



**А.А.Декальчук**

## **РЕФОРМЫ В УСЛОВИЯХ ВНЕШНЕГО ШОКА: ПРИНЯТИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОРДЕРА НА АРЕСТ КАК ОТВЕТ НА ТРАГЕДИЮ 11 СЕНТЯБРЯ 2001 ГОДА<sup>1</sup>**

**Ключевые слова:** внешний шок, реформы, Европейский ордер на арест, 11 сентября 2001 г.

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке Европейского учебного института при МГИМО(У) МИД России.

Кризисы и катастрофы уже давно стали частью повседневной жизни международного сообщества. Порой они затрагивают отдельные государства, но иногда их охват шире — наводнения, например, не знают границ и могут обрушиваться на целые регионы, а революционный всплеск в одной стране, как показала, в частности, «арабская весна», способен перекинуться и на соседние. И природные катастрофы, и сотворенные человеком кризисы объединяет то, что за подобными драматическими событиями всегда следует реакция мирового сообщества. Она может принимать разные формы — гуманитарной помощи, финансовых трансфертов пострадавшей стране или региону и т.д. Но иногда такие кризисы приводят к полномасштабным реформам регионального или национального уровня, поскольку обнаруживают серьезные изъяны в сложившемся положении вещей.

В политической науке осмыслением подобной практики занимаются исследователи, работающие в традиции *policy studies*. Встраивая кризисы и катастрофы в свои модели причин и хода реформ, они показывают, что при определенных условиях внешние драматические события способны привести к существенным сдвигам в конкретном политическом курсе. Толчком к ним нередко служат действия политических антрепренеров (*policy entrepreneurs*), хватающихся за любой повод, чтобы добиться предпочтительных для них изменений в политике.

Дж.Кингдон сравнивает таких игроков с серфингистами в ожидании большой волны, которым нужно быть всегда наготове, «ибо, если ты не готов в момент, когда приходит большая волна, ты не сможешь на ней прокатиться»<sup>2</sup>. Заранее подготовив необходимое им решение, политические антрепренеры при каждом удобном случае стараются «подсунуть» его политикам, даже если оно никак не может снять высвеченную катастрофой или кризисом проблему<sup>3</sup>.

В настоящей статье мы покажем, как группа политических антрепренеров европейского уровня сумела использовать трагедию 11 сентя-

<sup>2</sup> Kingdon 2003: 165.

<sup>3</sup> Ibid: 179—184.

бря 2001 г. с тем, чтобы заставить страны — члены ЕС принять Рамочное решение о Европейском ордере на арест, полностью изменившее процедуру экстрадиции в рамках Единой Европы. Этот случай тем интереснее, что прогнозы европейских бюрократов и экспертов относительно введения Европейского ордера на арест (а эта идея обсуждалась еще с конца 1990-х годов) рисовали временную перспективу в 10 лет — настолько различались позиции сторон. После трагедии 11 сентября политическое решение по Ордеру было принято в течение двух месяцев и шести дней.

Помимо европейского законодательства и других документов ЕС, в качестве источников в статье использованы два глубинных полуструктурированных интервью с непосредственными участниками процесса принятия Европейского ордера на арест — председателем Комитета статьи 36 Д.Флоре и сотрудником Секретариата Совета министров ЕС Х.Нильссоном, — взятые нами в июле 2012 г. в Брюсселе.

### Трагедия 9/11 как триггер реформы

Захват самолетов и последующие действия террористов утром 11 сентября 2001 г. потрясли весь мир. Реакция лидеров стран — членов ЕС и руководителей институтов Единой Европы последовала незамедлительно. В тот же или на следующий день с заявлениями по поводу атак на здания Всемирного торгового центра и Пентагона выступили Т.Блэр, Г.Шредер, С.Берлускони, Ж.Ширак, Л.Жоспен, Г.Верхофстадт, Х.Солана и многие другие видные европейские политики<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> См., напр. *World Shock 2001*.

12 сентября состоялось экстренное заседание Совета министров ЕС, выразившее всестороннюю поддержку Вашингтону и готовность ЕС предпринять все возможное, чтобы совместно с США и мировым сообществом одержать победу над терроризмом<sup>5</sup>. По словам одного из чиновников Европейской комиссии, сотрудники Генерального директората «Правосудие и внутренние дела» Комиссии не очень понимали, чего ждет от них Совет министров, но было абсолютно ясно, что «страны-члены хотят чего-нибудь и очень быстро»<sup>6</sup>. Тогда же, 12 сентября, у европейских бюрократов возникла идея предложить в качестве ответа Единой Европы на действия террористов Рамочное решение о Европейском ордере на арест вместе с таким же Рамочным решением о борьбе с терроризмом<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> *EU Presidency Statement 2001*.

<sup>6</sup> *Mégie 2010: 12*.

<sup>7</sup> *Интервью с Д.Флоре [Interview with D.Flore] 2012*.

Работу над проектом Европейского ордера на арест Комиссия начала еще в конце 1999 г., планируя представить его в рамках большого пакета антитеррористических инициатив в первой половине 2002 г., поэтому текст проекта, пусть и не в окончательном виде, у нее уже имелся.

17 сентября на еженедельном заседании глав кабинетов европейских комиссаров было окончательно определено, что оба рамочных решения станут ключевыми составляющими действий ЕС в рамках поддержки США в связи с событиями 9/11<sup>8</sup>. Благодаря усилиям председательствовавшей в тот момент в Европейском союзе Бельгии

<sup>8</sup> *Bossong 2008: 34*.

и взаимодействию между Комиссией и Секретариатом Совета министров уже на следующий день состоялось первое специальное заседание Комитета статьи 36, участники которого начали обсуждение идеи Европейского ордера на арест, зная, что 19 сентября проект рамочного решения по этому вопросу будет вынесен Комиссией на рассмотрение Комитета постоянных представителей стран-членов при ЕС<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> *Интервью с Х.Нильссоном [Interv'ju с H. Nilssonom] 2012.*

**NB!** Здесь следует вкратце остановиться на порядке принятия решений в Совете министров ЕС. По свидетельству Нильссона, применительно к вопросам, относящимся к сферам правосудия и внутренних дел, в то время действовала несколько усложненная схема, состоявшая из четырех уровней. Помимо рабочих групп, Комитета постоянных представителей стран-членов при ЕС (*COREPER*) и министерского уровня имелось два специализированных комитета — Комитет статьи 36 (*CATS*), отвечавший за взаимодействие в области уголовной юстиции и полиции, и Стратегический комитет по вопросам иммиграции, границ и убежища (*SCIFA*), — в состав которых входили высокопоставленные чиновники из министерств внутренних дел 15 стран — членов ЕС, приезжавшие в Брюссель по необходимости<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> *Nilsson 2002: 8.*

19 сентября *COREPER* действительно рассмотрел первый вариант предложений Комиссии по Рамочному решению о Европейском ордере на арест, а 20 сентября этот вопрос обсуждался на специальном Совете министров внутренних дел и юстиции стран — членов ЕС. Заметим, что при всей экстренности ситуации подготовленный комитетами *CATS* и *COREPER* текст заключения Совета был довольно осторожным в формулировках: «Совет поручает... Комитету [статьи 36]... незамедлительно предпринять шаги по тщательному изучению двух предложений с тем, чтобы сделать возможным достижение Советом весомого политического соглашения по обоим предложениям» (к 6—7 декабря 2001 г.)<sup>11</sup>. Формулировка, появившаяся в Заключении и Программе действий по итогам экстренного Европейского совета 21 сентября, была существенно жестче: «Европейский совет предписывает Совету министров внутренних дел и юстиции конкретизировать это соглашение и принять решение по относящимся к этому вопросу мерам в срочном порядке и не позднее встречи Совета министров 6—7 декабря 2001 г.»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> *Council of the European Union 2001a: 2.*

<sup>12</sup> *Conclusions 2001: 2.*

Причина непосредственного вмешательства Европейского совета в вопрос принятия Европейского ордера на арест заключалась в том, что главы государств и правительств ЕС оказались настроены гораздо более решительно, нежели министры внутренних дел и юстиции, чья позиция была ближе к позиции чиновников Комиссии и Секретариата, полагававших, что детальные переговоры по проекту, предложенному Комиссией, займут не менее 4—5 лет<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> *Интервью с Х.Нильссоном [Interv'ju с H. Nilssonom] 2012.*

О значимости вмешательства Европейского совета говорит в своем интервью и Флоре: «Цель состояла в том, чтобы послать США сигнал,

и было очень важно показать, *что* мы готовы сделать как европейцы. И мы должны были сделать все [принять Рамочное решение о Европейском ордере на арест] до конца года. Конечно, это решение высшего уровня; по большинству законопроектов совсем не Европейский совет решает, что все необходимо сделать до конца года... Обычно все начинается на уровне Совета министров с презентации, потом работа переходит на уровень рабочих групп, и часто вопрос и вовсе не попадает на повестку Европейского совета. В этом же случае мы начали на уровне Европейского совета»<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> *Интервью с Д. Флоре [Interview with D. Flore] 2012.*

### **Ход переговоров и смена ролей**

Непосредственные переговоры по Европейскому ордеру на арест начались 1 октября и велись все два месяца, в основном на уровне *CATS*. Как объясняет Флоре, выбор этого уровня для ведения переговорного процесса был неслучаен и согласован им с главой Постоянного представительства Бельгии при ЕС Ф. ван Далем<sup>15</sup>. Для такого решения было как минимум три причины.

<sup>15</sup> *Там же.*

Во-первых, к моменту начала переговоров стало понятно, что, несмотря на недвусмысленные инструкции Европейского совета, на уровне министерств внутренних дел и юстиции далеко не все страны ЕС единодушны в признании необходимости реформирования политики экстрадиции в Единой Европе. Германия и Нидерланды — два государства, чья позиция в данной области всегда считалась крайне важной, — не признавали за Европейским ордером на арест никакой «добавочной стоимости» по сравнению с действовавшей процедурой экстрадиции. Скептически по отношению к идее Рамочного решения была в тот момент настроена и председательствовавшая в ЕС Бельгия. Но наибольшее отторжение она вызывала у Италии: итальянское правительство опасалось, что новый механизм позволит заводить дела в отношении его членов и экстрадировать их в другие страны ЕС для уголовного преследования.

Впрочем, были и страны, полностью поддерживавшие предложения Комиссии. Главными поборниками введения новой процедуры оказались Испания и Великобритания. Франция тоже была «за».

Во-вторых, возглавлявший *CATS* во время переговоров Флоре на протяжении нескольких предшествовавших лет участвовал в разработке проекта Европейского ордера на арест на европейском уровне, активно взаимодействуя в том числе с Секретариатом Совета министров ЕС. Встроенность в наднациональную сеть экспертов и собственно статус специалиста по экстрадиции давали Флоре немалые преимущества перед входившими в состав комитета чиновниками, наделенными серьезными полномочиями, но слабо разбиравшимися в технических деталях политики экстрадиции. Комментируя это обстоятельство, Флоре отмечает: «Если ты одновременно и эксперт, и лицо, принимающее политические решения, и если ты ведешь переговоры с людьми, являющимися только лицами, принимающими политические решения, но не экспертами, ты находишься в хорошей переговорной позиции»<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> *Там же.*

В-третьих, ограниченность сроков, в которые требовалось достичь согласия всех стран-членов, просто не позволяла начинать переговорный процесс на уровне рабочей группы, состоящей из экспертов-юристов. Поскольку юристы внимательны к деталям, такие переговоры всегда занимают значительно больше времени, нежели переговоры на уровне лиц, принимающих решения. В последнем случае можно просто сказать: «О'кей, конечно, существуют какие-то специфические моменты, мы увидим их на практике, сейчас же нам нужно договориться об общем видении — о чем-то эффективном, но не очень детализированном»<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Там же.

В соответствии с обозначенной выше логикой, на первых заседаниях *CATS* представители стран-членов, несмотря на наличие уже подготовленного проекта Комиссии, представленного им на рассмотрение, обсуждали лишь то, на что все они готовы были согласиться, реформируя политику экстрадиции. И это было связано не только с тем, что проект Комиссии был слишком сложными и теоретичным<sup>18</sup>. Не меньшее значение имело и то обстоятельство, что предусмотренная в нем полная отмена принципа двойной криминализации, в соответствии с которым экстрадиция возможна только в случае, если инкриминируемое человеку деяние является преступлением в праве как запрашивающей, так и выдающей страны, и правила специализации, согласно которому экстрадированного можно судить только по статьям, перечисленным в ордере<sup>19</sup>, была абсолютно неприемлема для некоторых стран<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> См. *European Commission 2001: 27*.

<sup>20</sup> Интервью с Х. Нильссоном [Interv'ju с H. Nilssonom] 2012.

16 октября, после нескольких встреч в рамках *CATS*, на неформальном заседании Совета министров внутренних дел и юстиции впервые прозвучало предложение вместо полного отказа от принципа двойной криминализации составить список преступлений, на которые данный принцип не будет распространяться. По мысли выступившего с этой инициативой французского министра, такой список должен был охватывать шесть преступлений (включая, естественно, терроризм)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Там же.

Однако, как и в сентябре, осторожность министров внутренних дел показалась главам государств и правительств ЕС недопустимой, и 19 октября на неформальном совещании в Генте они потребовали от «Совета [министров внутренних дел и юстиции] сосредоточиться на... одобрении на встрече... 6 и 7 декабря... конкретных положений Европейского ордера на арест» и подтвердили готовность Европейского совета «отменить принцип двойной криминализации в отношении широкого спектра деяний, в частности терроризма»<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> *Declaration 2001: 2*.

По свидетельству Флоре, использованная в принятой по итогам совещания в Генте декларации формулировка «широкий спектр деяний» показалась Министерству юстиции Бельгии крайне неопределенной. Но, учитывая четко выраженное требование глав государств и правительств ЕС, бельгийскому министру пришлось отказаться от своего скепсиса и как председателю Совета включиться в работу над составлением соответствующего списка<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Интервью с Д. Флоре [Interv'ju с D. Flore] 2012.

К тому же в конце октября стало известно, что делегации нескольких стран ЕС готовят контрпредложение, нацеленное на отказ от Европейского ордера на арест и сохранение прежней системы экстрадиции внутри ЕС<sup>24</sup>. В этой ситуации Флоре как председатель *CATS* написал новый проект Рамочного решения.

<sup>24</sup> Там же.

«Я начал с чистого листа, взяв за основу Конвенцию [ЕС об экстрадиции] 1996 г., и спросил себя, что действительно необходимо, после чего представил черновик Комитету [статьи 36], — рассказывает он. — Моя идея состояла в том, чтобы никто не мог возразить против включения этих пунктов [в текст]. Потом, если коллеги захотят, можно будет что-то добавить. Значительно проще добавлять, чем обсуждать пункты, о которых кто-то может сказать, что они не нужны... Я знал, что текст Комиссии был слишком сложным, чтобы обсуждать его, и содержал теоретические положения, которые были неприемлемы для многих стран. И была угроза, что группой стран-членов будет внесено альтернативное предложение, поэтому нужно было быстро подготовить текст. Я представил текст... Это [был] тот минимум, на который мы должны были согласиться»<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Там же.

Поскольку представленный проект должен был быть приемлемым для всех стран-членов, но при этом, в соответствии с указаниями Европейского совета, покрывать широкий спектр деяний, при его подготовке Флоре и сотрудничавшие с ним эксперты из Секретариата Совета министров отталкивались от имевшихся на тот момент документов. Первые восемь деяний, обозначенных в ст. 2 Рамочного решения о Европейском ордере на арест, взяты из ст. 29 Амстердамского договора, следующие четыре — из п. 48 Заключений по итогам заседаний Европейского совета в Тампере, еще 15 — из перечня деяний, борьба с которыми возложена на Европол соответствующей конвенцией. Как отмечают оба наших респондента, после завершения работы над списком им казалось, что против него не сможет возражать ни одна страна, ведь все вошедшие в него пункты отвечали уже взятым ими на себя обязательствам<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Интервью с Д. Флоре [Interview with D. Flore] 2012; Интервью с Х. Нильссоном [Interview with H. Nilsson] 2012.

Тем не менее, вопреки ожиданиям авторов, вопросы к содержанию списка все же появились. Так, представители Германии в *CATS* настаивали на включении в него отсылки к европейскому праву: например, если речь идет о коррупции, должно быть указано, что коррупция понимается в соответствии с такой-то конвенцией, и т.д. В том же ключе мыслили и ирландские чиновники, желавшие включить в список конкретные определения. В свою очередь, Комиссия предложила дополнить его еще пятью деяниями. При этом целью бельгийской команды и Секретариата было не допустить сужения перечисленных в списке деяний до конкретных преступлений — задача состояла в том, чтобы в каждом конкретном случае эти деяния соотносились с национальным законодательством и правом<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Интервью с Д. Флоре [Interview with D. Flore] 2012. См. также Nilsson 2005: 29.

В конце концов список, охватывавший теперь 32 деяния, был согласован и вынесен на рассмотрение специального Совета министров

<sup>28</sup> См. *Payne et al. 2005: 11; O'Mahony 2007: 22.*

<sup>29</sup> *Permanent Representatives Committee 2001: 1—2, 9.*

<sup>30</sup> *Интервью с Д. Флоре [Interv'ju с D. Flore] 2012. Подробнее см. Permanent Representatives Committee 2001: 2—4.*

<sup>31</sup> *Payne et al. 2005: 12; O'Mahony 2007: 25.*

<sup>32</sup> *Интервью с Д. Флоре [Interv'ju с D. Flore] 2012.*

<sup>33</sup> *Интервью с Х. Нильссоном [Interv'ju с H. Nilssonom] 2012.*

<sup>34</sup> *Nilsson 2002: 8. См. также Council Framework Decision 2002: 7.*

<sup>35</sup> *Интервью с Д. Флоре [Interv'ju с D. Flore] 2012.*

внутренних дел и юстиции<sup>28</sup>. На этой встрече, проходившей 16 ноября, уже обсуждалось не само содержание списка (его сразу одобрили все делегации, кроме итальянской, о позиции которой речь пойдет ниже)<sup>29</sup>, а то, насколько суровым должно быть наказание за деяние, чтобы на него не распространялось действие принципа двойной криминализации, проблема выдачи собственных граждан, крайне волновавшая Австрию, поскольку такая выдача противоречила ее Конституции, и процедурные аспекты (следует ли, например, прописывать в Рамочном решении возможность апелляции по Европейскому ордеру на арест)<sup>30</sup>.

Интервью, собранные Д. Пэйн и ее коллегами, показывают, что по вопросу о суровости наказания страны разделились на два лагеря. Германия, Греция, Дания, Ирландия, Люксембург, Нидерланды, Финляндия и Франция выступали за то, чтобы принцип двойной криминализации не распространялся только на те деяния, за которые в странах ЕС предусмотрено тюремное заключение сроком не менее четырех лет, тогда как Бельгия, Великобритания, Испания, Португалия и Швеция вообще не считали целесообразным включать в текст ограничения, связанные с суровостью наказания<sup>31</sup>.

Что касается процедуры, то в конечном итоге было решено вовсе обойтись без упоминания в тексте вопроса об апелляции — главное, чтобы вся процедура укладывалась в установленные сроки.

Как отмечают наши респонденты, идея введения определенного срока на организацию выдачи возникла именно в тот момент и сразу же вызвала протест со стороны Дублина и Лондона<sup>32</sup>, по мнению которых установление четких сроков будет означать давление на суд и попрание его независимости<sup>33</sup>. После активного обсуждения компромисс был найден, и в окончательной версии Рамочного решения обязательное к исполнению слово *shall* было заменено рекомендательным *should*<sup>34</sup>.

Все остальные — более конкретные и менее спорные — вопросы обсуждались в конце ноября и в первых числах декабря на уровне *CATS* и созданного при нем редакционного комитета<sup>35</sup>.

## День икс

К началу переговоров министров внутренних дел и юстиции 6—7 декабря председательствовавшей в ЕС Бельгии совместно с Комиссией и Секретариатом удалось согласовать практически все спорные вопросы, беспокоившие отдельные страны, и подготовить компромиссный вариант решения<sup>36</sup>.

Таким образом, еще до начала переговоров большинство делегаций знало, что их пожелания будут учтены: Австрия получит уступку в вопросе выдачи собственных граждан<sup>37</sup>; будут приняты во внимание сомнения Голландии по поводу экстрадиции подозреваемых в страны, практикующие смертную казнь<sup>38</sup>; по просьбе Ирландии мошенничеству будет дано развернутое определение<sup>39</sup>; и т.д. Зная, что им делаются уступки в чувствительных областях, министры оказались готовы уступить и сами — по менее значимым для них вопросам.

<sup>36</sup> *Интервью с Х. Нильссоном [Interv'ju с H. Nilssonom] 2012. См. также Permanent Representatives Committee 2001: 2—4.*

<sup>37</sup> *Nilsson 2005: 28; O'Mahony 2007: 21.*

<sup>38</sup> Интервью с Д. Флоре [Interv'ju с D. Flore] 2012; Nilsson 2005: 28, 30.

<sup>39</sup> Интервью с Д. Флоре [Interv'ju с D. Flore] 2012; O'Mahony 2007: 22.

<sup>40</sup> См., напр. Croci 2002: 96.

<sup>41</sup> Интервью с Д. Флоре [Interv'ju с D. Flore] 2012; Интервью с Х. Нильссоном [Interv'ju с H. Nilssonom] 2012.

<sup>42</sup> 2396<sup>th</sup> Council Meeting 2001: 6; Council of the European Union 2001b: 1.

<sup>43</sup> Интервью с Х. Нильссоном [Interv'ju с H. Nilssonom] 2012.

<sup>44</sup> См., напр. Kaunert 2007: 400—401.

<sup>45</sup> Croci 2002: 96; Rossi 2002: 101.

<sup>46</sup> Интервью с Х. Нильссоном [Interv'ju с H. Nilssonom] 2012; Monar 2003: 9.

<sup>47</sup> Council of the European Union 2001b: 1.

Единственной страной, отказывавшейся принять компромиссный вариант, была Италия, требовавшая сократить перечень деяний до шести первых пунктов (что неудивительно — седьмым и восьмым пунктами в списке значились коррупция и мошенничество, включение которых больше всего смущало итальянскую делегацию). Главный аргумент итальянского министра внутренних дел Р.Кастелли заключался в том, что из включенных в список деяний непосредственно связаны с терроризмом только первые шесть — все остальные не имеют прямого отношения к антитеррористической повестке ЕС, возникшей в связи с событиями 11 сентября<sup>40</sup>.

В 6 утра 7 декабря члены итальянской и бельгийской делегаций, включая Флоре, а также сотрудники Секретариата покинули зал заседания и ушли в кабинет председательства в надежде найти компромисс. Продолжавшиеся несколько часов двусторонние переговоры, в ходе которых Кастелли связывался с Берлускони, а бельгийский министр юстиции М.Вервилген — с Верхофстадом<sup>41</sup>, успехом не увенчались, и в половину двенадцатого утра бельгийская делегация объявила, что политическое соглашение по тексту Рамочного решения принято 14 странами — без Италии<sup>42</sup>.

Будучи неудовлетворен подобного рода результатом, 11 декабря Верхофстадт посетил Рим, где встретился с Берлускони. Итогом встречи стало согласие Италии присоединиться к достигнутому 6—7 декабря договоренностям, сделав дополнительное заявление.

Внезапная покладистость Италии, разумеется, объяснялась не тем, что, по шутивому замечанию Нильссона, «когда два премьер-министра встречаются, они должны о чем-то договориться»<sup>43</sup>. Во-первых, после провала переговоров 6—7 декабря на итальянское руководство оказывалось серьезное давление как со стороны местных СМИ и оппозиционных партий, так и со стороны партнеров по ЕС<sup>44</sup>. Во-вторых, есть основания полагать, что главным оппонентом принятия Европейского ордера на арест был не Берлускони, а Кастелли и Лига Севера в целом — ведь в список деяний, наряду с прочим, входили расизм и ксенофобия, а как раз в 2001 г. Европейская комиссия выпустила доклад, в котором признала Лигу Севера расистской организацией, потребовав от итальянских властей незамедлительных действий<sup>45</sup>. В-третьих, Верхофстадт действительно допускал возможность использования механизма гибкого сотрудничества (*enhanced cooperation*), при котором Рамочное решение могло быть принято без Италии, и, как утверждается, не постеснялся указать на это итальянскому премьер-министру<sup>46</sup>.

12 декабря на заседании COREPER итальянский представитель выступил с заявлением, которое было внесено в протокол, после чего последовало официальное сообщение о присоединении Италии к политическому соглашению по проекту Рамочного решения о Европейском ордере на арест<sup>47</sup>.

Еще полгода понадобилось на то, чтобы окончательно утрясти форму ордера и согласовать текст с юридическим отделом Совета, и



<sup>48</sup> *Интервью с Х. Нильссоном*

13 июня 2002 г. Рамочное решение о Европейском ордере на арест было формально принято<sup>48</sup>.

### Заключение

*[Интервью с Х. Нильссоном] 2012. Подробнее см. Council Framework Decision 2002.*

Анализ реформы политики экстрадиции в ЕС позволяет выделить двух основных антрепренеров, воспользовавшихся открывшимся в связи с трагическими событиями 11 сентября окном возможностей и «протолкнувших» в него желательное для них решение.

На стадии запуска реформы в роли такого антрепренера выступила Европейская комиссия, в течение одной недели сумевшая убедить глав государств и правительств ЕС, что именно Рамочное решение по Европейскому ордере на арест должно стать той мерой, которая продемонстрирует Вашингтону полную солидарность Европейского союза и его готовность поддержать США в их войне с терроризмом. Заметим, что действия европейской бюрократии прекрасно описываются теорией Кингдона, согласно которой антрепренеры ищут не решения для встающих проблем, а проблемы для уже имеющихся в их арсенале решений.

На «подгонку» Комиссией решения (в виде предложения о введении Европейского ордера на арест) под проблему терроризма, с которым оно, в сущности, не было связано, указывают оба наших респондента. «Зашкаливавшая» (по выражению Нильссона) активность Комиссии в первую неделю после трагедии (и до момента официального внесения предложения по Рамочному решению), с одной стороны, объяснялась тем, что черновик Европейского ордера на арест был практически готов и, более того, разрабатывался в одном пакете с Рамочным решением о борьбе с терроризмом, принятие которого после атак 11 сентября было естественным ответом на действия террористов. Но если, как замечает Флоре, «определение терроризма как преступления... было больше символическим действием», то «с Европейским ордера на арест все понимали, что он может стать эффективным инструментом (при том, что его целью было упрощение процедуры выдачи преступников между европейскими странами и он никак не был связан с США или непосредственно с терроризмом)»<sup>49</sup>. В этом смысле стратегическое решение Комиссии представить два рамочных решения в виде ключевых составляющих антитеррористической повестки ЕС отлично соотносилось с желанием лидеров европейских стран предпринять быстрые, решительные и, главное, эффективные меры.

<sup>49</sup> *Интервью с Д. Флоре [Интервью с Д. Флоре] 2012.*

С другой стороны, принятие Европейского ордера на арест в формате, предложенном Комиссией 19 сентября, означало бы значительное углубление интеграционных процессов в области криминальной юстиции и полиции, что, несомненно, должно было бы привести к расширению полномочий Комиссии — то есть к последствиям, предпочтительным для любой бюрократии.

Однако практически сразу же после внесения предложения Комиссия уступила роль антрепренера председательствовавшей в Совете министров ЕС Бельгии и Секретариату Совета. Это было связано

с двумя институциональными особенностями процесса принятия решений по вопросам правосудия и внутренних дел.

Во-первых, возможность инициировать законодательство в этой сфере появилась у Комиссии только со вступлением в силу Амстердамского договора<sup>50</sup>, так что у нее просто не хватало опыта для подготовки проекта Рамочного решения, текст которого можно было бы взять за основу в процессе переговоров. Во-вторых, ввиду отсутствия у Комиссии до мая 1999 г. необходимых полномочий, в качестве «мотора» интеграции в данной области традиционно рассматривалась председательствующая в ЕС страна в связке с Секретариатом<sup>51</sup>. Именно по этим причинам роль Комиссии в переговорах оказалась минимальной.

<sup>51</sup> *Ibidem.*

Наличие в Секретариате группы экспертов, начавших заниматься вопросами реформирования политики экстрадиции задолго до событий 11 сентября, наложило серьезный отпечаток на процесс согласования текста Рамочного решения. В разработке новых идей и норм европейского законодательства участвовали как непосредственно отвечавшие за это направление европейские бюрократы из Секретариата и Комиссии, так и привлеченные национальные эксперты-юристы (к которым относился в том числе Флоре), формируя устойчивую неформальную сеть профессионалов в области сотрудничества по проблемам криминальной юстиции и полиции.

Обширные связи на уровне ЕС, глубокие экспертные знания и, что немаловажно, позиция председателя Комитета статьи 36 и позволили Флоре «поймать большую волну» и в личном качестве стать одним из главных политических антрепренеров, продвигавших принятие Европейского ордера на арест.

Получив карт-бланш от премьер-министра своей страны, Флоре при поддержке бельгийского посла при ЕС и давних коллег из Секретариата мог руководствоваться в своих действиях не позицией Министерства юстиции, в котором работал, а установками соответствующей группы экспертов, понимавшей, что без углубления интеграции странам ЕС едва ли удастся справиться с многочисленными проблемами, с которыми они постоянно сталкивались. В то же время, как и другие специалисты, Флоре был более прагматичен, чем сотрудники Европейской комиссии, ведь предоставленный ему карт-бланш вовсе не означал возможности игнорировать стремление Верхофстадта найти компромисс и провести эффективную реформу.

Именно встроенность в мезоуровень европейской политики, вследствие которой бельгийская команда и в первую очередь Флоре оказались одновременно и представителями председательствующей в ЕС страны, и экспертами, «социализованными» в среде «изобретателей европейского сотрудничества [в области криминальной юстиции]»<sup>52</sup>, позволила им в значительной степени повлиять на тот исход, который был получен по итогам переговоров.

<sup>52</sup> *Mégie 2014: 240.*

Таким образом, внешний шок в виде событий 9/11 и сумевшая использовать это окно возможностей Европейская комиссия, выступив-

шая в роли первого антрепренера (*first mover entrepreneur*), «поймали» министров внутренних дел и юстиции стран ЕС в «ловушку совместного принятия решений» и, благодаря умелым действиям бельгийской команды, перехватившей инициативу у Комиссии, в конечном итоге позволили принять Рамочное решение о Европейском ордере на арест, по степени радикальности существенно превосходившее то, на что должны были бы согласиться страны-члены, учитывая их первоначальные предпочтения.

## Библиография

**Интервью** с Д.Флоре. 2012 // *Архив автора* [Interv'ju с D.Flore. 2012 // Arkhiv avtora].

**Интервью** с Х.Нильссоном. 2012 // *Архив автора* [Interv'ju с H.Nilssonom. 2012 // Arkhiv avtora].

**2396th Council Meeting** — *Justice, Home Affairs and Civil Protection — Brussels, 6 and 7 December 2001 (14581/01 (Presse 444))* (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014581%202001%20INIT>).

**Bossong R.** 2008. The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46. № 1.

**Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001** ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf)).

**Council Framework Decision** of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States (2002/584/JHA). 2002 // *Official Journal of the European Communities*. 18.07 ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/117680/european-arrest-warrant.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/117680/european-arrest-warrant.pdf)).

**Council** of the European Union. 2001a. *Conclusions Adopted by the Council (Justice and Home Affairs) (SN 3926/6/01)* ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/ACF6BA.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/ACF6BA.pdf)).

**Council** of the European Union. 2001b. *Proposal for a Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures Between Member States — Interinstitutional File (14867/1/01 REV 1 COPEN 79 CATS 50)* (<https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderwijs/terrorisme/FrDecArrest.pdf>).

**Croci O.** 2002. The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy // *The International Spectator*. Vol. 37. № 2.

**Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission: Follow-up to the September 11 Attacks and the Fight against Terrorism. 2001** ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/ACF7BE.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACF7BE.pdf)).

**EU Presidency Statement** — September 11 Attacks in the US. 2001 // *European Union Delegation to the United Nations — New York* ([http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_56\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_56_en.htm)).

**European** Commission. 2001. *Proposal for a Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between the Member States (COM(2001) 522 final/2)* (<http://www.statewatch.org/news/2001/sep/earrest2.pdf>).

**Kaunert** Ch. 2007. «Without the Power of Purse or Sword»: The European Arrest Warrant and the Role of the Commission // *Journal of European Integration*. Vol. 29. № 4.

**Kingdon** J.W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. — N.Y.

**Mégie** A. 2010. L'adoption Du Mandat D'arrêt Européen: D'une Instrumentalisation de L'agenda Politique À Une Expertise Opérationnelle de L'entraide Pénale // *Les Cahiers Européens de Sciences Po*. № 5.

**Mégie** A. 2014. The Origin of EU Authority in Criminal Matters: A Sociology of Legal Experts in European Policy-Making // *Journal of European Public Policy*. Vol. 21. № 2.

**Monar** J. 2003. Justice and Home Affairs after the 2004 Enlargement // *The International Spectator*. № 1.

**Nilsson** H. 2002. Decision-Making in EU Justice and Home Affairs: Current Shortcomings and Reform Possibilities // *SEI Working Paper*. № 57.

**Nilsson** H. 2005. Developments in Mutual Legal Assistance and Extradition at the International Level edited by Simon Cornell // *Resource Material Series*. № 65.

**O'Mahony** J. 2007. «Bringing Process Back in»: Investigating the Formulation, Negotiation and Implementation of the European Arrest Warrant from a Policy Analysis Perspective // *Montreal: EUSA 10th Biennial Conference* (17–19 May).

**Payne** D., Kinnunen J., O'Mahony J., Andreou G. 2005. Political Collaboration under Pressure: Some Lessons from the European Arrest Warrant // *EUSA Conference*. — Austin.

**Permanent** Representatives Committee. 2001. *Proposal for a Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States — Interinstitutional File (14867/01 COPEN 79 CATS 50)* (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014867%202001%20INIT>).

**Rossi** L.S. 2002. New Trends in Italy's European Policy // *The International Spectator*. Vol. 37. № 1.

**World** Shock at US Attacks. 2001 // *BBC*. 12.09 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1537800.stm>).