

## РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/109>

### ДИПЛОМАТИЧНЕ ПРАВО ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ОСНОВНІ ВИКЛИКИ DIPLOMATIC LAW AND THE EUROPEAN UNION: MAIN CHALLENGES

Аббакумова Д.В., к. ю. н.,  
доцент кафедри міжнародного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем формування та розвитку дипломатичного права Європейського Союзу. Встановлено, що не зважаючи на відсутність у Європейського Союзу можливості приєднатися до Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. через те, що учасниками цієї Конвенції можуть бути лише держави, Європейський Союз створив свою власну дипломатичну службу враховуючи, в тому числі, і положення вказаного міжнародного договору. Зазначено, що унікальний правовий статус Європейського Союзу, який є об'єднанням *sui generis*, безпосередньо впливає і на його дипломатичну діяльність. Визначено, що за останні декілька десятиріч років Європейський Союз перетворився на повноцінного дипломатичного актора з розгалуженою системою представництв по всьому світу. Важливим кроком у цьому напрямку стали зміни внесені Лісабонським договором до установчих договорів ЄС, де було наголошено на необхідності створення Європейської служби зовнішніх справ.

Здійснено правовий аналіз Рішення Ради ЄС від 26 липня 2010 р. про створення Європейської служби зовнішніх справ. Доведено, що не будучи учасником Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. Європейський Союз у двосторонніх договорах з третіми державами щодо створення Представництв ЄС на їх території використовує положення вищевказаної Конвенції. Встановлено, що ЄС та треті держави при відкритті своїх представництв використовують принцип взаємності та надають дипломатичні привілеї та імунітети еквівалентні тим, що закріплені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. З'ясовано, що Представництва Європейського Союзу у третіх країнах не здійснюють консульських функцій, спрямованих на захист громадян ЄС у цих країнах, а лише представляють інтереси та позицію Європейського Союзу. Функцію захисту згідно з Договором про ЄС виконують дипломатичні та консульські представництва держав-членів Європейського Союзу у третіх країнах. Встановлено, що покладення на Представництва ЄС ще й повноважень щодо захисту громадян ЄС буде сильно переважувати увесь механізм Європейської служби зовнішніх справ.

**Ключові слова:** дипломатичне право, Європейський Союз, Європейська служба зовнішніх справ, Дипломатична служба ЄС, дипломатичні привілеї та імунітети.

The article is devoted to the study of topical problems of the formation and development of the diplomatic law of the European Union. It is established that, despite the fact that the European Union is not able to join the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961 due to the fact that only states can be parties to this Convention, the European Union created its own diplomatic service, taking into account, among other things, the provisions of the specified international treaty. It is noted that the unique legal status of the European Union, which is a *sui generis* organization, directly affects its diplomatic activity. It was determined that over the past several decades, the European Union has turned into a full-fledged diplomatic actor with an extensive system of representative offices around the world. An important step in this direction was the changes introduced by the Treaty of Lisbon to the founding treaties of the EU, which emphasized the need to create the European External Action Service.

A legal analysis of the Decision of the Council of the EU of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service was carried out. It has been proven that, not being a party to the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961, the European Union uses the provisions of the above-mentioned Convention in bilateral agreements with third countries regarding the establishment of EU Delegations on their territory. It is established that the EU and third countries, when opening their representations, use the principle of reciprocity and grant diplomatic privileges and immunities equivalent to those enshrined in the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961. It was found that the Delegations of the European Union in third countries do not perform consular functions aimed at the protection of EU citizens in these countries, but only represent the interests and position of the European Union. According to the Treaty on EU, the diplomatic and consular missions of the European Union member state in third countries perform the function of protection. It has been established that entrusting the EU Delegations with the powers to protect EU citizens will greatly overload the entire mechanism of the European External Action Service.

**Key words:** diplomatic law, European Union, European External Action Service, Diplomatic Service of the EU, diplomatic privileges and immunities.

**Постановка проблеми.** Починаючи з давніх часів дипломатичне право завжди асоціювалося з діяльністю держав та взаємовідносинами між цими основними суб'єктами міжнародного права. З появою міжнародних організацій і остаточним становленням їх як суб'єктів міжнародного права варто казати про розширення сфери застосування дипломатичного права і вихід за звичні рамки, окреслені Віденською конвенцією про дипломатичні зносини 1961 р. Класичне дипломатичне право обмежує кількість дипломатичних акторів зводячи їх лише до держав, хоча не державні актори тепер активно беруть участь у дипломатії по всьому світу. Яскравим прикладом цього є Європейський Союз. У зв'язку з цим виникає питання про те як ЄС використовує існуюче міжнародне право для дипломатичної діяльності, враховуючи, що він не є державою. Унікальний правовий

статус ЄС, який є об'єднанням *sui generis*, безпосередньо впливає і на його дипломатичну діяльність. Особливої актуальності це питання набуло після 2011, коли офіційно розпочала своє функціонування Європейська служба зовнішніх справ або іншими словами Дипломатична служба ЄС.

Дослідженням окремих аспектів зазначеної тематики займалися як іноземні, так і українські науковці. Серед них варто звернути увагу на праці Р. Вессела, Ж. Вутера, С. Дюке, Г. Батлера, П. Бермана, С. Дюка, Д. Копенса, Барта де Местера, В. Ціватого, О. Шаповалової, Є. Рябоштан, І. Яковюка, М. Окладної, В. Шамраєвої, М. Саракуца та ін.

**Метою цієї статті** є дослідження особливостей здійснення Європейським Союзом дипломатичних функцій після прийняття Лісабонського договору та створення

Європейської служби зовнішніх справ (далі – Дипломатична служба ЄС).

**Виклад основного матеріалу.** Зі створенням Європейського Союзу та його поступовим розвитком особливої уваги почали набувати зовнішньополітична діяльність цього об'єднання, а також взаємодія з іншими суб'єктами міжнародного права. Знаменита фраза Державного секретаря США, Генрі Кіссінджера, «Кому я маю зателефонувати, коли хочу поговорити з Європою?» набула реального значення та ваги після створення Дипломатичної служби ЄС [1, с. 421].

Спільна зовнішня політика ЄС, а також широкі зв'язки ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями можуть створити враження, що ЄС може діяти на міжнародній арені так само як і держави. Проте необхідно пам'ятати, що Союз може діяти лише в межах повноважень наданих йому державами-членами згідно з Договором про ЄС та Договором про функціонування ЄС. У той же час, порівнюючи ЄС з іншими міжнародними організаціями варто зазначити про достатньо широкі повноваження ЄС щодо участі у міжнародних відносинах.

Міжнародні організації так само як і держави можуть вступати у широке коло відносин, виконувати функції схожі з тими, що виконуються державами. Яскравим прикладом цього є можливість міжнародних організацій укладати міжнародні договори, брати участь у діяльності інших міжнародних організацій, робити офіційні заяви і бути представленими на міжнародній арені. Величезний обсяг до якого були розвинуті та наразі виконуються зазначені функції Європейським Союзом дає підстави говорити про поступове перетворення ЄС на ключового дипломатичного гравця в своїй, так би мовити, «ваговій категорії». Він є учасником великої кількості міжнародних договорів з третіми країнами та міжнародними організаціями, починаючи з питань торгівлі і закінчуючи військовими питаннями, ЄС має статус члена або спостерігача в низці міжнародних інституцій, підтримує розгалужену мережу своїх делегацій по всьому світу, а також є одним з головних спонсорів міжнародної підтримки третім країнам.

Відсутність чітких правових меж для нових дипломатичних акторів, для специфічних міжнародних організацій, передусім таких як ЄС, ставить питання про нові виклики, які стоять перед дипломатією XXI століття [2, с. 320]. ЄС не може ратифікувати Віденську конвенцію про дипломатичні зносини 1961 року, адже не є державою, але в той же час ЄС є одним з провідних дипломатичних акторів у світі.

Віденська конвенція про дипломатичні зносини 1961 р. є невеликим за обсягом, проте дуже визначним договором в галузі міжнародного права, який став основою для прийняття низки міжнародних угод двостороннього та багатостороннього характеру у дипломатичній сфері. Він є одним з найбільш ратифікованих міжнародних договорів і навіть після 60 років з моменту підписання залишається основоположним документом для міжнародного діалогу та дипломатії. На початку 1960-х, коли відбувалися переговори щодо розробки та укладання Віденської конвенції про дипломатичні зносини, ніхто не міг уявити, що через кілька десятиків років недержавні суб'єкти також будуть вступати у дипломатичні відносини. Конвенція розроблялася державами, для держав та з подальшим урахуванням тих понять, які в ній визначалися. Можливість бути учасником дипломатичної діяльності впливала саме з суверенітету держав [3, с. 19]. У зв'язку з цим такі унікальні міжнародні організації як Європейський Союз залишилися поза увагою Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р.

Не зважаючи на те, що з моменту прийняття Віденської конвенції про дипломатичні зносини пройшло вже багато років державоцентристський підхід щодо її тлумачення не змінився. Держави так само продовжують злишатися

головними акторами на міжнародній дипломатичній арені. Навіть якщо ЄС захоче, а його держави-члени не будуть проти, він все одно не буде мати можливості ратифікувати Віденську конвенцію про дипломатичні зносини, оскільки в ст. 48 та 50 зазначено, що тільки держави можуть підписати та ратифікувати цей міжнародний договір [4]. Зважаючи на це залишається певна напруга у питаннях щодо дипломатичної діяльності ЄС та міжнародно-правовими рамками, які регулюють зазначені відносини [5, с. 1350].

Європейський Союз є ключовою фігурою в тих перетвореннях, які відбуваються в галузі дипломатичного права на сучасному етапі. Представництва Європейського Союзу під керівництвом Верховного представника ЄС з закордонних справ і політики безпеки функціонують майже так само як і дипломатичні представництва держав. Вони офіційно представляють інтереси ЄС на дипломатичному рівні закордоном. Як результат, виникає питання щодо правових основ їх функціонування, оскільки ЄС не підпадає під критерій державності, окреслений у Статуті ООН та Віденській конвенції про дипломатичні зносини 1961 р.

Для того, щоб краще зрозуміти як функціонує Європейський Союз в межах дипломатичного права, перш за все необхідно розглянути обставини за яких він став активним учасником міжнародних відносин. З самого початку свого створення інституції ЄС розвинули свою власну унікальну дипломатію базуючись на індивідуальному підході до кожної держави з якою укладали відповідний двосторонній міжнародний договір. Починаючи з інформаційних та комунікаційних офісів в Лондоні та Вашингтоні в 1950-х, потім розширившись до Делегацій Європейської Комісії у країнах Африки, Карибському та Тихоокеанському регіонах у 1960-х, і набувши вже інтенсивного зростання кількості Делегацій Європейської Комісії у 1990-х, дипломатичний шлях ЄС поступово наближався та перетворювався на сучасні Представництва ЄС по всьому світу. Це можна назвати головною трансформацією у дипломатичній сфері, яку пройшов Європейський Союз з моменту створення перших європейських співтовариств у 1950-х роках до сьогодення часу.

Держави-члени ЄС не завжди бажали залучати інституції ЄС до традиційної дипломатії вважаючи, що Віденська конвенція про дипломатичні зносини 1961 р. є правовою основою лише для міждержавної дипломатії. Хоча зазначена Конвенція кодифікувала норми звичаєвого міжнародного дипломатичного права для міждержавних відносин, однак варто зазначити, що на сучасному етапі її практику використовують також і не державні суб'єкти, яскравим прикладом яких є Європейський Союз. Лісабонський договір, який набув чинності у 2009 році, надав можливість створити Європейську службу зовнішніх справ, яка є відповідальною за функціонування Представництв Європейського Союзу.

Не зважаючи на те, що Делегації Європейської Комісії представляли лише один інститут Європейського Союзу, а саме Комісію, вони були основою для представництва всієї діяльності ЄС [2, с. 324]. Поява Представництв ЄС після набуття чинності Лісабонського договору, а згодом і Європейської служби зовнішніх справ ЄС, варто вважати важливим кроком у становленні дипломатичного права ЄС. На сучасному етапі Представництва ЄС варто розглядати майже на тому ж рівні, що і дипломатичні представництва держав, хоча доволі специфічні через правову природу самого ЄС.

Створення Європейської служби зовнішніх справ було передбачено Лісабонським договором, який вніс зміни до Договору про ЄС. В п. 3 ст. 27 Договору про ЄС зазначено: «У виконанні своїх повноважень Верховному представнику допомагає Європейська служба зовнішньої справ. Ця служба працюватиме у співпраці з дипломатичними службами держав-членів і включатиме офіційних

осіб відповідних відділів Генерального секретаріату Ради та Комісії, а також персонал, відряджений з національних дипломатичних служб держав-членів. Організація та функціонування Європейської служби зовнішніх справ встановлюється рішенням Ради» [6]. Відповідне рішення про створення Європейської служби зовнішніх справ було прийняте Радою ЄС 26 липня 2010 року [7]. У ст. 2 цього рішення зазначається, що Європейську службу зовнішніх справ створено як функціонально автономний орган, відокремлений від Комісії та Ради, який розташовується в місті Брюссель. Делегації Комісії, які функціонували під керівництвом Європейської Комісії, перетворилися на Представництва Союзу під керівництвом Верховного представника. Представництва ЄС координують зовнішню політику ЄС, представляють Союз за межами спільних кордонів і виконують певні допоміжні завдання щодо дипломатичного та консульського захисту громадян ЄС. Голова Представництва підзвітний Верховному представнику за загальне керівництво роботою Представництва та за забезпечення координації всіх дій ЄС. Важливо зазначити, що Представництва ЄС діють від імені усього Союзу, а не окремих його інститутів як це було з Делегаціями Європейської Комісії [8, с. 36].

Не зважаючи на той факт, що Європейський Союз не може приєднатися до Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. оскільки він не є державою, ЄС все одно прагне застосовувати положення цього міжнародного договору у своїй діяльності. Так, у ст. 5 Рішення Ради ЄС від 26 липня 2010 р. Про створення Європейської служби зовнішніх справ зазначено, що Верховний представник укладає необхідні домовленості з приймаючою країною, міжнародною організацією або відповідною третьою країною при якій відкривається Представництво ЄС. Зокрема, Верховний представник вживає необхідних заходів для забезпечення того, щоб приймаючі держави надавали делегаціям Союзу, їхньому персоналу та майну привілеї та імунітети, еквівалентні тим, про які йдеться у Віденській конвенції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 року [7].

Таким чином можна побачити, що навіть не будучи учасником вищевказаної Конвенції, Європейський Союз використовує основоположні норми цього важливого міжнародного договору для забезпечення належного функціонування своїх представництв за межами ЄС. Подібне використання Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. суб'єктом міжнародного права, який, на жаль, не має правової можливості її підписати та ратифікувати, є достатньо цікавим з практичної точки зору. Необхідно наголосити, що саме вищезазначене положення у рішенні Ради ЄС від 26 липня 2010 р. Про створення Європейської служби зовнішніх справ варто вважати правовою основою для підписання двосторонніх міжнародних угод між ЄС та третіми державами перед відкриттям відповідного Представництва на їх території [2, с. 332–333].

Принцип взаємності є основоположним принципом на якому ґрунтуються двосторонні угоди між Європейським Союзом та третіми державами щодо відкриття Представництва ЄС. Європейська служба зовнішніх справ притримується позиції про те, що у випадку відсутності захисту зі сторони міжнародного дипломатичного права через механізм Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. досить дієвим є підписання двосторонніх міжнародних угод. Зазвичай їх достатньо і вони належним чином працюють. Європейський Союз покладається на доброзичливість міжнародної дипломатичної спільноти щодо забезпечення його представництв необхідним правовим захистом, який надається державам відповідно до Віденської конвенції про дипломатичні зносини. Допоки це питання повністю не врегульовано в міжнародному праві, варто наголосити на тому, що такі двосторонні угоди не є обов'язковими для всіх держав, а лише для тих сторін,

які їх уклали, тобто для ЄС та третіх держав. До того часу поки у Європейського Союзу не буде своєї власної міжнародної конвенції по прикладу Конвенції про привілеї та імунітети ООН 1946 р. [9], яка надає ООН та її спеціалізованим установам привілеї та імунітети необхідні для виконання їх функцій, двосторонні угоди залишатимуться єдиним механізмом для ЄС щодо захисту його дипломатів та представництв.

За загальним правилом у двосторонніх угодах щодо створення Представництва ЄС у третій державі зазначається, що Представництво ЄС, його голова та персонал, а також члени їх сімей мають користуватися такими привілеями та імунітетами, які відповідають тим, що закріплені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. та належать дипломатичним представництвам акредитованим при третій державі, його голові та персоналу, а також членам їх сімей. Ці права, привілеї та імунітети мають бути надані за умови, що відповідно до положень ст. 16 Протоколу № 7 про привілеї та імунітети Європейського Союзу, який додається до Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС, держави-члени ЄС надають такі ж саме права, привілеї та імунітети представництвам третіх країн, їх голові, персоналу та членам їх сімей [10, с. 52].

Можна побачити, що хоча Віденська конвенція про дипломатичні зносини 1961 р. не надає можливості іншим суб'єктам міжнародного права, окрім держав, ставати її учасником, проте Європейський Союз намагається активно використовувати її положення. Принцип взаємності завжди використовувався державами у питаннях надання привілеїв та імунітетам дипломатичним представництвам. Він є основоположним принципом у праві зовнішніх зносин. Європейський Союз також активно використовує принцип взаємності, адже в двосторонніх договорах з третіми державами ЄС зобов'язується надавати представництвам третіх держав такі ж самі привілеї та імунітети, якими будуть користуватися у цих країнах Представництва ЄС.

Що ж стосується консульського захисту громадян ЄС за кордоном, то такий захист відбувається дипломатичними та консульськими установами держав-членів ЄС. Як відомо кожен, хто має громадянство однієї з держав-членів, є громадянином Європейського Союзу. Громадянство Союзу є додатковим до національного громадянства, не замінюючи його. У ст. 23 Договору про ЄС зазначено, що «Кожен громадянин Союзу на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянином якої він є, має право на захист дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на таких самих умовах, що і громадяни цієї держави. Держави-члени ухвалюють необхідні положення і розпочинають міжнародні переговори, необхідні для забезпечення такого захисту» [6]. Отже, Представництва ЄС не здійснюють захисту громадян ЄС у третіх країнах, а лише представляють інтереси та позицію Європейського Союзу як цілісного утворення. Таке розділення функцій видається доцільним, адже для ЄС важливо не лише мати консолідовану позицію на міжнародній арені, а й консолідовано представляти цю позицію. Покладення на Представництва ЄС ще й повноважень щодо захисту громадян ЄС буде сильно переважувати увесь механізм Європейської служби зовнішніх справ.

**Висновки.** Беручи до уваги усе вищевикладене варто наголосити на тому, що поява та розвиток дипломатичної служби у такій унікальній організації як Європейський Союз не може відбутися у короткий проміжок часу. Великий шлях було пройдено від недипломатичних інформаційних та комунікаційних офісів у 1950-х роках до сучасних Представництв ЄС, які є майже повноправними дипломатичними акторами. На момент підписання Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. було важко передбачити майбутній напрям розвитку дипло-

матичного права в частині участі міжнародних організацій у такій дипломатичній діяльності. Держави-підписанти не могли навіть собі уявити, що через декілька десятирок років ЄС, який за своєю природою є утворенням *sui generis*,

почне перетворюватися на повноцінного дипломатичного актора. Після змін, внесених Лісабонським договором, а також створення Європейської служби зовнішніх справ таке його перетворення стає все очевиднішим.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Berman P. (2017). The European Union – External Relations. *Satow's Diplomatic Practice*. Ivor Roberts (Ed.). Seventh edition. Oxford : Oxford University Press. P. 421–465.
2. Butler G. (2017). The European Union and Diplomatic Law: An Emerging Actor in Twenty-First Century Diplomacy. *Diplomatic Law in New Millennium*. Paul Behrens (Ed.). Oxford : Oxford University Press. P. 319–340.
3. Denza E. (2016). *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Oxford : Oxford University Press. 453 p.
4. Vienna convention on diplomatic relations 1961. URL: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf)
5. Wessel R. A., Bart Van Vooren (2013). The EEAS's diplomatic dreams and the reality of European and international law. *Journal of European Public Policy*. Vol. 20 (9). P. 1350–1367.
6. Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ C 326, 26.10.2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
7. Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service. URL: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas\\_decision\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas_decision_en.pdf)
8. Wouters J., Duquet S. (2012). The EU and International Diplomatic Law: New Horizons? *The Hague Journal of Diplomacy*. Vol. 7. P. 31–49.
9. Convention on Privileges and Immunities of the United Nations on 13 February 1946. URL: <https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Convention%20of%20Privileges-Immunities%20of%20the%20UN.pdf>
10. Kuijper P. J. (2013). *The Law of EU External relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. Oxford : Oxford University Press.
11. Bosilca R. L. (2014). The European Union – a *Sui Generis* International Diplomatic Actor: Challenges Posed to the International Diplomatic Law. *Romanian Journal of European Affairs*. Vol. 14 (1). P. 22–33.