

УДК 341.171+34.023

doi.org/10.30970/jcl.3.2022.2



Вернер Мігель Кюн

Доктор юридичних наук
Кільський університет імені Крістіана Альбрехта.
Провідний юрист у Суді Європейського Союзу. Кіль, Німеччина
E-mail: werner.kuhn@curia.europa.eu

ПРОКУРАТУРА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЗАХИСТ ФІНАНСОВИХ ІНТЕРЕСІВ ЄС ЯК НАДНАЦІОНАЛЬНОГО ІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЄКТУ

THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS AS SUPRANATIONAL INTEGRATION PROJECT

Werner Miguel Kühn

Doctorate in law, University of Kiel (CAU). Law clerk at the Court of Justice of the European Union.
Kiel, Germany

Abstract | After many years of debate, the European Public Prosecutor's Office has finally become a reality. With the adoption of Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the EPPO by the Council on 12 October 2017, the competences of this new EU body have been set out, whose creation was foreseen in the EU treaties. The EPPO shares with EUROPOL and EUROJUST the particularity that primary EU law presupposes its existence, although the last two EU agencies, that happen to operate as well in the area of home affairs, have already been in existence for an extensive period of time. Contrary to the said entities, EU agencies are only established when the need for a delegation of competences to specialized bodies arises. The considerable delay in the establishment of the EPPO may be interpreted as an indicator of its contentious nature, both among the Member States at the Council, as well as among the EU institutions in the framework of the legislative procedure that led to the adoption of the founding regulation. It is particularly important to bear this aspect in mind when examining the geographical scope of the EPPO Regulation, the organizational structure of the new EU body and the powers conferred upon it. The present paper will shed light on all these subjects with the aim of explaining the advantages that the establishment of the EPPO entails for the protection of the financial interests of the EU but also the obstacles that it is likely to face in the pursuance of its mission.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, European Chief Prosecutor, European Delegated Prosecutors, EPPO Regulation, financial interests of the EU.

Анотація | Після багатьох років дебатів Прокуратура Європейського Союзу нарешті стала реальністю. 12 жовтня 2017 року Радою ЄС був прийнятий Регламент (ЄС) 2017/1939 про поглиблення співпраці у питанні створення ПЄС, в якому, зокрема, були визначені повноваження органу, передбаченого договорами ЄС. Спільною рисою ПЄС з існуючими протягом тривалого часу органами Європолом та Євроюстом, що діють у сфері внутрішніх справ, - є те, що їхнє існування передбачено первинним правом ЄС. На відміну від зазначених структур, агентства ЄС створюються лише тоді, коли виникає потреба в делегуванні повноважень спеціалізованим органам. Значне затягування зі створенням ПЄС можна трактувати як ознаку різного сприйняття його, як серед держав-членів на рівні Ради, так і серед інституцій ЄС в рамках законодавчої процедури, що призвела до ухвалення установчого регламенту. Цей аспект особливо важливий при розгляді географічної сфери дії Регламенту ПЄС, організаційної структури нового органу ЄС та наданих йому повноважень. У цій статті висвітлюються питання, що розкривають переваги створення ПЄС для захисту фінансових інтересів ЄС, а також розглядаються ймовірні перешкоди, що виникатимуть на шляху виконання нею своєї місії.

Ключові слова: Прокуратура Європейського Союзу, Генеральний прокурор ЄС, прокурори делеговані Прокуратурою ЄС, Регламент прокуратури ЄС, фінансові інтереси ЄС.

I. Вступ

Після багатьох років дебатів Прокуратура Європейського Союзу (ПЄС) нарешті стала реальністю. 12 жовтня 2017 року Радою ЄС був прийнятий *Регламент (ЄС) 2017/1939 про поглиблення співпраці у питанні створення ПЄС ("Регламент ПЄС")*¹, в якому, зокрема, були визначені повноваження органу, передбаченого договорами ЄС. Спільною рисою ПЄС з існуючими протягом тривалого часу органами Європолом та Євроюстом, що діють у сфері внутрішніх справ, - є те, що їхнє існування передбачено первинним правом ЄС. На відміну від зазначених структур, агентства ЄС створюються лише тоді, коли виникає потреба в делегуванні повноважень спеціалізованим органам². Значне затягування зі створенням ПЄС можна трактувати як ознаку різного сприйняття його, як серед держав-членів на рівні Ради, так і серед інституцій ЄС в рамках законодавчої процедури, що призвела до ухвалення установчого регламенту. Цей аспект особливо важливий при розгляді географічної сфери дії Регламенту ПЄС, організаційної структури нового органу ЄС та наданих йому повноважень. У цій статті висвітлюються питання, що розкривають переваги створення ПЄС для захисту фінансових інтересів ЄС, а також розглядаються ймовірні перешкоди, що виникатимуть на шляху виконання нею своєї місії.

II. Заснування ПЄС

У той час, коли Європейські Співтовариства забезпечили себе власними ресурсами шляхом прийняття *Рішення Ради 70/243/EEC, Євратом від 21 квітня 1970 року про заміну фінансових внесків держав-членів власними ресурсами Співтовариств*³, постало питання щодо захисту їхніх фінансових інтересів, оскільки не передбачалося санкційних повноважень для їх захисту. З цієї причини в 1976 році Комісія представила проект внесення змін до Договорів, пов'язаних з кримінально-правовим захистом фінансових інтересів Співтовариства. Першою ініціативою, яка відкрила дебати з цього питання, передбачаючи створення ПЄС, стала доповідь "*Corpus Juris: запровадження кримінально-правових положень з метою захисту фінансових інтересів Європейського Союзу*" (*Corpus Juris*), підготована у 1997 році групою експертів, основні пропозиції якої згодом були зібрані у "*Зеленій книзі про кримінально-правовий захист фінансових інтересів Співтовариства та створення ПЄС*", опублікованій Комісією в грудні 2001 року. Цей документ передбачав ініціювання

¹ OJ 2017, L 283, p. 1.

² Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44, examines various aspects related to the creation and the functioning of EU agencies.

³ OJ 1970, L 94, p. 19.

публічних дебатів щодо практичних наслідків створення ПЄС, не маючи на меті, в жодному разі, створення повноцінної та автономної системи кримінального переслідування Співтовариством. Це пояснюється тим, що *Cogrus Juris* передбачав змішану систему, в якій національні та наднаціональні елементи повинні були поєднуватися таким чином, щоб саме держави-члени застосовували кримінальне право, а не Співтовариство в цілому.

Ідея створення наднаціонального органу, на який було б покладено завдання захисту фінансових інтересів ЄС, як проекту регіональної інтеграції, сформувалася в період обговорення *Договору про впровадження Конституції для Європи*. Після невдалих референдумів у Франції та Нідерландах, які завершили процес ратифікації, розпочався період роздумів, що, врешті-решт, призвів до укладення Лісабонської угоди. Ця угода увібрала у себе багато засадничих ідей, покладених в основу ПЄС, однак не визначила конкретно, як він буде організований і на основі яких правил він діятиме. Натомість передбачалося, що ці аспекти будуть врегульовані в акті вторинного права ЄС. У статті 86(1) Договору про функціонування Європейського Союзу ("ДФЄС") передбачено, що регламенти, які мають бути прийняті, *"визначають загальні правила, що застосовуються до ПЄС, умови, що регулюють виконання його функцій, правила та процедури, що застосовуються до його діяльності, а також положення, що регулюють допустимість доказів, і правила, що застосовуються до судового перегляду процесуальних заходів, вжитих нею при виконанні своїх функцій"*.

Однак необхідно зазначити, що ідея створення ПЄС була сприйнята не всіма державами-членами з ентузіазмом, оскільки деякі з них побоювалися втрати суверенітету⁴. Таке початкове ставлення цілком зрозуміле з огляду на те, що сфера кримінального права традиційно пов'язана з поняттям суверенітету. Норми кримінального права зазвичай відображають етичні цінності суспільства і тому можуть вважатися глибоко вкоріненими в національній культурі⁵. З огляду на це, хоча ЄС і зобов'язаний поважати культурні традиції держав-членів відповідно до ст. 3(3) Договору про Європейський Союз (ДЄС), договори не залишають сумнівів у тому, що захист фінансових інтересів ЄС є законною метою, яку може переслідувати законодавча влада на наднаціональному рівні. Отже, було б логічно стверджувати, що ця мета повинна переважати над потенційними національними інтересами. Це тим паче вірно у випадках, коли така диференціація фактично перешкоджає захисту фінансових інтересів ЄС. Принцип субсидіарності, закріплений у ст. 5(3) ДЄС, відповідно до якого *"ЄС діє лише тоді і в тій мірі, в якій цілі запропонованої дії не можуть бути в достатній мірі досягнуті державами-членами, як на центральному рівні, так і на регіональному та місцевому рівнях, а скоріше, з огляду на масштаб або наслідки запропонованої дії, можуть бути краще досягнуті на рівні ЄС"*, певною мірою створює перепони повноцінному захисту фінансових інтересів на рівні ЄС, що і виступило аргументом на користь створення ПЄС.

ЄС вдалося подолати опір деяких держав-членів, вдавшись до механізму посиленого співробітництва, закладеного в ст. 20 Договору про заснування ЄС. У той час, як для прийняття Регламенту ПЄС потрібна була б однастайність в Раді, ст. 86(1) ДФЄС допускає можливість його прийняття в разі, якщо принаймні дев'ять держав-членів беруть участь у механізмі посиленого співробітництва. Правовим наслідком використання такого механізму є те, що Регламент ПЄС застосовується лише до держав-членів, які беруть участь у цій групі та не поширюється на тих, які до неї не входять. Той факт, що ст. 86 ДФЄС прямо вказує на можливість поглибленого співробітництва (хоча воно залишається відкритим у будь-якій сфері політики, що не належить до виключної компетенції ЄС), свідчить про те, що держави-члени усвідомлювали наявність в своїх лавах опозиції до цього інтеграційного проекту. Двадцять держав-членів погодилися спочатку взяти участь у посиленому співробітництві. Згодом до них приєдналися Нідерланди та Мальта. Це означає, що на сьогодніш-

⁴ Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022, p. 464.

⁵ Elholm, T., "EPPO and a common sense of justice", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 215.

ній день поза межами посиленої співпраці залишаються п'ять держав-членів, а саме: Данія, Угорщина, Ірландія, Польща та Швеція. Данія, Ірландія та Сполучене Королівство (до Brexit⁶) не приєдналися до ініціативи прийняття ПЄС, скориставшись передбаченим Протоколами № 21 та 22 до договорів ЄС положенням, яке дозволяє цим державам-членам утримуватися від участі у прийнятті рішень, що підпадають під сферу свободи, безпеки та правосуддя відповідно до Розділу V Частини третьої Договору про заснування Європейського Союзу (ДФЄС). У той час як Данія користується правом постійної відмови від участі у заходах ЄС у сфері кримінального правосуддя, Ірландія, Угорщина, Польща та Швеція можуть приєднатися до них у будь-який час. Незважаючи на цю ситуацію, цілком можливо, що на практиці ПЄС буде змушена шукати шляхи судового співробітництва принаймні з деякими з цих держав-членів, що не беруть участі у поглибленій співпраці (ДЧНУ), і навпаки. У цьому контексті варто зазначити, що Регламент ПЄС містить конкретні положення щодо судового співробітництва з ДЧНУ, а також третіми країнами. Ці питання будуть розглянуті у даній статті нижче.

Процес, що призвів до фактичного створення ПЄС, зайняв певний час. У зв'язку з цим слід зазначити, що, хоча Регламент ПЄС набув чинності 31 жовтня 2017 року, ПЄС розпочала свою діяльність лише 1 червня 2021 року. Існує ряд причин цієї затримки, в основному пов'язаних з регуляторними та практичними заходами, які необхідно було вжити за цей час. По-перше, до 6 липня 2019 року держави-члени повинні були прийняти та опублікувати закони, підзаконні акти та адміністративні положення, необхідні для виконання *Директиви (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством щодо фінансових інтересів Союзу за допомогою кримінального права*⁷ (далі - "*Директива PIF*"), яка визначає матеріальну компетенцію цього органу ЄС (про це йтиметься далі). По-друге, саме ПЄС мала прийняти необхідні внутрішні правові акти, набрати персонал, створити систему управління справами та укласти низку робочих домовленостей з національними органами та структурами ЄС з метою забезпечення належної імплементації положень Регламенту ПЄС.

III. Гібридна організаційна структура

Регламент ПЄС визначає її як "*неподільний орган ЄС, що діє як єдине відомство з децентралізованою структурою*". Однак цього короткого опису недостатньо для розуміння інституційної структури, задуманої законодавцем ЄС. Одним з найбільш примітних аспектів ПЄС є її гібридна природа, як єдиного органу ЄС, який діє одночасно на рівні ЄС і на національному рівні, що стає очевидним як через його організаційну структуру, так і через його повноваження. Крім того, на відміну від інших органів ЄС, ПЄС, інтегрована в судову систему держав-членів, зберігає при цьому свою незалежність. Для послідовного викладу матеріалу спершу ми розглянемо організаційну структуру, а далі детально зупинимося на повноваженнях кожного з органів ПЄС.

1. Центральний рівень

Центральний рівень Європейської прокуратури складається з Колегії, до якої входять Генеральний прокурор ЄС, обраний за результатами відкритого конкурсу кандидатів і призначений Європейським парламентом і Радою ЄС на 7 років без права поновлення, та Європейські прокурори (по одному від кожної держави-учасниці), призначені відповідною державою-учасницею. У жовтні 2019 року Лаура Кодруца Кьовеші була призначена першою Генеральною прокуроркою ЄС. У липні 2020 року Рада призначила 22-ох європейських прокурорів. Колегія створює так звані Постійні палати, які керують заходами, що проводяться на національному рівні. Постійні палати складаються

⁶ Kühn, W. M., "Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 4, n.º. 8, 2016, p. 64, presents an analysis of the legal and political aspects of Brexit.

⁷ OJ 2017, L 198, p. 29.

з голови та двох постійних членів. Вони здійснюють огляд розслідувань і гарантують узгодженість діяльності ПЄС. Кількість постійних палат, їх склад і розподіл повноважень належним чином враховують функціональні потреби ПЄС і закріплені в її правилах процедури. Європейські прокурори, в основному, беруть на себе координаційні та стратегічні завдання. Вони приймають рішення в рамках Колегії за погодженням з Генеральним прокурором. Можна з упевненістю стверджувати, що влада в ПЄС належить не Генеральному прокурору ЄС, а Колегії і, перш за все, Постійним палатам як організаційним одиницям в рамках органу ЄС. Генеральний прокурор ЄС, тим не менш, може здійснювати певний вплив, якщо йому вдається переконати членів Колегії в необхідності тих чи інших дій. Крім того, слід зазначити, що Генеральний прокурор ЄС, виконуючи роль *primus inter pares*, не тільки виконує зазначену координаційну функцію в Колегії, але й бере участь у повсякденній роботі та прийнятті рішень в рамках Постійної палати, до якої він призначений, як і будь-який інший європейський прокурор.

ПЄС є структурно незалежною з точки зору організації та планування, оскільки вона не входить до складу іншої інституції, агентства чи органу ЄС. Тим не менш, вона підзвітна Раді, Європейському Парламенту, а також Європейській Комісії. Ст. 7 Регламенту ПЄС покладає на цей орган ЄС обов'язок щорічно публікувати звіт про свою діяльність офіційними мовами інституцій ЄС. Звіт надсилається до Європейського парламенту та національних парламентів, а також до Ради та Комісії. Крім того, Генеральний прокурор ЄС зобов'язаний раз на рік з'являтися перед Європейським Парламентом і Радою, а також перед національними парламентами держав-членів на їхнє прохання, щоб прозвітувати про діяльність ПЄС. В останньому випадку Генеральний прокурор ЄС може бути заміщений одним із двох заступників Генерального прокурора ЄС, які призначаються для надання йому допомоги у виконанні його обов'язків і для заміщення, коли він відсутній або не може виконувати ці обов'язки. Як і будь-який інший прокурор, він зобов'язаний поважати фундаментальні принципи, такі як принципи законності та пропорційності, а також належної правової процедури. Генеральний прокурор ЄС може бути звільнений з посади лише рішенням Суду Європейського Союзу (СЄС) за заявою будь-якої з вищезазначених інституцій ЄС.

2. Децентралізований рівень

Децентралізований рівень закріплений за судовою системою держави-учасниці і складається з так званих Європейських делегованих прокурорів (ЄДП). На пропозицію Генерального прокурора ЄС Колегія призначає Європейських делегованих прокурорів, кандидатури яких висувуються державами-членами. Європейські делеговані прокурори діють від імені ПЄС у своїх відповідних державах-членах і мають ті ж повноваження, що і національні прокурори щодо розслідувань, кримінального переслідування і передачі справ до суду з урахуванням конкретних повноважень і статусу, наданих їм на умовах, викладених в Регламенті ПЄС. ЄДП несуть відповідальність за ті розслідування і судові переслідування, які вони ініціювали, які були їм доручені або, які вони взяли на себе, використовуючи своє право на виклик до суду. ЄДП також несуть відповідальність за доведення справи до судового розгляду, зокрема, вони мають повноваження подавати клопотання, брати участь у збиранні доказів та використовувати наявні засоби правового захисту відповідно до національного законодавства. У кожній державі-члені є два або більше ЄДП. Вони повинні бути дійсними прокурорами або членами судової системи держав-членів, яким доручено проведення кримінальних розслідувань та кримінального переслідування. ЄДП продовжують виконувати свої обов'язки в якості національних прокурорів і, таким чином, виконують подвійну функцію; однак, вони повністю незалежні від своїх національних органів прокуратури⁸. Ця вимога має особливе значення, оскільки, по-перше, статус органів прокуратури може варіюватися від однієї національної системи до іншої (при цьому провідну роль може відігравати або судова влада, або прокуратура) і, по-друге, прокуратура може не мати такого ж рівня незалежності від виконавчої гілки влади, як судова⁹.

⁸ Petrasch, M., «Europäische Staatsanwaltschaft ante portas», *Corporate Compliance Zeitschrift*, 3/2021, p. 128.

⁹ Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022, p. 457.

IV. Завдання та компетенція

1. Нагляд та інструкції

Європейські прокурори - це ті, хто з правової та організаційної точки зору здійснюють нагляд за розслідуваннями та судовим переслідуванням від імені компетентних Постійних палат на рівні ЄС, за які, в свою чергу, відповідають Європейські прокурори у відповідних державах-членах. Як правило, європейський прокурор відповідає за нагляд над ЄДП, які походять з його держави-члена. Лише у виняткових випадках, наприклад, у зв'язку з великою кількістю розслідувань і судових переслідувань, Європейський прокурор може вимагати, щоб нагляд за певними розслідуваннями і судовими переслідуваннями в його державі-члені був доручений іншим Європейським прокурорам. З функціональної точки зору вони є сполучною ланкою між центральним офісом у Люксембурзі та децентралізованим рівнем у своїх державах-членах. У цій ролі вони сприяють функціонуванню ПЄС як єдиного відомства. Як правило, ЄДП пов'язані інструкціями, наданими Постійними палатами та Європейськими прокурорами. Як наслідок, національні правила, які передбачають, що прокурор повинен виконувати вказівки свого національного керівника, не повинні застосовуватися до ЄДП.

2. Матеріальна компетенція

Відповідно до ст. 22 Регламенту ПЄС у зв'язку зі ст. ст. 86(1) і (2) ДФЄС, ПЄС відповідає за боротьбу з кримінальними злочинами, що зачіпають фінансові інтереси ЄС. Директива PIF, імплементована національним законодавством, визначає матеріальну компетенцію ПЄС. Даний орган може розслідувати випадки шахрайства у зв'язку з фінансуванням ЄС. Це може включати регіональні фонди, фінансові ресурси спільної сільськогосподарської політики або інші проекти, що фінансуються ЄС. Основна увага зосереджується на маніпуляціях з процедурами укладення контрактів¹⁰. Зокрема, ПЄС має розслідувати складні справи, пов'язані з «карусельним» шахрайством з податком на додану вартість (ПДВ). Стаття 3(2) Директиви PIF містить визначення *"шахрайства, що зачіпає фінансові інтереси ЄС"*, під яким, по суті, розуміється шкода бюджету ЄС, завдана фактом використання державних коштів на цілі, відмінні від тих, що визначені законом або договором.

Ефективне розслідування кримінальних правопорушень, які караються за законодавством ЄС, може призвести до необхідності поширення розслідування, що проводиться ПЄС, на інші кримінальні правопорушення, які караються за національним законодавством, коли останні нерозривно пов'язані зі злочинною поведінкою, що завдає шкоди фінансовим інтересам ЄС. ПЄС також відповідає за переслідування за вчинення кримінального правопорушення, яке не підпадає під сферу дії Директиви PIF але стосується тих самих фактів. Загалом, компетенція та повноваження ПЄС є досить широкими. ПЄС також має компетенцію щодо злочинів, пов'язаних з участю в злочинній організації, якщо її злочинна діяльність спрямована на вчинення будь-якого зі злочинів, зазначених у Директиві PIF. Однак, ПЄС не має компетенції щодо кримінальних правопорушень, пов'язаних з національними прямими податками (включно зі злочинами, нерозривно пов'язаними з ними).

Регламент ПЄС містить важливі обмеження матеріальної компетенції. Що стосується шахрайства з ПДВ, то в ньому зазначено, що ПЄС має компетенцію лише тоді, коли умисні дії або бездіяльність, визначені в цьому положенні, пов'язані з територією двох або більше держав-членів і тягнуть за собою загальну шкоду в розмірі не менше 10 млн. євро. Інше обмеження випливає зі ст. 25(2) Регламенту ПЄС, згідно з яким, якщо кримінальне правопорушення завдало або може завдати шкоди фінансовим інтересам ЄС на суму менше 10 000 євро, ПЄС може здійснювати свою

¹⁰ Kühn, W. M., "The reform of the EEA rules on public procurement", *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2/2015, p. 150, provides an overview of the latest reform in this area of EU law.

компетенцію тільки у випадку, якщо справа породжує наслідки на рівні ЄС, які вимагають проведення розслідування ПЄС; або, якщо посадові особи, або інші службовці ЄС, або члени інститутів ЄС можуть підозрюватися у вчиненні правопорушення. ПЄС, у разі необхідності, консультується з компетентними національними органами або органами ЄС, щоб встановити, чи дотримані вищезазначені критерії. Очевидно, що положення, які стосуються матеріальної компетенції, спрямовані на забезпечення того, щоб ПЄС втручалася тільки в тому випадку, якщо його участь виправдана характером і/або тяжкістю кримінального правопорушення, будучи національним органом, який в іншому випадку компетентний проводити розслідування і здійснювати кримінальне переслідування.

3. Територіальна компетенція

ПЄС є компетентним щодо вищезазначених кримінальних правопорушень, якщо такі правопорушення вчинені повністю або частково на території однієї або декількох держав-членів. Процедура, ініційована ЄДП або за вказівкою Постійної палати, як правило, проводиться ЄДП тієї держави-члена, на території якої було скоєно злочин. В обґрунтованих випадках може бути призначено ЄДП з іншої держави-члена, наприклад, коли підозрювана особа має звичайне місце проживання в цій державі-члені, має громадянство цієї держави-члена або фінансова шкода була переважно заподіяна саме там.

4. Початок розслідування, припинення розслідування та кримінальне переслідування

Якщо, відповідно до застосовного національного законодавства, є достатні підстави вважати, що відбувається або було скоєно правопорушення, яке належить до компетенції ПЄС, орган захисту прав людини в державі-члені, який відповідно до свого національного законодавства має юрисдикцію щодо цього правопорушення, повинен розпочати розслідування і відзначити це в системі управління справами. ПЄС може бути поінформовано про такі правопорушення через спеціальну платформу на його веб-сайті (www.eppro.europa.eu)¹¹, а також через посередництво європейських та національних інституцій, включаючи судові органи, яким вже доручено розслідування. Після того, як про правопорушення було повідомлено ПЄС, у нього є 20 днів для початку розслідування, і, якщо розслідування вже проводиться на національному рівні, ПЄС має 5 днів, щоб скористатися своїм правом відкликання та повідомити національні органи влади про своє рішення.

Коли ЄДП вважає розслідування завершеним, він подає звіт Європейському прокурору, який здійснює нагляд, що містить короткий виклад справи та проєкт рішення про переслідування в національному суді або розгляд питання про передачу справи на розгляд, закриття справи або спрощену процедуру переслідування. Європейський прокурор, який здійснює нагляд, направляє ці документи до компетентної Постійної палати, супроводжуючи їх, якщо вважає за необхідне, власною оцінкою. Кінцевим завданням Постійної палати є прийняття рішення про передачу справи до суду або її закриття. Справа може бути закрыта Постійною палатою, коли переслідування стає неможливим у зв'язку з відсутністю доказів, давністю, принципом *ne bis in idem*, амністією, імунітетом тощо. Це не впливає на можливе розслідування, засноване на нових фактах. ЄДП передає справу до суду відповідно до національного законодавства.

5. Скасування привілеїв або імунітетів

З огляду на те, що ЄДП має розслідувати та переслідувати кримінальні правопорушення, що зачіпають фінансові інтереси ЄС - наприклад, у сфері митної справи, ПДВ та державних закупівель, де ключові функції виконують як державні службовці ЄС, так і національні державні службовці, -

¹¹ Members of the public are advised to go to the category “report a crime”, in which they will find ample information on the criminal offences falling within the competence of the EPPO, as well as a web form to fill out if they wish to report a crime.

привілеї та імунітети, визнані за деякими високопоставленими державними службовцями, можуть створювати перешкоди для розслідування. Оскільки імунітети не призначені для забезпечення безкарності, а скоріше спрямовані на забезпечення виконання завдань державного службовця, захищаючи його від неправомірного втручання, необхідно, аби цих імунітетів позбавляли у конкретних випадках, щоб гарантувати дотримання закону. Законодавець ЄС, схоже, усвідомлював ці виклики, оскільки ст. 29 Регламенту ПЄС передбачає, що імунітети можуть бути зняті лише у випадках, передбачених законом. Ця ж стаття передбачає, що ПЄС робить обґрунтований письмовий запит про скасування такого привілею або імунітету згідно процедур, встановлених відповідно законодавству ЄС або національним законодавством.

V. Права та процесуальні гарантії, передбачені законодавством ЄС

1. Права, закріплені в Регламенті ПЄС, та гармонізовані мінімальні стандарти

Регламент ПЄС містить численні права та процесуальні гарантії, що застосовуються до підозрюваних, обвинувачених та свідків. Мета полягає в гарантуванні законності діяльності органу ЄС, а також у суворому дотриманні права ЄС. Ця вимога є важливою, оскільки національне законодавство регулює всі аспекти провадження, якщо вони прямо не врегульовані цим Регламентом. Більш конкретно, ст. 41(1) Регламенту ПЄС передбачає, що ця діяльність повинна здійснюватися у повній відповідності з правами, закріпленими в Хартії, включаючи право на справедливий судовий розгляд та право на захист. Серед гарантованих Хартією прав, які можуть мати значення при проведенні транскордонних розслідувань, слід зазначити презумпцію невинуватості (ст. 47 Хартії)¹², принцип *ne bis in idem* (ст. 50 Хартії)¹³ та принципи законності та пропорційності кримінальних правопорушень і покарань (ст. 49 Хартії)¹⁴.

Крім того, варто зазначити, що ст. 41(2) Регламенту ПЄС відсилає до процесуальних прав, які передбачені низкою Директив ЄС:

- Директива 2010/64/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 20 жовтня 2010 року про право на усний та письмовий переклад у кримінальному провадженні¹⁵;
- Директива 2012/13/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 22 травня 2012 року про право на інформацію в кримінальному провадженні¹⁶;
- Директива 2013/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 22 жовтня 2013 року про право на доступ до адвоката у кримінальному провадженні та у провадженні за європейським ордером на арешт, а також про право на інформування третьої сторони у разі позбавлення волі та право на спілкування з третіми особами і консульськими установами під час позбавлення волі¹⁷;
- Директива (ЄС) 2016/343 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 9 березня 2016 року про посилення певних аспектів презумпції невинуватості та права бути присутнім під час судового розгляду у кримінальному провадженні¹⁸;
- Директива (ЄС) 2016/1919 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 26 жовтня 2016 року про правову допомогу підозрюваним і обвинуваченим у кримінальному провадженні та запитуваним особам у процедурі видачі європейського ордеру на арешт¹⁹.

¹² CJEU order of 12 February 2019 in case C-8/19 PPU, RH, EU:C:2019:110.

¹³ CJEU judgment of 26 February 2013 in case C-617/10, Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105.

¹⁴ CJEU judgment of 20 March 2018 in case C-524/15, Menci, EU:C:2018:197, paragraph 55.

¹⁵ OJ 2010, L 280, p. 1.

¹⁶ OJ 2012, L 142, p. 1.

¹⁷ OJ 2013, L 294, p. 1.

¹⁸ OJ 2016, L 65, p. 1.

¹⁹ OJ 2016, L 297, p. 1.

Посилаючись на ці Директиви, законодавець ЄС нагадує, що мінімальні стандарти процесуальних прав підозрюваних або обвинувачених осіб застосовуються в усіх державах-членах²⁰. Отже, логічно було б припустити, що відмінності в законодавстві різних держав-членів не будуть особливо різючими, враховуючи ступінь гармонізації, що існує на сьогоднішній день. Однак не можна виключати, що ці процесуальні права можуть бути реалізовані не в повному обсязі або неправильно у національних правових системах. У такому випадку посилання на вищезазначені Директиви дозволить підозрюваним та обвинуваченим особам посилатися на ці права безпосередньо проти ПЄС. Можна очікувати, що точний обсяг процесуальних прав, гарантованих правом ЄС, буде спірним питанням, яке потребуватиме роз'яснення з боку Суду ЄС шляхом винесення попередніх рішень відповідно до ст. 267 ДФЄС²¹. Корисним також може бути тлумачення Судом ЄС процесуальних прав, гарантованих іншими правовими актами ЄС, що належать до сфери судового співробітництва у кримінальних справах. У цьому контексті не слід забувати, що *Рамкове рішення Ради Європейського Союзу 2002/584/ЖНА від 13 червня 2002 року про європейський ордер на арешт і процедуру видачі між державами-членами* передбачає процесуальні гарантії, такі як принцип *ne bis in idem*, який кваліфікується як підстава для обов'язкового невиконання європейського ордеру на арешт²². У цьому ж ключі, ст. 11 вищезгаданого Рамкового рішення гарантує право на доступ до інформації для запитуваної особи, вимагаючи, щоб вона була поінформована про ордер, його зміст і про її право на юридичне представництво з боку держави-члена, яка видала ордер. Зазначені принципи, а також інші концепції, діють у цій сфері в цілому, повинні тлумачитися однаково з метою гармонізації.

Співвідношення між правами, гарантованими вищезазначеними Директивами, та правами, передбаченими Регламентом ПЄС, ймовірно, буде ще одним предметом суперечок при тлумаченні права ЄС, особливо там, де є перетин їхнього матеріального обсягу. Наприклад, ст. 41(2)(b) Регламенту ЄС про захист прав інтелектуальної власності посилається на право на інформацію та доступ до матеріалів справи, як це передбачено Директивою 2012/13/ЄС, одночасно встановлюючи умови доступу до "матеріалів справи", які, в свою чергу, визначені в ст. 45 Регламенту ПЄС. Потенційна колізія може виникнути у разі суперечності між положеннями Директиви 2012/13/ЄС та Регламенту ПЄС, що потребуватиме роз'яснення щодо того, які положення мають переважну силу в конкретній справі. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що, з одного боку, ст. 45(2) Регламенту ПЄС зазначає, що *"доступ до матеріалів справи надається органом, який здійснює обробку електронних документів, відповідно до національного законодавства держави-члена, в якій працює ЄДП"*, а це означає, що Директива 2012/13/ЄС може мати відношення до справи, оскільки вона встановлює певні вимоги до національного законодавства. Так, у ст. 31 Директиви 2012/13/ЄС перелічені деякі матеріали, які можуть міститися в матеріалах справи (документи, фотографії, аудіо- та відеозаписи).

З іншого боку, слід звернути увагу на те, що ст. 45(1) Регламенту ПЄС зазначає, що "матеріали справи повинні містити всю інформацію та докази, наявні в ЄДП, які стосуються розслідування або кримінального переслідування, що здійснюється ПЄС". У зв'язку з цим можуть виникнути питання щодо точного змісту "матеріалів справи", які повинні бути доступні підозрюваному або обвинуваченому у кримінальному провадженні. Відповідь може бути надана лише шляхом системного тлумачення. Враховуючи той факт, що Директива 2012/13/ЄС, по-перше, встановлює загальні вимоги до кримінального провадження, а по-друге, була прийнята до ухвалення Регламенту ПЄС, який запроваджує конкретні положення, логічно було б припустити, що ці колізії мали б вирішуватися спираючись на правило тлумачення *lex specialis derogat legi generali*. Як наслідок, положення Регламенту ПЄС повинні мати пріоритет над положеннями Директиви 2012/13/ЄС, якщо вони містять

²⁰ Martin-Vignerte, E., "Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations", ERA Forum, Trier 2020, p. 503.

²¹ Див., напр., CJEU judgments of 12 March 2020 in case C-659/18, VW (Right of access to a lawyer in the event of non-appearance), EU:C:2020:201; of 23 November 2021 in case C-564/19, IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), EU:C:2021:949.

²² Kühn, W. M., "Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros de la Unión Europea", Revista General de Derecho Europeo, n°12, 2007.

конкретні правила реалізації відповідного процесуального права. Бажано також отримати тлумачення Суду ЄС, оскільки вирішення таких питань може бути не завжди простим.

2. Європейська конвенція з прав людини

У тих випадках, коли практика Суду ЄС не містить достатніх вказівок щодо тлумачення положень Регламенту ПЄС, які вимагають від цього органу ЄС здійснювати кримінальне провадження з дотриманням принципу верховенства права, зокрема, принципів належної правової процедури, практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), ймовірно, заповнить ці прогалини. Це стосується, зокрема, допустимості доказів - аспекту, який є предметом численних прецедентних рішень відповідно до ст. 6(1) ЄКПЛ. У той час як ст. 37(1) Регламенту ПЄС зазначає, що докази, представлені прокурорами або відповідачем до ЄСПЛ, не можуть бути відхилені лише на підставі, що вони були зібрані в іншій державі-члені або відповідно до законодавства іншої держави-члена. Не важко уявити собі обставини, які потенційно можуть викликати питання щодо можливості використання в суді доказів, отриманих під час розслідування. Зрештою, ст. 37(2) цього Регламенту визнає свободу національних судів оцінювати вагомість доказів, представлених відповідачем або прокурорами ПЄС.

Отже, існує ризик того, що національні суди можуть сформулювати різні підходи з цього приводу. Крім того, пункт 80 нагадує, що національні суди можуть застосовувати "основоположні принципи національного права щодо справедливості процедури, які вони застосовують у своїх національних системах". Ризик відсутності однаковості щодо допустимості доказів може бути стриманий мінімальними стандартами, встановленими ст. 6(1) ЄКПЛ у тлумаченні ЄСПЛ. Для повноти картини варто нагадати, що ці мінімальні стандарти застосовувалися б і за обставин, за яких держави-члени повинні були б "імплементувати право ЄС" у розумінні ст. 51 Хартії Європейського Союзу про основні права, оскільки ці стандарти визнаються такими, що мають статус загальних принципів права ЄС, відповідно до ст. 6(3) ДФЄС²³, незважаючи на те, що ЄС ще не приєднався як договірною стороною до ЄСПЛ²⁴, а тому остання не є правовим інструментом, який був офіційно інкорпорований у право ЄС²⁵.

3. Процесуальні права, передбачені національним законодавством

І на останок, слід зазначити, що відповідно до ст. 41(3) Договору про захист прав людини і основоположних свобод, Регламенту ЄСПЛ, підозрювані та обвинувачені, а також інші особи, які беруть участь у провадженнях ЄСПЛ, "мають усі процесуальні права, доступні їм відповідно до застосовного національного законодавства", включаючи можливість надавати докази, вимагати призначення експертів або проведення експертизи та заслуховування свідків, а також просити ЄСПЛ про вжиття таких заходів з боку сторони захисту. Іншими словами, національне законодавство, ймовірно, буде функціонувати як додаткова "страхувальна сітка" в тому сенсі, що воно гарантуватиме захист у всіх аспектах, не врегульованих Регламентом ПЄС. Крім того, національне законодавство може потенційно гарантувати процесуальні права, які не передбачені правом ЄС або правом інших держав-членів. Цікаво, що національне законодавство може пропонувати навіть

²³ Kühn, W. M., "Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso", Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, vol. 6, n.º. 12, 2018, p. 175.

²⁴ In its Opinion 2/13 of 18 December 2014, EU:C:2014:2454, adopted pursuant to Art. 218(11), the CJEU concluded that the draft agreement on the accession of the EU to the ECHR was not compatible with Art. 6(2) TEU or with Protocol (Nº 8) relating to Art. 6(2) TEU on the accession of the EU to the ECHR.

²⁵ CJEU judgment of 20 March 2018 in case C-524/15, Menci, EU:C:2018:197, paragraph 22.

більш вигідні права (що саме по собі не виключено) в разі, якщо це не ставить під загрозу верховенство, єдність та ефективність права ЄС²⁶. Враховуючи те, як взаємодіють численні джерела основних прав, дане питання є далеким від вирішення²⁷. Можна очікувати, що СЕС буде покликаний урегульовувати потенційні суперечності між правом ЄС і національним правом, пов'язані з обсягом захисту, як це вже було в минулому.

4. Правила захисту даних

ПЕС обов'язково обробляє персональні дані для виконання своєї місії. Це, зокрема, стосується випадків, коли ПЕС передає іншим державним органам персональні дані, які були зібрані під час його розслідувань. Регламент ПЕС передбачає набір правил захисту даних для операційних цілей так, що цьому органу ЄС не потрібно покладатися на Регламент (ЄС) 2018/1725 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2018 року про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних установами, органами, офісами та агентствами Союзу і про вільне переміщення таких даних²⁸. Однак, важливий виняток стосується даних, які обробляються в адміністративних цілях, таких як людські ресурси, бюджет і цілі, пов'язані з безпекою. Як наслідок, правова база ПЕС розрізняє дві основні цілі обробки інформації, а саме оперативні та адміністративні, кожна з яких регулюється окремими правилами. Від того, чи обробляються відповідні персональні дані для операційних або адміністративних цілей, залежить ряд аспектів, наприклад, як і де обробляються персональні дані, протягом якого часу, кому вони можуть бути передані, а також щодо прав суб'єктів даних і підстав, за якими вони можуть бути обмежені.

Відповідно до правил захисту даних, викладених у Регламенті ПЕС, персональні дані можуть використовуватися лише відповідно до законодавства ЄС, тобто оброблятися законно і справедливо, збиратися для визначених, чітких та законних цілей і не підлягати подальшій обробці у спосіб, несумісний з цими цілями. З метою забезпечення ефективного, надійного та уніфікованого нагляду за дотриманням правових зобов'язань, повноваження надаються Європейському інспектору з питань захисту даних (ЄІЗД)²⁹. Він може консультувати ПЕС та здійснювати контроль за діяльністю останнього у сфері захисту персональних даних. У цьому контексті важливо зазначити, що ЄІЗД, як очікується, буде здійснювати моніторинг обробки персональних даних відповідно до спеціального режиму захисту даних ПЕС³⁰.

5. Процесуальні права у справах за участю держав-членів, які не беруть участь у посиленому співробітництві щодо створення ПЕС, та третіх країн

Необхідно підкреслити, що наведені вище роз'яснення стосуються, в першу чергу, транскордонних справ за участю держав-членів, які беруть участь у посиленому співробітництві щодо створення ПЕС. Як буде роз'яснено далі в цій статті, передбачається, що ПЕС співпрацюватиме також з ДЧНУ та третіми країнами, що створює певні виклики для захисту процесуальних прав. Однак це не означає, що підозрюваний чи обвинувачений буде повністю позбавлений процесуальних прав. Проте, ступінь захисту може відрізнятись залежно від того, чи стосується справа ДЧНУ або третьої країни. Хоча ст. 41 Регламенту ПЕС, яка є наріжним каменем захисту процесуальних прав, формально не застосовуватиметься до ДЧНУ. Проте, немає сумнівів, що правові наслідки для захисту про-

²⁶ CJEU judgment of 26 February 2013, in case C-399/11, Melloni, EU:C:2013:107, paragraph 60.

²⁷ Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 120, 2021, p. 250.

²⁸ OJ 2018, L 295, p. 39.

²⁹ EDPS, Interpretation of the EPPO Regulation in view of EPPO's supervision by the EDPS, report of 12 April 2021, provides an overview of the data protection rules applied by the EPPO.

³⁰ De Hert, P./Papakonstantinou, V., "Data Protection and the EPPO, New Journal of European Criminal Law, 2019, vol. 10(1), p. 38.

цесуальних прав у кримінальному провадженні відрізнятимуться, оскільки ДЧНУ обмежені положеннями Хартії та Директивами, які гармонізують національне законодавство. Застосовуватися не будуть лише ті процедурні гарантії, які чітко закріплені в конкретних положеннях Регламенту ПЄС. Крім того, можна з упевненістю стверджувати, що ДЧНУ повинні будуть дотримуватися процесуальних прав, гарантованих іншими правовими інструментами ЄС у сфері судового співробітництва як, наприклад, ті, що регулюють європейський ордер на арешт та європейський ордер на проведення розслідування.

Якщо ці правові інструменти у виняткових випадках не повинні застосовуватися до ДЧНУ, можна посилатися на Конвенцію про взаємну допомогу у кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу³¹. Остання, однак, передбачає дуже обмежені гарантії, а саме повагу до основних принципів національного законодавства держави-члена та дотримання ЄКПЛ. У цьому контексті необхідно мати на увазі, що будуть застосовуватися мінімальні стандарти захисту в кримінальному провадженні, встановлені положеннями 6(1) ЄКПЛ, яких має дотримуватися кожна держава-член. Ситуація буде суттєво відрізнятися лише у випадку залучення третьої країни, залежно від того, чи є вона учасницею ЄКПЛ, чи ні. Якщо вона не є учасницею ЄКПЛ, то застосовуються лише процесуальні права, гарантовані внутрішнім законодавством цієї третьої країни, ймовірно, в рамках імплементації міжнародних угод з прав людини у внутрішнє законодавство. Прикладом може слугувати ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яка закріплює право на захист, право на правосуддя і справедливий судовий розгляд, ст. 15 зазначеного пакту, яка забороняє переслідування і накладення кримінального покарання за законом, що має зворотну силу, а також вимагає призначення найменшого покарання, якщо положення про кримінальне покарання змінилося з моменту вчинення злочину до моменту винесення вироку.

Враховуючи, що зазначені права людини є дзеркальним відображенням прав, які захищаються ЄКПЛ, цілком ймовірно застосування еквівалентного захисту.

6. Механізми контролю та засоби правового захисту

Механізми контролю та засоби правового захисту, передбачені Регламентом ПЄС, слід коротко згадати у зв'язку з процесуальними гарантіями, на які можуть посилатися підозрювані та обвинувачені особи у кримінальному провадженні. Відповідно до ст. 42(1) Регламенту, процесуальні акти ПЄС, які мають на меті створення правових наслідків для третіх сторін, підлягають перегляду компетентними національними судами відповідно до вимог і процедур, встановлених національним законодавством. Те ж саме стосується будь-яких випадків неприйняття ПЄС процесуальних актів, які мають юридичні наслідки для третіх сторін і які ПЄС була зобов'язане прийняти відповідно до цього Регламенту. Зважаючи на важливість юридичного нагляду для забезпечення верховенства права в кримінальному провадженні, його різні способи будуть більш детально розглянуті в окремій главі нижче.

VI. Правовий контроль

Повага до принципу верховенства права - це одна з основоположних цінностей ЄС. Зокрема, у ст. 2 Договору про заснування ЄС закріплена пряма вимога дотримання державами-членами принципу верховенства права. Вона вимагає, щоб акти, прийняті ПЄС, підлягали правовій експертизі. Ст. 47 Хартії та ст. 19 ДФЄС гарантують, серед іншого, право на ефективний правовий захист та право на незалежний і неупереджений суд³². Таким чином, відсутність такого правового контролю була б не тільки прямою загрозою реалізації принципу верховенства права, але й кинуло б виклик зобов'язанням ЄС підтримувати фундаментальні права, закріплені в ЄКПЛ та Хартії. У

³¹ OJ 2000, C 197, p. 3.

³² Див. CJEU judgment of 16 February 2022 in case C-156/21, Hungary v Parliament and Council, EU:C:2022:97, paragraph 157.

цьому контексті варто нагадати, що ЄС досі користується так званою "презумпцією Босфору", розробленою в практиці ЄСПЛ, відповідно до якої при виконанні державою-членом своїх зобов'язань, що випливають з членства в ЄС, вважається, що держава-член діє відповідно до ЄКПЛ, за умови, що захист основоположних прав в ЄС є еквівалентним тому, що передбачений ЄКПЛ³³. У зв'язку з цим, ст. 52(3) Хартії визначає, що в тій мірі, в якій Хартія містить права, що відповідають правам, гарантованим ЄКПЛ, значення та обсяг цих прав повинні бути такими ж, як і ті, що встановлені ЄКПЛ. Право ЄС, тим не менш, може надавати більш широкий захист. Коли йдеться про забезпечення правової експертизи актів, прийнятих ЄСПЛ, питання юрисдикції є особливо делікатним і складним через його гібридний характер. Вище вже було зроблено посилання на ст. 42(1) Регламенту ПЄС, яка наділяє національні суди повноваженнями здійснювати судовий контроль за тими процесуальними актами ПЄС, які спрямовані на створення правових наслідків для третіх осіб. Іншими словами, хоча ПЄС було створено як наднаціональний орган ЄС, для цілей судового контролю воно діє як національний орган. Як наслідок, роль національного судді в гарантуванні ефективного правового контролю у сфері компетенції ПЄС має вирішальне значення³⁴.

Аспект, який необхідно розглянути більш детально, - це юрисдикція, закріплена за Судом Європейського Союзу, оскільки ПЄС є "невід'ємним органом ЄС", відповідно до ст. 8(1) Регламенту ПЄС, а отже, підпадає під його юрисдикцію, якщо інше не врегульовано правом ЄС. У цьому контексті слід нагадати, що відповідно до ст. 19(1) Договору про заснування Європейського Союзу, Суд ЄС "забезпечує дотримання законодавства у тлумаченні та застосуванні Договорів". Повноваження, викладені в пунктах 2-8 ст. 42 Регламенту, потребують подальшого контролю. Перш ніж вдаватися до деталей, можна з упевненістю стверджувати, що роль наднаціонального судді залишається другорядною. У будь-якому випадку, наднаціональний суддя відіграє менш помітну роль, ніж його національний колега, коли мова йде про правовий контроль. Регламент ПЄС передбачає, що Суд ЄС має юрисдикцію, відповідно до ст. 267 ДФЄС, надавати рішення у справах про порушення прав людини і основоположних свобод, виносити попередні рішення щодо дійсності процесуальних актів ПЄС, якщо таке питання порушується у суді або трибуналі держави-члена безпосередньо на підставі права ЄС. Крім того, Суд ЄС має компетенцію щодо тлумачення або дійсності положень права ЄС, включаючи Регламент ПЄС, а також тлумачення ст. 22 і 25 цього Регламенту стосовно будь-якого конфлікту компетенції між ПЄС і відповідними національними органами. Крім того, рішення ПЄС про закриття справи, якщо вони оскаржуються безпосередньо на підставі права ЄС, підлягають перегляду Судом ЄС відповідно до ст. 263 (4) ДФЄС. До повноважень Суду ЄС також належать питання компенсації шкоди, заподіяної ПЄС, арбітражу на основі положень, що містяться в контрактах, укладених ПЄС, а також спори, пов'язані з персоналом ПЄС. Його юрисдикція охоплює також звільнення Головного прокурора ЄС або європейських прокурорів. І останнє, але не менш важливе: судовий нагляд Суду ЄС поширюється на рішення, пов'язані із захистом даних, правом громадськості на доступ до документів, рішеннями про звільнення ЄДП або будь-якими іншими адміністративними рішеннями.

Першою справою, яка перебуває на розгляді Суду ЄС і стосується тлумачення Регламенту ПЄС, є запит на попереднє рішення, поданий 25 квітня 2022 року у справі C-281/22, GK та інші³⁵, в якому Oberlandesgericht Wien (Вищий федеративний суд Відня, Австрія) просить надати роз'яснення щодо меж судового контролю, щодо транскордонних розслідувань в рамках компетенції ПЄС. У згаданій справі австрійський суд має прийняти рішення за скаргами фізичних та юридичних осіб, у яких були проведені обшуки в Австрії. Розслідування проводились ЄДП у Мюнхені (Німеччина), який звернувся за допомогою до свого колеги в Австрії (ЄДП, що надає допомогу). Апелянти оскаржували примусові заходи в Австрії як неприйнятні через відсутність підозри та порушення

³³ Див. ECtHR judgment of 30 June 2005, *Bosphorus Airways v Ireland*, application n° 45036/98.

³⁴ Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », *Nouvelle bibliothèque de thèses*, vol. 120, 2021, p. 374.

³⁵ OJ 2017 L 283, p. 1.

принципу пропорційності, а також через порушення основоположних прав. Згідно з рішенням національного суду, який розглядав справу, ст. 31(3) і 32 Регламенту ПЄС нечітко визначають, в якій мірі австрійські суди можуть перевіряти відповідність дій національному законодавству. З одного боку, можна стверджувати, що суди в державі-члені, яка надає допомогу (в даному випадку Австрія), не обмежуються формальною перевіркою та повинні перевіряти матеріально-правові положення законодавства відповідної держави-члена. На думку суду це означало б, що транскордонні розслідування, проведені відповідно до Регламенту ПЄС, можуть бути більш проблематичними, ніж проведення таких заходів відповідно до інструментів ЄС щодо взаємного визнання, зокрема, Європейського порядку проведення розслідувань. Національний суд, що направляє справу, також ставить питання про те, в якій мірі повинні визнаватися рішення, прийняті судами в державі-члені ЄДП, що розглядає справу (в даному випадку - Німеччина). Апелянти, Служба захисту прав людини Австрії, уряди Австрії, Франції, Німеччини, Нідерландів та Румунії, а також Комісія подали письмові зауваження. Дата слухання ще не оголошена.

Справа, що розглядається, порушує цікаві правові питання щодо меж судового контролю та ступеня застосування принципу взаємного визнання судових рішень у сфері свободи, безпеки та правосуддя³⁶. Для повноти картини слід зазначити, що хоча в суді загальної юрисдикції вже розглядалося кілька справ за участю ПЄС, ці справи стосувалися лише законності призначення певних європейських прокурорів і прокурорів з розшуку. Зокрема, кандидати, які претендували на ці посади, побачили, що їхні заявки були відхилені, і тому або просили про тимчасові заходи проти рішень про призначення більш успішних конкурентів, або про скасування цих рішень Судом загальної юрисдикції³⁷. Однак, на сьогоднішній день жодна з цих справ не була успішною, а апеляційна скарга, подана до Суду ЄС, навіть була відкликана. Враховуючи, що ці справи не є особливо цікавими з правової точки зору, оскільки вони скоріше стосуються питань процедури, доцільно дочекатися висновку Генерального прокурора та рішення Суду ЄС у вищезгаданій австрійській справі, щоб отримати уявлення про те, як ця юрисдикція окреслює правову природу ПЄС.

VII. Проблеми, що виникають у зв'язку із взаємодією з національним законодавством

Замість того, щоб бути наднаціональним органом, який застосовує виключно право ЄС, ПЄС виглядає як гібридна структура, яка для реалізації своїх цілей значною мірою керується нормами національного законодавства. Дійсно, в той час як Директива PIF (у тому вигляді, в якому вона була перенесена в національне законодавство) визначає злочини, що підлягають переслідуванню, а Регламент ПЄС встановлює повноваження та обов'язки цього органу ЄС, питання кримінального судочинства, здебільшого, визначаються національним законодавством. Дійсно, ст. 5(3) Регламенту ПЄС визначає, що стосовно розслідувань та переслідувань від імені ПЄС застосовується національне законодавство "в тій мірі, в якій питання не врегульоване цим Регламентом". Крім того, очевидно, що фактичні повноваження ПЄС полягають у координації, яка відбувається в рамках Постійних палат, в той час як основні повноваження покладаються на ЄДП, які залишаються глибоко інтегрованими в національні системи кримінального правосуддя. У зв'язку з цим, можна з упевненістю стверджувати, що розробники Регламенту ПЄС, очевидно, передбачали мінімізацію втручання в процесуальну автономію держав-членів.

³⁶ Kühn, W. M., "The Principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution", *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol 47, n° 140, 2014, p. 449, explains the origins of the principle of mutual recognition of judicial decision in US constitutional law.

³⁷ GC orders of 23 February 2022 in case T-603/21 R, WO/EPPO, not published, EU:T:2022:92; of 13 June 2022 in case T-334/21, Mendes de Almeida/Council, EU:T:2022:375.

1. Вибір законодавця ЄС на користь міжурядової моделі

Це особливо очевидно для децентралізованої структури, яка, як уже зазначалося, включає Колегію, що складається з Головного прокурора та європейських прокурорів від кожної держави-члена. Модель, спочатку задумана в пропозиції Комісії³⁸, передбачала більш централізовану, вертикальну та ієрархічну структуру з Європейським прокурором на чолі та Європейськими прокурорами із держав-членів. Згідно з пропозицією Комісії, ЄДП відповідатимуть за розслідування та судові переслідування під керівництвом та наглядом Європейського прокурора. Законодавча історія, що призвела до прийняття Регламенту ПЄС, показує, що держави-члени виступали проти цієї моделі на підставі передбачуваного порушення принципу субсидіарності. З цієї причини, незважаючи на наполягання Комісії на збереженні запропонованої моделі, пропозиція була змінена на користь поточної моделі, яка має чітку міжурядову структуру³⁹. Дійсно, Регламент ПЄС надає реальну владу не Європейському головному прокурору, а Колегії. Також слід нагадати, що в Постійних палатах, відповідальних за прийняття рішень, пов'язаних з розглядом справ, переважають прокурори, призначені представниками своїх держав-членів. Хоча Генеральний прокурор ЄС може отримати меншість голосів у Колегії, він все ж може здійснювати певний вплив за умови, що має необхідну підтримку інших членів⁴⁰.

З аналітичної точки зору, правомірно запитати, чи не є структура Колегії, яка лежить в основі нинішньої моделі, певною мірою пережитком долісабонських часів, коли співпраця у кримінальних справах здійснювалася на міжурядовому рівні⁴¹. Створення більш централізованої та ієрархічної структури на чолі з Головним прокурором (або "Європейським прокурором", згідно з термінологією, використаною в пропозиції), можливо, більше відповідало б змінам, яких зазнали договори ЄС за останнє десятиліття. З іншого боку, можна стверджувати, що створення Колегії, яка складається з прокурорів кожної держави-члена, кожен з яких знайомий з правовою та фактичною ситуацією у своїй державі-члені, має ту перевагу, що гарантує, по-перше, почуття відповідальності за проведення розслідувань і, по-друге, необхідну підзвітність за результати, отримані в ході цих розслідувань. Дійсно, важко уявити, як досить невеликий централізований підрозділ, що базується в Люксембурзі, міг би керувати розслідуваннями на всій території ЄС. На цьому тлі підхід, якого дотримувався законодавець ЄС, видається доцільним.

2. Інституційне закріплення Європейських делегованих прокурорів у національних судових системах

Хоча інтегрованість ЄДП в судову систему своїх держав-членів може мати певні переваги для виконання їхніх завдань (як, наприклад, близькість до місця вчинення кримінальних правопорушень, а також знання процесуальних інструментів, якими володіє прокурор), певні аспекти все ж викликають критику. Це, наприклад, стосується, так би мовити, "дуалістичних повноважень", які закріплені у ст. 13(3) Регламенту ПЄС. У цьому положенні зазначено, що ЄДП можуть також виконувати функції національних прокурорів, якщо це не перешкоджає виконанню ними своїх зобов'язань за згаданим Регламентом. Можна стверджувати, що на практиці для ЄДП може бути складно

³⁸ Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM (2013) 534 final (July 17, 2013).

³⁹ Weyembergh, A./Briere, C., "Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)", European Parliament, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for internal policies, Policy Department C (Citizen's rights and constitutional affairs), Brussels 2016, p. 8, explain that the overall analysis of the EPPO Regulation "reveals a number of weaknesses and shortcomings", most of them being "the direct or indirect result of the Member States' willingness to renationalize the EPPO as much as possible, and to keep the strongest control possible over its activities".

⁴⁰ Wade, M., "The EPPO and the pitfalls of actuarial justice", Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2021, vol. 28(2), p. 270.

⁴¹ Ligeti, K., "The structure of the EPPO: features and challenges", Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice, 2020, vol. 27, n° 1, p. 40.

поєднувати свої повноваження як прокурора в національній системі, і повноваження делегованого прокурора, оскільки він тоді виступає, так би мовити, прокурором ЄС "за сумісництвом". При цьому може постраждати виконання його повноважень як ЄДП. Це, імовірно, стало причиною того, що окремі держави-члени прийняли рішення проти цього варіанту.

Вищезгадане положення покликане вирішити цю проблему. Воно зобов'язує ЄДП інформувати наглядового європейського прокурора про такі випадки. Якщо ЄДП в певний момент не може виконувати свої функції в якості ЄДП через виконання таких функцій в якості національного прокурора, він повинен повідомити про це наглядового Європейського прокурора. У свою чергу наглядовий Європейський прокурор зобов'язаний проконсультуватися з компетентними національними органами прокуратури для визначення, чи слід надавати пріоритет їхнім функціям відповідно до цього Регламенту. Європейський прокурор може запропонувати Постійній палаті переадресувати справу до іншого Європейського прокурора в тій самій державі-члені або провести розслідування самостійно відповідно до ст. 28(3) і (4) Регламенту ПЄС. Залишається з'ясувати, як ці положення будуть застосовуватися на практиці і чи достатньо їх для того, щоб "дуальна відповідальність", яку несуть ЄДП, не ставила під загрозу ефективність їхньої діяльності.

3. Незавершеність гармонізації матеріального кримінального права

Як вже зазначалося, матеріальна компетенція ПЄС визначається відсиланням до Директиви РІФ, яка спрямована на гармонізацію матеріального кримінального права держав-членів у певній сфері. Це, за визначенням, тягне за собою залишення певного простору для маневру для держав-членів щодо того, яким чином вони імплементують Директиву РІФ. Крім того, варто звернути увагу на те, що в ст. 1 цієї Директиви зазначено, що вона "встановлює мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень та санкцій стосовно боротьби з шахрайством та іншими незаконними діями, що впливають на фінансові інтереси ЄС", а це означає, що держави-члени можуть приймати більш жорсткі правила з метою захисту зазначених інтересів⁴². Різноманітність визначень, які можуть виникнути внаслідок на стільки широкої свободи дій, закріпленої у національному законодавстві, може виявитися несумісною з принципом *nullum crimen sine lege*, передбаченим у ст. 49(1) Хартії, згідно з яким "ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії або бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом". Це положення, яке кореспондується зі ст. 7 ЄКПЛ, є вираженням принципу верховенства права і, як таке, має засадниче значення для галузі кримінального права.

З огляду на це, дане правове питання може поставати в рамках кримінального судочинства. Хоча гармонізація матеріального кримінального права все ще може бути проблемою для деяких держав-членів, стурбованих потенційною втратою суверенітету. Такий підхід, тим не менш, слід розглянути в майбутньому, щоб запобігти можливому сценарію, за якого сумісність Регламенту ПЄС з первинним правом може бути поставлена під сумнів у Суді ЄС, наприклад, в рамках процедури попереднього рішення, відповідно до ст. 267 ДФЄС. У цьому контексті не слід забувати, що відповідно до ст. 5(1) цього Регламенту, ПЄС у своїй діяльності дотримується положень, закріплених у Хартії. З огляду на те, що питання дотримання основоположних прав може потенційно становити загрозу легітимності ПЄС і, у кінцевому підсумку, завадити його функціонуванню, воно повинно вирішуватися в першочерговому порядку.

⁴² Lažetić, G., "A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO", *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 191, explains that the view that the EU criminal justice system is far from harmonized and that it strongly depends on its interaction with the national legal systems of the Member States needs to be accepted.

4. Різноманітність національних процесуальних норм

З огляду на те, що ПЄС у своїх розслідуваннях і кримінальному переслідуванні покладається на положення національного законодавства в тій мірі, в якій питання не врегульовані Регламентом ПЄС. Відмінності в національних процесуальних нормах можуть зробити процес розслідування і кримінальне переслідування злочинів менш передбачуваними. Ці відмінності можуть впливати на різні аспекти процедури, такі як допустимість доказів і доступність засобів правового захисту, з відповідними наслідками для захисту прав обвинувачених. Дійсно, відсутність ясності може зашкодити досягненню цієї мети, оскільки підозрювані мають право знати положення, за якими проводяться відповідні процедури. Крім того, потенційне існування більш сприятливих процесуальних норм у деяких державах-членах ЄС може збільшити ризик "пошуку зручного суду" на користь ПЄС. Для того, щоб запобігти довільному вибору правових процедур (національного рівня чи права ЄС), Регламент ПЄС встановлює певні правила. Так, ст. 5(3) передбачає, що, якщо не зазначено інше, застосовним правом є право держави-члена ЄДП, що розглядає справу. Ст. 26(4) встановлює, що, як правило, справа порушується і розглядається виконавчим органом держави-члена, в якій знаходиться центр злочинної діяльності, або, у випадку пов'язаних злочинів, виконавчим органом держави-члена, в якій було скоєно основну частину злочинів. Відхилення від цього правила допускається, однак лише за суворо визначених умов. Більш конкретно, це повинно бути належним чином обґрунтовано з урахуванням критеріїв, перелічених у порядку пріоритетності, а саме: місце проживання та громадянство підозрюваного/обвинуваченого та місце, де було завдано основної фінансової шкоди.

Ст. 37 Регламенту ПЄС зазначає, що докази, представлені прокурорами ПЄС або відповідачем до суду, не можуть бути відхилені лише на тій підставі, що докази були зібрані в іншій державі-члені або відповідно до законодавства іншої держави-члена. Це положення сприяє запровадженню принципу "вільного руху доказів" на території ЄС, заснованого на взаємному визнанні доказів, що повністю відповідає загальній концепції Зони свободи, безпеки та правосуддя, як це передбачено в договорах ЄС. Пункт 80 вказує, що зазначений принцип застосовується "за умови, що суд першої інстанції вважає, що його визнання відповідає процедурі та правам підозрюваного або обвинуваченого на захист відповідно до Хартії". Крім того, в цьому ж пункті зазначено, що "з повагою до різних правових систем і традицій держав-членів, суд першої інстанції, який розглядає справу, повинен дотримуватися принципу поваги до правових систем і традицій держав-членів. Як передбачено в ст. 67(1) ДФЄС, ніщо в цьому Регламенті не може тлумачитися як таке, що забороняє судам застосовувати основоположні принципи національного права щодо справедливості процедури, які вони застосовують у своїх національних системах". З цього роз'яснення щодо тлумачення Регламенту ЄСПЛ випливає, що повноваження прокурорів, знову ж таки, обмежені національним законодавством, оскільки ЄСПЛ зобов'язаний перевірити, чи не перешкоджають застосовні процесуальні норми прийняттю доказів. Існування суттєвих відмінностей з цього приводу в національних правових системах держав-членів може вплинути на ефективність обвинувачення ПЄС в транскордонних справах. Можливим вирішенням цього питання є прийняття законодавцем ЄС директив, спрямованих на гармонізацію національних правил прийняття доказів.

5. Використання автономних концепцій з метою врахування реалій національного законодавства

У тих випадках, коли Регламент ПЄС конкретно не посилається на національні норми (визнаючи їх застосовними)⁴³, а використовує автономні концепції права ЄС, ПЄС стикається з проблемою

⁴³ Див. CJEU judgment of 22 June 2021 in case C-439/19, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité, EU:C:2021:504, paragraph 81, in which the case-law is reproduced, whereby terms of a provision of EU law which makes no express reference to the law of the Member States for the purpose of determining its meaning and scope must normally be given an autonomous and uniform interpretation throughout the EU.

необхідності "перекладу" (переведення – *примітка перекладача*) цих концепцій у термінологію національного права. Незважаючи на те, що Регламент ПЄС має пряму дію в правових системах всіх держав-членів, відповідно до ст. 288 Договору про заснування Європейського Союзу, законодавець ЄС, як видається, зробив вибір на користь формулювання низки понять у досить відкритих і загальних термінах, щоб дозволити ПЄС та його помічникам на децентралізованому рівні визначати еквівалентні поняття в національному законодавстві. Цей підхід, який часто використовується в законодавстві ЄС, є способом вирішення проблем різноманітності правових систем і неможливості гармонізації всієї сукупності національних правил за допомогою Директив⁴⁴. Таким чином, цей підхід може використовуватися для посилання на державні органи, процедури⁴⁵, конкретні правові статуси та інші концепції кримінального процесу, які, ймовірно, існують в тій чи іншій мірі у всіх (або, принаймні, в більшості) державах-членах. Це також спосіб забезпечити ефективне застосування положень Регламенту ПЄС, незважаючи на згадану законодавчу різноманітність. Логічно, що використання автономних концепцій права ЄС вимагає однакового тлумачення. Дане завдання в першу чергу належить до компетенції ПЄС як органу, відповідального за застосування Регламенту ПЄС, під контролем Суду ЄС як верховного інтерпретатора права ЄС. Крім того, з практичної точки зору, видається необхідним прийняти імплементаційні правила на національному рівні, конкретизуючи ці автономні концепції, або, принаймні, розробити певні адміністративні інструкції, що пояснюють, якими будуть еквівалентні концепції національного законодавства, що дозволить національним органам влади краще зрозуміти положення Регламенту ПЄС. Такий підхід відповідав би праву ЄС, оскільки не підривав би його первинність і пряму дію.

6. Винесення вироку і санкції

У той час як ПЄС відповідає за кримінальне переслідування злочинів, винесення вироку і застосування санкцій залишається виключною компетенцією національних судів, які будуть приймати рішення в кожному конкретному випадку на основі національного законодавства. Ст. 325(1) і (2) ДФЄС, яка є положенням прямої дії, лише встановлює загальні вимоги, зобов'язуючи держави-члени "проти діяти незаконній діяльності, що зачіпає фінансові інтереси ЄС, за допомогою ефективних і стримуючих заходів та вживати таких же заходів для боротьби з шахрайством, що зачіпає фінансові інтереси ЄС, які вони застосовують у боротьбі з шахрайством, яке зачіпає їх власні фінансові інтереси"⁴⁶, тим самим, по суті, декларуючи принципи ефективності та еквівалентності, що застосовуються до сфери кримінального правосуддя. Ці принципи, безумовно, встановлюють обмеження процесуальної та інституційної автономії держав-членів в інтересах більш ефективного застосування права ЄС на національному рівні⁴⁷.

Однак, основним недоліком є те, що їх дотримання часто може бути перевірене лише ретроспективно та в індивідуальному порядку в рамках судових розглядів. Вони не можуть вважатися належною заміною неіснуючим чітким вимогам законодавства ЄС, незважаючи на основу, закладену з прийняттям Директиви про ППФ, яка встановлює мінімальні правила щодо санкцій. Ця обставина може мати наслідком те, що деякі правопорушення будуть каратися більш суворо або більш м'яко в одних державах-членах, ніж в інших. Наприклад, в одній державі-члені правопорушення може каратися тюремним ув'язненням, а в іншій - простим адміністративним штрафом.

⁴⁴ Див. CJEU judgment of 24 November 2020 in case C-510/19, *Openbaar Ministerie (Faux en écritures)*, EU:C:2020:953, regarding the concept of "executing judicial authority" within the meaning of Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant.

⁴⁵ An example is the recourse to "simplified prosecution procedures" pursuant to Art. 40 of the EPPO Regulation if the applicable national law provides for such a procedure aiming at the final disposal of a case on the basis of terms agreed with the suspect. The EPPO Regulation refers to the criteria that the Permanent Chamber has to take into account when deciding to apply such a simplified procedure (seriousness of the offence, willingness of the suspected offender to repair the damage caused) and allows the College to adopt guidelines on the application of these criteria.

⁴⁶ CJEU judgment of 5 December 2017 in case C-42/17, *M.A.S. und M.B.*, EU:C:2017:936, paragraph 30.

⁴⁷ CJEU judgment of 17 January 2019 in case C-310/16, *Dzivev a.o.*, EU:C:2019:30, paragraph 30.

Хоча з юридичної точки зору це можливо з огляду на велику різноманітність правових традицій та етичних поглядів в ЄС, а також через відсутність більш просунутої гармонізації в цій сфері. Таку розбіжність судової практики може бути важко виправдати з точки зору матеріальної справедливості.

З цієї причини не можна виключати, що в довгостроковій перспективі ЄСПЛ може спробувати вплинути на санкцію і винесення вироку, вимагаючи покарання певної суворості або, якщо це дозволено, шляхом укладення угоди про визнання вини. ПЄС також може звернутися до національного суду з проханням застосувати конкретну санкцію, передбачену в керівних принципах, що відображають судову практику певних держав-членів і прецедентне право Суду ЄС у справах про шахрайство⁴⁸. Можна припустити, що ПЄС буде прагнути досягти певного ступеня узгодженості з метою підвищення обізнаності про тяжкість переслідуваних злочинів і створення необхідного стримуючого ефекту. Такий розвиток подій, безумовно, буде залежати від здатності ПЄС реалізовувати стратегію переслідування на всій території ЄС.

VIII. Співробітництво

1. Співпраця з іншими органами ЄС

ПЄС може встановлювати і підтримувати відносини співробітництва з установами, органами, офісами або агентствами ЄС відповідно до їхньої компетенції в тій мірі, в якій це необхідно для виконання його завдань. Співпраця чітко включає в себе обмін інформацією. Існують практичні причини для такого співробітництва, а саме можливість скористатися спеціалізованими знаннями та ресурсами, наявними в інших органах ЄС. Взаємна допомога є дуже поширеним явищем серед органів ЄС, до такої міри, що вона часто прямо передбачена в договорах ЄС або в установчих документах. Якщо це не так, то принцип відкритого співробітництва, закріплений у ст. 4(3) Договору про заснування ЄС, може бути застосований принцип відкритого співробітництва. Органи ЄС, що діють у сфері внутрішніх справ, зокрема ті, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю, найімовірніше, стануть "привілейованими партнерами". Хоча сам Регламент ПЄС передбачає таку співпрацю і містить конкретні положення щодо цього, деталі викладені в робочих угодах технічного та/або оперативного характеру, які укладаються між ПЄС та партнером, як і у випадку з багатьма агентствами ЄС. Ст. 99(3) Регламенту ПЄС містить застереження, в якому зазначається, що робочі домовленості не можуть бути підставою для надання дозволу на обмін персональними даними або мати юридично зобов'язуючий характер для ЄС або його держав-членів.

Слід підкреслити, що співпраця з ПЄС є також важливою для органів ЄС, які діють у цій сфері, так як вони не мають повноважень самостійно ініціювати розслідування. Оскільки діяльність останніх, по суті, обмежується сприянням та координацією, відповідних компетентних національних прокуратур та сил національних поліцій, які розслідують та переслідують тяжкі злочини; вони можуть діяти лише за запитом покладаючись обов'язково на повноваження ПЄС щодо початку власних розслідувань та кримінального переслідування. До певної міри ПЄС з його слідчими та прокурорськими повноваженнями заповнює чутливу прогалину на рівні ЄС щодо боротьби з транскордонною злочинністю. Незважаючи на цей позитивний аспект, варто зазначити, що ПЄС та органи ЄС, що діють у сфері внутрішніх справ, мають спільну рису, яку можна розцінювати як прогалину, навмисно створену законодавцем ЄС з метою збереження національного суверенітету, а саме - відсутність повноважень примусу. Натомість, п. 69 Регламенту ПЄС передбачає, що цей орган ЄС повинен поклатися на національні органи влади, включаючи органи поліції, тим самим відтворюючи те, що вже закладено в первинному праві, а саме - виключну відповідальність компетентних національних органів влади щодо застосування заходів примусу.

⁴⁸ Elholm, T., "EPPO and a common sense of justice", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 224.

а) Євроюст

Євроюст є агентством ЄС, що діє на підставі ст. 85 Договору про заснування Європейського Союзу (ДФЕС) і Регламенту (ЄС) 2018/1727 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року про Агентство Європейського Союзу з питань співробітництва у сфері кримінального правосуддя (замінює та скасовує Рішення Ради 2002/187/JHA⁴⁹ ("Регламент Євроюст")), яке співпрацює з національними органами влади у боротьбі з широким спектром серйозних та складних транскордонних злочинів, що стосуються двох або більше країн. Справи, передані до Євроюсту, стосуються таких злочинів, як тероризм, кіберзлочинність, торгівля людьми, незаконний обіг наркотиків, злочини проти фінансових інтересів ЄС, незаконне ввезення мігрантів, екологічні злочини, відмивання грошей, обман та шахрайство. Євроюст пропонує оперативну підтримку на різних етапах транскордонних кримінальних розслідувань, забезпечуючи оперативне реагування, постійно діючу службу координації за викликом та сприянні в підготовці запитів про правову допомогу, включаючи офіційні переклади. Крім того, Євроюст може використовувати комплексні форми допомоги та механізми координації, які можуть бути об'єднані, за необхідності, для підтримки масштабних операцій. Євроюст може координувати паралельні розслідування, організовувати координаційні зустрічі за участю зацікавлених судових та правоохоронних органів, створювати та/або фінансувати спільні слідчі групи ("ССГ"), в яких судові та правоохоронні органи працюють разом над транснаціональними кримінальними розслідуваннями, на основі юридичної угоди між двома або більше країнами, а також планувати спільні дії, які проводяться в режимі реального часу через координаційні центри, що знаходяться в Євроюсті, під час яких національні органи влади можуть заарештовувати правопорушників, розпускати організовані злочинні угруповання та конфісковувати активи.

Євроюст, безсумнівно, є привілейованим партнером для ПЄС. Їхні відносини чітко врегульовані у ст. 100 Регламенту ПЄС. Конкретні положення, що стосуються їхньої співпраці, також викладені в Регламенті Євроюсту. В оперативних питаннях ПЄС може залучати Євроюст до своєї діяльності щодо транскордонних справ, у тому числі шляхом обміну інформацією, наприклад, персональними даними, щодо своїх розслідувань. ПЄС може запросити Євроюст або його компетентних національних членів надати підтримку в передачі своїх рішень або запитів про взаємну правову допомогу державам-членам ЄС, які є членами Євроюсту, але не брали участі в створенні ПЄС, а також третім країнам. Крім того, передбачається, що ПЄС матиме опосередкований доступ до інформації в системі управління справами Євроюсту. Штаб-квартира Євроюсту знаходиться в Гаазі, і ця обставина спонукала закликати до розміщення ПЄС у тому ж місті. Залишається з'ясувати, чи не стане географічна відстань перешкодою для співпраці.

Як вже зазначалося у вступі, Євроюст та ПЄС поєднує та особливість, що існування обох інституцій передбачене договорами ЄС. Цікаво, що ст. 86 ДФЕС передбачає, що "Рада за допомогою регламентів, прийнятих відповідно до спеціальної законодавчої процедури, може заснувати ПЄС з Євроюсту". Остання частина речення викликає питання щодо доцільності такого підходу, враховуючи той факт, що обидва органи є незалежними один від одного суб'єктами ЄС⁵⁰. Враховуючи чутливість питання створення ПЄС та тривалості цього процесу, не можна виключати, що на момент розробки Лісабонського договору не було до кінця зрозуміло, яким чином ця мета буде досягнута. У будь-якому випадку, пункт 10 Регламенту про ПЄС надає певні роз'яснення в тому сенсі, що, на думку законодавця ЄС, "це означає, що цей Регламент повинен встановити тісні відносини між ними, засновані на взаємному співробітництві". З метою забезпечення такої співпраці Європейський головний прокурор та Президент Євроюсту повинні регулярно зустрічатися для обговорення

⁴⁹ OJ 2018, L 295, p. 138.

⁵⁰ Espina Ramos, J., "The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office", The European Public Prosecutor's Office - The challenges ahead, Madrid 2018, p. 87.

питань, що становлять спільний інтерес. Деталі, що визначають, якою мірою ПЄС може покладатися на підтримку та ресурси адміністрації Євроюсту, були врегульовані робочою домовленістю, укладеною в лютому 2021 року.

Ряд положень Регламенту Євроюсту натякає на ризик можливого дублювання компетенцій обох агентств ЄС, що є причиною того, що ст. 100(1) Регламенту ПЄС уточнює, що співпраця має відбуватися "в межах їхніх відповідних мандатів". Загалом, як впливає з п. 8 Регламенту Євроюсту, це агентство ЄС скоріше має допоміжну компетенцію, наприклад, коли злочини стосуються держав-членів, які беруть участь у розширеній співпраці щодо створення ПЄС та ДЧНУ (на прохання ПЄС або ДЧНУ), коли ПЄС не є компетентним або коли ПЄС є компетентним, проте, не використовує свої повноваження. З очевидних причин, ДЧНУ може продовжувати звертатися за підтримкою до Євроюсту у всіх випадках, що стосуються правопорушень, які зачіпають фінансові інтереси ЄС.

б) ОЛАФ

Європейське бюро по боротьбі з шахрайством ("OLAF") є генеральним директором (ГД) Комісії, яке бореться з шахрайством, корупцією та іншими подібними незаконними діями в ЄС. Бюро відповідає за моніторинг діяльності інституцій ЄС та розслідування будь-яких можливих випадків шахрайства, корупції та фінансових зловживань в інституціях ЄС з метою захисту фінансових інтересів ЄС. ОЛАФ проводить свої розслідування у тісній співпраці з відповідними органами держав-членів ЄС. Відповідно до нещодавно зміненої нормативно-правової бази⁵¹, ОЛАФ розслідує наступні питання: всі сфери витрат ЄС (основними категоріями витрат є структурні фонди, фонди розвитку сільського господарства та сільських територій, прямі витрати та зовнішня допомога); доходи ЄС, зокрема, митні збори та незаконна торгівля тютюновими виробами та контрафактною продукцією; підозри у серйозних порушеннях з боку персоналу ЄС та членів інституцій ЄС. Розслідування, що проводяться ОЛАФ, мають на меті забезпечити фінансове відшкодування, дисциплінарні та адміністративні заходи, судові переслідування та обвинувальні висновки. Слід зазначити, що ОЛАФ не має правоохоронних повноважень, а також не має права здійснювати кримінальне переслідування. Замість цього ОЛАФ може надавати рекомендації юрисдикціям про необхідність порушення кримінального переслідування⁵². ПЄС, навпаки, має повноваження щодо кримінального переслідування, що робить його цінним союзником у справі притягнення до відповідальності за кримінальні правопорушення.

Відносини між ПЄС і ОЛАФ засновані на взаємній співпраці в рамках їх відповідних мандатів і на обміні інформацією. ОЛАФ, як правило, надає пріоритет розслідуванням, що проводяться прокуратурою. Зазвичай, якщо ПЄС проводить кримінальне розслідування, ОЛАФ не повинно відкривати паралельне адміністративне розслідування за тими ж фактами. В ході розслідування, що проводиться ПЄС, він може звернутися до ОЛАФ, відповідно до компетенції ОЛАФ, з проханням підтримати або доповнити діяльність ПЄС, зокрема, шляхом надання інформації, досліджень (включаючи судово-медичні дослідження), експертизи та оперативної підтримки⁵³. Якщо ПЄС не проводить жодних розслідувань, воно може надавати інформацію ОЛАФ з метою проведення адміністративних розслідувань, що дозволяє останньому розглянути питання про застосування адекватних адміністративних заходів. Завдяки своїм повноваженням проводити адміністративні розсліду-

⁵¹ Regulation (EU, Euratom) 2020/2223 of the European Parliament and of the Council of 23 December 2020 amending Regulation (EU, Euratom) N° 883/2013, as regards cooperation with the European Public Prosecutor's Office and the effectiveness of the European Anti-Fraud Office investigations (OJ 2020, L 437, p. 49).

⁵² Niblock, R., „Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO, New Journal of European Criminal Law, 2021, vol. 12(2), p. 280.

⁵³ Landwehr, O., „External relations of the EPPO: cooperation with OLAF”, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice, 2020, vol. 27 n° 1, p. 245.

вання з інститутами, агентствами та органами ЄС (а також в країнах, з якими ЄС має особливі відносини), ОЛАФ є, свого роду, "адміністративною рукою", на яку може покладатися ПЄС. Деталі цієї співпраці викладені в робочій угоді, укладеній 5 липня 2021 року.

с) Європол

Європол є правоохоронним органом ЄС, завданням якого є сприяння підвищенню безпеки в Європі шляхом надання допомоги правоохоронним органам держав-членів. Розташований у Гаазі, Європол діє відповідно до положень, викладених у Регламенті (ЄС) 2016/794 Європейського Парламенту та Ради від 11 травня 2016 року про Агентство Європейського Союзу з правоохоронної співпраці (Європол)⁵⁴ ("Регламент Європол"). Цілями цього агентства ЄС є: підтримка правоохоронних органів шляхом сприяння обміну інформацією, проведення кримінального аналізу, а також допомога та координація транскордонних операцій; стати центром інформації про злочини у ЄС шляхом виявлення спільних інформаційних прогалів та встановлення пріоритетів у розслідуваннях; подальший розвиток як центру ЄС з питань експертизи правоохоронних органів шляхом впровадження нових методів, а також сприяння обміну знаннями та якісному навчанню у таких спеціалізованих сферах, як тероризм, наркотики та підроблення грошових знаків (євро).

ПЄС також встановив і підтримує тісні відносини з Європолем. З цією метою обидві організації уклали робочу угоду в січні 2021 року, яка визначає умови їх співпраці в межах компетенції цих органів. У разі необхідності, для цілей своїх розслідувань, ПЄС повинно мати можливість отримувати на свій запит будь-яку відповідну інформацію, що знаходиться в розпорядженні Європолу, щодо будь-якого злочину, що відноситься до його компетенції, а також може просити Європол надати аналітичну підтримку конкретному розслідуванню, що проводиться ПЄС. На додаток до цього обміну інформацією, співпраця може включати: обмін спеціальними відомостями, звітами про загальну ситуацію; інформацію про процедури кримінального розслідування; інформацію про методи запобігання злочинам, участь у навчальних заходах, а також надання консультацій та підтримки (у тому числі шляхом аналізу, в окремих кримінальних розслідуваннях).

2. Співробітництво з державами-членами, які не беруть участі в програмі

Як вже згадувалося, створення ПЄС відбулося в рамках посиленого співробітництва на підставі ст. 86(1) ДФЄС, яка передбачає, що деякі держави-члени не беруть участі у цьому проєкті. Проте, сам по собі цей факт не є поважною причиною для перешкодження співробітництву, зокрема у такій важливій сфері, як боротьба зі злочинністю. Крім того, слід мати на увазі, що незалежно від конкретного розподілу повноважень в рамках будь-якого правопорядку захист фінансових інтересів ЄС є спільним для всіх держав-членів. Беручи це до уваги, ст. 105 Регламенту ПЄС містить положення, що регулюють відносини ПЄС з ДЧНУ, які будуть детально роз'яснені нижче. Це показує, що «неучасть» не перешкоджає співробітництву, оскільки ст. 105 Регламенту ПЄС прямо вказує, що ПЄС може взаємодіяти з цими державами-членами, які можуть, зокрема, стосуватися обміну стратегічною інформацією та відрядження офіцерів зв'язку до ПЄС. Крім того, передбачено, що ПЄС може призначати, за погодженням із відповідними компетентними органами, контактні особи в ДЧНУ з метою сприяння співробітництву відповідно до потреб ПЄС.

Інше питання полягає в тому, чи зобов'язані ДЧНУ співпрацювати з ПЄС, якщо ПЄС звернеться до них з проханням про судову співпрацю в будь-якій конкретній справі. Проблемним у цьому контексті є той факт, що, відповідно до ст. 20(4) ДФЄС, "акти, прийняті в рамках поглибленого співробітництва, є обов'язковими лише для держав-членів, що беруть участь", що, в принципі, може бути використано як аргумент проти згаданої точки зору. У зв'язку з цим слід зазначити, що, по-перше, ст. 105(3) Регламенту ПЄС, як видається, містить неявне припущення, що судове співробітництво

⁵⁴ OJ 2016, L 135, p. 53.

між ПЄС та ДЧНУ вимагатиме прийняття окремого правового інструменту, - рішення, яке здатне забезпечити певну правову визначеність. Однак, викладення деталей співпраці в окремих правових документах з подальшим розмаїттям правил може ускладнити відносини з органами ДЧНУ, лише якщо ПЄС не вирішить використовувати свого роду "шаблон" або "типову угоду", спрямовану на зменшення різноманітності застосованих правил. По-друге, слід зазначити, що це положення зобов'язує держави-члени, які беруть участь у посиленому співробітництві, повідомляти ДЧНУ про те, що ПЄС буде діяти як компетентний орган у кримінальних справах, що належать до компетенції ПЄС. Таким чином, передбачається, що для ДЧНУ відтепер ПЄС взяло на себе роль, яку раніше виконував національний орган, і, отже, діє як своєрідний " правонаступник" в тому, що стосується кримінального переслідування певної категорії злочинів. Це положення є корисним, оскільки не завжди може бути очевидним, який орган є головним, особливо на початку діяльності ПЄС.

Ключове питання, яке залишається відкритим для обговорення, стосується правових наслідків такого одностороннього повідомлення. На думку автора, принцип відкритого співробітництва, закріплений у ст. 4(3) Договору про заснування Європейського Союзу, свідчить на користь юридичного обов'язку ДЧНУ співпрацювати з ПЄС⁵⁵. Метою повідомлення є визначення відповідальних органів та забезпечення належного функціонування системи, в рамках якої фінансові інтереси ЄС повинні бути захищені. Те ж саме стосується і укладення відповідної угоди, без якої будь-яка співпраця була б неможливою. Враховуючи той факт, що, згідно з принципом відкритого співробітництва, "держави-члени повинні сприяти реалізації завдань ЄС і утримуватися від будь-яких заходів, які можуть поставити під загрозу досягнення цілей ЄС", логічно припустити, що держави-члени повинні активно співпрацювати з ПЄС у всіх випадках, коли їхня участь є необхідною. Що ще важливіше, вони повинні утримуватися від створення перешкод для діяльності ПЄС.

У цьому контексті цікаво відзначити, що пункт 110 Регламенту ПЄС, очевидно, вимагає від Комісії відігравати активну роль у сприянні відкритому співробітництву за допомогою "пропозицій" з метою забезпечення ефективного судового співробітництва у кримінальних справах між ПЄС та ДЧНУ. З огляду на відсутність ясності щодо того, як досягти цих цілей, не можна виключати, що саме Комісія повинна буде розробити необхідні механізми. Це завдання може передбачати надання технічної підтримки у розробці вищезгаданого правового інструменту, який має встановити правила, що регулюють співробітництво. Роль Суду ЄС могла б полягати в уточненні сфери застосування цього принципу шляхом тлумачення ст. 4(3) Договору про заснування Європейського Союзу⁵⁶. Більш конкретно, Суд ЄС міг би надати вказівки державам-членам, щоб забезпечити ефективне виконання ПЄС своїх функцій. Загалом, Комісія, як "охоронець договорів ЄС", покликана відігравати головну роль у забезпеченні їх дотримання за допомогою провадження у справах, на підставі ст. 258 ДФЄС проти тих держав-членів, які можуть не бажати діяти в дусі відкритого співробітництва незалежно від того, чи є вони ДЧНУ чи ні⁵⁷.

Роль ПЄС як " правонаступника" національних органів прокуратури у справах, що розслідуються, може створювати практичні труднощі, коли йдеться про обмін інформацією та інші способи взаємної підтримки. З огляду на той факт, що ПЄС є компетентним органом у справах, що підпадають під його юрисдикцію, було б логічно припустити, що ПЄС буде контактним пунктом для будь-яких запитів про надання допомоги. Труднощі можуть виникнути, якщо ДЧНУ запитує докази від конкретної держави-члена для цілей розслідування, хоча центральний рівень ПЄС не має цих доказів. Подання цих доказів обов'язково повинно включати децентралізований рівень і вимагатиме високого рівня співпраці, оскільки ПЄС буде повністю залежати від національних органів влади.

⁵⁵ Див. Opinion of Advocate General Pikamäe in case C-404/21, INPS and Repubblica italiana, EU:C:2022:542, regarding the role of the principle of sincere cooperation and the possibility to invoke this principle in order to overcome regulatory gaps.

⁵⁶ Franssen, N., "The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States", *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(3), p. 294.

⁵⁷ Див. Codruta Kövesi, L., "Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht", *Die Presse* (article from 2 September 2022), in which the Chief Prosecutor explains that the Commission is the instance that intervenes on behalf of the EPPO if Member States does not respond to requests for information.

Ще однією проблемою, з якою може зіткнутися ПЄС, є ризик паралельних проваджень на наднаціональному та національному рівнях, якщо ПЄС проводить розслідування в тому ж або пов'язаному з ним питанні. Це може потенційно призвести до конфлікту юрисдикцій. Для уникнення зайвого дублювання зусиль та марної трати ресурсів доцільно відмовитися від юрисдикції на користь або ПЄС, або національного органу ДЧНУ. Оскільки захист фінансових інтересів ЄС залишається спільним пріоритетом для усіх держав-членів, немає об'єктивних причин для паралельного ведення кримінальних проваджень. Однак, варто зазначити, що, хоча ст. 26(1) Регламенту ПЄС зобов'язує ЄДП розпочинати розслідування, якщо є достатні підстави вважати, що злочин вчиняється або було вчинено у державі-члені (так званий "принцип законності"), не існує положення, яке б дозволяло закриття справи на підставі того, що ця ж справа розслідується або розслідувалася органами ДЧНУ. Така ситуація може виявитися несумісною з принципом *ne bis in idem*, закріпленим у ст. 50 Хартії. Таким чином, ПЄС і відповідна ДЧНУ обов'язково повинні будуть координувати свої дії в інтересах ефективного кримінального переслідування і захисту основних прав.

На додаток до вищезазначених міркувань, важливо підкреслити, що інші механізми судового співробітництва у кримінальних справах, такі як європейський ордер на арешт та європейський ордер на проведення розслідування, продовжують застосовуватися до більшості ДЧНУ. Те ж саме стосується Конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу⁵⁸, метою якої є заохочення і полегшення взаємної допомоги між судовими, поліцейськими та митними органами у кримінальних справах, а також підвищення швидкості та ефективності судового співробітництва. Таким чином, ПЄС може покладатися на ці механізми у кримінальних провадженнях за посередництва ЄДП, що діє відповідно до положень своєї національної правової системи. Це один з багатьох прикладів, коли подвійна функція ЄДП, як національного та європейського прокурора, може виявитися корисною для виконання завдань ПЄС.

3. Співпраця з третіми країнами

Співпраця з третіми країнами є сферою, яка відіграє важливу роль, особливо з огляду на численні проекти, що фінансуються ЄС у цих країнах, які, як правило, підлягають ретельній перевірці Рахункової палати з огляду на належний розподіл ресурсів. Очевидно, що захист фінансових інтересів ЄС не може зупинятися на його зовнішніх кордонах. З огляду на це, не важко уявити, наскільки складнішими мають бути розслідування щодо шахрайства, корупції та будь-якої іншої незаконної діяльності, що зачіпає ці фінансові інтереси, якщо ці злочини вчиняються в третіх країнах, де вплив ЄС та його держав-членів є обмеженим, оскільки вони зачіпають суверенітет цих третіх країн. Те ж саме стосується і повернення нецільово витрачених коштів ЄС. Саме тому співпраця з компетентними судовими органами третіх країн має вирішальне значення. Як практичний приклад, відомо, що Сполучене Королівство продовжуватиме отримувати кошти від ЄС, незважаючи на те, що воно більше не є його членом. З метою боротьби з порушеннями, шахрайством та іншими кримінальними злочинами, що зачіпають фінансові інтереси ЄС, Угода про торгівлю та співробітництво⁵⁹ (УТС), укладена з Великою Британією, містить конкретні положення, які надають певні повноваження щодо проведення розслідувань як Комісії, так і ОЛАФ на території, яка зараз є третьою країною⁶⁰. Цікаво, що в УТС взагалі не згадується ПЄС, що не дивно з огляду на початкову позицію Сполученого Королівства до цього інтеграційного проекту. Однак, не можна виключати, що ПЄС все ж таки може опосередковано втручатися в певні справи, які передбачають фінансування в рамках програм ЄС⁶¹, а саме через посередництво своїх ЄДП, що діють в рамках відповідних національних судових систем. Далі ми проллємо світло на те, як це може відбуватися на практиці.

⁵⁸ OJ 2000, C 197, p. 3.

⁵⁹ OJ 2021, L 149, p. 10.

⁶⁰ Art. UNPRO 4.2(1) TCA

⁶¹ Art. UNPRO 4.2(12) TCA

Враховуючи той факт, що робота з наднаціональним органом може бути незвичною ситуацією для окремих третіх країн, необхідно забезпечити сприйняття ПЄС як рівноправного партнера та, щоб роль ПЄС не нівелювалася, наприклад, шляхом звернення до судових органів держав-членів замість ПЄС. Принцип відкритого співробітництва, закріплений в ст. 4(3) Договору про заснування Європейського Союзу, може бути витлумачений як такий, що накладає юридичне зобов'язання на будь-яку ДЧНУ співпрацювати з ПЄС в якості " правонаступника " національних органів держав-членів, що беруть участь у переслідуванні конкретних кримінальних злочинів. Нічого подібного не застосовується до зовнішніх відносин з третіми країнами. Тому, якщо не передбачено інше, ніщо не заважає третім країнам відновити свою співпрацю з державами-членами ЄС та ігнорувати існування ПЄС. Для того, щоб нівелювати ці недоліки, законодавець ЄС розробив низку механізмів, які будуть детально розглянуті нижче.

За загальним правилом, ПЄС може реалізувати свою компетенцію, коли на території однієї або декількох держав-членів ЄС було вчинено правопорушення проти фінансових інтересів ЄС, що підпадають під матеріальну сферу дії Регламенту ПЄС. Це впливає з принципу територіальності в кримінальному праві (" територіальна теорія "), який був адаптований з метою врахування передачі повноважень наднаціональному органу, що відбулася з прийняттям Регламенту ПЄС. Обсяг екстериторіальної юрисдикції ПЄС визначено в ст. 23(b) і (c) Регламенту ПЄС. Згідно з цими положеннями, ПЄС є компетентним у випадках, коли правопорушення було скоєно громадянином держави-члена за умови, що юрисдикція даної держави-члена поширюється на таке правопорушення, яке було скоєне за межами її території, або за межами територій однієї або декількох держав-членів особою, що на момент скоєння правопорушення підпадала під дію Положення про персонал або Умов працевлаштування. Це, по суті, означає, що ПЄС має компетенцію в ситуації, коли залучені громадяни ЄС і посадові особи ЄС. Це адаптація до наднаціонального середовища відомого принципу кримінального права, згідно з яким держава має юрисдикцію над своїм громадянином, де б він не знаходився, і, отже, може притягнути його до відповідальності за скоєний злочин, де б він не був скоєний (" особистісна теорія "). Як наслідок, місцевий персонал, підрядники, тимчасові працівники, відряджені національні експерти та стажери, які не є громадянами ЄС і на яких в принципі не поширюється дія Положення про персонал або Умов працевлаштування, не підпадають під компетенцію ПЄС⁶².

У той час як мандат ПЄС щодо злочинів, пов'язаних з третіми країнами, викладений в ст. 23 Регламенту ПЄС, слід нагадати, що ПЄС має здійснювати свою екстериторіальну юрисдикцію відповідно до міжнародного права і, зокрема, в рамках правових засад, створених за допомогою двосторонніх угод з цими третіми країнами, спрямованих на забезпечення необхідного судового співробітництва. Взаємодія у кримінальних справах, яка часто формулюється у вигляді " взаємної правової допомоги ", потенційно може здійснюватися на основі вже існуючих угод, укладених в рамках Ради Європи та Організації Об'єднаних Націй. Однак, враховуючи особливий характер ПЄС як наднаціонального органу на службі ЄС (і держав-учасниць), очевидно, що ЄС довелося вдатися до низки прийомів, щоб дозволити ПЄС взяти на себе зовнішню роль його представника у кримінальних справах. Іншими словами, необхідно було розробити правове рішення, яке б забезпечило визнання ПЄС у якості партнера в цьому судовому співробітництві. Це мало особливе значення, оскільки " співпраця " (в розумінні Регламенту ПЄС) передбачає низку заходів, таких як обмін стратегічною інформацією, призначення контактних осіб у третіх країнах та відрядження офіцерів зв'язку. У ст. 104 Регламенту ПЄС законодавець ЄС запропонував три креативних рішення, які ще мають пройти перевірку практикою.

Перше рішення, передбачене ст. 104(3) Регламенту ПЄС, полягає в укладенні спеціальних міжнародних договорів, що є традиційним у міжнародних відносинах способом налагодження судового співробітництва. У цьому положенні зазначено, що міжнародні угоди з однією або кількома третіми країнами, укладені ЄС або до яких ЄС приєднався відповідно до ст. 218 ДФЄС у сферах, що

⁶² Franssen, N., "The future judicial cooperation between the EPPD and third countries", *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 171.

належать до компетенції ПЄС, такі як міжнародні угоди, що стосуються співробітництва у кримінальних справах між ПЄС та цими третіми країнами, є обов'язковими для виконання ПЄС. Цей орган ЄС виконує зобов'язання, взяті на себе цією наднаціональною організацією у відносинах з третіми країнами, в тій мірі, в якій це стосується його сфери відповідальності.

Однак, можливі ситуації, коли угода, що дозволяє ПЄС діяти від імені ЄС та його держав-членів, може ще не існувати. Враховуючи той факт, що ПЄС було створено нещодавно, це може бути найбільш поширеним сценарієм на даний момент. Ст. 104(4) Регламенту ПЄС передбачає такі ситуації, вказуючи, що держави-члени, якщо це дозволено відповідною багатосторонньою міжнародною угодою і за умови згоди третьої країни, визнають і, де це можливо, повідомляють ПЄС як компетентний орган з метою виконання укладених ними багатосторонніх міжнародних договорів про правову допомогу у кримінальних справах, у тому числі, де це необхідно і можливо, шляхом внесення поправок до таких договорів. Це положення враховує той факт, що призначення ПЄС в якості партнера органів третьої країни, як правило, буде залежати від згоди останньої, оскільки в іншому випадку такий порядок дій буде суперечити принципу міжнародного публічного права "*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*", закріпленому в ст. 34 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, відповідно до якого договір не створює ні зобов'язань, ні прав для третьої держави без її згоди⁶³.

Зазначене положення Регламенту ПЄС необхідно тлумачити у світлі п. 109, який закликає держави-члени діяти в дусі відкритого співробітництва, сприяючи реалізації ПЄС своїх функцій, в очікуванні укладення ЄС нових міжнародних договорів або приєднання ЄС до багатосторонніх угод, вже укладених державами-членами про правову допомогу у кримінальних справах. У цьому контексті важливо відзначити, що законодавець ЄС, як видається, чудово усвідомлював той факт, що досягнення мети визнання ПЄС відповідальним органом з боку ЄС може зіткнутися з фактичними або юридичними перешкодами, а в деяких випадках навіть вимагатиме внесення змін до вже чинних угод. Друге рішення, викладене в ст. 104(4) Регламенту ПЄС, ґрунтується на ідеї, що ПЄС є правонаступником національних органів влади - концепції, яка вже обговорювалася в цій статті у зв'язку з відносинами між ПЄС і ДЧНУ. У будь-якому випадку, видається, що для успішної реалізації цієї концепції у сфері зовнішніх відносин ЄС необхідно дозволити ПЄС закликати Комісію та Раду укладати угоди з низкою третіх країн, що становлять інтерес для ЄС.

При цьому було б, мабуть, наївно припускати, що треті країни беззастережно приєднуються до вимог ЄС визнати ПЄС своїм партнером, коли мова йде про розслідування і переслідування кримінальних правопорушень. Здається, законодавець ЄС врахував це питання, включивши третє рішення в ст. 104(5) Регламенту ПЄС. Згідно з цим положенням, за відсутності угоди відповідно до п. 3 або визнання відповідно до п. 4, ЄДП, на підставі ст. 13(1) Регламенту, може вдатися до повноважень національного прокурора своєї держави-члена запитувати правову допомогу у кримінальних справах у компетентних органів третіх країн, спираючись на міжнародні угоди, укладені цією державою-членом, або на застосовне національне законодавство та діючи, у разі необхідності, через компетентні національні органи. У такому випадку ЄДП інформує і, за необхідності, докладає зусиль для отримання згоди від органів влади третіх країн на те, що докази, зібрані на такий основі, будуть використані ПЄС для цілей цього Регламенту. У будь-якому випадку, третя країна повинна бути належним чином поінформована про те, що кінцевим одержувачем відповіді на запит є ПЄС.

Такий підхід ґрунтується на виконанні ЄДП подвійної функції, оскільки вони одночасно здійснюють повноваження національного прокурора та прокурора, який діє за вказівками ПЄС, захищаючи фінансові інтереси ЄС. В якості активних членів прокуратури або судової системи держав-членів, ЄДП можуть бути "запозичені" ПЄС в тій мірі, в якій вони необхідні для здійснення своїх завдань, передбачених національним законодавством, для досягнення місії ПЄС. Це включає в себе використання всіх правових можливостей, передбачених міжнародними угодами, стороною яких є

⁶³ Fitzmaurice, M., "Third Parties and the Law of treaties", Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 6, 2002, p. 44; CJEU judgments of 25 February 2010 in case C-386/08, Brita, EU:C:2010:91, paragraph 44 and of 21 December 2016 in case C-104/16 P, Council v Front Polisario, EU:C:2016:973, paragraph 100.

відповідна держава-член. З того, як перераховані всі три способи, можна зробити висновок, що, по-перше, між ними існує ієрархія і, по-друге, "запозичення" ЄДП в інтересах ПЄС є спеціальним рішенням, яке застосовується тільки за умови, якщо інші два способи заборонені. Законодавець ЄС підкреслив, що такий підхід вимагає, щоб ЄДП діяв у повній прозорості як стосовно підозрюваного, так і у відношенні органів влади третьої країни. Дійсно, взаємна довіра між ПЄС і останнім може бути зміцнена тільки за умови, якщо згода на це буде надана. Яким би геніальним не здавався цей третій підхід, очевидно, що в інтересах правової визначеності взаємна довіра повинна привести в довгостроковій перспективі до укладення угоди, що визначає умови співробітництва і конкретно передбачає втручання ПЄС.

Слід підкреслити, що співпраця в розумінні ст. 104 Регламенту ПЄС передбачає можливість надання інформації або доказів, якими володіє або ПЄС, або третя країна. Однак це положення прямо не охоплює питання екстрадиції осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, оскільки законодавець ЄС вважав, що така можливість повинна бути залишена на розсуд держав-членів, і не тільки через те, що ПЄС не матиме власних слідчих ізоляторів або поліцейських, а й тому, що екстрадиція традиційно вважається чутливою сферою, де національні органи влади вважають за краще самостійно приймати рішення через наслідки для їх двосторонніх відносин з третіми країнами. Крім того, слід нагадати, що деяким державам-членам заборонено видавати своїх громадян в силу їхнього конституційного права⁶⁴. Це лише кілька міркувань на користь того, щоб дозволити державам-членам зберігати цю функцію, незважаючи на те, що ПЄС відповідає за розслідування. Третій напрямок співпраці з третіми країнами, викладений в ст. 104(5) Регламенту ПЄС і описаний вище, може виявитися корисним у майбутньому, оскільки ПЄС зможе покладатися на ЄДП, інтегровані в їх національну судову систему, а також на інші національні ресурси (інфраструктуру, персонал, обладнання тощо) з метою запиту про екстрадицію. Дійсно, ст. 104(7) цього Регламенту зазначає, що у разі необхідності запиту про екстрадицію, ЄДП, який здійснює провадження, може звернутися до компетентного органу своєї держави-члена з проханням направити запит про екстрадицію відповідно до застосованих договорів та/або національного законодавства.

Що стосується співпраці з третіми країнами на договірній основі, слід зазначити, що Регламент ПЄС розрізняє "міжнародні угоди" та "робочі домовленості" як два можливих правових інструменти. Ті, що підпадають під першу категорію, є юридично обов'язковими інструментами, укладеними ЄС в цілому відповідно до ст. 218 ДФЄС, яка встановлює умови співпраці, тоді як інструменти, згадані в ст. 104(1) у поєднанні зі ст. 99(3) Регламенту ПЄС, стосуються лише технічних та/або операційних питань, які мають на меті сприяти співробітництву та обміну інформацією між сторонами, як вже зазначалося у цій статті. На сьогоднішній день ПЄС уклала робочі домовленості з судовими органами низки третіх країн, таких як США, Молдова, Україна, Албанія, Грузія та Північна Македонія. ПЄС визначила пріоритетним укладення робочих домовленостей з органами тих третіх країн, які, на її думку, є особливо важливими для виконання своєї місії. Укладення таких робочих домовленостей стало можливим завдяки тому, що ПЄС набула статусу юридичної особи відповідно до ст. 3(2) Регламенту ПЄС, що дозволяє цьому органу ЄС брати на себе юридичні зобов'язання від власного імені, а не покладатися на правосуб'єктність ЄС. У цьому відношенні ПЄС схожа на інші агентства та органи ЄС, які в рамках більш широкого явища "агенціалізації" в публічному управлінні ЄС виконують різні завдання, навіть за межами зовнішніх кордонів ЄС⁶⁵. Окреслюючи предмет робочих домовленостей, які можуть бути укладені, законодавець ЄС, очевидно, мав на меті запобігти ризику виходу ПЄС за межі своєї компетенції.

⁶⁴ Див. CJEU judgment of 2 April 2020 in case C-897/19 PPU, *Ruska Federacija*, EU:C:2020:262, paragraph 13.

⁶⁵ Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44.

ІХ. Загальні аспекти функціонування ПЄС

1. Робочі мови

Як і багато інших інститутів, установ та органів ЄС, Рішенням від 30 вересня 2020 року про внутрішні мовні заходи, прийнятим на підставі ст. 107(2) Регламенту ПЄС, було встановлено робочу мову, що вимагало більшості у дві третини голосів членів Колегії. Відповідно до цього Рішення, робочою мовою для операційної та адміністративної діяльності ПЄС є англійська мова. При цьому, зазначене Рішення враховує той факт, що робочою мовою Суду ЄС наразі є французька мова, передбачаючи, що ця мова використовується поряд з англійською у відносинах з цією судовою установою.

2. Правосуб'єктність та дієздатність

На додаток до правосуб'єктності, про яку йшлося вище, ПЄС має в кожній з держав-членів правоздатність, яка надається юридичним особам відповідно до національного законодавства згідно зі ст. 106(1) Регламенту ПЄС, що дозволяє їй, наприклад, укладати контракти на придбання товарів і послуг в рамках тендерних процедур. Це необхідно для того, щоб мати можливість діяти як орган ЄС в державі-члені, зокрема, в Люксембурзі (де знаходиться його штаб-квартира). У цьому контексті слід зазначити, що ст. 106(2) Регламенту ПЄС посилається на важливу вимогу до будь-якої інституції, агентства та органу ЄС, а саме укладення угоди про штаб-квартиру з приймаючою державою-членом ЄС. З цього положення випливає, що необхідні домовленості щодо розміщення ПЄС і засобів, наданих Люксембургом, а також конкретні правила, що застосовуються в цій державі-члені до членів Колегії, Адміністративного директора і персоналу ПЄС, а також членів їхніх сімей, повинні бути викладені в зазначеній угоді про штаб-квартиру. Угода про штаб-квартиру ПЄС була укладена 27 листопада 2020 року.

3. Люксембург як "судова столиця" Європи

Відповідно до ст. 341 ДФЄС місцезнаходження інституцій ЄС визначається за спільною згодою урядів держав-членів. Хоча це положення стосується виключно "інституцій" у розумінні ст. 13 ДЄС, держави-члени, як видається, тлумачать його як таке, що охоплює також агентства та органи. Однак нещодавно Суд ЄС чітко вказав, що компетенція визначати місцезнаходження органу, офісу чи установи ЄС "належить не державам-членам, а законодавчому органу ЄС, який повинен діяти з цією метою відповідно до процедур, встановлених відповідними положеннями договорів ЄС по суті"⁶⁶. Це не позбавлене сенсу, оскільки повноваження приймати установчий акт будь-якого із зазначених вище суб'єктів логічно впливає з компетенції приймати рішення про його географічне розташування. В установчих актах, як правило, прямо вказується місцезнаходження відповідного суб'єкта, як це має місце в ст. 106 Регламенту ПЄС. У цьому контексті слід зазначити, що питання про те, які правові підстави застосовуються у зв'язку із заснуванням органів ЄС, представництв агентств, вже детально розглядалося автором раніше місці, тому читачам пропонується звернутися до цього джерела⁶⁷. Питання щодо конкретної правової основи для створення ПЄС було роз'яснено у вступі до цієї статті.

(Політичний) вибір Люксембургу як місця розташування майбутнього ПЄС був зроблений на засіданні Європейської Ради 12 і 13 грудня 2003 року, одночасно з вибором Гааги як місця розташування Євроюсту, незважаючи на те, що формулювання ст. 86 ДФЄС ("заснувати Європейську

⁶⁶ Див. CJEU judgment of 14 July 2022 in case 743/19, Parliament v Council, EU:C:2022:569, points 73 and 74.

⁶⁷ Kühn, W. M., "The phenomenon of agencification in the administration of the European Union", Ukrainian Journal of Constitutional Law, 2/2020, p. 44.

прокуратуру на базі Євроюсту") може свідчити про те, що обидві установи повинні були б базуватися в одному місті. З іншого боку, ця фраза може бути витлумачена як така, що стосується структури та повноважень нового органу ЄС, а не обов'язково його штаб-квартири. Однак, як вже пояснювалося в цій статті, Рада зробила вибір на користь того, щоб зробити ПЄС не просто департаментом або внутрішньою службою Євроюсту, а скоріше автономним органом ЄС, з яким вона підтримує тісні зв'язки. Таким чином, рішення, прийняте Радою, усунуло будь-яку невизначеність, яка могла б залишитися щодо правової природи ПЄС. Що стосується місця розташування штаб-квартири, то варто зазначити, що вищезгадане Рішення від грудня 2003 року відсилає до більш раннього Рішення представників урядів держав-членів, прийнятого в 1967 році, в якому прямо зазначено, що "судові та квазісудові органи повинні розташовуватися в Люксембурзі"⁶⁸. На цьому тлі можна з упевненістю стверджувати, що це більш раннє Рішення проклало шлях для подальшого вибору місця розташування штаб-квартири ПЄС протягом усього процесу, який привів до її створення⁶⁹. Таке тлумачення підтверджується пунктом 121 Регламенту ПЄС, який прямо посилається на обидва Рішення. Зі створенням ПЄС у Люксембурзі, окрім Суду ЄС, Суду ЄАВТ⁷⁰ та Суду Бенілюксу⁷¹, це місто заслуговує на те, щоб відтепер вважалося "судовою столицею Європи".

4. Прозорість та публічний доступ до документів

ПЄС має дотримуватися всіх правил, пов'язаних з належним адмініструванням, закріплених у ст. 41 Хартії, зокрема, тих, що стосуються прозорості та публічного доступу до документів, на додаток до правил, пов'язаних з оперативною діяльністю ПЄС в рамках кримінальних розслідувань і судового переслідування. Ст. 109(1) Регламенту ПЄС передбачає, що Регламент (Європейська Рада) № 1049/2001 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2001 року про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії⁷² застосовується до інших документів, крім матеріалів справ, включаючи електронні зображення цих матеріалів, які зберігаються ПЄС відповідно до ст. 45 Регламенту ПЄС. Крім того, як вже зазначалося в даній статті, цей орган ЄС повинен буде дотримуватися правил захисту персональних даних, що є особливо чутливою темою у сфері кримінальних розслідувань та судового переслідування, а також співпрацювати з Європейським інспектором із захисту даних, участь якого прямо передбачена в ряді положень Регламенту ПЄС.

5. Правила для персоналу

Права та обов'язки персоналу ПЄС регулюються ст.ст. 96-98 Регламенту ПЄС. Відповідно до ст. 96(1), Положення про персонал та умови працевлаштування інших службовців Європейського Союзу (СЕОС), а також правила, прийняті за домовленістю між інституціями ЄС для введення в дію цього Положення про персонал та СЕОС, застосовуються до Європейського головного прокурора та Європейських прокурорів, Європейських делегованих прокурорів (ЄДП), Адміністративного директора та персоналу, якщо інше не передбачено в Регламенті ПЄС. Ст. 96(4) вимагає, щоб Колегія

⁶⁸ Decision (67/446/EEC) (67/30/Euratom) of the representatives of the Governments of the Member States of 8 April 1965 on the provisional location of certain Institutions and departments of the Communities (OJ 152, 13/7/1967, p. 18).

⁶⁹ Andreone, F., "L'institution du Parquet européen", *Revue de l'Union européenne*, n° 61, January 2018, p. 52.

⁷⁰ Kühn, W. M., "The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur - A new milestone in the judicialization of regional integration law", *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2017, N° 2, p. 55, provides a comparative study of the procedurals applied by various international courts.

⁷¹ The Treaty of March 31, 1965 relating to the institution and statute of a Benelux Court of Justice entered into force on January 1, 1974. The permanent seat of the Court is in Luxembourg, where it holds hearings. The Court is an international court whose essential role is to promote uniformity in the application of the legal rules which are common to the Benelux countries in a wide variety of fields such as intellectual property law (trademarks and service marks, designs and models), civil liability insurance for motor vehicles, penalty payments, visas, collection of tax debts, protection of birds and equal tax treatment.

⁷² OJ 2001, L 145, p. 43.

ПЕС прийняла імплементаційні правила до вищезазначених правових актів. Це було зроблено рішенням Колегії від 28 квітня 2021 року. У цьому контексті варто зазначити, що Європейський головний прокурор та його заступники, а також європейські прокурори залучаються як "тимчасові агенти" відповідно до ст. 2 CEOS, в той час як ЄДП залучаються як "спеціальні радники" відповідно до ст. ст. 5, 123 і 124 CEOS. "Спеціальний радник" - це особа, яка в силу своєї спеціальної кваліфікації та незалежно від оплачуваної зайнятості в іншій якості, залучається для надання допомоги одній з інституцій ЄС на регулярній основі або на певний період і отримує заробітну плату із загальних асигнувань на цю мету за розділом бюджету, що стосується інституції, в якій він працює. Крім того, відповідно до ст. 98, ПЕС може використовувати, на додаток до власного персоналу, "відряджених національних експертів" або інших осіб, наданих у її розпорядження, але не працевлаштованих у ПЕС. "Відряджені національні експерти" підпорядковуються повноваженням Європейського головного прокурора при виконанні завдань, пов'язаних з функціями ПЕС. Рішенням Колегії від 22 вересня 2021 року ПЕС прийняла правила, що регулюють залучення цього типу персоналу. Нарешті, слід зазначити, що Протокол № 7 про привілеї та імунітети ЄС застосовується до ПЕС та її персоналу.

Набір відповідного персоналу на початку зіткнувся з деякими труднощами, пов'язаними, головним чином, з недостатнім фінансуванням цього органу ЄС⁷³ і високою вартістю життя в Люксембурзі. Ці фактори зробили ПЕС не завжди привабливим роботодавцем. Хоча спочатку передбачалося, що деякі співробітники Комісії та Євроюсту добровільно прагнутимуть отримати призначення в ПЕС; цей сценарій поки що не реалізувався. В цілому, набір відповідного персоналу в Люксембурзі, як видається, стикається з труднощами, і ця ситуація призвела до того, що деякі суб'єкти, такі як Рахункова палата і профспілки, що представляють персонал ЄС, вимагають реальних рішень, включаючи коригуючий коефіцієнт для Люксембургу, відмінний від того, який в даний час застосовується до Брюсселя. Ще однією складністю, з якою довелося зіткнутися ПЕС, були затримки з призначенням ЄДП деякими державами-членами, зокрема Словенією⁷⁴, і цю ситуацію довелося вирішувати шляхом політичного втручання на різних рівнях. На даний момент процес призначення можна вважати завершеним.

6. Система управління справами та інші IT-інструменти

Наявність системи управління справами є надзвичайно важливою для прокурорів. Зокрема, така система повинна враховувати особливий характер ПЕС, дозволяючи обмін інформацією між центральним та децентралізованим рівнями. З огляду на те, що робота ПЕС здійснюється в електронній формі, основний акцент у 2021 році було зроблено саме на розробці системи управління справами та підготовці її до операційного старту. Вона описується як комплексний набір інструментів і додатків, який дозволяє європейським прокурорам, ЄДП і призначеним співробітникам ПЕС працювати відповідно до Регламенту ПЕС, внутрішніх правил та процедур. Вона дозволяє передавати справи до національних органів і від них, отримувати і обробляти інформацію з інших джерел (включаючи приватні сторони), здійснювати автоматизований переклад і всі робочі процеси, пов'язані зі справами. Система управління справами дозволяє ПЕС працювати як єдине відомство, роблячи матеріали справ, якими керують ЄДП, доступними для центрального рівня для виконання своїх завдань з прийняття рішень, моніторингу, керівництва та нагляду. На додаток до системи управління справами, ПЕС розробило і впровадило кілька IT-інструментів для полегшення і підтримки операцій: платформу для безпечної передачі інформації (EPPOVox); форми звітів про злочини для автоматизованого імпорту інформації; інструмент обміну інформацією з іншими судовими організаціями, такими як Євроюст, Європол і ОЛАФ; а також систему eTranslation для автоматичного перекладу зареєстрованих справ.

⁷³ "EU Commission blocking hiring of staff, says EPPO", Luxembourg Times article of 22 September 2021.

⁷⁴ Wahl, T., "EPPO appointed EDPs from Slovenia", eucrim, 4/2021, p. 209.

Х. Майбутнє кримінальної юстиції

1. Можливе поширення мандату ПЄС на інші тяжкі злочини

Одна з головних переваг створення ПЄС полягає в тому, що наднаціональний орган, наділений повноваженнями з розслідування та кримінального переслідування, потенційно зможе долати бар'єри, які зазвичай виникають через відмінності у правовій системі, мові та культурі. Керуючись інтересом захисту спільного блага, ПЄС виконуватиме свою місію за підтримки держав-членів ЄС. Крім того, передача цих повноважень спеціалізованому органу ЄС може сприяти підвищенню ефективності. Виходячи з того, що ці очікування є реалістичними, не можна не помітити, що законодавці ЄС не змогли використати весь потенціал ПЄС повною мірою. Фінансові інтереси ЄС є предметом загального занепокоєння. Вони можуть бути об'єктом транскордонних злочинних посягань. Поряд з ними існують й інші, не менш важливі інтереси, які заслуговують на рівноцінний захист. У цьому контексті варто звернутися до ст. 83(1) ДФЄС, положення, яке дозволяє ЄС встановлювати "мінімальні правила щодо визначення кримінальних злочинів та санкцій" у зв'язку з серйозними злочинами, що мають транскордонний вимір, такими як тероризм, торгівля людьми та сексуальна експлуатація жінок і дітей, незаконний обіг наркотиків, незаконний обіг зброї, відмивання грошей, корупція, підробка платіжних засобів, комп'ютерна та організована злочинність.

Тому дивно, що з самого початку своєї діяльності ПЄС зіткнулася з явним обмеженням свого мандату. З іншого боку, слід зазначити, що ст. 86(4) ДФЄС містить положення, яке в принципі дозволяє розширити його повноваження, включивши до них серйозні злочини, що мають транскордонний вимір, за допомогою спрощеної процедури внесення змін до договорів ЄС⁷⁵. Цей аспект є законодавчою новелою і знаменує собою значний прорив у порівнянні з попередніми проєктами, згаданими в цій статті, які були обмежені захистом фінансових інтересів ЄС⁷⁶. У зв'язку з цим постає питання, чи можливе розширення повноважень ПЄС шляхом включення до них боротьби з екологічними злочинами⁷⁷, організованою злочинністю та тероризмом. Відповідь на це питання залежить від правових і політичних факторів. Хоча наразі немає жодних ознак того, що серед держав-членів ЄС існує політична воля використовувати факультативні можливості, звернення до ст. 86(4) ДФЄС залишається правовою опцією⁷⁸. Відповідно до цього положення, необхідне рішення Європейської Ради, прийняте одногосно після отримання згоди Парламенту та після консультацій з Комісією. Рішення, яке буде прийнято, матиме наслідком внесення змін до ст. 86(1) ДФЄС, яка лише згадає боротьбу за фінансові інтереси ЄС як місію ПЄС.

Враховуючи, що ПЄС було створено на основі поглибленого співробітництва, неминуче постає питання що слід розуміти під "одностайним" голосуванням, а саме: чи при голосуванні в підтримку такого розширення повноважень буде потрібна згода всіх держав-членів ЄС, чи тільки тих, які беруть участь у голосуванні. Хоча ст. 86 ДФЄС є *lex specialis* по відношенню до правил Розділу III Частини VI щодо поглибленого співробітництва, у ньому (*lex specialis*) чітко зазначено, що застосовуються правила щодо поглибленого співробітництва. Як наслідок, загальні правила застосовуються настільки, наскільки вони не суперечать конкретним положенням, викладеним у ст. 86 ДФЄС. Оскільки ні п. 1, ні п. 4 не містять жодних вказівок, необхідно звернутися до загального положення ст. 330 ДФЄС, в якій чітко зазначається, що "одностайність складається лише з голосів представників держав-членів, що беруть участь у поглибленому співробітництві". Подальші вказівки можна знайти в тлумаченні положень про поглиблене співробітництво, наданому Судом ЄС у

⁷⁵ Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar* (Calliess/Ruffert), 6th edition, Munich 2022, Art. 86 TFEU, paragraph 23.

⁷⁶ Martín Pascual, E., "Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939", *European Papers*, 6/2018, vol. 2018, n° 2.

⁷⁷ Soriano, C. "Défendre les intérêts financiers de l'Union européenne n'est rien d'autre qu'un acte démocratique", *Actu-Juridique.fr* (article from 18 August 2022), explains in her quality as French EDP to be in favor of an enlargement of the EPPO's mandate in order to include the fight against environmental crimes.

⁷⁸ Di Francesco Maesa, C., "EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?", *New Journal of European Criminal Law*, 2018, Vol. 9(2), p. 192.

справі про створення Патенту ЄС, де зазначається, що "коли умови, викладені в статті 20 ДЄС і в статтях 326 - 334 ДФЄС, виконані [...], у випадку, якщо Рада не вирішила діяти кваліфікованою більшістю, одностайність становлять голоси тільки тих держав-членів, які беруть участь у голосуванні"⁷⁹. Іншими словами, можна стверджувати, що одностайного голосування держав-членів, які беруть участь у поглибленому співробітництві, буде достатньо для поширення компетенції ПЄС на інші тяжкі злочини, що мають транскордонний вимір, такі як згадані вище; тоді як інші держави-члени повинні будуть утриматися від голосування⁸⁰. Після розширення компетенції ПЄС було б неможливо реалізувати підхід, за якого вона застосовувалася б по-різному для різних груп держав-членів, охоплюючи ширше чи вужче коло правовідносин. Таким же чином, ДЧНУ можуть приєднатися до ПЄС пізніше, повинні будуть брати участь в діяльності ПЄС з повною компетенцією.

Такий підхід, очевидно, вимагатиме внесення законодавчих змін до самого Регламенту ПЄС з метою конкретизації злочинів, що підпадають під юрисдикцію ПЄС. Хоча законодавство ЄС передбачає мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень та санкцій, принцип *nullum crimen sine lege*, вже згадуваний у цій статті, вимагає попереднього визначення злочинів, за які передбачена санкція. До ст. 2 Регламенту ПЄС необхідно внести зміни з метою включення точного визначення "транскордонного тероризму" та надання необхідних термінологічних роз'яснень, пов'язаних з переслідуванням у цій сфері. Зокрема, ст.ст. 4 і 22 Регламенту ПЄС, в яких викладені завдання і матеріальна компетенція ПЄС, повинні бути змінені, в той час як положення, що стосуються інституційних та організаційних аспектів, можуть залишитися без змін. Розширення мандату ПЄС також вимагатиме внесення змін до бюджету та кадрової політики, оскільки необхідно буде найняти спеціалізований персонал. З огляду на це, такі міркування залишаються суто теоретичними доти, доки серед держав-учасниць немає політичної волі стати на цей шлях⁸¹. Однак слід зазначити, що у вересні 2018 року Комісія подала до Європейського Парламенту та Європейської Ради повідомлення, яке містить ініціативу щодо розширення повноважень ПЄС на транскордонні терористичні злочини⁸². У ньому міститься низка пропозицій, включаючи деякі з вищезазначених поправок. Хоча це "повідомлення" юридично не кваліфікується як "законодавча пропозиція" в строгому сенсі, інституційна історія ЄС вчить нас, що актуальність такого роду ініціатив не можна недооцінювати. У будь-якому випадку, було б розумно провести попередню оцінку такої необхідності, перш ніж розглядати питання про продовження мандата ПЄС⁸³.

2. Європейський кримінальний суд та Європейський кримінальний захист?

Заснування ПЄС вже призвело до подальших вимог в академічних колах щодо створення Європейського кримінального суду та інституціолізованого Європейського кримінального захисту⁸⁴. Ідея створення Європейського кримінального суду пояснюється занепокоєнням щодо достатніх гарантій контролю над Євроюстом, Європолем, Європейською судовою мережею (ЄСМ), ОЛАФ і, зокрема, в майбутньому - ПЄС. Це занепокоєння відображено в Лісабонській угоді, а саме в ст. 12, п. с) ДЄС та ст. 263 (1), речення 2 та (5) ДФЄС. Ідея інституціолізованого європейського кримінального

⁷⁹ Див. CJEU judgment of 16 April 2013 in joined cases C-274/11 and C-295/11, *Spain and Italy v Council*, EU:C:2013:240, paragraph 35.

⁸⁰ Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar (Calliess/Ruffert)*, 6th edition, Munich 2022, Art. 86 TFEU, paragraph 25.

⁸¹ Schnichels, D./Seyderhelm, J., „Die Reform des europäischen Umweltstrafrechts“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 19/2020, p. 832.

⁸² European Commission, „A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes“, Communication to the European Parliament and the European Council of 12 September 2018, COM(2018) 641 final.

⁸³ Munivrana Vajda, M., „Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office“, *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 118.

⁸⁴ Magnus, D., „Europäische Staatsanwaltschaft - Vorzüge und Schwächen des aktuellen EU-Verordnungsvorschlags“, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 6/2015, p. 183; Christodoulou, H., « Le parquet européen: prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne », *Nouvelle bibliothèque de thèses*, vol. 120, 2021, p. 386.

захисту пояснюється прагненням зберегти певний баланс у процесуальному плані (так звана "рівність сторін") у транскордонних кримінальних провадженнях. Важливість права на захист була підкреслена юридично обов'язковим характером судових прав Хартії, зокрема у її ст. 47. Підготовка та поетапна реалізація "Дорожньої карти щодо посилення процесуальних прав підозрюваного, обвинуваченого у кримінальному провадженні" також враховує важливість прав на захист⁸⁵. Як вже детально пояснювалося в цій статті, ст. 41 Регламенту ПЄС посилається на права підозрюваних та обвинувачених, які застосовуються на рівні ЄС та на національному рівні. Хоча в даний час в договорах ЄС не існує правової основи для Європейського кримінального суду або інституціолізованої європейської системи кримінального захисту, вищезазначені проблеми повинні бути максимально враховані при подальшому розвитку ПЄС і прав підозрюваних і обвинувачених осіб у кримінальному провадженні.

XI. Оглядаючись на перший рік роботи

24 березня 2022 року ПЄС опублікувало свій перший річний звіт⁸⁶, в якому висвітлено операційну діяльність офісу за період з 1 червня по 31 грудня 2021 року. Звіт містить огляд і статистичні дані про операційну діяльність центрального офісу в Люксембурзі та всіх 22 держав-членів, що беруть участь у проєкті. У ньому також окреслюються типології, виявлені у справах ПЄС, та заходи з повернення доходів, отриманих злочинним шляхом. За перші сім місяців роботи ПЄС опрацювало 2832 повідомлення про злочини. Було розпочато 576 розслідувань, а 515 розслідувань були активними на кінець року. Орієнтовна сума збитків, завданих бюджету ЄС, склала близько 5,4 млрд. євро, з яких 147 млн. євро було конфісковано на вимогу ПЄС. Було призначено 95 європейських делегованих прокурорів, які працюють у 35 офісах ПЄС у 22 державах-членах ЄС. Тим не менш, слід мати на увазі, що ці цифри регулярно оновлюються ПЄС для того, щоб краще відображати поточний стан справ.

Успіх ПЄС можна найкраще оцінити за кількістю обвинувальних вироків, винесених в результаті судового переслідування в Хорватії, Болгарії, Латвії та Німеччині, часто пов'язаних зі злочинною діяльністю в інших державах-членах, таких як Чеська Республіка та Румунія. Обвинувальні вирoki в основному стосуються шахрайства з субсидіями у зв'язку з виділенням коштів з Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій, шахрайства у сфері закупівель та карусельного шахрайства з ПДВ⁸⁷. Санкції, застосовані до осіб, винних у вчиненні цих кримінальних правопорушень, включають кілька років позбавлення волі, а також штрафи. Про ці випадки ПЄС повідомляє в офіційних прес-релізах і дуже часто їх повторює преса, що сприяє публічності діяльності ПЄС.

XII. Висновки

Заснування ПЄС, без сумніву, є важливою віхою в інституційній історії ЄС. Створено наднаціональний орган, наділений повноваженнями щодо переслідування кримінальних правопорушень, які зачіпають фінансові інтереси ЄС. Заповнено важливу прогалину в інституційній структурі, оскільки ПЄС доповнюватиме діяльність інших структур ЄС, наділених слідчими повноваженнями, таких як OLAF, Європол та, що особливо важливо, Євроюст. Очікуваний синергетичний ефект від співпраці між цими структурами сприятиме більш ефективній боротьбі зі злочинністю, що виходить за межі національних кордонів. Статистичні дані щодо кількості кримінальних переслідувань, а та-

⁸⁵ Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings (OJ 2009, C 295, p. 1).

⁸⁶ Доступне за адресою: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/EPP0_Annual_Report_2021.pdf

⁸⁷ Wahl, T., "Convictions in EPP0 Cases: April-July 2022", eucrim, online article of 15 July 2022, provides a brief overview of the convictions referred to in this paper.

кож суми коштів, конфіскованих ПЄС та підтримуючими національними органами за такої короткої проміжок часу, дають підстави для оптимізму. Хороші результати, досягнуті ПЄС до теперішнього часу, сподіваємося, переконують держави-члени в тому, що створення ПЄС було гарною інвестицією і що співпраця дійсно приносить свої плоди. Як і будь-який новостворений орган, ПЄС має знайти своє місце в складній інституційній структурі ЄС і вимагати визнання його як цінного партнера всіма державами-членами в дусі відкритого співробітництва. І Комісія, і Суд ЄС, ймовірно, відіграватимуть вирішальну роль у досягненні цієї мети.

Успіх ПЄС, як ми сподіваємося, спонукатиме законодавчі органи ЄС розпочати більш амбітні проекти, такі як розширення мандату цього органу ЄС з метою включення боротьби з іншими кримінальними злочинами, що мають транскордонне значення, наприклад, організованою злочинністю, тероризмом та екологічними злочинами. З цією метою слід провести попередню оцінку такої необхідності. Крім того, варто було б передбачити вирішення питань, які можуть перешкоджати функціонуванню ПЄС, таких як поточна фрагментація норм процесуального та матеріального кримінального права. Необхідно застосувати рішучий підхід з метою створення єдиного набору правил, що регулюють кримінальне судочинство, виходячи за рамки того, що вже викладено в Регламенті ПЄС. Крім того, слід докласти зусиль для подальшої гармонізації типізації кримінальних правопорушень в інтересах правової визначеності, тим самим запобігаючи ризику того, що кримінальні провадження будуть розглядатися з порушенням принципу *nullum crimen sine lege*. Крім того, було б доцільно, щоб ПЄС розробило свого роду методологію для національних судів щодо того, наскільки суворими повинні бути санкції за кримінальні правопорушення, щоб сприяти узгодженій судовій практиці по всьому ЄС, в кінцевому підсумку запобігаючи ризику пошуку "зручного суду". Всі ці заходи були б корисними для сфери свободи, безпеки та правосуддя, оскільки вони зміцнили б довіру громадян ЄС до інституцій, що здійснюють правосуддя. У цьому контексті необхідно підкреслити, що створення ПЄС є внеском у підвищення підзвітності ЄС перед своїми громадянами і тому має розглядатися як глибоко демократичний акт.

Згідно з нещодавніми публічними заявами, зробленими Європейським головним прокурором, метою ПЄС на наступний рік є консолідація досягнень, які були зроблені до цього часу. Хоча, як свідчать статистичні дані, досягнення ПЄС є дійсно значними, у даній статті висвітлено ряд питань, які ПЄС, з метою підвищення ефективності її роботи, повинна поставити перед залученими до законодавчого процесу інституціями ЄС.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Andreone, F., «L'institution du Parquet européen», *Revue de l'Union européenne*, n° 61, January 2018, p. 43-59.
2. Codruta Kövesi, L., «Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht», *Die Presse* (article from 2 September 2022).
3. Di Francesco Maesa, C., «EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(2), p. 191-215.
4. Elholm, T., «EPPO and a common sense of justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 212-228.
5. Espina Ramos, J., «The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office», *The European Public Prosecutor's Office - The challenges ahead*, Madrid 2018, p. 87-101.
6. Fitzmaurice, M., «Third parties and the Law of treaties», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, p. 37-137.
7. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(3), p. 291-299.
8. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and third countries», *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 168-178.
9. Kühn, W. M., «Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 4, n° 8, 2016, p. 64-93.

10. Kühn, W. M., «Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, N°12, 2007.
11. Kühn, W. M., «Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 6, n° 12, 2018, p. 169-199.
12. Kühn, W. M., «The Principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution», *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 47, n° 140, 2014, p. 449-484.
13. Kühn, W. M., «The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur - A new milestone in the judicialization of regional integration law», *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2017, N° 2, p. 55-71.
14. Kühn, W. M., «The phenomenon of agencification in the administration of the European Union», *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44-73.
15. Kühn, W. M., «The reform of the EEA rules on public procurement», *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2/2015, p. 150.
16. Landwehr, O., «External relations of the EPPO: cooperation with OLAF», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 245-246.
17. Lažetić, G., «A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 187-208.
18. Ligeti, K., «The structure of the EPPO: features and challenges», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27, n° 1, p. 33-53.
19. Martin-Vignerte, E., «Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations», *ERA Forum* (2020), p. 501-513.
20. Martín Pascual, E., «Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939», *European Papers*, 6/2018, vol. 2018, n° 2.
21. Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022.
22. Munivrana Vajda, M., «Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 117-122.
23. Niblock, R., «Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO», *New Journal of European Criminal Law*, 2021, vol. 12(2), p. 277-282.
24. Petrasch, M., «Europäische Staatsanwaltschaft ante portas», *Corporate Compliance Zeitschrift*, 3/2021, p. 126-132.
25. Schnichels, D./Seyderhelm, J., «Die Reform des europäischen Umweltstrafrechts», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 19/2020, p. 829-832.
26. Soriano, C. «Défendre les intérêts financiers de l'Union européenne n'est rien d'autre qu'un acte démocratique», *Actu-Juridique.fr* (article from 18 August 2022).
27. Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar (Calliess/Ruffert)*, 6th edition, Munich 2022.
28. Wade, M., «The EPPO and the pitfalls of actuarial justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 265-285.
29. Wahl, T., «EPPO Cases: April-July 2022», *eucri*, online article of 15 July 2022.
30. Wahl, T., «EPPO appointed EDPs from Slovenia», *eucri*, 4/2021, p. 209.
31. Weyembergh, A./Briere, C., «Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)», *European Parliament, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for internal policies, Policy Department C (Citizen's rights and constitutional affairs)*, Brussels 2016.

References

Bibliography:

1. Andreone, F., «L'institution du Parquet européen», *Revue de l'Union européenne*, n° 61, January 2018, p. 43-59.
2. Codruta Kövesi, L., «Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht», *Die Presse* (article from 2 September 2022).
3. Di Francesco Maesa, C., «EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(2), p. 191-215.
4. Elholm, T., «EPPO and a common sense of justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 212-228.
5. Espina Ramos, J., «The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutors Office», *The European Public Prosecutors Office - The challenges ahead*, Madrid 2018, p. 87-101.
6. Fitzmaurice, M., «Third parties and the Law of treaties», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, p. 37-137.
7. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States», *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9(3), p. 291-299.

8. Franssen, N., «The future judicial cooperation between the EPPO and third countries», *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 168-178.
9. Kühn, W. M., «Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 4, n° 8, 2016, p. 64-93.
10. Kühn, W. M., «Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, N°12, 2007.
11. Kühn, W. M., «Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, vol. 6, n° 12, 2018, p. 169-199.
12. Kühn, W. M., «The Principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution», *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 47, n° 140, 2014, p. 449-484.
13. Kühn, W. M., «The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur - A new milestone in the judicialization of regional integration law», *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2017, N° 2, p. 55-71.
14. Kühn, W. M., «The phenomenon of agencification in the administration of the European Union», *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2/2020, p. 44-73.
15. Kühn, W. M., «The reform of the EEA rules on public procurement», *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2/2015, p. 150.
16. Landwehr, O., «External relations of the EPPO: cooperation with OLAF», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 245-246.
17. Lažetić, G., «A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 187-208.
18. Ligeti, K., «The structure of the EPPO: features and challenges», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27, n° 1, p. 33-53.
19. Martin-Vignerte, E., «Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations», *ERA Forum* (2020), p. 501-513.
20. Martín Pascual, E., «Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939», *European Papers*, 6/2018, vol. 2018, n° 2.
21. Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford 2022.
22. Munivrana Vajda, M., «Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutors Office», *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, 2020, vol. 27 n° 1, p. 117-122.
23. Niblock, R., «Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO», *New Journal of European Criminal Law*, 2021, vol. 12(2), p. 277-282.
24. Petrasch, M., «Europäische Staatsanwaltschaft ante portas», *Corporate Compliance Zeitschrift*, 3/2021, p. 126-132.
25. Schnichels, D./Seyderhelm, J., «Die Reform des europäischen Umweltstrafrechts», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 19/2020, p. 829-832.
26. Soriano, C. «Défendre les intérêts financiers de l'Union européenne nest rien d'autre qu'un acte démocratique», *Actu-Juridique.fr* (article from 18 August 2022).
27. Suhr, O., *EUV/AEUV Kommentar (Calliess/Ruffert)*, 6th edition, Munich 2022.
28. Wade, M., «The EPPO and the pitfalls of actuarial justice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 265-285.
29. Wahl, T., *EPPO Cases: April-July 2022*», *eucri*, online article of 15 July 2022.
30. Wahl, T., «EPPO appointed EDPs from Slovenia», *eucri*, 4/2021, p. 209.
31. Weyembergh, A./Briere, C., «Towards a European Public Prosecutors Office (EPPO)», *European Parliament, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for internal policies, Policy Department C (Citizens rights and constitutional affairs)*, Brussels 2016.