

# МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.456(4)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.22>**Р. М. Бірюков**заступник начальника департаменту  
Національної поліції України

## EUCARIS ЯК СИСТЕМА МІЖНАРОДНОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ

В статті розглядається процес формування та діяльності системи EUCARIS (European Car and Driving License Information System) як підрозділу міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Досліджується шлях розвитку цієї системи від неформальної робочої угоди до інформаційного підрозділу Європейського Союзу. Досліджуються передумови формування EUCARIS, що полягали в зростанні рівня злочинності, пов'язаної з викраденням автомобілів, а також з формуванням ЄС як зони без кордонів, що дозволяло легко переміщати викрадені транспортні засоби між країнами, зокрема з метою сприяння іншій злочинній діяльності, такій як торгівля наркотиками та тероризм. Підкреслюється, що формування EUCARIS стало відповіддю на тренд до «відмивання» викрадених автомобілів, що формувався.

Досліджується формування EUCARIS як пілотного проекту окремих держав, що призвело до утворення неформального співробітництва в розвитку системи обміну інформацією між національними базами даних. Встановлюється, що неформальність системи зумовлювалася відсутністю правових та інституційних можливостей до утворення формалізованої інституції на рівні ЄС, що зумовило утворення EUCARIS в форматі міжурядової угоди. Виявляється, що в подальшому взаємозв'язок системи з поліцейським співробітництвом в рамках ЄС був посилений рядом рішень Ради ЄС, що визначили EUCARIS як ключову ланку інформаційного обміну між державами-учасницями.

Простежується еволюція системи EUCARIS, що призвела до призначення її в якості офіційної інформаційної системи ЄС. Досліджується законодавство ЄС, що посиляється на EUCARIS як на головний механізм в обміні інформацією щодо транспортних засобів, зокрема в транскордонному контексті. Розглядаються альтернативи EUCARIS, що виникли після 2017 року в світлі зміни природи та наростання обсягів транскордонної злочинності, пов'язаної із викраденням автомобілів, які викликали практичну потребу в посиленні структур співробітництва. Робиться висновок про те, що система EUCARIS стала одним з найбільш успішних прикладів вертикальної інтеграції в сфері міжнародного поліцейського співробітництва в Європі.

**Ключові слова:** міжнародне поліцейське співробітництво, поліцейська інтеграція в Європі, EUCARIS, боротьба з викраденням автомобілів, міжнародна злочинність.

**Постановка проблеми.** Період 1990-х та початку 2000-х років став періодом активного розвитку міжнародного поліцейського співробітництва в Європі, ключовим проявом чого став початок діяльності Європейського поліцейського управління (Європолу). Саме Європол отримує левову частину уваги в дослідженнях, хоча він був не єдиною структурою співробітництва, що виникла. Важливою тенденцією роз-

витку міжнародного поліцейського співробітництва в Європі стала його професіоналізація та поступове проникнення з рівня міждержавного співробітництва на рівень відомчого співробітництва з конкретних вузьких питань. Найяскравішим проявом цього стало започаткування системи EUCARIS, спрямованою на боротьбу зі злочинами, пов'язаними з транспортними засобами. Діяльність цієї системи відбувалася поза

контролем і, ймовірно, поза бажанням органів ЄС. Тим не менш, актуальна потреба в поліцейському співробітництві в цій сфері зробила систему життєздатною, а результати її діяльності – вартими уваги.

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

**Стан опрацювання проблематики** формування та розвитку EUCARIS можна назвати незадовільним. Хоча Україна приєдналася до цієї системи, у вітчизняних дослідженнях практично відсутні будь-які згадки про цю систему. Небагато досліджень проводилося і за кордоном, серед яких можна виділити, хіба що, роботу І. Діжкстри. Це вказує на актуальну проблему в дослідженні системи EUCARIS вітчизняною юридичною наукою.

**Виклад основного матеріалу.** Ряд ініціатив відновив поліцейське співробітництво в рамках ЄС на початку 2000-х років. Серед найбільш важливих слід назвати створення Європейської інформаційної системи щодо автомобілів та прав на управління автомобілем (European Car and Driving License Information System, EUCARIS) та мережі Прюм, що частково перетиналися і навіть частково інтегрувалися одна в одну.

EUCARIS представляє собою децентралізовану інформаційну систему, що була формально визнана ЄС, та полегшує обмін інформацією щодо автомобілів та прав на управління автомобілем, а також інших даних, пов'язаних з транспортом, між європейськими країнами в боротьбі зі злочинами, пов'язаними з автомобілями. Вона була започаткована в середині 1990-х років як неформальна робоча угода між трьома державами-учасницями, до якої пізніше приєдналися інші, що призвело до перетворення EUCARIS на широко визнану інформаційну систему з постійно зростаючою базою користувачів [1]. Як така, вона зараз фактично формує частину офіційного ландшафту ЄС з інформаційного обміну. Її використання частково ґрунтується на законодавстві ЄС та поширюється на держави-учасниці та держави, що не є учасницями ЄС. Таким чином, EUCARIS являє собою приклад диференційованої інтеграції в європейському поліцейському співробітництві. В цьому контексті зростаюча взаємо-

залежність та внутрішньодержавне політичне підприємництво найбільшим чином вплинули на розвиток співробітництва. EUCARIS стає все більш пов'язаний та інтегрований з мережею ЄС.

Передумови для розвитку EUCARIS виникли в 1980-х роках, коли проблематика злочинів, пов'язаних з автомобілями зростала по всьому ЄС. Особливо від цього страждали центрально-європейські країни такі як Німеччина, що стали ключовими транзитними точками та кримінальними хабами для ввозу та вивозу викрадених автомобілів. Шенгенська угода та подальше усунення прикордонного контролю особливо вплинули на розвиток транскордонного викрадення та контрабанди автомобілів [2]. Також цей розвиток був пов'язаний з можливістю використання автомобілів викрадених в одній країні для скоєння злочинів, наприклад, терористичних нападів, в інших країнах. Викрадені в одній країні автомобілі могли бути вільно зареєстровані в іншій країні, органи якої не мали інформації про викрадення. «Відмивання» викрадених автомобілів становило собою зростаючий тренд, що експлуатував різницю правового регулювання в національних правових системах та прогалини в інформації.

Незважаючи на зростаючу взаємозалежність, особливо серед держав Центральної Європи, викрадення автомобілів залишалося вторинним політичним питанням. Воно було помітним лише в практиці на поліцейському рівні. Через це Нідерланди в 1994 році звернулися до інших держав-учасниць з пропозицією запустити багатостороннє співробітництво в обміні інформацією щодо автомобілів та прав на управління автомобілів. Ця ініціатива походила з внутрішньодержавного рівня, а саме від Органу з реєстрації автомобілів та видачі прав на управління автомобілями Нідерландів. З огляду на функціональну взаємозалежність та практичні потреби в міжнародному співробітництві, заступник директора цього органу Г. ван дер Бругген зв'язався зі своїми колегами в Бельгії та Люксембурзі щодо підготовки відповідного пілотного проекту.

Ідея професіоналізації співробітництва була підтримана на конференції, де органи реєстрації автомобілів європейських країн підтвердили, що вони стикаються з аналогічними проблемами. Відповідно, державами Бенілюксу було узгоджена реалізація пілотного проекту. Першим кроком стало затвердження концепції обміну даними щодо автомобілів та прав на

управління автомобілями між зацікавленими державами. Вона призвела до створення широкого, хоча й неформального співробітництва в розвитку децентралізованої технічної системи для полегшення обміну даними між національними базами даних [2].

Вибір багатостороннього неформального формату поза межами ЄС пояснюється трьома факторами: асиметричною взаємозалежністю, внутрішньодержавним політичним підприємництвом та відсутністю інституційного прецеденту на рівні ЄС, Асиметрія внутрішніх та зовнішніх взаємозалежностей між державами-учасниками суттєво вплинула на вибір Нідерландами горизонтальної системи. Співробітництво між органами безпеки держав, що мали спільну позицію та бачення, та були близькими культурно була простою на рівні особистих контактів та існуючих інституційних зв'язків. Крім того, зовнішні взаємозалежності були вищими відносно безпосередніх сусідів Нідерландів. Хоча органи реєстрації автомобілів інших країн стикалися з подібними проблемами викрадення автомобілів та підробки прав на управління автомобілями, не кожна країна мала подібний рівень взаємозалежності та спроможності поліції. Відповідно, деякі держави-учасниці не розглядали розбудову спроможностей боротьби з викраденням автомобілей та підробкою прав як пріоритет.

Не всі держави-учасниці вдалося перекопати приєднатися до ініціативи з самого початку, оскільки законодавчий процес в ЄС в той час просто не передбачав створення такої моделі співробітництва. Були відсутні концепції обміну даними в межах ЄС, подібні спроби на рівні ЄС раніше не здійснювалися, а Конвенція про Європол ще не була підписана. В сфері правосуддя та внутрішніх справ був відсутній реальний прецедент формалізації колективних дій на наднаціональному рівні. Крім того, чимало країн, з якими існувала потреба в інформаційному обміні, особливо держави Східної Європи та Балкан, ще не були учасниками ЄС. Відповідно, Нідерланди свідомо обрали формат співробітництва, що не вимагав членства в ЄС у вигляді звичайної міжурядової угоди, що сприяла боротьбі зі злочинністю, пов'язаною з автомобілями.

Ці прагнення знайшли відображення в підписаному в Люксембурзі в 2000 році договорі. Хоча він не був правовим інструментом ЄС, а скоріше багатостороннім договором між п'ятьма державами-учасницями, він створював ясні

правила щодо захисту персональних даних. Наприклад, відповідно до статті 18 Договору, сторони зобов'язалися призначити внутрішньодержавні наглядові органи з метою моніторингу виконання умов договору щодо захисту персональних даних. Такі наглядові органи повинні були проводити незалежний нагляд та перевірки для забезпечення прав і свобод осіб [3, ст. 18]. Таким чином, була сформована правова основа для створення законодавства щодо інформаційного обміну всередині EUCARIS. Хоча ЄС, зокрема Європейська Комісія не отримали активної ролі, нагляд за збереженням персональних даних здійснювався саме Комісією у відповідності до Директиви 95/46/ЄС про захист персональних даних [4]. Цей формальний зв'язок з системою захисту персональних даних ЄС не тільки забезпечував спільні стандарти, дотримання яких добивалися Німеччина та Сполучене Королівство, але також задовольняв практичну потребу в професіоналізації певних аспектів співробітництва, що ставало все більш складним.

Система EUCARIS була створена органами реєстрації автомобілів та міністрами транспорту всередині першої опори ЄС, але стаття 9 Договору 2000 року передавала частину відповідних повноважень національним безпековим органам. Частина друга статті 2 Угоди визначала в якості однієї з головних цілей EUCARIS «допомогу в запобіганні, розслідуванні та кримінальному переслідуванні злочинів за законодавством окремих держав в сфері прав на управління автомобілями, реєстрації автомобілів та іншого пов'язаного з автомобілями шахрайства та злочинності» [5, ст. 2]. Однак, внутрішні та зовнішні взаємозалежності стали основними рушіями преференцій держав для того, аби зробити EUCARIS більш формальним інструментом поліцейського співробітництва в рамках ЄС.

Так, взаємозв'язок з ЄС та поліцейським співробітництвом в рамках ЄС був посилений декількома правовими інструментами. Серед них рішення Ради 2004/919/ЄС [6] щодо транскордонних впливів злочинності, пов'язаної з автомобілями, та рішення 2008/615/JHA [7] і 2008/616/JHA [8], що визначили EUCARIS як ключову ланку для обміну даними між державами-учасницями та прояснили які саме аспекти системи EUCARIS є обов'язковими чи опціональними для держав-учасниць.

Історичною поворотною точкою став 2007 рік, коли Прюмським рішенням Ради

EUCARIS був призначений офіційною інформаційною системою ЄС [9]. Це відбулося в світлі суттєвої підтримки EUCARIS державами-учасницями та фактичного призначення його центральною платформою з обміну даними в контексті ЄС, що змусило Комісію нарешті відмовитися від супротиву та просування альтернативної системи. Таким чином, інституційна взаємозалежність сприяла пріоритезації EUCARIS порівняно з альтернативними каналами співробітництва та розвитку наднаціонального політичного підприємництва на його підтримку. Однак, такого політичного підприємництва знизу та згори виявилось недостатньо для того, аби зсунути преференції держав в бік глибшої інтеграції. В 2010 році Комісія вперше явно погодилася, аби держави-учасниці використовували технології EUCARIS для обміну інформації щодо прав на управління транспортними засобами. З тих пір законодавство ЄС офіційно посилається на EUCARIS як на переважний механізм співробітництва в обміні інформацією щодо транспортних засобів, а в 2012 році держави-учасниці визначили EUCARIS як офіційну платформу для полегшення транскордонного обміну інформацією щодо дорожніх аварій [10]. Це юридично посилало EUCARIS як інструмент ЄС.

Незважаючи на зростаючу кількість членів на практиці, більшість сторін продовжували користуватися EUCARIS на підставі власного законодавства, а не законодавства ЄС [11]. В результаті цього, діяльність EUCARIS продовжують супроводжувати тривалі процедури повсякденного співробітництва, що зумовлює потребу в інтенсифікації та спрощенні співробітництва. Так в 2012 році Комісія запропонувала регламент, що спрощував передачу автомобілів, зареєстрованих в інших державах-учасницях, всередині європейського ринку. Якщо б відповідний регламент був ухвалений, він би змінив Договір про EUCARIS більш сумісним з іншим законодавством ЄС в якості єдиної правової бази для інформаційного обміну [12]. Однак, держави-учасниці ЄС так і не змогли домовитися щодо його правової бази. Таким чином, суттєвий крок в бік централізації та інтеграції зазнав невдачі на політичному рівні, незважаючи на тиск політичних підприємців з внутрішньодержавного та міжнародного рівнів. Через це Комісія формально відкликала свою пропозицію в липні 2018 року.

На фоні провалу проекту регламенту та постійно зростаючої взаємозалежності,

не дивно, що держави-учасниці EUCARIS запустили альтернативну інтеграційну ініціативу в 2017 році, оскільки Договір про EUCARIS потребував оновлення для того, аби відповідати обставинам. Зокрема, кримінальні ринки в даній сфері ставали все більш пов'язаними та все більше перетиналися з іншими формами злочинів, що зумовлювало зростаючу взаємозалежність в боротьбі зі злочинами, пов'язаними з автомобілями. Зміна природи та зростання обсягів транснаціональної злочинності викликали практичну потребу в посиленні структур кооперації з метою досягнення швидких оперативних результатів.

Хоча EUCARIS почався як переважно технічна платформа в сфері транспорту та дорожнього руху, а не як питання політики правосуддя та внутрішніх справ, зростаюча внутрішня взаємозалежність та наростаюча політична адвокація на рівні ЄС спричинили поглиблення вертикальної інтеграції. Зростаюча роль ЄС, а особливо Комісії, ставала все більш важливою у визначенні преференцій держав-учасниць щодо EUCARIS. Вже в 2012 році держави-учасниці підкреслювали важливість належного використання існуючих баз даних та потребу в посиленні нагляду Комісії при застосуванні існуючих правових інструментів ЄС [13]. Повноцінне застосування EUCARIS потребувало змін в пов'язаних правових інструментах, таких як Прюмське рішення Ради для того, аби поліцейські організації могли повноцінно користуватися інформацією, пов'язаною з автомобілями, на рівні ЄС. Це виглядає питанням політичної волі та змін в законодавстві. Наднаціональне політичне підприємництво в цій сфері могло б відіграти суттєву роль в розвитку EUCARIS.

**Висновки.** Поява EUCARIS стала новим кроком в розвитку міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Від загальних питань, що розглядалися в рамках такого співробітництва на ранньому етапі в 1970-х та 1980-х роках, вона перейшла до конкретного технічного співробітництва в боротьбі з цілою групою злочинів, пов'язаних з викраденням автомобілів. На відміну від Європолу, чий мандат в цей період був вкрай вузьким та обмежувався питаннями інформаційного обміну, система EUCARIS дозволяла здійснювати конкретні формати співробітництва. Поява цієї системи стала відповіддю на практичні виклики, з якими стикалися поліцейські органи країн Європи, а її розвиток на рівні багатосторонніх угод демонструє неготовність ЄС в цілому розвивати конкретні

та тісні формати міжнародного поліцейського співробітництва в цей період. Як наслідок, система EUCARIS виникла та функціонувала як прояв міждержавних відносин в Європі, а не як система ЄС, а подальші спроби її інституціоналізації стали відповіддю ЄС на цей виклик.

### Список використаних джерел

1. Dijkstra I. EUCARIS: The Basics, 2022. URL: <https://uvarbox.eu/wp-content/uploads/2022/10/7.-20221018-EUCARIS-Basics-UVAR-Exchange-Workshop-Brussels-v0.1.pdf> (дата звернення: 03.09.2024).
2. The Origins of EUCARIS. URL: <https://www.eucaris.net/general-information/origin> (дата звернення: 03.09.2024).
3. Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_242#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242#Text) (дата звернення: 04.08.2024).
4. Treaty concerning a European Vehicle and Driving Licence Information System (EUCARIS), 2000. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cb5d5e5274a2f304ef9d0/7064.pdf> (дата звернення: 04.09.2024).
5. 2004/919/EC: Council Decision of 22 December 2004 on tackling vehicle crime with cross-border implications. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004D0919> (дата звернення: 04.09.2024).
6. Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/615/oj> (дата звернення: 04.09.2024).
7. Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/616/oj> (дата звернення: 04.09.2024).
8. Initiative of the Federal Republic of Germany with a view to the adoption of a Council Decision 2007/.../JHA of ... on the implementation of Decision 2007/.../JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime (2007/C 267/06). URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:267:0004:0008:EN:PDF> (дата звернення: 05.09.2024).
9. Directive 2011/82/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 facilitating the cross-border exchange of information on road safety related traffic offences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0082> (дата звернення: 05.09.2024).
10. Association of European Vehicle and Driver Registration Authorities. EUCARIS General Assembly, 2017. URL: <https://www.ereg-association.eu/news-items/eucaris-general-assembly> (дата звернення: 05.09.2024).
11. <https://www.ereg-association.eu/news-items/eucaris-general-assembly> (дата звернення: 05.09.2024).
12. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council simplifying the transfer of motor vehicles registered in another Member State within the Single Market. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012PC0164> (дата звернення: 05.09.2024).
13. Commission Staff Working Document (SWD/2012/0081 final)—Accompanying the document & Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on simplifying the transfer of motor vehicles registered in another Member State within the Single Market. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012SC0081> (дата звернення: 06.09.2024).

### **Biriukov R. M. EUCARIS as a system of international police cooperation in Europe**

*The article examines the process of formation and operation of the EUCARIS (European Car and Driving License Information System) system as a unit of international police cooperation in Europe. The path of development of this system from an informal working agreement to an information division of the European Union is studied. The prerequisites for the formation of EUCARIS are investigated, which were the increase in the level of crime related to car theft, as well as the formation of the EU as a zone without borders, which allowed the easy movement of stolen vehicles between countries, in particular with the aim of facilitating other criminal activities, such as trafficking drugs and terrorism. It is emphasized that the formation of EUCARIS was a response to the emerging trend towards «laundering» of stolen cars.*

*The formation of EUCARIS as a pilot project of individual states, which led to the formation of informal cooperation in the development of the system of information exchange between national databases, is studied. It is established that the informality of the system was caused by the lack of legal and institutional opportunities for the formation of a formalized institution at the EU level, which led to the formation of EUCARIS in the format of an intergovernmental agreement. It turns out that in*

*the future, the relationship of the system with police cooperation within the EU was strengthened by a number of decisions of the Council of the EU, which defined EUCARIS as a key link of information exchange between the participating states.*

*The evolution of the EUCARIS system, which led to its designation as the official information system of the EU, is traced. EU legislation referring to EUCARIS as the main mechanism for the exchange of information on vehicles, particularly in a cross-border context, is examined. Alternatives to EUCARIS that emerged after 2017 are considered in light of the changing nature and growth of cross-border carjacking crime, which has created a practical need to strengthen cooperation structures. It is concluded that the EUCARIS system has become one of the most successful examples of vertical integration in the field of international police cooperation in Europe.*

**Key words:** *international police cooperation, police integration in Europe, EUCARIS, fight against car theft, international crime.*