

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН ЄС – США В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

Аналізуються питання правового регулювання зовнішніх зносин ЄС з основним партнером – США, зокрема у сфері безпеки та оборони.

Ключові слова: безпека, оборона, кризове керування, тероризм.

Анализируются вопросы правового регулирования внешних сношений ЕС с основным партнером – США, в частности в сфере безопасности и обороны.

Ключевые слова: безопасность, оборона, кризисное управление, терроризм.

Cooperation of the European Union in sphere of foreign policy and a security policy with other states is developed enough, nevertheless it is necessary to give separate attention to legal regulation of external relations of EU with the basic partner – the USA, in this case – in safety and defense sphere.

Key words: safety, defense, crisis management, terrorism.

Ще однією галуззю, в якій від початку здійснювалося безпосереднє співробітництво Європейського Союзу з США, є безпека, цивільне і військове кризове планування. Ця галузь певним чином співпадає з відділом 2 глави 2 ДЄС (Лісабон) – Положення про спільну політику безпеки і оборони (СПБО). Цікаво, що в цьому відділі прямо зазначено: «Політика Союзу в значенні цього відділу не зачіпає особливого характеру політики безпеки і оборони деяких держав-членів, вона поважає зобов'язання, що випливають з Північноатлантичного договору для окремих держав-членів, які вважають, що їхня спільна оборона реалізується в рамках Організації Північноатлантичного договору (НАТО), і є сумісною із загальною політикою безпеки і оборони, установлені в цих рамках» (п. 2 ст. 42 ДЄС). В цьому відображено як суперечливий характер самої СПБО, так і значення НАТО для забезпечення безпеки держав-членів Союзу. Дещо нижче про це зазначено: «Зобов'язання і співробітництво в даній області продовжують відповідати зобов'язанням, прийнятим у рамках Організації Північноатлантичного Договору, яка для держав, що входять до її складу, залишається фундаментом їхньої колективної оборони і інстанцією для її здійснення» (п. 7 ст. 42 ДЄС). Нова трансатлантична декларація 1995 р. затвердила «нероздільність трансатлантичної безпеки» під егідою НАТО, як наріжного каменя трансатлантичної безпеки. Це в свою чергу свідчить, про те, що НАТО, засноване на самому принципі трансатлантичної солідарності, і членами якої є більшість держав-членів ЄС залишається основою безпеки Союзу. Причому здійснення цієї безпеки неможливе без США, які несуть абсолютну більшість витрат в НАТО.

ЄС розділяє стурбованість США розповсюдженням зброї масового знищення і тероризмом. Але в своїх документах уникає жорстких формулювань на зразок «осі зла». Навпаки, в документах Євросоюзу йде мова про те, що «найпрактичнішим способом боротьби з часто невизначеними загрозами є вирішення застарілих проблем регіональних конфліктів»¹. Якщо США стоять на позиції «превентивних або профілактичних війн» (preventive war), то для ЄС переважає «превентивне або профілактичне залучення» (preventive engagement)². Тому не дивно, що суттєво погіршилися відносини ЄС з США в 2003 р. після Іракської

війни, в якій держави-члени ЄС в більшості своїй зайняли антивоєнну позицію. За висловом М. Троїцького європейці не прагнуть ізолювати і подавити «небезпечні режими», а пропонують «перевиховати» їх і інтегрувати в міжнародне співтовариство³, як це відноситься зокрема до ядерної програми Північної Кореї⁴.

Одночасно сам Союз намагається відігравати суттєву роль у забезпеченні міжнародного миру, в тому числі беручи участь у миротворчій діяльності. Для цього ЄС створило механізм кризового реагування або «оперативних дій, що спираються на цивільні й військові засоби» (п. 1 ст. 42 ДЄС). Ці дії «можуть сприяти боротьбі з тероризмом, в тому числі шляхом надання підтримки третім країнам у боротьбі з тероризмом на їхній території» (п. 1 ст. 43 ДЄС). Відповідно така боротьба з тероризмом, в тому числі на території третіх країн, вимагатиме значних ресурсів, і навряд чи можливо, що новостворена Європейська оборонна агенція (п. 3 ст. 42, ст. 45 ДЄС) їх матиме. Тому не дивно, що Союз був змушений укласти з НАТО низку угод про використання систем, матеріалів та структур останнього.

В грудні 2002 р. НАТО і Союз оприлюднили спільну декларацію щодо розвитку стратегічного партнерства, а в березні 2003 р. узгодили низку документів з питань врегулювання кризових ситуацій, зокрема, так звані угоди «Берлін-плюс»⁵ щодо використання ресурсів і можливостей НАТО для операцій під керівництвом ЄС, завдяки чому виникли умови для розвитку стратегічного партнерства та координації спільних заходів. НАТО і ЄС уклали угоду, яка має забезпечити послідовність, прозорість та взаємну підтримку в процесі розвитку спільних вимог щодо показників обороноспроможності. У травні 2003 р. відбулося перше засідання Спільної групи з питань обороноспроможності НАТО-ЄС. Її завдання є сприяти посиленню обороноспроможності НАТО, за умов відповідності Плану дій щодо європейської обороноспроможності. В підсумку це має допомогти досягти необхідного вдосконалення обороноспроможності європейських членів НАТО в ключових галузях⁶. Як передбачається, члени партнерства несуть однакову «відповідальність по відношенню до міжнародного порядку»⁷.

Використовуючи ресурси НАТО, Союз провів останнім часом низку миротворчих місій, участь в яких зрештою зголосили брати і США. У березні 2008 р., ЄС і США уклали План дій з кризового керування і запобігання конфліктам⁸, виклавши конкретні кроки до оперативного співробітництва в багатьох областях, з акцентом на запобігання конфліктам і їх запобігання. Крім того тісне співробітництво триває в стабілізаційних зусиллях на Балканах, де відбувається заміна миротворчих місій НАТО на місії ЄС. В світлі цього не дивним стало договірне регулювання участі США в місії ЄС в Косово – EULEX: Угода між ЄС і США про участь США в очоленій Європейським Союзом місії з правопорядку в Косово (EULEX КОСОВО)⁹. Правовою основою укладання угоди стала ст. 24 ДЄС (Ніцца), а угода відповідно укладалася в рамках 2 опори ЄС. Ця угода стала знаковою для США, яка довгий час не бажала укладати «резервні угоди» навіть з ООН, щодо своєї участі в миротворчих операціях. Згідно угоди США взяли на себе обов'язок прийняти на себе положення Спільної дії 2008/124/CFSP, якою Союз засновував місію EULEX в Косово (ст. 1). В той же час ЄС погодився, що США повинні здійснити виняткову юрисдикцію по відношенню до свого персоналу, до ступеня, дозволеного їх власними законами і постановами і без шкоди умовам про статус персоналу (п. 3 ст. 2).

Іншою важливою сферою, де від початку здійснювалося співробітництво США з Союзом, є юстиція і внутрішні справи. Цей сектор раніше підпадав під дію тре-

тью опори ЄС. Сектор юстиції і внутрішніх справ в відносинах ЄС-США почав розроблятися із середини 1990-х років у рамках Нового трансатлантичного порядку денного. В червні 2001 р. на саміті в Гетеборзі ЄС і США заявили про потребу вживати взаємодоповнюючих заходів у відповідь на загальні проблеми в боротьбі з міжнародною злочинністю, включаючи торгівлю людьми, кіберзлочинність і злочини пов'язані з наркотиками. Була підкреслена важливість всебічного і комплексного підходу до надання притулку і міграції на основі прихильності правам людини і за підтримки Верховного комісара ООН з справ біженців¹⁰.

Події 11 вересня 2001 р. й наступні терактидали додатковий імпульс співробітництву в цій сфері. Рада 21 вересня 2001 р. на екстреному засіданні прийняла План дій з приводу міжнародної ситуації і терактів у Нью-Йорку¹¹, який 4 жовтня 2001 р. підтримав своєю резолюцією Європарламент¹². Рішуче засудивши теракти, інституції закликали не ототожнювати фанатиків-терористів з мирними мусульманами. Ці напади визначалися зазіханням на відкритість, демократичність, терпимість і мультикультуралізм суспільств США і Європи. ЄС погоджувався підтримати будь-які дії США у відповідь проти держав-спонсорів та причіників терористів вжити на основі резолюції 1368 РБ ООН. Одночасно мали посилитися власні антитерористичні заходи в ЄС на основі поліцейського і судового співробітництва. Містився заклик також до активізації міжнародно-правового співробітництва в боротьбі з тероризмом і його фінансуванням. В цьому напрямку в грудні 2001 р. США уклали з Європолем угоду про співпрацю¹³, а в грудні 2002 р. додаткову угоду¹⁴, яка дозволила здійснювати обмін персональними даними. Внаслідок цих двох угод Європол акредитував двох офіцерів зв'язку в складі Делегації Комісії в США.

Співпраця ЄС з США через Європол носить певні організаційні складнощі, оскільки в основі діяльності останнього лежить Конвенція про Європол 1995 р.¹⁵, щодо обміну інформацією і розвідкою всередині ЄС, за якою як захист так і обмін інформацією і розвіданими всередині Союзу здійснюється через Європол. Водночас у США організація правоохоронної і розвідувальної діяльності країни характеризується значною децентралізацією, і знаходиться в компетенції різних установ федерального, штатного і місцевого рівнів. Крім того, законодавчо в США ця діяльність регулюється значним масивом різнорідних правових актів, на відміну від єдиної Конвенції про Європол в ЄС.

Для обговорення ситуації у цій галузі регулярно проводяться зустрічі «трійок» на вищому рівні, для обговорення питань захисту кордонів, безвізового пересування громадян, обміну інформацією заради боротьби з міжнародним тероризмом і міжнародною злочинністю згідно Контртерористичної стратегії Комісії від грудня 2005 р.¹ У цих зустрічах періодично беруть участь і відповідні міністри від країн кандидатів в члени ЄС та від Ісландії, Ліхтенштейну, Норвегії й Швейцарії, як країн, зв'язаних з Шенгенською угодою, а також представники від європейських організацій у цій області, таких як Frontex і Європол¹⁷. Крім того, двічі на рік проводяться неофіційні зустрічі представників юстиції і внутрішніх справ від ЄС і США, які стала важливою платформою для співробітництва у боротьбі з тероризмом.

Для регулювання діяльності в цьому секторі між Союзом та США укладено такі угоди: Угода про екстрадицію від 25 червня 2003 р.¹⁸ (наб. чин. 01/02/2010), Угода про взаємну правову допомогу від 25 червня 2003 р.¹⁹ (наб. чин. 01/02/2010), Угода з обробки і передачі особистих даних авіапасажирів (Passenger Name

Record (PNR)) авіаперевізниками до Державного департаменту Національної безпеки США (Угода PNR 2007) від 26 липня 2007 р.²⁰, Угода про обробку і передачу фінансових даних з країн Європейського Союзу в Сполучені Штати для цілей боротьби з фінансуванням тероризму від 30 листопада 2009 р.²¹ Ці угоди уклалися в межах СЗППБ і III опори ЄС на основі ст. 24 і 38 ДЄС (Ніцца), і відповідно підлягали ратифікації національними парламентами.

Угода про екстрадицію передбачає легалізацію видачі злочинців, що знаходяться під юрисдикцією ЄС владі США. А Європейський ордер на арешт скасовує гарантії процедури екстрадиції, оскільки його засновано на принципі взаємного визнання відповідних юридичних норм держави-заявника, таким, що відповідають принципам правової держави. Хоча наприклад, акт Військової комісії США дозволяє США розшукувати і брати під варту будь-яку людину, яку влада оголосила ворогом²².

Угода PNR 2007 стала довгостроковою (на 7 років), заміною попередньої однорічної угоди з цього ж питання. Її мета – в межах глобальної боротьби з тероризмом надати можливість США отримувати особисту інформацію про подорожуючих з ЄС громадян. Заради гарантування збереження цієї інформації США надають листом низку гарантій ЄС. У зв'язку з тим, що об'єкт угоди зачіпає права і свободи людини, які передбачені у ст. 6 (2) ДЄС (Ніцца), зокрема, право на недоторканність приватного життя, в угоді зазначено, що передача інформації відбувається з метою захисту громадської безпеки, а відповідними гарантіями виступають: заміна попереднього недосконалого технічного механізму «pull» в Департаменті національної безпеки США більш захищеним механізмом «Push»; зменшення кількості інформації з 34 до 19 пунктів порівняно з тимчасовою угодою; збереження зібраних даних в активній розробці протягом 7 років, після чого вони переводяться в архів, в якому через 8 років знищуються; використання зібраних даних тільки для боротьби з тероризмом і пов'язаними з ним серйозними злочинами, які носять транснаціональний характер; конфіденційні дані (про расу, етнічне походження) повинні бути відфільтровані і виділені та можуть використовуватися США у виключних випадках, про які має бути сповіщена Комісія; США погодилися поширити цей механізм правового захисту на всіх осіб, яких це стосується незалежно від їхнього громадянства.

До угоди була приєднана Декларація від ЄС, що застосовуватиметься тимчасово, до набуття чинності Лісабонським договором, а потім буде замінена постійно діючою угодою.

Ставлення до Угоди PNR, за якої інформація фактично про будь-яку особу, яка не вчинила жодного злочину, може бути передана спеціальним службам США, було в ЄС неоднозначним, і фактично порівнювалося із створенням «поліцейської держави» та превентивним збиранням у всіх відбитків пальців²³. Це навіть викликало позов Парламенту проти Ради²⁴.

Навесні 2004 р. з метою комплексної боротьби з тероризмом було започатковано форум Діалог США і ЄС з питань політики безпеки кордонів і транспорту, в якому двічі на рік беруть участь основні учасники відносин у цих сферах по обидві сторони Атлантики. Мета форуму полягає в зміцненні взаєморозуміння і взаємодоповнюваності політики безпеки між ЄС і США на суші, у повітрі й морському середовищі. У цій же сфері знаходяться і відносини щодо застосування США Програми безвізового в'їзду до США іноземних громадян лише за наявності біометричних паспортів. Ця програма поширюється і на громадян ЄС, про-

те не від дати її введення в дію – 26 жовтня 2005 р., а з 26 жовтня 2006 р., як про це просили представники ЄС на саміті 2005 р. Крім того, ця програма застосуватиметься поступово, лише до паспортів виданих починаючи з 26 жовтня 2006 р. Громадяни із старими паспортами перетинатимуть кордони США до припинення строку їх дії. ЄС зміг розробити законодавчий акт щодо введення біометричних паспортів на основі оцифрованого зображення обличчя громадян на чипі лише 28 серпня 2006 р.*

Ще одним пов'язаним з поїздками до США громадян ЄС питанням стало недотримання США принципу взаємності щодо застосування безвізового режиму. Громадяни США мають змогу пересуватися без віз усією територією ЄС, у той час як США не поширили це право на громадян «нових» десяти держав-членів ЄС. Це означало дискримінацію громадян ЄС з відповідних країн, тому це питання стало однією з тем переговорів на саміті у 2006 р.** , і знаходилося під контролем інституцій Союзу аж до свого вирішення. Зокрема, Європарламент у резолюції 2009 р. вітав визнання США всіх громадян Євросоюзу рівними «на основі повної взаємності» з американськими громадянами***.

1. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Adopted at the European Council meeting in Brussels, December 12, 2003.* – P. 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIEN.pdf>. 2. *Haine J.-Y. ESDP: an overview.* – P. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iss-eu.org>. 3. *Троицкий М. Европейский Союз в мировой политике // Журнал «Международные процессы»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/five/004.htm>. 4. *The EU's relations with the DPRK Country Strategy Paper 2001-2004* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_korea/csp/index.htm. 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nato.int/docu/update/2003/03-march/e0317a.htm>. 6. *Основи трансатлантичного партнерства / НАТО* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/docu/nato-trans/html_ukr/nato_trans02.html. 7. *European Parliament resolution of 26 March 2009 on the state of transatlantic relations in the aftermath of the US elections (2008/2199(INI))* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-ТА-2009-0193+0+DOC+XML+V0//EN>. 8. *EU-US Crisis Management Work Plan (2008)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/eu_us_crisis_management_work_plan_en.pdf. 9. *Agreement between the European Union and the United States of America on the participation of the United States of America in the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, 22/10/2008 // OJ.* – L282. – 25/10/2008. – P. 33-36. 10. *Conclusions Statement EU-US Summit: A guide* Gцtzeborg, Sweden. June 14, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurunion.org/partner/summit/Summit0106/Statement.htm>. 11. *SN 140/01. Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.coedat.nato.int/publications/regulations/Conclusions/20And%2520Plan%2520Of%2520Action%2520Of%2520The%2520Extraordinary%2520European%2520Council%2520Meeting%2520%252021.09.2001.pdf. 12. *European Parliament resolution on the extraordinary European Council meeting in Brussels on 21 September 2001 // Official Journal of the European Communities.* – C. 87. – 11.4.2002. – P. 216-219. 13. *Agreement between the United States of America and the*

European Police Office. Signed by the Ambassador of the United States of America to the European Union and the Director of Europol in Brussels on 06 December 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/16268-2.pdf. **14.** *Supplemental agreement* between the Europol Police Office and the United States of America on the exchange of personal data and related information. Signed by the Representative of the United States of America to the European Union and the Director of Europol in Copenhagen on 20 December 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/16268-1.pdf. **15.** *Convention* based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) // *Official Journal C 316*, 27/11/1995 P. 0002 – 0032. **16.** *The European Union Counter-Terrorism Strategy* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>. **17.** *The EU and the USA are seeking greater coordination in the fight against terrorism*. 21-01-2010. Informal Meeting of Ministers of Justice and Home Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eu2010.es/en/documentosynoticias/noticias/toledorubalcaba.html>. **18.** *Agreement* on extradition between the European Union and the United States of America. **19.** Там само. **20.** *Agreement* between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement) // OJ. – L204. – 04.08.2007. – P. 18-25. **21.** *Agreement* between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program // OJ. – L8. – 13.01.2010. – P. 11-16. **22.** European Parliament resolution of 26 March 2009 on the state of transatlantic relations in the aftermath of the US elections (2008/2199(INI)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0193+0+DOC+XML+V0//EN>. **23.** *Matthew R. VanWasshova*. Data protection conflicts between the United States and the European Union in the War on terror: Lessons learned from the existing system of financial information exchange // *Case Western Reserve Journal of International Law*. – 2007. Vol. 39. – P. 827. **24.** *Cases* Parliament vs. Council C-317/04 and C-318/04 on 30/05/2006.