

РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.456: 341.174 (4)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-1/120>

ПРЮМСЬКЕ РІШЕННЯ ЯК ІНІЦІАТИВА МІЖНАРОДНОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ

PRÜM DECISION AS THE INITIATIVE OF INTERNATIONAL POLICE COOPERATION IN EUROPE

Бірюков Р.М., заступник начальника департаменту
Національна поліція України

У статті розглядається процес укладання Прюмської конвенції як документу міжнародного поліцейського співробітництва в Європі та діяльність поліцейських органів держав-учасниць ЄС в рамках системи, що була утворена цією конвенцією. Наголошується, що ця система була розроблена з метою посилення багатостороннього поліцейського співробітництва у боротьбі з тероризмом. Підкреслюються складнощі, які довелося подолати при створенні цієї системи, в тому числі, пов'язані з розбіжностями в культурах поліцейської діяльності держав-учасниць ЄС.

Досліджується діяльність держав, спрямована на створення системи, що була оформлена Прюмською конвенцією, зокрема ФРН, Франції, країн Бенілюксу, Австрії, Іспанії. Виявляється міжурядовий характер Прюмської конвенції, що, однак, був спрямований на покращення поліцейського співробітництва в рамках ЄС. Встановлюються причини неможливості досягнення відповідного рішення в рамках ЄС, що призвело до обрання міжурядового формату співробітництва. Підкреслюється європейський, а не міжурядовий характер Конвенції, що, зокрема, знайшло вираження в її преамбулі.

Окреслюються проблеми, з якими зіткнулися держави-учасниці Прюмської конвенції при її виконанні, зокрема недостатнє охоплення держав, слабкість інтеграційних преференцій деяких держав, конфлікт між національними компетенціями та державним суверенітетом. Виявляються причини зміни цих негативних чинників, в тому числі. Через процеси інтенсифікації внутрішніх та зовнішніх взаємозалежностей та апроксимацію поліцейської діяльності держав-учасниць ЄС, а також економічні та практичні стимули.

Досліджуються причини успіху Прюмської конвенції як документу, що пропонував практичну синергію зусиль поліцейських органів в рамках централізованої координації міжнародного співробітництва в поліцейських та судових справах. Простежується вплив цього успіху на ухвалення Прюмських рішень Ради ЄС. Виявляється вплив цих успіхів на внутрішньодержавному рівні, зокрема у балансуванні асиметричних потреб окремих європейських держав. Робиться висновок про політичні та операційні причини успіху Прюмської конвенції.

Ключові слова: Європейський Союз, Рада ЄС, держави-учасниці ЄС, міжнародне поліцейське співробітництво, поліцейська інтеграція в Європі, Європол, імплементація, Прюмське рішення, Прюмська конвенція, міжнародна злочинність.

The article examines the process of concluding the Prüm Convention as a document of international police cooperation in Europe and the activities of the police authorities of EU member states within the framework of the system established by the Prüm Convention. It is emphasized that this system was developed in order to strengthen multilateral police cooperation in the fight against terrorism. The difficulties that had to be overcome during the creation of this system are emphasized, including those related to differences in the cultures of police activity of the EU member states.

The activities of the states aimed at creating the system that was formalized by the Prüm Convention, in particular Germany, France, the Benelux countries, Austria, and Spain, are studied. The intergovernmental nature of the Prüm Convention is revealed, which, however, was aimed at improving police cooperation within the EU. The reasons for the impossibility of reaching an appropriate decision within the EU are established, which led to the choice of an intergovernmental cooperation format. The European rather than intergovernmental nature of the Convention is emphasized, which, in particular, found expression in its preamble.

The problems faced by the member states of the Prüm Convention during its implementation are outlined, in particular insufficient coverage of states, the weakness of integration preferences of some states, the conflict between national competences and state sovereignty. The reasons for the change in these negative factors, including Due to the processes of intensification of internal and external interdependencies and the approximation of the police activities of the EU member states, as well as economic and practical incentives.

The reasons for the success of the Prüm Convention as a document that offered a practical synergy of efforts of police authorities within the framework of centralized coordination of international cooperation in police and judicial matters are investigated. The influence of this success on the adoption of Prüm decisions of the Council of the EU is traced. The impact of these successes on the domestic level is revealed, in particular in balancing the asymmetric needs of individual European states. A conclusion is made about the political and operational reasons for the success of the Prüm Convention.

Key words: European Union, Council of the EU, EU Member States, international police cooperation, police integration in Europe, Europol, implementation, Prüm Decision, Prüm Convention, international crime.

Постановка проблеми. Період 1990-х та початку 2000-х років став періодом активного розвитку міжнародного поліцейського співробітництва в Європі, ключовим проявом чого став початок діяльності Європейського поліцейського управління (Європолу). Саме Європол отримав левову частину уваги в дослідженнях, хоча він був не єдиною структурою співробітництва, що виникла. Важливою тенденцією розвитку міжнародного поліцейського співробітництва в Європі стала його професіоналізація та поступове проникнення з рівня міждержавного співробітництва на рівень відомчого співробітництва з конкретних вузьких питань. Одним з проявів цього стало створення Прюмської

конвенції, спрямованої на розвиток інформаційного обміну між поліцейськими органами держав-учасниць ЄС.

Метою дослідження є встановлення особливостей розвитку системи міжнародного співробітництва, створеної Прюмським рішенням, виявлення її організаційно-інституційних особливостей та простеження впливу, який заснування та діяльність цієї системи мали на розвиток міжнародного поліцейського співробітництва в Європі.

Стан опрацювання проблематики формування та розвитку Прюмської системи можна назвати незадовільним. У вітчизняних дослідженнях практично відсутні будь-які згадки про цю систему. Небагато досліджень про-

водилося і за кордоном, серед яких можна виділити, хіба що, роботу К. Шрьобера та С. Сантоса. Це вказує на актуальну проблему в дослідженні системи EUCARIS вітчизняною юридичною наукою.

Виклад основного матеріалу. Ряд ініціатив відновив поліцейське співробітництво в рамках ЄС напочатку 2000-х років. Прикладом цього стало підписання в 2005 році сімома державами-учасниками ЄС міждержавного Прюмського договору [1]. Це договір був розроблений за ініціативою Німеччини з метою багатостороннього посилення поліцейського співробітництва у боротьбі з тероризмом, транскордонною злочинністю та нелегальною міграцією. П'ять з країн підписантів також були учасниками Шенгенської угоди, а чотири – державами-засновниками EUCARIS.

Прюмський договір представляв собою ініціативу, спрямовану згори вниз, що не ґрунтувалася на внутрішньодержавному політичному підприємстві. Однак, культурні розбіжності в традиціях безпеки та бюрократичний супротив загальноєвропейському підходу відіграли свою роль в подальшому розвитку Прюмського договору. На початку нового тисячоліття загрози внутрішній взаємопов'язаності вийшли на свій пік. Органи поліції та безпеки все частіше зустрічалися з транснаціональними злочинними мережами, які створювали загрози їхній щоденній роботі та життєздатності традиційних методів роботи поліції, що проявлялися в односторонніх підходах. Це було особливо вірним для Німеччини та інших країн Центральної Європи. Зростаюча кількість двосторонніх поліцейських угод, укладених за ініціативою Німеччини в цей час вказує на ці практичні потреби [2, с. 42].

В лютому 2003 року міністр внутрішніх справ ФРН О. Шилі вперше запропонував формалізувати поліцейське співробітництво через багатосторонній договір між міністерствами внутрішніх справ Франції, країн Бенілюксу та Німеччини. В наступні місяці відбулися численні експертні зустрічі, однак Франція скоро вийшла з переговорів через міркування захисту конституції та державного суверенітету, і їй на заміну прийшла Австрія. Коли стали відомі деталі того, що в майбутньому стало Прюмською конвенцією, до неї вирішили приєднатися Франція та Іспанія. Вона була підписана 27 травня 2005 року між сімома державами-учасниками ЄС. Хоча вона представляла собою міждержавну угоду між групою держав-учасниць ЄС, її очевидною метою, що була відображена в преамбулі, було покращення співробітництва в рамках ЄС та включення її в наднаціональну правову мережу протягом трьох років [1].

Як зазначено в преамбулі, її підписанти «прагнули для подальшого розвитку європейського співробітництва, аби відігравати провідну роль у встановленні найвищого можливого стандарту співробітництва. Це формулювання викликає питання про те, чому Конвенція від початку не була укладена на рівні ЄС, особливо з огляду на історичну відданість держав-учасниць ЄС інтеграції, що підтверджується створенням Групи ТРЕВІ та Європолу. Прикметно, що Прюмська конвенція відображає диференціацію в сфері, де існувала висока та зростаюча взаємозалежність.

Проблема Прюмської конвенції полягала в тому, що вона не охоплювала достатню кількість країн для того, аби ініціювати процедуру посиленої співпраці, передбачену Статтями 326–334 Договору про функціонування Європейського Союзу [3]. Інтеграційні переваги багатьох держав залишалися слабкими, зокрема через міркування збереження національного суверенітету. На політичному рівні політика правосуддя та внутрішніх справ ще остаточно не встоялася, і тривали дискусії щодо конфлікту між наднаціональними компетенціями та державним суверенітетом. На практичному рівні загрози безпеки, операційні потреби та спроможності, а також поліцейські традиції, культури та цінності суттєво розрізнялися від держави

до держави. Крім того, не всі вони відчували однаковий функціональний тиск до співробітництва.

Апроксимація та інтенсифікація інтеграційних тисків між підписантами Прюмської конвенції та державами-учасниками ЄС, що не підписали її, зрештою спровокували зміни в ставленні останніх. Наприклад, Фінляндія, Словенія та Угорщина зрештою приєдналися до Конвенції в 2007 році. Така зміна пояснюється інтенсифікацією зовнішніх та внутрішніх взаємозалежностей. Горизонтальному розширенню Прюмської конвенції сприяли також економічні міркування та практичні стимули. Хоча держави-учасниці не відчували однакового рівня взаємозалежності в одних і тих самих галузях, їхні проблеми ставали все більш схожими, а стосунки між державами все більше визначалися зростаючою інтернаціоналізацією ризиків безпеки [4, с. 54].

Інституційний зв'язок між державами-підписантами Прюмської конвенції та іншими державами учасницями поступово занепадав через бюрократичний супротив, що створювало потребу в покращенні структурного співробітництва [5, с. 9]. Саме для цього була розроблена Прюмська конвенція: вона створила практичну модель полегшення транскордонного поліцейського співробітництва в боротьбі зі спільними загрозами. Подібно до досвіду Шенгенської угоди, при підписанні якої найскладнішу частину роботи було зроблено початковими підписантами, Прюмська конвенція створила структуру, що можна було імплементувати в інших країнах.

Станом на 2007 рік, Прюмська конвенція перестала бути просто ідеєю, але перетворилася на конкретний документ, приєднання до якого надавало ясні операційні переваги з порівняно меншими витратами. На рівні ЄС міністри юстиції та внутрішніх справ формально визнали, що «вже на цій ранній стадії Прюмська конвенція мала помітний операційний успіх... і дорівнює квантовому стрибку в транскордонному обміні інформацією» [6]. Це створило преференцію для третіх держав до приєднання до Прюмської конвенції, оскільки її мережа пропонувала практичну синергію зусиль поліцейських органів, а також переваги від централізованої координації. Важливу роль в якості факторів інтеграції відіграли також економічні міркування та розрахунки. Хоча культури поліцейської діяльності ще недостатньо адаптувалися до вимог ЄС, перші практичні результати Прюмської конвенції все ж мотивували Фінляндію, Словенію та Угорщину приєднатися до угоди.

Однак, асиметрія взаємозалежностей продовжувала існувати, що пояснює те, що не всі держави знайшли для себе можливість приєднатися до Прюмської конвенції. Наприклад, Сполучене Королівство вже мало достатньо розвинуту базу даних. В менших державах були наявні суттєво більш обмежені можливості, що сприяло об'єднанню ресурсів поліції та інформаційних систем, створюючи вищезгадану економічну перевагу. Зростаюча взаємозалежність та функціональні переваги економічного та безпекового характеру дозволяли долати бюрократичний супротив в державах, що прагнули приєднатися до Прюмської конвенції.

15 лютого 2007 року міністри внутрішніх справ відповідних держав-учасниць погодилися на інтеграцію частин Прюмської конвенції, що пов'язані з поліцейським та судовим співробітництвом в кримінальних справах [6]. Незважаючи на те, що лише сім держав були оригінальними підписантами Прюмської конвенції, підвищена взаємозалежність та політизація створили групу з 15 держав, що виступали за включення положень Прюмської конвенції в систему поліцейського співробітництва ЄС. Відповідно, в 2008 році Рада ЄС ухвалила два рішення, що стали відомі як Прюмські рішення [7]. Тиск від зростаючих внутрішніх взаємозалежностей з одного боку, та позитивні стимули в формі практичних, операційних

та економічних переваг стали головними рушіями цієї вертикальної інтеграції.

На внутрішньодержавному практичному рівні, транскордонне співробітництво розвивалося серед держав-учасниць Прюмської конвенції як засіб для балансування асиметричних потреб. Із зростанням внутрішніх взаємозв'язків між органами поліції, що брали участь в Прюмській конвенції, зростала і функціональна потреба в професіоналізації. Успіх Прюмської конвенції в його децентралізованому пілотному форматі спирався на функціональні спроможності держав-учасниць, чого було недостатньо та викликало потребу в централізації з метою забезпечення ефективності управління спільними загрозами. Інтеграція Прюмської конвенції в мережу ЄС не тільки вирішувала проблеми координації та спільних дій, що походили зі зростаючих складнощів щоденного співробітництва, але й дозволяла розбудову спільних бюджетних мереж. Хоча Німеччина, як головний ініціатор, і надавала левову частку фінансових засобів для запуску системи, зростаючі операційні потреби та функціональний тиск до раціоналізації співробітництва швидко вичерпали ресурси, які могла надати одна Німеччина.

Інтенсифікація внутрішньої взаємозалежності та адвокація на національному рівні підвищили функціональний тиск на уряди з метою професіоналізації співробітництва. На відміну від ранніх стадій європейського поліцейського співробітництва, інтеграційні преференції тепер визначалися практичною життєздатністю ініціатив та інтен-

сивною практичною потребою у створенні синергій та використанні існуючих структур. Тут можна провести аналогію з Групою ТРЕВІ та ранніми стадіями існування Європолу, коли цілеспрямовано обиралася стратегія диференційованої інтеграції. Така диференціація ніколи не була реальною преференцією, а застосовувалася тимчасово як захід для просування подальшої інтеграції [5, с. 55].

Хоча операційні потреби та функціональний тиск від взаємозалежності, безумовно, визначали німецьку преференцію, рішення про інтеграцію Прюмської конвенції було переважно політичним. Такий висновок можна зробити з зусиль, що були докладені до укладення та подальшої імплементації Прюмських рішень. Перенесення цих рішень на європейський ґрунт стало одним з ключових завдань в європейській політиці Німеччини. Така політична рішучість стикалася з бюрократичним супротивом, оскільки німецькі чиновники вважали, що може бути зарано інтегрувати прюмські рішення.

Висновки. Ухвалення Прюмської конвенції стало важливим кроком на шляху розвитку міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Незважаючи на початковий скептицизм ряду держав, Конвенція створила реальний практично діючий інструмент інформаційного обміну між державами-учасницями ЄС в галузі поліцейської діяльності, надаючи ним конкретні та якісні операційні переваги. Успіх Конвенції зумовив приєднання до неї нових держав, що сприяло як досягненню цілей Конвенції, так і зближенню культур поліцейської діяльності окремих держав-учасниць ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, The French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration, 2005. URL: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280263b7b> (дата звернення: 06.09.2024).
2. Schrober K. Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm. Mehr Sicherheit auf Kosten von Freiheit und Recht? Heidelberg: C.F. Müller, 2017. 269 p.
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 07.09.2024).
4. Toom V., Granja R., Ludwig A. The Prüm Decisions as an Aspirational regime: Reviewing a Decade of Cross-Border Exchange and Comparison of Forensic DNA. *Forensic Science International: Genetics*. 2019, Vol. 41. P. 50-57.
5. Santos F. Overview of the implementation of the Prüm Decisions. Technical Report. University of Coimbra. 2016. 25 p.
6. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions - Towards a general policy on the fight against cyber crime {SEC(2007) 641} {SEC(2007) 642}. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007DC0267> (дата звернення: 08.09.2024).
7. Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/615/oj> (дата звернення: 09.09.2024); Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/616/oj> (дата звернення: 09.09.2024).