

Гріненко О.О.*

МІСІЇ AD HOC В СУЧАСНОМУ ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація: стаття присвячена дослідженню місій *ad hoc* як форми міжнародного представництва в праві зовнішніх зносин Європейського Союзу.

Ключові слова: Місії *ad hoc*, спеціальні місії, спеціальні представники, спеціальні посланці.

Аннотация: статья посвящена исследованию миссий *ad hoc* как формы международного представительства в праве внешних сношений Европейского Союза.

Ключевые слова: Миссии *ad hoc*, специальные миссии, специальные представители, специальные посланники.

The summary: article is devoted to research of missions *ad hoc* as forms of the international representation in the Law of external relations of the European Union.

Keywords: Missions *ad hoc*, the special missions, the special representatives, special envoys.

Міжнародному праву відома така форма міждержавних стосунків, у формі представництва спеціальних місій, як тимчасове представництво держави, яке спрямовано однією державою до іншої за згодою останньої для вирішення спеціальних питань або для виконання спеціального завдання. В дипломатії ці місії вже традиційно називаються дипломатією *ad hoc*.

Що стосується використання такої форми дипломатії ЄС, то в практиці своїх зовнішніх зносин Європейський Союз доволі активно використовує місії *ad hoc* (спеціальні місії). Ми маємо на увазі згаданих в установчих договорах Союзу спеціальних представників, що діють на підґрунті ст. 33 ДЄС та здійснення оперативних дій, які спираються на цивільні і військові заходи (миротворчі і гуманітарні місії Союзу) за ст. 42-43 ДЄС та не консолідовані в установчих договорах надзвичайно короткотермінові місії.

Як вже вказувалося, Союз не є стороною жодної з універсальних конвенцій права зовнішніх зносин, в тому числі і тієї, що має регулювати функціонування місій *ad hoc* – Віденської конвенції 1969 р. «Про спеціальні місії». Проте в своїй практиці Союз іноді посилається і на цю Конвенцію, особливо з країнами, що її ратифікували [1]. Цікаво, що Конвенція 1969 р. закріпила звичаєву норму щодо необов'язковості існування дипломатичних відносин для відрядження чи прийняття спеціальної місії (ст. 7), а це характерно саме для Європейського Союзу, який юридично дипломатичних відносин як таких не підтримує. Ще одним важливим для нас моментом, у Конвенції 1969 р. є визначення того, що є спеціальна місія, як вже зазначалося вище, – тимчасова місія, що за своїм характером представляє державу і направляється однією державою в іншу за згодою останньої для

* кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДЧ Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

розгляду з нею певних питань або для виконання щодо неї певного завдання. При цьому делегації, що беруть участь у роботі багатосторонніх конференцій або органів міжнародних організацій, спеціальними місіями не вважаються (ст. 1).

Таке визначення, на нашу думку, *mutatis mutandis* може використовуватися і щодо Європейського Союзу. Виглядати воно буде наступним чином: місія *ad hoc* Союзу це тимчасова місія, що за своїм характером представляє Європейській Союз та його членів, в третіх державах чи міжнародних організаціях за їх згоди або санкції РБ ООН, для розгляду з ними певних питань або для виконання щодо них певного завдання.

В установчих договорах Європейського Союзу поняття «спеціальні представники» (The Special Representatives of the EU) було введено Амстердамським договором з метою вирішення ряду структурних проблем європейської дипломатії. Проте Амстердамський договір лише поставив на правову основу практику, початок якої було встановлено з самим створенням Європейського Союзу коли до воюючої Югославії направлялися представники Співтовариств/Союзу [2]. Суть цього явища полягала в призначенні Союзом спеціальних чиновників, що мали діяти в різних неспокійних регіонах і країнах, грати активну роль в зусиллях з укріплення миру, стабільності і верховенства права. Спеціальні представники концентрують свою діяльність на розробці і здійсненні політики ЄС в регіоні своєї діяльності, надаючи при цьому оперативну інформацію компетентним органам Союзу. Перші спеціальні представники (тоді спеціальні посланці ЄС (Special Envoys)) були призначені Радою у 1996 р. – А. Айєло для району африканських Великих озер [3] та М. Анхель Моратінос для мирного процесу на Близькому Сході [4]. Існування такої посади тодішніми установчими договорами не передбачалося, і основою для їх призначення і функціонування визначалися ст. 3.J та 11.J ДЄС (Маастріхт) щодо прийняття спільних дій Радою, а також висновок Європейської Ради та спільна дія Ради. Характерно, що персонал для них мав надаватися виключно державою-членом або Комісією [5]. Кількість цього персоналу була незначна 4-6 осіб [6]. Така дещо неоднозначна правова база під діяльністю спеціальних посланців викликала запитання навіть в депутатів Європейського Парламенту, та сприяла консолідації його повноважень в редакції ДЄС Амстердамським договором.

Певним кроком на шляху еволюції ролі спеціальних посланців стала діяльність Спеціального посланця Союзу в м. Мостар. За своїм функціональним призначенням ця особа фактично виконувала функції миротворчої місії на стадії постконфліктного врегулювання – стабілізація і зміцнення нещодавно обраної спільної адміністрації м. Мостара, забезпечення свободи пересування, повернення до їх будинків у Мостарі біженців і переміщених осіб, захист прав людини, консолідація об'єднаної і ефективної правоохоронної системи [7]. А іншою міжнародно-правовою основою для його діяльності (окрім спільно дії Ради) була міжнародна міждержавна угода [8].

Амстердамський договір визначив в загальних рисах процедуру призначення спеціальних представників Європейського Союзу, що збереглася і дотепер: «Рада, коли це необхідно, може призначити спеціального представника з мандатом стосовно специфічних проблем політики» (ст. 18 п. 5 ДЄС, Амстердам/Ніцца). Зараз ця норма видозмінена з урахуванням повноважень Верховного представника Союзу: «Рада за пропозицією Верховного представника Союзу з закордонних справ і політики безпеки може призначити спеціального представника, якого вона наділяє мандатом відносно окремих політичних питань. Спеціальний представник здійснює свій мандат під керівництвом Верховного представника» (ст. 33 ДЄС, Лісабон). При цьому в регламенті парламенту – «Правилах процедури Європейського Парламенту» передбачається не передбачене установчими до-

говорами доручення до процедури призначення спеціального представника Європейського Парламенту. Зокрема голова Парламенту має запросити Раду (точніше її представників) до Парламенту надати відповіді щодо мандату, цілей і іншого, що стосується задач і ролі, яку буде виконувати Спеціальний представник. Після призначення, але до вступу на посаду спеціального представника, ця особа може бути запрошена до парламентського комітету, з метою відповіді на поставлені питання. Протягом трьох місяців після заслуховування може запропонувати рекомендацію за його наслідками (правило 93 п. 1-3) [9]. Ще однією новацією стало залучення спеціальних представників через Верховного представника до діяльності з інформування Європейського парламенту (ст. 36 ДЄС). За регламентом можливі кілька її різновидів. По-перше, регулярне інформування спеціальним представником Парламенту про практичне виконання своєї діяльності (правило 93 п. 4). Форма такого інформування прямо не встановлена – може бути як особистою і усною або без особистою і письмовою чи в іншій формі. По-друге, це особисте запрошення спеціального представника Парламентом або його відповідним комітетом (правило 93 п. 5). Повністю незмінним в призначенні спеціального представника за Амстердамським, Ніццьким та Лісабонським договорами є застосування Радою процедури голосування кваліфікованою більшістю (ст. 23 п. 2 ДЄС, Ніцца; ст. 31 п. 2 ДЄС, Лісабон).

Кількість спеціальних представників в Європейському Союзі не є сталою, і залежить від конкретної ситуації в світі. Так в 2001 р. їх було 6 (по Близькому Сходу, по району Великих озер в Африці, по координації дії Пакту про стабільність у Південно-Східній Європі, по колишній югославській республіці Македонії, по Боснії і Герцеговині, по Афганістану)[10], у 2009 р. – 12 (по Афганістану та Пакистану, по району Великих озер в Африці, по Африканському союзу, по Боснії і Герцеговині, по Центральній Азії, по Косово, по колишній югославській республіці Македонії, по Близькому Сходу, по Молдові, по Південному Кавказу, по кризі в Грузії та по Судану)[11]. Характерною відмінністю спеціальних представників Союзу від спеціальних представників інших міжнародних організацій, є те що вони призначаються виключно за географічним принципом, а не щодо вирішення проблем, що не мають чітко виражених географічних обрисів, як в ООН чи ОБСЄ: міграції, СНІД, глобальне потепління і т.п.

Деякі зі спеціальних представників постійно знаходяться в регіоні своєї діяльності, інші працюють в Брюсселі, здійснюючи регулярні візити до регіону. Фінансування цієї діяльності здійснюється з бюджету Союзу, окремим рядком в розділі про СЗППБ. В своїй діяльності спеціальні представники використовують групу політичних радників. Наприклад, радники спеціального представника по Молдові працюють в Брюсселі, Києві, Кишиневі та Одесі. Держави-члени можуть делегувати співробітників на контрактній основі для спеціальних представників.

Як і інші рішення в сфері СЗППБ, рішення Ради з призначення спеціальних представників оформлюються в формі спільних дій (joint actions) [12]. Безпосередньо з державами перебування питання діяльності спеціальних представників може оформлюються усною домовленістю чи письмовою угодою. Це можуть бути як спеціальні угоди про статус спеціальних представників Європейського Союзу чи взагалі Європейського Союзу, так і відповідні норми можуть міститися у рамковій угоді між відповідною державою і Європейським Союзом. Це перекликається з нормою Конвенції 1969 р. щодо визначення функцій спеціальної місії за взаємної згоди між державою, що посилає, і державою, що приймає (ст. 3).

Таким чином питання діяльності спеціальних представників Європейського Союзу регулюються як актами міжнародного права так і європейського права. В цих документах

визначаються найважливіші питання діяльності спеціальних представників, їх привілеї та імунітети, мандат місії, термін діяльності тощо.

Термін діяльності спеціальних представників є обмеженим, як це вказується зокрема в спільних діях. Проте в разі потреби повноваження спеціального представника можуть пролонгуватися, або одна особа може бути замінена іншою на тому самому посту. Повноваження більшості з нині діючих спеціальних представників закінчується в лютому 2010 року.

Цікава відмінність між Конвенцією 1969 р. «Про спеціальні місії» та практикою спеціальних представників Європейського Союзу спостерігається в сфері привілеїв і імунітетів. За Конвенцією спеціальні місії мають обмежені імунітети щодо статусу приміщень – спеціальні місії не мають абсолютної недоторканності приміщень, влада країни перебування має доступ до таких приміщень в разі пожежі чи стихійного лиха (п. 1 ст. 25). Імунітети спеціальних представників Європейського Союзу та їх місії за двосторонніми угодами аналогічні привілеям дипломатичних представництв, тобто не мають згаданого вище обмеження, наприклад в угоді між Союзом та Грузією.

Тому привілеї і імунітети місії спеціальних представників Європейського Союзу аналогічні дипломатичним, в сенсі Віденської конвенції «Про дипломатичні зносини» 1961 р. і включають фіскальні привілеї, митні імунітети, недоторканність архівів і документації, свободу пересування для виконання функцій місії, свободу зносин із владою приймаючої держави та своєю владою, тощо.

Як ми вже згадували, кожен спеціальний представник підзвітний Верховному представникові. Така норма відображає накреслені Лісабонським договором орієнтири щодо концентрації оперативного регулювання питань СЗПБ під керівництвом Верховного представника.

Іншою сферою застосування місій *ad hoc* Європейського Союзу є перераховані в ст. 43 ДЄС (Лісабон) види миротворчої діяльності Союзу (за текстом - місії). Ця стаття відноситься до відділу «Спільна політика безпеки і оборони» (СПБО), який структурно відноситься до розділу СЗППБ у ДЄС, проте має певні особливості регулювання. Вперше можливість участі Союзу безпосередньо в миротворчій діяльності у установчих договорах була передбачена в Амстердамському та Ніццькому договорах. Останній передбачав такі її різновиди: гуманітарні та рятувальні завдання, миротворчі завдання та завдання збройних сил з урегулювання кризових ситуацій, зокрема миротворчі (п. 2 ст. 17 ДЄС, Ніцца). На практиці, до набуття чинності Лісабонським договором вони поділялися на військові, поліційні, спостереження встановленню правопорядку і моніторингові, дві останні часто переходять у поліційні.

Зараз цей перелік розширено: спільні операції з роззброєння; гуманітарні місії і місії з евакуації; місії, пов'язані з наданням порад і сприяння у військовій сфері; місії з запобігання конфліктам і підтримці миру; місії бойових підрозділів з врегулювання криз, в тому числі місії з відновлення миру і стабілізаційні операції після закінчення конфліктів (п. 1 ст. 43 ДЄС, Лісабон).

Як встановлено Лісабонським договором, рішення в формі спільних дій (*joint actions*) про проведення місій одногосно має прийняти Рада за пропозицією Верховного представника або за ініціативою держави-члена. Також за пропозицією Верховного представника, можливо разом з Комісією, можуть бути задіяні національні засоби та інструменти Союзу (п. 4 ст. 42; п. 2 ст. 43 ДЄС). Рада одноосібно може доручити реалізацію місії групі держав-членів, проте не державі-члену одноосібно (п. 5 ст. 42 ДЄС). Після отримання такого доручення держави-члени за участі Верховного представника домовляються між

собою про управління процесом реалізації місії. В процесі реалізації місії держави-члени регулярно інформують Раду про її хід (ст. 44 ДЄС). В разі, якщо місія, яку проводять держави-члени викликає значні наслідки або вимагає зміни мети, меж або умов, то вони заради цього звертаються до Ради (п. 2 ст. 44 ДЄС). Крім того за ст. 28 ДЄС намагаються знайти баланс між Європейським Союзом та групами держав-членів, що фактично можуть реалізовувати місії Союзу. В наслідок цього може скластися ситуація, що держави-члени можуть отримувати від «коаліції зацікавлених держав» лише інформацію, через Раду.

Тобто за ДЄС місію може проводити як Європейський Союз так і за його дорученням група держав-членів. Характерно, що Лісабонський договір передбачив можливість проведення миротворчих місій поза територіями його держав-членів (п. 1 ст. 42 ДЄС). Симптоматично при цьому, що Європейський Союз зобов'язується діяти згідно з Статутом ООН, проте прямо не каже про повноваження Ради Безпеки ООН з цього приводу. В цьому Європейський Союз не є першим, раніше подібні ж права для себе передбачило НАТО, проте не внісши такі зміни в свій установчий документ – Північноатлантичну угоду 1949 р., а лише в Стратегічній концепції 1999 р., яка є актом «м'якого права».

Ієрархічна структура поліцейських і військових місій Європейського Союзу зазвичай є наступною. Поліцейська та моніторингова місія: Комітет з питань політики і безпеки Союзу (КПБ) за дорученням Ради здійснює політичний контроль і стратегічне керівництво. Рада може надати право КПБ продовжувати термін діяльності керівника місії за пропозицією Верховного представника. Верховний представник дає вказівки керівнику місії через спеціального представника Союзу в регіоні. Керівник місії здійснює щоденне керівництво. Керівник місії звітує перед Верховним представником через спеціального представника Союзу. Військова місія: За рішення Ради КПБ здійснює політичний контроль і стратегічне керівництво за військовою координацією дій Союзу. Право надавати поради Раді в військовій координації дій Союзу має Верховний представник. Військовий комітет спостерігає за правильністю координації військової діяльності Союзу, отримує доповіді від командувача операції Союзу. Командувач операції Союзу призначається рішенням Ради та здійснює верховне військове керівництво операцією. Командувач сил Союзу здійснює керівництво безпосередньо на місці проведення операції.

Зняти імунітети надані персоналу місії можуть різні компетентні органи: Верховний представник (і Генеральний секретар) за згоди компетентного органу посилаючої держави або посилаючої інституції Союзу, якщо ці імунітети можуть завадити процесу судочинства, причому це зняття не повинно завдати шкоди інтересам Європейського Союзу; посилаюча держава чи відповідна інституція Союзу можуть зняти імунітети від кримінальної юрисдикції, повідомивши відкрито про такі дії; посилаюча держава чи відповідна інституція Союзу можуть зняти імунітети, повідомивши про це в письмовій формі.

Передбачаються певні обов'язки місії та її персоналу. Поважати закони країн перебування настільки, наскільки це сумісно з мандатом їх дій. Мати при собі посвідчення особи, які повинні бути пред'явлені на вимогу органів влади держави перебування. Місія не має надавати притулку особам, що переховуються від правосуддя країн транзитного переміщення. Платити в розумних розмірах за послуги, що надаються персоналу місії приймаючою стороною.

Ми можемо констатувати, що в своїй практичній діяльності Європейський Союз не будучи стороною Віденської конвенції 1969 р. «Про спеціальні місії» запозичив з неї її базисне положення – привілеї та імунітети спеціальної місії і її персоналу повинні відповідати привілеям та імунітетам дипломатичних представництв і їх персоналу за Віденською

конвенцією про дипломатичні зносини 1961 р. Як бачимо з двосторонніх договорів Союзу така норма, як оголошена приймаючою державою когось з персоналу спеціальної місії Союзу *persona non grata* або неприйнятною персоною не передбачається, хоча в Конвенції 1969 р., така норма міститься (ст. 12).

Ще одним аспектом існування спеціальних місій є надзвичайно короткотермінові спеціальні місії – проведення переговорів, підписання документів, участь в урочистих чи жалобних заходах і т.д. В цьому випадку підписання спеціальних угод Європейським Союзом з третіми державами щодо цих спеціальної місії не передбачається. По дипломатичним каналам узгоджується склад місії, а її члени користуються за звичаєм привілеями і імунитетами наданими Віденською конвенцією 1961 р. персоналу дипломатичного представництва. З цього приводу, враховуючи особливий міжнародно-правовий статус Європейського Союзу можливо було б доречно укласти Конвенцію подібну Конвенції про привілеї та імунітети ООН 1946 р., Угоді про привілеї і імунітети Європейського відділу ООН 1946 р.

Специфікою спеціальних місій Союзу є те, що в більшості з них, не рахуючи надзвичайно короткотермінові, згода приймаючої сторони є завжди прямо і письмово висловлена. Така згода зазвичай висловлюється в листі голови приймаючої держави до ЄС. Наприклад лист Президента Грузії М. Саакашвілі від 11 вересня 2008 р. до Ради Європейського Союзу, щодо заснування місії у Грузії або листи Президії Боснії і Герцеговини до ООН та ЄС від 2 та 4 березня 2002 р. При заснуванні спеціальних місій держав така згода може бути виражена в будь-якій, у тому числі в мовчазній формі.

Таким чином можна вказати, що Європейський Союз використовує в своїх зовнішніх зносинах кілька різновидів місій *ad hoc*. В першу чергу це спеціальні представники, по-друге миротворчі місії Союзу і по-третє надзвичайно короткотермінові місії. Всі ці види місій не регулюються Конвенцією 1969 р. «Про спеціальні місії», хоч іноді Союз на неї і посилається. Правовий статус місій *ad hoc* визначається двосторонніми угодами Союзу з державами на території яких проходить діяльність цих місій, та з державами, які надають свої контингенти для спільної з Союзом діяльності. Рішення про їх проведення приймає Рада з залученням Верховного представника. Кожна з цих місій за характером своєї діяльності, мандатом та рівнем привілеїв контингенту є унікальною. Проте їх можна умовно об'єднати в військові місії, спостережні місії, поліційні місії та короткотермінові місії.

Використана література:

1. Наприклад, з Індонезією. Див.: Agreement in the form of an exchange of letters between the European Union and the Government of Indonesia on the tasks, status, privileges and immunities of the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission — AMM) and its personnel on 3 October 2005. - OJ L 273. - 4.10.2006. - P. 9–11.
2. Т.з. «тройки» (*troyki*). Див.: Дипломатия зарубежных государств. Учебное пособие / Под ред. Т.В.Зоной. — М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОС-СПЭН), 2004. - 352 с., С. 316.
3. 96/256/EC: 96/250/CFSP: Joint Action of 25 March 1996 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union, in relation to the nomination of a Special Envoy for the African Great Lakes Region // Official Journal. - L 087. - 04/04/1996. - P. 1-2.

4. 96/676/CFSP: Joint Action of 25 November 1996 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union in relation to the nomination of an EU special envoy for the Middle East peace process // Official Journal. - L 315. - 04/12/1996. - P. 1-2.
5. Art 4 p. 396/256/EC: 96/250/CFSP: Joint Action of 25 March 1996 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union, in relation to the nomination of a Special Envoy for the African Great Lakes Region // Official Journal. - L 087. - 04/04/1996. - P. 1-2.
6. Дані згідно Written Question E-1595/99 by Christoph Konrad (PPE-DE) to the Council. EU special representatives and envoys and special coordinators // Official Journal. - 170 E. - 20/06/2000. - P. 45-46.
7. Art. 2. 96/442/CFSP: Joint Action of 15 July 1996 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union, on the nomination of a Special Envoy of the European Union in the city of Mostar // Official Journal. - L 185. - 24/07/1996. - P. 2-4.
8. Memorandum of Understanding, Geneva on 5 July 1994.
9. Rules of Procedure of the European Parliament 7th parliamentary term - December 2009. - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.
10. Law and Institutions of the European Union. Seventh Edition. K.P.E.Lasok, D.Lasok. - London: «Butterworth», 2001, P. 332.
11. Factsheet on EUSR <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/091203%2520EUSR%2520FACTSHEET%2520December%252009.pdf>.
12. Наприклад: Council Joint Action 2007/805/CFSP of 6 December 2007 appointing a European Union Special Representative to the African Union // OJ L 323. - 8.12.2007. - P. 45.