезпечувати постійну та ефективну участь щодо виконання Євроюстом поставлених перед ним завдань. З метою виконання цих завдань представник держави-члена повинен працювати в Бюро на постійній основі, в його діяльності йому допомагає один заступник та один асистент. Заступник та асистент також можуть працювати в Євроюсті на постійній основі. Більша кількість заступників або асистентів може допомагати представникові держави-члена, у разі необхідності та за погодженням Колегії, із постійним працевлаштуванням в Євроюсті. Національні представники, їх заступники та асистенти щодо свого правового статусу підлягають юрисдикції своїх держав. Для того, щоб виконувати функції національних представників, їх заступники та асистенти повинні відповідати критеріям, які висуваються до національних представників.

Національні представники формують Колегію Євроюсту, яка є відповідальною за організацію та управління Бюро. Євроюст може виконувати свої завдання через одного або більше національних членів або як Колегія.

Колегії Євроюсту надає підтримку Адміністрація. Голова Адміністрації Євроюсту є Адміністративним директором, який є відповідальними під наглядом Голови, за щоденне управління діяльністю Євроюсту, за кадрове забезпечення та виконання бюджету. Адміністративний директор Євроюста призначається на 5-річний термін із правом переобрання ще на один строк.

Головними завданнями Адміністративного директора є нагляд за виконанням Річної робочої програми, яка надає необхідну інфрас-

структуру та послуги, що дають можливість Колегії виконувати свої операційні завдання; як посадова особа із правом підпису, Адміністративний директор виконує бюджет, контролюючи продуктивне та ефективне використання коштів, а також здійснюючи моніторинг за досягненням стратегічних цілей Колегії; як посадова особа, наділена правом здійснювати призначення, Адміністративний директор є відповідальним за виконання кадрових розпоряджень. Крім того, Адміністративний директор повинен забезпечувати: відповідність, ефективність та продуктивність всіх адміністративних операцій включаючи здорове фінансове управління бюджетом; надійність підготовки звітів, включаючи фінансову звітність; запровадження коректного рівня ефективного внутрішнього контролю та систем захисту фінансових інтересів ЄС. Адміністративному директору у виконанні його завдань допомогу надає персонал, який розподілений на відділи та служби.

У ст. 2 Рішення визначаються цілі діяльності Євроюсту. В контексті розслідувань та переслідування по відношенню до двох або більше держав-членів кримінальної поведінки стосовно серйозних злочинів, особливо, коли це є організовано, цілями Євроюсту є:

а) розвивати й покращувати координацію між компетентними органами держав-членів щодо дій з розслідування і кримінального переслідування, які вони проводять на своїй території, з урахуванням будь-якого запиту, що надійшов від компетентного органу однієї з них, а також будь-якої інформації, наданої компетентним органом на підставі розпоряджень, виданих відповідно до установчих договорів;

б) покращити співпрацю між компетентними органами держав-членів, особливо шляхом полегшення реалізації таких запитів та рішень стосовно співпраці судів, включаючи стосовно інструментів, які завдячують принципу спільного визнання.

в) надавати підтримку в інший спосіб компетентним органам влади держав-членів з метою надання їх розслідуванням та притягненню до відповідальності більш ефективний характер.

Євроюст також може надавати сприяння щодо розслідувань та притягнення до відповідальності відповідно до правил, визначених у самому Рішенні та на вимогу компетентного органу держави-члена, але лише щодо тих держав-членів або третіх країн, з якими підписано угоду про співпрацю, або в окремих випадках існує істотний інтерес щодо надання такої допомоги<sup>7</sup>.

Так само на вимогу компетентного органу держави-члена або Комісії, Євроюст може надавати допомогу у проведенні розсліду-

вання та притягнення до відповідальності, що стосуються лише цієї держави або всього Євросоюзу.

У липні 2013 р. Комісія оприлюднила своє Повідомлення COM(2013) 532 final Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному та соціальному комітету та Комітету регіонів «Кращий захист фінансових інтересів Союзу: створення Європейського офісу громадського прокурора та реформування Євроюсту», в якому виступила із заявою про необхідність адаптації компетенції Євроюсту до вимог сучасності та удосконалення загального функціонування Євроюсту. В Повідомленні йдеться про необхідність реформування внутрішнього управління Євроюстом. У цьому документі розмежовуються оперативні завдання Колегії Євроюсту та адміністративні завдання. Зокрема, тут надається можливість Колегії та національним членам зосередити свою увагу на оперативних завданнях, наприклад, на координації та заохоченні співробітництва між національними судовими органами щодо боротьби із такими серйозними злочинами, як торгівля наркотиками, відмивання грошей, шахрайство, корупція, кіберзлочинність, тероризм та організована злочинність. Нова Виконавча рада, до складу якої увійде і представник Комісії, допомагатиме Колегії у виконанні адміністративних завдань<sup>8</sup>.

З метою боротьби проти злочинів, що завдають шкоди фінансовим інтересам Союзу, Рада за допомогою регламентів, що ухвалюються згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, може заснувати Європейську прокуратуру при Євроюсті. Це передбачено ст. 86 ДФЄС. Рада діятиме одностайно після отримання згоди Європейського Парламенту.

Європейський офіс громадського прокурора (ЄОГП) повинен стати незалежним органом Союзу, наділеним повноваженнями проводити розслідування злочинів проти фінансових інтересів Союзу, а також за висувати звинувачення та притягувати до суду їх виконавців та спільників.

Наразі лише національні органи влади можуть проводити розслідування та притягати до відповідальності осіб, винних у розкраданні фінансів на рівні ЄС. Їх компетенція закінчується на національних кордонах. Існуючі органи Союзу (Європейське бюро по боротьбі із шахрайством, Євроюст та Європол) не мають та не можуть бути наділені мандатом щодо проведення кримінальних розслідувань. ЄОГП повинен заповнити цю інституційну прогалину. Він матиме виключну юрисдикцію на території всього ЄС щодо

проведення перевірок за підозрами у кримінальних злочинах, які відносяться до його компетенції.

ЄОГП стане органом Союзу із децентралізованою структурою. Така структура має за мету залучення та інтегрування національних правоохоронних органів. Очолюватиме ЄОГП Європейський громадський прокурор. Він призначатиметься Радою за згодою Європейського парламенту із списку кандидатів, підготовленого Європейською Комісією. Йому допомагатимуть чотири заступники, які призначатимуться Радою за згоди Європарламенту та працюватимуть в головному офісі, який знаходиться в Брюсселі. Роботу на місцях виконуватимуть так звані «прокурори-делегати». «Прокурори-делегати» призначатимуться Європейським громадським прокурором із списку щонайменше трьох кандидатів, підготовленого державами-членами, з лав співробітників національної прокуратури і за повноваженнями будуть прирівнюватися до своїх національних колег, якщо не виникатиме конфлікту інтересів. Слухання справ здійснюватиметься в національних судах.

ЄОГП повинен стати ефективним органом Союзу, що об'єднуватиме ресурси правоохоронних органів та прокуратори держав-членів із чіткою ієрархією, з метою забезпечення швидкого прийняття рішень. Він матиме на всій території ЄС однакові повноваження щодо проведення розслідувань на підставі та інтегровано до систем національного законодавства держав-членів. Задля захисту прав індивідів, яких стосуватимуться розслідування ЄОГП, застосовуватимуться Дієві гарантії, передбачені національним законодавством, правом ЄС та Хартією основних прав Євросоюзу. Для оперативних заходів, які торкатимуться фундаментальних прав людини, наприклад, прослуховування телефонних розмов, потребуватиметься отримання дозволу від національного суду. Розслідування ЄОГП підлягатимуть судовому контролю з боку національних судів держав-членів.

17 липня 2013 р. Європейська Комісія підготувала Проект Регламенту Ради про заснування Європейського офісу громадського прокурора, який передала Раді. Рада діятиме одностайно після отримання згоди Європейського Парламенту<sup>9</sup>.

За відсутності одностайності в Раді група, що складається принаймні з дев'яти членів, може вимагати передати проект регламенту на розгляд Європейської Ради. У такому разі процедура в Раді призупиняється. Упродовж чотирьох місяців від дати такого призупинення Європейська Рада після обговорення та в разі досягнення консенсусу повертає проект до Ради для ухвалення.

Упродовж такого ж проміжку часу у разі незгоди та якщо принаймні дев'ять держав-членів висловили намір запровадити посилену співпрацю на основі зазначеного проекту регламенту, вони повідомляють про це Європейський Парламент, Раду та Комісію. У такому випадку дозвіл на запровадження посиленої співпраці, зазначеної в п. 2 ст. 20 Договору про Європейський Союз та у ч. 1 ст. 329 цього Договору, вважається наданим, та застосовуються положення щодо посиленої співпраці.

Європейська Рада може у той же час або в подальшому ухвалити рішення про внесення змін до відповідних положень ДФЄС з метою розширення повноважень Європейської прокуратури на сферу тяжких злочинів транскордонного змісту та щодо виконавців та спілників тяжких злочинів, що впливають на більш ніж одну державу-члена. Європейська Рада діє одностайно після отримання згоди Європейського Парламенту та після проведення консультацій з Комісією<sup>10</sup>.

За прогнозами Комісії ЄОПП мав розпочати свою активну діяльність з 1 січня 2015 р., проте на березень 2015 р. Рада так і не змогла дійти згоди стосовно тексту Регламенту, тому Європейський офіс громадського прокурора так досі і не розпочав свою роботу.

Таким чином, наразі в Європейському Союзі йде мова про створення в при Євроюсті нової інституційної структури, члени якої будуть незалежною від позиції держав, що їх делегували, і працюватимуть лише в інтересах ЄС. А, отже, в Євросоюзі одночасно із традиційною системою міжурядової співпраці органів юстиції, діятиме нова система судового співробітництва. В свою чергу Євроюст є потужною структурою ЄС, в рамках якої зосереджена активна діяльність щодо перетворення європейського континенту на дійсний простір свободи, безпеки та юстиції.

**1.** Макаруха З.М. Правовий аналіз структури, завдань, сфери діяльності та порядку роботи Євроюсту / З.М. Макаруха // Вісник Адвокатури України. – 2009. – 3(16). – С. 129–135. **2.** Ірінесва В. Євроюст у системі кримінально-правового співробітництва Європейського Союзу / [Електронний ресурс] / Ірінесва В. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3124/>. **3.** Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime // Official Journal of the European Union. – 06 March 2002. – L 63. – P. 1–13. **4.** Council Decision 2003/659/JHA of 01 of October 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime. // Official Journal of the European Union. – 29 September 2003. – L 245. – P. 44–46. **5.** Consolidated Versions of the Treaty on the European Union and of the Treaty on the Functioning

of the European Union // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – 412 p. **6.** Макаруха З.М. Цит. праця. **7.** Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime // Official Journal of the European Union. – 04 June 2009. – L 138. – P. 14–32. **8.** *Communication* from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2013) 532. Better protection of the Union's financial interests: Setting up the European Public Prosecutor's Office and reforming Eurojust [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/communication\\_epro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/communication_epro_en.pdf). **9.** *Proposal* for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office COM/2013/0534 final – 2013/0255 (APP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52013PC0534> **10.** *Erkelens Leendert H.* The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed dragon? / Erkelens Leendert H., Meij Arjen W.H., Pawlik Marta // *The Hague: Springer, 2014.* – 245 p.

#### **Pavlenko Andriy. Legal framework of Eurojust functioning and the creation of European public prosecutor's office**

International cooperation in the European Union to combat cross-border crimes began long before the signing of the Maastricht Treaty on European Union. In the 1970s the belief became widespread in the European Community that crimes such as terrorism, money laundering, drug trafficking and weapons require joint efforts of all the members of this integration association. Only in the early 1990s with the creation of the European Union, these problems were attributed to its institutions when collapse of the socialist camp led to the increase in overall crime on the territory of the whole of Europe. In order to respond effectively to the challenges associated with the above symptoms over time in the EU have set up special institutions to coordinate efforts of Member States and of the Union. One such institution is the European Union's Judicial Cooperation Unit – Eurojust.

Legal Framework of Eurojust activities was introduced by Council Decision 2002/187/JHA, of the establishment of Eurojust as a judicial coordination unit. In July 2008 the European Council approved the new Council Decision on the Strengthening of Eurojust, which was ratified in December 2008 and published on 4 June 2009. The new Decision's purpose is to enhance the operational capabilities of Eurojust, increase the exchange of information between the interested parties, facilitate and strengthen cooperation between national authorities and Eurojust, and strengthen and establish relationships with partners and third States.

Eurojust stimulates and improves the coordination of investigations and prosecutions between the competent authorities in the Member States and improves the cooperation between the competent authorities of the Member States, in particular by facilitating the execution of international mutual legal assistance and the implementation of extradition requests. Eurojust supports in any way possible the competent authorities of the Member States to render their investigations and prosecutions more effective when dealing with cross-border crime.

Eurojust's competence covers the same types of crime and offences for which Europol has competence, such as terrorism, drug trafficking, trafficking in human

beings, counterfeiting, money laundering, computer crime, crime against property or public goods including fraud and corruption, criminal offences affecting the European Community's financial interests, environmental crime and participation in a criminal organisation. For other types of offences, Eurojust may assist in investigations and prosecutions at the request of a Member State.

The latest chapter in the development of Eurojust is contained in the Lisbon Treaty, namely in Chapter 4, Articles 85 and 86. Article 85 mentions Eurojust and defines its mission, "to support and strengthen coordination and cooperation between national investigating and prosecuting authorities in relation to serious crime affecting two or more Member States [...]". Article 86 states that, "in order to combat crimes affecting the financial interests of the Union, the Council, by means of regulations adopted in accordance with a special legislative procedure, may establish a European Public Prosecutor's Office (EPPO) from Eurojust".

The EPPO will be an independent Union body with the authority to investigate and prosecute EU-fraud and other crimes affecting the Union's financial interests. The establishment of the EPPO will bring about substantial change in the way the Union's financial interests are protected. It will combine European and national law-enforcement efforts in a unified, seamless and efficient approach to counter EU-fraud.

Currently, only national authorities can investigate and prosecute EU-fraud. Their competences stop at their national borders. The EPPO will fill this institutional gap. It will have exclusive and EU-wide jurisdiction to deal with suspicions of criminal behaviour falling within its remit.

**Key words:** European Union, an Area of Freedom, Security and Justice, Eurojust, the European Office of Public Prosecutor.