

ВЕЛИКОБРИТАНІЯ І ДОГОВІР НІЦЦИ В КОНТЕКСТІ РОЗШИРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.



У грудні 1997 року на самміті в Люксембурзі Європейський Союз починає процес свого розширення, який мав три складових: Європейську конференцію, процес приєднання і переговори про приєднання.

Уперше європейська конференція як багатосторонній форум на рівні міністрів закордонних справ відбулася в Лондоні у березні 1998 року, потім у Люксембурзі в жовтні 1998 року і в липні 1999 року у Брюсселі. Процес приєднання розпочався

в березні 1998 року. А вже переговори про приєднання почалися з першими шістьма країнами, які були рекомендовані Європейською комісією: Кіпром, Чехією, Естонією, Угорщиною, Польщею, Словенією.

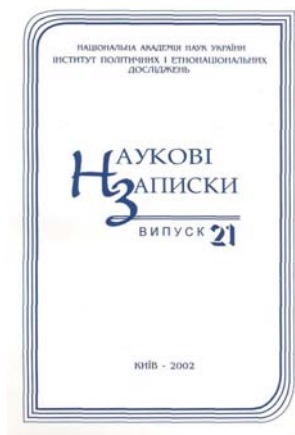
У грудні 1999 року на засіданні Європейської Ради в Хельсінкі коло претендентів розширився ще на шість країн: Болгарія, Латвія, Литва, Мальта, Румунія, Словаччина. Туреччина також визнавалася країною-кандидатом на засадах тих же критеріїв, які ставилися перед країною-кандидатом на основі тих же критеріїв, яких додержувалися і інші країни-кандидати.

Головне завдання, яке стоїть перед Європейським Союзом - це збереження балансу між спільними інтересами і національним суверенітетом. Саме його і мала вирішити Міжурядова конференція, що почалася в лютому 2000 року і завершилася підписанням Договору Ніцци, котрий вносить зміни в засновницькі договори і прокладає шлях до розширення ЄС.

У процесі підготування Договору Ніцци виявилось різне, часом суперечливе ставлення учасників процесу до центрального питання - розширення ЄС. З одного боку - це страх перед проблемами, з якими неминуче зіткнуться "старі учасники" після вступу "нових" і неминуча пов'язана з цим втрата від частки національного суверенітету. З іншого - не схвалити подібний розвиток подій - означало - відстати від розвитку.

Без особливого ентузіазму на перших етапах обговорення ідею розширення ЄС сприйняла Франція. Не користувалася ця ідея популярністю серед керівників ФРН. Хоча міністр закордонних справ Йошка Фішер закликав Європейський Союз "розташувати Польщу в серці Європи", але паралельно й переглянути кількість голосів в органах ЄС. Іспанія, не без підстав, вважала, що після розширення кошти ЄС підуть "не на Південь, а на Схід".

Британія визначила свою позицію таким чином: присутність сильної Британії в розширеному Європейському Союзі буде сприяти торгівлі, демократії та впливовості Лондона".



Але вже тоді опоненти Британії вважали, що Лондон, підтримуючи розширення Союзу, намагається відвернути увагу від проблеми ще більшої та інтенсивнішої і глибокої інтеграції вже існуючого Євросоюзу.

Унаслідок непростих переговорів 26 лютого 2001 року Договір Ніцци було підписано.

У ньому визначалася максимальна кількість місць в Європейському Парламенті - 732, розподіливши їх між країнами-учасницями і країнами-кандидатами. Одночасно в договорі посилюється роль Європейського Парламенту в процедурі загальної ухвали рішень разом з Радою. (1)

Договір Ніцци обмежує кількість представників в Комісії ЄС від однієї країни-учасника до одного, і ця настанова набуде чинності в 2005 році. (2) Після того, як ЄС буде складатися з 27 країн, кількість членів Комісії мусить бути меншою, ніж держав-учасниць і вони мають обиратися за системою ротації за принципами рівності. (3)

З метою полегшення роботи Суду Договір Ніцци розподіляє обов'язки між Судом ЄС і Судом першої інстанції, який буде розглядати всі прямі позови. (4)

Серйозні зміни відбулися в системі голосування ЄС. Виходячи з небезпеки руйнування процесу ухвали постанов Договір Ніцци розширив право голосування кваліфікованою більшістю, тим самим відмінивши право вето на більше ніж 30 областей. Серед яких: свобода пересування для громадян Союзу, деякі різновиди торгівлі, промислова політика, правова співпраця в цивільному судочинстві, економічна, фінансова і технічна співпраця з третіми країнами та інші. Однак вирішення з болючих проблем зосталося, як і колись за принципом одноголосності.

Сталися зміни, пов'язані з проблемою "вагомості голосів" в Європейській Раді. При формулі розподілу голосів, що існувала після розширення ЄС країни з меншим населенням без особливих проблем могли б отримати кваліфіковану більшість і просунути ухвалу, яка не влаштовує кілька країн із великим населенням. Тому Договір Ніцци передбачає, що Британія, Німеччина, Франція і Італія матимуть по 29 голосів, Іспанія і Польща по 27, малі країни по декілька голосів - від 4 до 12. Кваліфікованою більшістю вважається 169 голосів, а блокуючою меншиною - 88. (5)

Таким робом, формально основні інституційні перешкоди для розширення ЄС в Договорі Ніцци були, загалом, усунені.

Але задоволення від підписання не отримали ні великі країни, ні маленькі, ні так звані "євроентузіасти", ні "євроскептики".

Так, великі країни лишилися невдоволені тим, що принцип пропорційності кількості голосів і населення був реалізований лише частково. Так, напередодні зустрічі в Ніцці, на німецько-французьких переговорах в Ганновері Канцлер ФРН м. Шредер запропонував виділити його країні додаткові три голоси в Європейській раді, позаяк населення Німеччини на 20 млн. більше, ніж у Франції. Президент Франції Жак Ширак наполягав на паритеті, що склався після "великого пакту" де Голля і Аденауера, де обидві країни виступили за повну рівноправність в своїх взаємостосунках. На думку газети Фігаро "німецька кількісна перевага тільки за демографічно-арифметичних причин зможе спричинити розрив німецько-французьких стосунків". (6)

Малі ж країни взагалі назвали новий договір "інституційним пучком" своїх великих сусідів, позаяк, навіть об'єднавши голоси, малі країни не набудуть кваліфікованої більшості. Грецький Прем'єр-міністр Костас Симітіс порівняв цю ситуацію з Директоратом - органом, що складався з трьох олігархів, котрі правили Францією в перші дні після революції. (7)

Євроентузіасти розраховували підписати в Ніцці "федеративну конституцію" і тому, на їхню думку, запропоновані в Ніцці реформи були недосить радикальні: договір зберіг колишню структуру ЄС завдяки його розподілу на опори, механізм ухвали постанов в Єв-

ропейській Раді став складнішим і менш прозорим, в договір не було долучено Хартію основних прав.

Євроскептики ж вважали, що набуття договору Ніцци чинності означатиме загрозу національним суверенітетам. Тут - і посилення тенденцій перетворення Єврокомісії в європейський уряд з одночасним посиленням позицій її Президента, і нові умови розподілу голосів і нові процедури, які дають переваги лише деяким країнам.

Разом із тим, за влучним висловом журналу "Економіст": "Ніхто не повертався з Ніцци щасливішим, аніж Тоні Блер" (8). Прем'єр-міністрові вдалося здобути перемогу у власному Парламенті під час дебатів про Договір Ніцци з питань, пов'язаних із ніби поступовим зникненням національного суверенітету, якого консерватори традиційно вважали потенційним джерелом поповнення своїх голосів на виборах 2001 року.

У своїй європейській політиці лейбористи послідовно виборювали точку зору про корисність і для Британії розширення Європейського Союзу. Передусім йшлося про розширення Загального ринку для британських компаній, зниження бар'єрів в торгівлі, збільшенні вибору для британських споживачів.

Хоча окрім привабливих для британського виборця моментів, абсолютно очевидно є ще одна мета в розширенні ЄС - зупинити поглиблення (або ускладнення) інтеграційних процесів. У Ніцці Т.Блер допоміг змінити правила ЄС, які дозволили вступити до нього новим учасникам з Центральної і Східної Європи. До своїх досягнень Т.Блер додав і посилення ваги Великої Британії в голосуванні.

Для консерваторів наріжним каменем їхньої критики Договору Ніцци під час парламентських дебатів став критерій більшої або меншої незалежності Великобританії.

До чинників, що зменшували суверенітет Лондону опозиція долучила й заміну одногослосності принципом голосування більшістю в значній кількості сфер, скорочення розмірів Єврокомісії, умови для "співпраці в царині оборони". Окрім цього, у вину Прем'єр-міністру ставили відсутність ухвал у головних, з їхньої точки зору, проблем в контексті розширення ЄС - Загальній сільськогосподарській політиці, реформі структурних фондів для переадресації допомоги найбіднішим державам-кандидатам, і реформі бюджетної політиці.

Лейбористському урядові закидалася й позиція на зустрічі в Ніцці в питаннях оборони і безпеки, внаслідок якої, на думку консерваторів, була створена Європейська армія, незалежна від НАТО з Військовим Комітетом ЄС, що створюється і Військовим штабом - які дублюють структури НАТО. Прем'єр-міністр пояснив концепцію європейської оборони, яка набирає чинності лише у разі бездієвості НАТО. Участь збройних сил Європи - "сил швидкого реагування" - обмежено миротворчими операціями, гуманітарними і завданнями з проблем виходу з кризових ситуацій. При цьому участь в подібних операціях - прерогатива "суверенних національних міркувань". У документі підкреслюється, що мета ЄС в цьому питанні - розвивати стратегічне партнерство з НАТО (9). Тому, на думку Прем'єр-міністра, тут інтереси Британії були захищені (10).

Другим пунктом в лейбористському плані формування "європейської супердержави" на думку консерваторів після створення власних збройних сил виступає затвердження Європейської Конституції. У якості такої вони гідні визнати "Хартію основних прав". Цей документ був створений на самміті у Кельні в 1999 році. Його прихильники сподівалися зробити його додатком до Договору Ніцци. Однак британський уряд, не в останню чергу готуючись до майбутніх виборів, не підтримав цю пропозицію. Згідно з "Декларацією стосовно майбутнього ЄС" розгляд Хартії запланований на міжурядовій конференції 2004 року.

Аналіз Хартії, на думку багатьох політологів, дозволяє зробити висновок про її невизначеність, а іноді і тавтологічність. Консервативна партія взагалі висловила сумнів

з приводу доцільності Хартії, бо кожний з учасників ЄС одночасно є і учасником Загальної декларації прав людини ООН, Європейської декларації. Не кажучи вже про серйозні національні законодавства про права людини.

Тоні Блер на слуханнях в Парламенті зохарактеризував Хартію як "політичну декларацію, а не юридичну дефініцію" (11).

Ще одним докором до опозиції стосовно Договору Ніцци було звуження права вето і ускладнення тим самим блокування нових європейських законів, які не відповідають, на їхню думку, британським інтересам. На що прем'єр-міністр Т.Блер заперечив, що принцип одноголосності було збережено в життєво важливих для країни сферах - податковій політиці, соціальному забезпеченні, прикордонному контролі. Але в умовах Європейського Союзу, який розширяється зберегти право вето в більшості сфер - це означало преректи організацію на неконструктивну роботу. Міністр закордонних справ Робін Кук, відстоюючи позицію про розширення застосування голосування кваліфікованою більшістю, підкреслив, що "за останні два роки Британія, завдяки цьому, виграла 80 постанов, а прогала лише 5. Що було би неможливим за умов збереження права вето" (12) Адже правом вето володіє не тільки Британія.

Обговорення результатів Договору Ніцци і процес його ратифікації практично збігся в часі з передвиборною кампанією 2001 року в Великій Британії. "Британія хоче бути в Європі, але не керуватися Європою" - це гасло було домінуючим в передвиборній кампанії Консервативної партії.

Активно виступаючи за розширення Європейського Союзу, Торі, разом з тим у разі своєї перемоги, планують переглянути Договір Ніцци, бо не можна ратифікувати договір, що обмежує британське право вето. Замість цього пропонувалося схвалити "Гнучкий принцип здорового глузду", який поза Загальним ринком і іншими основними пунктами, дає можливість країнам вирішувати проблеми, керуючись позицією власної вигоди. А для того, щоби юридично зафіксувати "новий британський курс в Європі", Консервативна партія на першому ж засіданні уряду намагалася внести законопроект "про резервування повноважень", який мусив гарантувати окрім конкретних повноважень, делегованих ЄС, європейські закони не можуть зневажати волю Британського Парламенту. Вважаючи Договір Ніцци радикальним конституційним договором, опозиція в особі Консервативної партії, виступаючи проти "перетворення Британського Парламенту в місцеву раду" внаслідок його ухвалення, запропонувала референдум з трьома варіантами вибору: 1) повна інтеграція в ЄС - "створення Сполучених Штатів Європи; 2) вільні торгові статки з усією іншою Європою; 3) вихід з Європейського Союзу(13).

Разом з тим, Консерватори не закликали до виходу з ЄС, досягнення якого вони вважають вельми значними. Йшлося лише про необхідність серйозних змін в цій організації. "Для досягаючої успіху, космополітичній, ринковій, демократичній Європі потрібна адаптованість, гнучкість, контактність"(14)

Саме гнучкість могла би зменшити напруженість між країнами, які вважали процес інтеграції дуже повільним, а також тими, кого, на їхню думку, силоміць тягнуть до Сполучених Штатів Європи. Особливо це актуально, на думку консерваторів, в умовах розширення. Виборюючи цю точку зору, Торі посилаються на думку авторитетного журналу "Економіст", який писав: "Європа, в якій всі мусять співробітничати в усіх сферах, мріючи про "ще тіснішу спілку", заледве чи буде життєздатною. Успішнішим вважався варіант, коли окремі групи країн співпрацюють в різних царинах "мультисистемної" Європи. Це готує заперечення принципу "один розмір на всіх" (15). Консерватори закликали до конкретних кроків в інституційній реформі - передачі влади від Єврокомісії, що не обирається в Брюсселі до Ради Міністрів, яка складається з національних міністрів, відповідальних

перед своїми парламентами. Це, на їхню думку, заповнить демократичний вакуум в ЄС, не створюючи централізованих європейських установ.

Позицію Лейбористської партії з питання запропонованого консерваторами референдуму про Договір Ніцци озвучив міністр закордонних справ Джек Стро, назвавши цю ідею "абсурдною і несумісною з британською традицією"(16). А Прем'єр-міністр продовжив: "У нас не було референдуму про Єдиний Європейський акт і Маастріхтський Договір, консерватори не пропонують референдуму по євро, а по Договору Ніцци - ходімо ж, дружніми лавами до виборчих дільниць" (17).

Результати Договору Ніцци посіли гідне місце і в передвиборній кампанії лейбористів. Боронячись від звинувачень, висунутих опозицією, правляча партія свої рекламні листівки озаглавила: "Договір Ніцци не передбачає", і далі - "створення європейської наддержави, кінець британській системі судочинства, заборона політичних партій, кінець свободи думки і релігії. Це все міф". На думку керівництва партії, саме в Ніцці, ще за лейбористів "Британія змогла бути лідером в Європі, а участь в Європейському Союзі їй абсолютно вигідна"(18).

Незважаючи на заяви Т.Блера про лідерство Британії на зустрічі в Ніцці, його досить обережна, стосовно до інших країн, позиція по голосуванню кваліфікованою більшістю, не здобула широкої підтримки серед учасників самміту. Так, Романо Проді, звертаючись до європейців, поскаржився на непримиренність деяких країн, маючи внаслідок передусім Великобританію, які виступили проти передачі до ЄС права вирішувати деякі питання більшістю голосів (19). Його підтримав і Ж.Ширак, висловивши невдоволення позицією тих лідерів, які "захищають свої короткострокові національні інтереси на збиток довгостроковому баченню" (20).

Але абсолютно очевидно, що в умовах підготовки до виборів подібні вчинки означали би поразку для лейбористів. Відчуваючи політичну кон'юнктуру у себе в країні, вивчивши настрої в британському суспільстві, Т.Блер блискуче "розіграв європейську карту" і переміг на виборах 2001 року. І саму неоціниму допомогу йому тут надало керівництво Консервативної партії. Адже і Блер і Хейг не закликали до виходу Британії з ЄС. Але лідер консерваторів, незважаючи на пораду свого тіньового міністра закордонних справ, пообіцяв, у випадку свого обрання, не ратифікувати Договір Ніцци. На думку багатьох британських політологів більшої короткозорості напередодні виборів він продемонструвати б не міг. Адже, з одного боку, здійснення такої обіцянки зумовили би серйозний конфлікт у взаєминах між Британією і ЄС і затримало би його розширення. А, з іншого боку, хто якщо не консерватори, підписали Єдиний Європейський Акт і Маастріхтський договір?

Разом з тим, Консервативна партія не обмежилася заявою свого лідера. Скориставшись правами Великої хартії вільності, ухваленій в 1215 році, біля 50 лордів-евроскептиків звернулися з петицією до Королеви Великобританії з проханням відкликати королівську згоду про ратифікацію Договору Ніцци(21).

Адже розширення ЄС, яке безпосередньо пов'язане з договором, може стати найсерйознішою проблемою для прихильників федеральної Європи, проти яких так активно виступають британські консерватори. Адже нові учасники ЄС, здобувши право голосу, зможуть протистояти перешкодам на шляху до федеральної Європи. Тому своє завдання федералісти об'єктивно можуть вирішити лише до розширення ЄС. Тому найшвидша ратифікація договору вигідна Британії. А керівництво Консервативної партії основну увагу зосередило на "федералістичних", тобто негативних аспектах договору, чим не могли не скористатися лейбористи.

Першою серйозною організаційною проблемою, з якою зіткнулися учасники Договору Ніцци - це негативний результат референдуму про його ратифікацію в Ірландії. Проти

схвалення проголосувало біля 54% учасників референдуму, в якому взяла участь рекордно мала кількість ірландців - 35% з тих, що мають право голосу. Головними аргументами противників участі Ірландії в Договорі Ніцци стали економічні втрати фінансової допомоги, яка може одійти до нових учасників Союзу. "Ми хочемо гарантій в сфері сільського господарства раніше, аніж це станеться", - проголосив Е.Панч - генеральний секретар ірландської Асоціації торговців великою рогатою худобою. "Ці гарантії необхідні, бо після розширення ЄС споживачі яловичини і харчові компанії перетворяться на країни на взірць Угорщини, де праця дешева і низькі видатки виробництва"(22).

Окрім цього, Договір Ніцци після розширення ЄС не відкидає можливості створення спільних сил безпеки, а Ірландія завжди виборювала свій статус нейтральної країни.

Однак всі ці чинники можна віднести до наочних виявів. Але, на наш погляд, невірним є зводити позицію Ірландії лише до "розподілу економічного пирога". Керівництво цієї країни неодноразово висловлювало невдоволення нерівністю позицій окремих країн Європейського Союзу. А Договір Ніцци, на їхню думку, посилює механізми затвердження централізованих рішень, де усі важелі - у навпливовіших учасників ЄС.

Референдум в Ірландії, а точніше його наслідки, знову порушили питання про доцільність права вето. Журнал "Економіст" з цього приводу ставить питання: "Чи може бізнес 370 млн. населення залежати від Ірландії (3,7 млн.), чи від Люксембурга (422 тис.)? Адже Греція також може жорстко поставити умову розширення участі Кіпру. (23). Журнал в черговий раз закликав до відмови від вето, на користь права вирішувати це питання за допомогою національних референдумів. При цьому країна, яка не висловила згоди, може полишити ЄС. Але для Великобританії тоді це може означати вибір межі запровадженням у себе євро і участю в ЄС. Тут же пропонувався й інший варіант - неучасть однієї країни не впливає на участь інших країн. Якщо ж країна продовжує наполягати на жорстких умовах, то тоді їй, знову ж таки, можна запропонувати полишити Союз. В такому випадку Ірландія - вона могла б, на думку журналу, вийти з усіх можливих військових проектів.

15-16 червня 2001 року на засіданні Європейської Ради в Гетеборзі президент Європарламенту Н.Фонтен виступила проти надання Ірландії особливих умов, бо це порушує домовленості, узгоджені в Ніцці. Постало питання про відбуття повторного референдуму після проведення нових парламентських виборів в Ірландії. Але президент Єврокомісії Р.Проді напередодні свого візиту до Ірландії оголосив, що "із юридичної точки зору ратифікація договору не є обов'язковою умовою для розширення" (24). Не кажучи вже про зневажання думки ірландців, це зауваження, безумовно, було несумісне з тоном Гетеборгської заяви, що дало підстави високопоставленому дипломатові назвати цей коментар "політичною катастрофою" (25).

Договір Ніцци мусив лише підштовхнути процес розширення, адже вже в 2004 році, тобто ще до початку розширення, він, вочевидь, буде замінений на інший. Вже на сьогодні в ЄС існує думка про спробу ухвалення Конституційної угоди. Це означає, що основна тенденція постанови Європейського Союзу визначилася. Її озвучив міністр закордонних справ ФРН Йошка Фішер: "Якби ми хотіли піти назустріч історичним процесам і об'єднати нові держави, істотно не обмежуючи можливості ЄС, ми мали закласти останню цеглину в споруду європейської інтеграції - політичну інтеграцію. Це значною мірою буде залежати від Франції і Німеччини" (26). Подібна позиція двох країн, з Британією або без неї, забезпечує можливості приєднання нових країн. Для Британії підтримати подібну позицію означає потрапити в "авангардну групу" європейської інтеграції. Але тут виникає досить жорсткий вибір - підтримати - означає відхилити вето з основних політичних питань і приєднатися до "зони євро". Не підтримати - опинитися в "другому ешелоні".

Договір Ніцци не дав відповідей на нагальні питання, а, радше, лише затримав формування одностайної думки.

Література.

1. Ніццький договір та розширення ЄС/ М-во юстиції України. Центр порівняльного права; За наук.ред. С.Шевчука. К.: Логос. 2001. С.88.
2. Там же С.137
3. Там же С.138
4. Там же С.107
5. Там же С.136
6. Le Figaro. Dec.16.2000
7. China daily. Dec.13.2000
8. Economist. Dec.16.2000.
9. Ніццький договір...С.89.
10. House of Commons. Hansard. 11 December 2000.col.350.
11. Ibid. col.369.
12. Ibid. 23 November 2000.col.457.
13. Treaty of Nice.Towards a superstate by stealth - we demand a referendum. London 2001.
14. Our vision for Europe - Conservatives. 24.05.2001.
15. Economist. 23-29 september 2000.
16. EU Observer. 20.10.2001
17. House of Commons. Hansard. 11 december 2000. col.355.
18. Speech by Robin Cook. Glasgow. A Labour victory will ensure that Britain is leading Europe. 17.02.2001.
19. Economist. December 16,2000
20. Ibid.
21. The Scotsman. Feb.8.2001.
22. Farmers Guardian. June 15, 2001.
23. Economist. June 16, 2001.
24. The Guardian. June 22.2001
25. Irish Times. June 22, 2001.
26. Fischer J. German foreign minister. Speech at Humbolt University. Berlin. 12 may 2001.