

Правова природа Європейської служби зовнішньої діяльності

УДК 341.17



О.І. ДАВИДЕНКО

старший викладач

(Академія адвокатури України)

(Науковий керівник доцент Л.Г. Фалалєєва)

У статті проаналізовано особливості правової природи Європейської служби зовнішньої діяльності, що є sui generis функціонально автономним органом ЄС, наділеним юридичними повноваженнями, необхідними для реалізації її функцій та завдань.

Ключові слова: *право зовнішніх зносин ЄС, зовнішня діяльність ЄС, Європейська служба зовнішньої діяльності, Верховний представник ЄС із закордонних справ та безпекової політики, Лісабонський договір 2007 р.*



LEGAL NATURE OF THE EUROPEAN
EXTERNAL ACTION SERVICE

Davydenko O.

Received: 15 April 2014.

За роки існування ЄС розвинув систему узгоджених правил та практик міжурядового та міжінституційного співробітництва, спрямованих на акумулювання ресурсів для реалізації спільних цілей, визначених в установчих договорах. Через складну організаційну структуру ЄС, його інституції так само важливі для політичної інтеграції, як вони колись були важливі для економічної інтеграції в межах «першої опори». Зрештою, процес інституціоналізації зовнішньої політики ЄС призвів до появи надзвичайно складного, але дієвого механізму – «інституційно фрагментованої, але функціонально єдиної системи прийняття політичних рішень з чіткою зовнішньою політикою, що становить собою щось більше ніж суму зовнішніх політик держав-членів» [10, 728]. Зовнішня діяльність ЄС завжди характеризувалася великою кількістю акторів, що ускладнювало ведення спільної, узгодженої та скоординованої політики. Саме тому найбільш важливою частиною змін, запроваджених Лісабонським договором 2007 р., є інституційна реформа, яка позначилася не лише на кількості інституцій ЄС та їх повноваженнях, а й на способі їх формування і внутрішній організації.

Поштовхом до окресленого реформування правових засад реалізації зовнішньої діяльності ЄС стало розуміння того, що подальший розвиток інтеграції у цій сфері неможливий без належного

інституційно-правового забезпечення, яке б надало змогу ЄС здійснювати взаємоузгоджену зовнішню політику, здатну забезпечити йому ключові позиції у сучасній системі міжнародних відносин. Утвердження ЄС як потужного міжнародного зовнішньополітичного та безпекового актора можливе шляхом досягнення узгодженості комунітарної та міжурядової складових зовнішньої діяльності ЄС, злагодженого функціонування його організаційно-правового механізму, узгодженості зовнішньої політики ЄС та його держав-членів, а також зовнішніх політик держав-членів між собою. Відтак, головною метою реформ у сфері зовнішньої діяльності ЄС, запроваджених Лісабонського договором 2007 р. є досягнення більшої узгодженості між комунітарними та міжурядовими елементами зовнішньої діяльності. Одним з ключових елементів нового організаційно-правового механізму формування та реалізації зовнішньої політики ЄС, окрім Верховного представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики (далі – Верховний представник ЄС із ЗСБП), є Європейська служба зовнішньої діяльності (далі – ЄСЗД), що покликана сприяти реалізації ним своїх повноважень.

Правова природа ЄСЗД є предметом дослідження переважно іноземних вчених, серед яких Р.А. Уссел, С. Блокманс, Б. Ван Вурен, П. Кутракос, Л. Еркеленс, К. Хілліон, М. Лефевр. Аналіз правової природи ЄСЗД дає змогу встановити пануючі тенденції розвитку організаційно-правових засад ЄС у сфері зовнішньої діяльності. Водночас у вітчизняній науці окреслена тематика залишається недостатньо дослідженою, попри її актуальність з огляду на особливу роль ЄСЗД

у реалізації Європейської політики сусідства, Східного партнерства та імплементацію положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

До набуття чинності Лісабонським договором 2007 р. зовнішньополітичний апарат ЄС уже існував у формі Генерального директорату із зовнішніх відносин (DG RELEX) у структурі Європейської Комісії, але прагнення держав-членів зберегти міжурядовий спосіб прийняття рішень у сфері ЗСБП призвело до появи спеціально створеної ЄСЗД, замість посилення зовнішньополітичних повноважень Європейської Комісії. Правовою основою створення ЄСЗД є стаття 27 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) у редакції Лісабонського договору 2007 р., яка не містить чітких положень щодо складу та повноважень ЄСЗД, однак передбачає процедуру її заснування. Зокрема, у статті 27 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р. вказано, що ЄСЗД має співпрацювати з дипломатичними службами держав-членів, проте не передбачено механізму цієї співпраці. В установчих договорах ЄС також відсутні конкретні вказівки на те, які саме підрозділи Європейської Комісії та Генерального секретаріату Ради ЄС мають бути включені до структури ЄСЗД. Відтак, структура, функції та повноваження ЄСЗД мали бути встановлені рішенням Ради ЄС, яка діє за пропозицією Верховного представника із ЗСБП після проведення консультацій з Європейським Парламентом та отримання згоди Європейської Комісії. На перший погляд, процес створення ЄСЗД не мав викликати жодних серйозних складностей, оскільки його сутність мала б полягати суто у конструюванні бюрократичного

апарату, покликаного сприяти реалізації Верховним представником ЄС із ЗСБП його повноважень [7, 17]. Втім, на практиці процес створення ЄСЗД виявився складним, тривалим, сповненим міжінституційного суперництва та жорстких дискусій між державами-членами. Така увага до органу навіть не наділеного експліцитно статусом юридичної особи, пояснюється необхідністю вбудови ЄСЗД у новий інституційний механізм зовнішньої діяльності ЄС, що зачіпає національні інтереси держав-членів, а також характеризується великою кількістю політичних акторів.

Процес створення ЄСЗД призвів до гострих дискусій не лише між інституціями ЄС, а й між його державами-членами. Основною проблемою для Великобританії, Франції й Німеччини став баланс їхніх інтересів між посиленням дипломатичної ролі ЄС та збереженням незалежності власних дипломатичних служб. Зазначені держави-члени сприяли прийняттю рішення, яке б надіяло Верховного представника ЄС із ЗСБП та ЄСЗД відповідними функціями і повноваженнями, обмежуючи одночасно їх незалежність шляхом підпорядкування ЄСЗД Раді ЄС, а також лобіювали призначення своїх громадян на ключові посади у новоствореному органі. У Резолюції Сенату Франції щодо ЄСЗД наголошувалося на тому, що ЄСЗД має бути *sui generis* органом ЄС, окремим від Європейської Комісії та Ради ЄС [6, 404–406]. Мандат ЄСЗД, на думку Сенату Франції, мав би бути якомога ширшим і включати розширення, Європейську політику сусідства та співробітництво у сфері розвитку. ЄСЗД мала б отримати ключову роль у формуванні стратегічних напрямів зовнішніх

фінансових інструментів ЄС. Структури Спільної зовнішньої та безпекової політики (далі – СЗБП) та кризового врегулювання мало б бути включено до апарату ЄСЗД, однак вони мали б бути підпорядковані безпосередньо Верховному представнику ЄС із ЗСБП, що забезпечило б їхню управлінську автономію. У тексті вказаної Резолюції також наголошувалося на необхідності забезпечення відповідальності ЄСЗД не лише перед Європейським Парламентом а й перед національними парламентами держав-членів ЄС. Менш впливові держави-члени теж висловлювали своє бачення функцій і повноважень ЄСЗД та критичне ставлення до домінування Великобританії, Франції й Німеччини при її створенні. Очолювані державами Вишеградської групи, решта держав-членів ЄС не намагалися блокувати процес заснування ЄСЗД, але вимагали справедливого представництва усіх держав-членів у її складі, аби уникнути узурпації дипломатії ЄС його найпотужнішими членами. Позиція держав-членів має значний вплив на формування моделі взаємодії у рамках СЗБП, яка забезпечує координацію їх зовнішніх політик, з інтегрованими комунітарною зовнішньою діяльністю ЄС, що провадиться відповідно до права ЄС.

Стаття 27 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р., що є правовою підставою на рівні первинного права ЄС для створення ЄСЗД, розміщена у Розділі 5 ДЄС, і отже Рішення Ради ЄС про заснування ЄСЗД 2010/427/EU від 26 липня 2010 р. (далі – Рішення Ради ЄС 2010 р.) формально є актом у сфері СЗБП. Однак зміст Рішення, практика його застосування та тлумачення Судом ЄС дають змогу стверджувати, що воно має

значно вагоміший вплив на організаційно-правовий механізм ЄС, аніж звичайні акти у сфері СЗБП. В ухвалі по справі Case T-395/11Elti d.o.o. v. Delegation of the European Union to Montenegro від 4 червня 2012 р. Суд ЄС встановив, що його юрисдикція поширюється на Рішення Ради ЄС 2010 р. Прикметно, що в рішенні від 12 липня 2012 р. у справі C-130/10 European Parliament v Council, Суд ЄС зазначив: «компетенція ЄС у сфері СЗБП охоплює всі сфери зовнішньої політики та питання, що стосуються його безпеки», положення Рішення Ради ЄС 2010 р., в принципі, не можуть впливати на «процедури та обсяг повноважень інституцій, визначені в установчих договорах» [3]. Рішення Суду ЄС у справі C-91/05 Commission v. Council «ECOWAS» є важливим з огляду на вищевикладене, оскільки воно дозволяє ЄСЗД, спираючись на принцип узгодженості зовнішньої діяльності ЄС, успішно реалізовувати свої повноваження. *По-перше*, у випадку якщо акти ЄСЗД не мають загальнообов'язкового характеру, то питання про порушення «принципу не проникнення», визначеного статтею 40 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р. взагалі не постає [9, 564–565]. Таким чином, ЄСЗД може відігравати значну роль у сферах, що не належать до СЗБП, при цьому не порушуючи клаузули непроникнення. *По-друге* рішення Суду ЄС у справі ECOWAS не забороняє ЄСЗД приймати юридично обов'язкові рішення, що не мають на меті імплементацію положень установчих договорів ЄС, а узагальнюють практичні напрацювання спрямовані на підвищення узгодженості зовнішньої діяльності ЄС та не зачіпають існуючий розподіл компетенцій між інституціями ЄС.

У статті 1 Рішення Ради ЄС 2010 р. вказано, що остання є функціонально автономним органом ЄС, підпорядкованим Верховному представнику із СЗБП та окремим від Європейської Комісії та Генерального секретаріату Ради ЄС. Терміни «функціонально автономний» та «окремий» вказують на те, що здійснюючи підтримку Верховного представника ЄС із СЗБП, ЄСЗД має отримувати вказівки лише від нього, а не від Ради ЄС чи Європейської Комісії [1, 20]. Втім, організаційна автономія ЄСЗД обмежена наступними чинниками: у кадровій та фінансовій сфері ЄСЗД підпорядкована особливому правовому регулюванню у цих сферах; вона відповідає перед Європейським Парламентом; ЄСЗД підпорядкована Верховному представнику ЄС із СЗБП. Крім того, дія Внутрішнього регламенту Європейської Комісії розповсюджується на ЄСЗД, коли вона веде переговори стосовно укладення угод, що водночас охоплюють СЗБП та інші сфери зовнішньої діяльності ЄС. Відтак, термін «функціонально автономний» можна тлумачити так: ЄСЗД не потребує організаційної підтримки інституцій, органів чи установ ЄС при реалізації нею своїх функцій, тобто, вона є організаційно та операційно самодостатньою. ЄСЗД має власний бюджет та кадровий склад, організований у спосіб, що підкреслює її адміністративну самодостатність, а також логотип, окремий веб-сайт та електронну пошту. За висловлюванням колишнього єврокомісара із зовнішніх відносин Беніті Ферреро-Вальднер ЄСЗД є *sui generis* органом, діяльність якого не обмежується суто комунітарним чи міжурядовим методами, втілюючи новий «власне європейський підхід» [11, 7–8].

У межах структури ЄСЗД відбулося об'єднання різноманітних акторів у сфері зовнішніх відносин, що сприятиме формуванню та реалізації чіткої, узгодженої та підпорядкованої єдиному комплексу політичних цілей зовнішньої політики ЄС. Таким чином, ЄСЗД є своєрідним міжінституційним органом, відповідальним за здійснення координації діяльності інституцій ЄС у сфері зовнішньої діяльності. Зважаючи на те, що ЄСЗД не є допоміжним органом однієї з інституцій ЄС і не має делегованих інституціями повноважень, вона може бути охарактеризована як підготовчий орган та один з органів зовнішнього представництва ЄС [8, 32].

Бельгійський вчений Барт ван Вурен запропонував низку критеріїв для визначення позиції актора у правовому порядку ЄС, застосування яких сприятиме з'ясуванню правової природи ЄСЗД. Запропонований ним перелік включає такі критерії: *по-перше*, наявність/відсутність статусу юридичної особи; *по-друге* належність до котроїсь з інституцій ЄС, чи незалежність від них; *по-третє*, наявність повноважень на ухвалення юридично обов'язкових рішень; *по-четверте*, наявність у актора *locus standi* та наявності у Суду ЄС повноважень на перегляд законності його рішень [1, 12]. На відміну від багатьох органів ЄС, зокрема Європейської оборонної агенції, ЄСЗД експліцитно не наділена статусом юридичної особи. Спільна дія Ради ЄС 2004/551/CFSP від 12 липня 2004 р., якою засновано Європейське оборонне агентство, статтю 6 наділяє останню статусом юридичної особи у обсязі необхідному для реалізації нею завдань та досягнення цілей [5]. У статті 1 Рішення про ЄСЗД вказано лише, що вона має

«правоздатність необхідну для реалізації її завдань та досягнення цілей» [4]. Відмінності між статусом юридичної особи та наявністю правоздатності, не лише відрізняє ЄСЗД від інших органів ЄС, а й має значні наслідки для її правової природи [1, 14]. Правовий статус ЄСЗД нагадує статус ЄС в цілому до набуття чинності Лісабонським договором 2007 р., який хоча й не мав експліцитної міжнародної правосуб'єктності, проте міг укладати міжнародні угоди у рамках СЗБП. Такий статус ЄС, як відомо, був пов'язаний із суперечністю між прагненням держав-членів зберегти свої суверенні повноваження та одночасно сприяти утвердженню ЄС у якості потужного гравця на міжнародній арені. Відсутність у ЄСЗД експліцитного статусу юридичної особи має політичне, а не правове підґрунтя. Окреслений підхід до визначення правового статусу ЄСЗД пов'язаний із небажанням появи органу, який би не був відповідальним перед Європейським Парламентом та міг би змінити комунітарну природу окремих сфер зовнішньої діяльності ЄС.

ЄСЗД не має повноважень на ухвалення індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо третіх сторін, винятком є домовленості ЄСЗД з підрозділами інших органів чи інституцій ЄС. Такі акти потенційно можуть спричинити юридичні наслідки для третіх сторін, у значенні статтею 263 Договору про функціонування ЄС, а отже можуть залучати ЄСЗД до проваджень Суду ЄС. ЄСЗД, як і будь-який інший орган ЄС, може захищати свої прерогативи у Суді ЄС з метою виконання завдань покладених на неї та реалізації відповідних цілей. Звернення ЄСЗД до Суду ЄС ускладнюється з огляду на те, що Верховний представник ЄС із ЗСБП,

який її очолює, структурно пов'язаний з Європейською Комісією та Радою ЄС. Однак не можливо заперечувати можливості виникнення ситуації за якої ЄСЗД та Верховний представник із ЗСБП, з одного боку, а Європейська Комісія, з іншого, не зможуть досягти згоди щодо окремих питань та виникне необхідність у вирішенні цього спору Судом ЄС.

Мандат ЄСЗД включає два виміри: координація зовнішньої діяльності ЄС на рівні стратегічного планування (формування рішень); імплементація ухвалених рішень [2, 141]. Головним завданням ЄСЗД є підтримка Верховного представника ЄС із ЗСБП у реалізації його мандату на здійснення ЗСБП, включаючи Спільну безпекову та оборонну політику, а також забезпеченню узгодженості зовнішньої діяльності ЄС. Верховний представник ЄС із ЗСБП користується підтримкою ЄСЗД, коли він діє як Глава Ради ЄС із закордонних справ, без шкоди для реалізації завдань, які зазвичай виконує Генеральний секретаріат Ради ЄС. До завдань ЄСЗД також належить сприяння Верховному представнику із ЗСБП, коли він діє як віце-президент Європейської Комісії, в реалізації його повноважень у сфері зовнішніх зносин у рамках Європейської Комісії та координації

інших аспектів зовнішньої діяльності ЄС. Важливо розрізнити правовий статус та політичну роль ЄСЗД, яка формально не наділена повноваженнями на ухвалення юридично обов'язкових інструментів. Фактично, мандат ЄСЗД обмежений компетенціями інституцій та органів, яким вона зобов'язана надавати підтримку.

ЄСЗД є *sui generis* функціонально автономним органом ЄС, що підпорядковується Верховному представнику ЄС із ЗСБП, окремим від Європейської Комісії та Генерального Секретаріату Ради ЄС, який наділено юридичними повноваженнями, необхідними для реалізації її завдань та досягнення визначених цілей. Правова природа ЄСЗД обумовила її особливий статус в організаційно-правовому механізмі ЄС, вона в окремих аспектах є подібною до інституцій ЄС, втім, з огляду на причини, здебільшого, політичного характеру, не була наділена цим статусом Лісабонським договором 2007 р. Потенціал ЄСЗД полягає у поступовому її перетворенні на міжінституційний орган, головною метою діяльності якого є досягнення більшої узгодженості зовнішньої діяльності ЄС, а також посилення координації зусиль ЄС та держав-членів при формуванні та реалізації зовнішніх політик ЄС.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Bart van Vooren*. A legal-institutional perspectives on the European External Action Service // *CLEER Working Papers*. – The Hague : *CLEER T.M.C. Asser Institute*, 2010. – No. 7. – 32 p.

2. *Blockmans S., Laatsit M.-L.* The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action? In: *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, ed. by P.J. Cardwell. The Hague, T.M.C. Asser press, 2012.
3. *Case C-130/10 European Parliament v Council* Judgement of 19 July 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступ : <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010CJ0130&lang1=en&type=TXT&ancre=>
4. *Council Decision* of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU). – Official Journal of the European Union. – L 201. – 3.8.2010. – P. 30–40.
5. *Council Joint Action* 2004/551/CFSP of July 2004 on the establishment of the European Defence Agency. Official Journal of the European Union. – L 245, 17.7.2004. – P. 17–28.
6. *Davor J.* National Parliaments and European Constitutionalism: accountability beyond borders. – Utrecht : Utrecht University, 2011. – xii, 487 p.
7. *Erkelens L., Blockmans S.* Setting up the European External Action Service: an institutional act of balance // *CLEER Working Papers*. – The Hague: CLEER, T.M.C. Asser Institute, 2012. – No. 1. – 32 p.
8. *Ever-closer in Brussels – Ever-closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty* / Ed. by Joris Larik, Madalina Moraru // *EUI Working Papers*. Department of Law. – Issue LAW 2011/10. – Florence : EUP, 2011. – 144 p.
9. *Hillion C., Wessel R.A.* Competence Distribution in EU External Relations after ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness // *Common Market Law Review*. – Vol. 46, Iss. 2, 2009. – P. 551–586.
10. *Stetter S.* Cross-pillar politics: functional unity and institutional fragmentation of EU foreign policies / S. Stetter // *Journal of European Public Policy*. – 2001. – Vol. 11, issue 4. – P. 720–739.
11. *Summary of a joint debate* on the EEAS, held in Strasbourg on 21 October 2009. Council of the EU 15199/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015133%202009%20INIT>
12. *Wouters J., Duquet S.* The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: new horizons?. – Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper. – No. 62, May 2011.

Стаття надійшла до редакції: 15.04.2014.

Рекомендовано кафедрою прав людини,
міжнародного та європейського права

LEGAL NATURE OF THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE

Davydenko O.

Abstract: The article analyzes the main features of the legal nature of the European External Action Service, which is the EU's sui generis functionally autonomous body with the legal capacity necessary to perform its tasks and attain its objectives

Keywords: EU External Relations Law, EU external action, European External Action Service, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the Treaty of Lisbon 2007.



ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЕВРОПЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ ВНЕШНЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Давыденко А.

Резюме: В статье проанализированы особенности правовой природы Европейской службы внешней деятельности, являющейся sui generis функционально автономным органом ЕС, наделенным юридическими полномочиями, необходимыми для реализации возложенных на нее функций.

Ключевые слова: право внешних сношений ЕС, внешняя деятельность ЕС, Европейская служба внешней деятельности, Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, Лиссабонский договор 2007 г.