ГОЛОСА МОЛОДЫХ

Вступление Ирландии в Европейские Сообщества

*Галушко Д.В.**

Ирландская Республика стала членом Европейских Сообществ 1 января 1973 г. Вступление Ирландии в Сообщества явилось результатом более чем десятилетних усилий. Этот процесс имел уникальные особенности и оказал влияние на всю правовую систему Ирландии¹.

С момента своего образования в 1920 г. Ирландия находилась в тесном экономическом союзе с Британией. Выйдя в 1922 г. из состава Британского Содружества, Ирландия во многих отношениях, особенно в экономическом, продолжала оставаться, по сути, его членом. Британия поддерживала экспансию своих товаров на ирландский рынок, продолжая импортировать из страны дешевую сельскохозяйственную продукцию. Около 90% своей продукции Ирландия экспортировала в Соединенное Королевство и только 5,5% – в государства – члены ЕЭС. Данные по импорту сходны: 51,5% товаров поступало в страну из Британии и только 8,3% – из стран ЕЭС. Хронология и результативность действий Дублина на пути к членству в Европейских Сообществах зависела во многом от позиции британского правительства.

В 50-х гг. XX века в Ирландии преобладало негативное отношение к европейской интеграции, чему немало способствовала позиция премьер-министра Рамона де Валера². Кроме того, это время было отмечено для Ирландии высокой безработицей и массовой эмиграцией. В 1951-1961 гг. из Ирландии эмигрировало четыреста тысяч человек (15% населения). К 1961 г. население страны уменьшилось до 2,8 мил-

*Галушко Д.В. – аспирант Воронежского государственного университета.

¹ См., например: Keatinge P. Ireland and EC membership evaluated. London, 1991; R. O'Donnell Europe: the Irish experience. Dublin, 2000.

² См.: Dermot Keogh. Twentieth Century Ireland // Nation and State. Dublin. 1994. P. 64-242.

лиона человек³. В этих условиях начался пересмотр внутренней и внешней политики Ирландии.

5 марта 1958 г. министр промышленности и коммерции Ирландии (впоследствии премьер-министр) Шон Лемасс выступил с заявлением о необходимости «переосмысления и изменения экономических целей и проводимых мер»⁴. Правительство Ирландии решило сменить протекционистскую политику в национальной экономической политике и создать как можно более привлекательные условия для внешних инвесторов. Правительство Ирландии понимало, что, открываясь для иностранных предприятий и конкуренции, устраняя тарифные и нетарифные ограничения в торговле, оно тем самым переориентирует экономику с внутреннего на внешний рынок. Приоритетными направлениями в деятельности правительства стали: привлечение иностранных инвестиций, развитие промышленности, увеличение экспорта сельскохозяйственной продукции. Этому должно было способствовать участие в Общем рынке и общей сельскохозяйственной политике. Вступление в Сообщества также воспринималось и как отход от тесной зависимости от Великобритании. Большая часть ирландского общества поддерживала действия правительства.

Заявка Ирландии на вступление в Сообщества была подана 31 июля 1961 г. Ирландия направила заявку, будучи проинформированной премьер-министром Великобритании Г. Макмилланом о том, что его правительство также решило вступить в ЕС⁵. Британия оформила заявку на вступление в ЕЭС 10 августа 1961 г. (на десять дней позже Ирландии). Подав заявку ранее Британии, ирландское правительство намеревалось создать для себя определенный политический капитал, показать, что решение о вступлении в Сообщества – это собственное, независимое решение. Несмотря на все заявления об обратном, было очевидно, что Ирландия решила стать членом Сообществ из-за того, что это также собирался сделать ее могущественный сосед⁶.

Г. Макмиллан впоследствии отмечал: «премьер-министр Ирландии красноречиво дал понять, что если Великобритания решит присоединиться к Общему рынку, то в этом случае его страна сделает то же

³ Brendan Walsh. *Economic Growth and Development in 1945-70*. Dublin, 1979. P. 28-29.

⁴ Seanad Éireann parliamentary debates official report, 27 March 1958, Volume 49. Columns 330-331.

⁵ Harold Macmillan (UK prime minister) to Lemass, 26 July 1961, NA, D/T, S16877N.

⁶ Lemass speaking at a press conference, 5 September 1962, as quoted in D. J. MAHER, *op. cit.* P. 158.

самое»⁷. С другой стороны, и это отмечали сами британские государственные деятели, ирландское правительство было склонно само выбирать наиболее для себя «подходящий момент» в вопросе выбора действий по европейским вопросам, иногда даже и в ущерб интересам Великобритании⁸.

Л. Эрхард – вице-канцлер Германии, председательствующей в то время в Сообществах, проинформировал правительство Ирландии о том, что заявка Ирландии будет рассмотрена Советом на его очередном заседании. Л. Эрхард сообщил о желании представителей стран Сообществ обсудить «особые проблемы», возникшие в связи с заявкой Ирландии. Они касались прежде всего политической составляющей членства. Многочисленные вопросы вызвали перспективы участия Ирландии в Общей политике и Общей оборонной политике (Ирландия придерживалась политики нейтралитета).

Ш. Лемасс был вынужден направить секретарей Департамента внешних отношений Уитакера и Кремина в турне по столицам государств – членов Сообществ с 5 по 13 сентября 1961 г. для разъяснений позиции Ирландии. Усилия ирландских дипломатов были направлены на то, чтобы развеять возможные сомнения представителей европейских правящих кругов по вопросам экономической готовности и намерений Ирландии в свете возможного создания политического сообщества и европейских оборонительных обязательств. Ирландское правительство осознавало, что в отношении кандидатуры своей страны сомнения государств – членов ЕС и Европейской Комиссии базировались на слабости ирландской экономики, а также ее неучастии в НАТО.

Процедура рассмотрения заявки Ирландии изобиловала «подводными камнями». Заседания Совета по рассмотрению заявок четырех стран-претендентов (Великобритании, Дании, Ирландии, Норвегии) состоялись 25, 26 и 27 сентября 1961 г. Совет вынес положительное решение по заявкам Великобритании и Дании. В отношении Ирландии Совет решил дождаться заключения Комиссии, которое должно было быть подготовлено к середине октября 1961 г.

Таким образом, хотя Ирландия и оформила заявку на вступление в Сообщества первой из четырех вышеназванных государств-кандидатов, надеясь на то, что переговоры о ее принятии завершатся

⁷ Macmillan H. At the end of the day, 1961-1963. London, 1973. P. 11.

⁸ Rumbold H.A.F. (UK foreign office official) memorandum, 1 June 1961, PRO, FO, 371/158219.

скорым успехом, было, как мы видим, принято решение с удовлетворением заявки не торопиться.

Заседание Совета по заявке Ирландии состоялось 18 января 1962 г. На этом заседании премьер-министр Ирландии Ш. Лемасс заявил: «Хотя Ирландия и не участвует в Северо-Атлантическом договоре, мы всегда соглашались с главными целями этого соглашения. Наше неучастие в нем связано с особыми обстоятельствами и ни в коем случае не может повлиять на наше принятие идеалов европейского единства и положений Римского договора, а также обязательств и ответственности, которые несет в себе членство в ЕС»⁹. Общее впечатление от речи премьер-министра Ирландии было положительным. В то же время никакого решения по Ирландии на Совете принято не было. Дублин опасался, что государства – члены ЕЭС могут занять негативную позицию в отношении ее принятия в Сообщества.

В начале лета 1962 г. ирландские дипломаты продолжали свои усилия по вступлению в ЕС.

Ознакомившись с докладами из Парижа, Берлина и Лондона, кабинет министров Ирландии собрался 3 июля 1962 г. на заседание, на котором Кремин предложил встретиться с послами государств – членов ЕС в Дублине, чтобы ускорить положительное решение по заявке Ирландии. Он особо подчеркнул, что Дублин, понимая, что Европейский совет загружен работой, хотел бы в то же время проинформировать, что дальнейшее заигивание с рассмотрением заявки Ирландии приведет к недовольству и разочарованию ирландского общества¹⁰.

11 июля 1962 г. посол Бигтар узнал, что обсуждение ирландской заявки не было включено в повестку дня заседания Комитета постоянных представителей (КОРЕПЕР). Представители КОРЕПЕР заверили Бигтара в том, что рассмотрение заявки Ирландии перенесено на 24 июля 1962 г.

Представитель Франции уточнил, что из-за экономической зависимости Ирландии от рынка Британии «было бы более целесообразным отложить обсуждение заявки Ирландии до того момента, когда ситуация с заявкой Великобритании станет более определенной, чем в данный момент». Он также упомянул о сомнениях французского правительства в способности Ирландии выполнять все экономические обя-

⁹ Maher D.J. The Tortuous Path: The Course of Ireland's entry into the EEC 1948-1973. Dublin, 1986.

¹⁰ Departmental secretaries' meeting, 3 July 1962, D/T, S17246K/62, NAI.

зательства, вытекающие из Римского договора. По его мнению, желательно было бы отправить дело Ирландии в Европейскую Комиссию для более детального изучения.

Председатель КОРЕПЕР заявил, что государства – члены ЕС «еще не пришли к единому мнению в отношении нейтральных стран» и предложил отложить рассмотрение заявки Ирландии на осень 1962 г. Немецкий посол подчеркнул, что Бонн воспринимает Ирландию как серьезного кандидата в соответствии со ст. 237 Договора о ЕЭС. В то же время ФРГ не возражает против отложения обсуждения ирландского дела до осени, «если таково мнение большинства»¹¹.

24 июля 1962 г. посол Биггар встретился с Председателем Совета ЕС Коломбо, который резко заявил ему, что у Совета нет времени для детального изучения дела Ирландии. Совет поручил КОРЕПЕР продолжать изучение данного вопроса и доложить в середине сентября 1962 г. о своих выводах на заседании Совета.

Такого поворота событий в Дублине не ждали. 31 июля 1962 г. данная ситуация была обсуждена на заседании Кабинета министров Ирландии. Было решено принять все возможные меры для устранения сомнений Комиссии и государств – членов Сообществ в отношении заявки Ирландии на вступление в ЕС. Премьер-министр Ш. Лемасс даже заявил, что «Ирландия готова сбросить с себя клеймо нейтралитета»¹², который представлялся некоторым как препятствие ее вступлению в ЕЭС.

5 сентября 1962 г. Премьер-министр Ирландии Лемасс в своем выступлении подчеркнул: Ирландия подала заявку на вступление в ЕЭС в свете Боннской декларации, которая закрепила положение о том, что «приветствуются заявки на членство от государств, которые принимают политические цели Сообществ и методы их реализации»¹³. Однако этот демарш не возымел действия.

На заседании Совета 27 сентября 1962 г. в отношении заявки Ирландии негативно высказалась Франция. «Другой альтернативы, как отложить рассмотрение данного вопроса до следующего заседания, нет», – заявил французский представитель¹⁴.

Осенью 1962 г. Ш. Лемасс с официальными визитами посетил Брюссель, Рим, Париж и Бонн. Возвратившись в Дублин, Лемасс был убеж-

¹¹ См.: O'Sullivan to Cremin, 18 July 1962, D/T, S17246L/62, NAI.

¹² New York Times, 18 July 1962, as quoted in D. J. MAHER, op. cit. P. 152.

¹³ The Irish Press and The Irish Times, 6 September 1962.

¹⁴ Ambassador Lennon to Cremin, 1 October 1962, D/T, S17246Q/62, NAI.

ден, что страны – члены Сообществ должны согласиться на начало переговоров о вступлении Ирландии.

В конце октября 1962 г. Европейский Совет согласился, наконец, начать переговоры о вступлении Ирландии в Сообщества с даты, которая должна была быть установлена соглашением Дублина с правительствами стран – членов Сообществ. Ш. Лемасс сообщил эту новость Парламенту Ирландии 30 октября 1962 г. «Однако формально переговоры с Ирландией не начнутся до тех пор, пока таковые не завершатся с Британией», – отметил Лемасс¹⁵. Неудача с заявкой Великобритании могла привести к абсолютно новой ситуации для всех заинтересованных сторон и невозможности предугадать дальнейшее развитие событий.

В январе 1963 г. Президент Франции Шарль де Голль наложил вето на заявку о вступлении в ЕЭС Великобритании. Это означало, что усилия Ирландии также оказались безрезультатными.

После отказа Великобритании на вступление в ЕЭС Правительство Ирландии решило приостановить юридическую процедуру вступления и отозвало свою заявку на вхождение в ЕЭС «до ухода из политики генерала де Голля». Дублин не подал бы заявку первым, «если бы не был уверен в том, что Лондон намеревается сделать то же самое в ближайшем будущем»¹⁶. Конечно, теоретически Ирландия могла вступить в ЕЭС независимо от Лондона. Однако вероятность полного членства была чрезвычайно низка. Премьер-министр Ирландии заявил: «Провал переговоров с Британией потребует от нас пересмотра нашей позиции»¹⁷.

С отзывом в 1962 г. заявки закончился первый этап вступления Ирландии в ЕЭС. После этого ирландское общество по вопросу о членстве в Сообществах разделилось на два лагеря. Споры свелись к вопросу определения плюсов и минусов членства для политики и экономики страны. Основополагающим моментом было определение того, чем является для страны членство в ЕЭС: возможностью для развития или угрозой? Сильная экономическая зависимость от Великобритании в целом вызывала недовольство в Ирландии, поэтому основные экономические и торговые отношения между двумя государствами

¹⁵ Dáil Debates. Vol. 197, Col. 3, 30 October 1962.

¹⁶ Whitaker to Lynch, 5 January 1962, NA, D/T, S16877X/62.

¹⁷ Lemass speech to the Cork Chamber of Commerce, 15 November 1962, NA, D/T, S17389/62Annex.

ирландское руководство хотело определять на коммунитарной основе, то есть в рамках Сообществ¹⁸.

Опасения были связаны и с политикой нейтралитета¹⁹. Именно утверждение о том, что с вступлением в Сообщества Ирландия перестанет придерживаться нейтралитета во внешней политики, было главным аргументом со стороны противников участия Ирландии в европейской интеграции. В «Белой Книге» 1972 г. «Вступление Ирландии в Европейские Экономические Сообщества» указывалось, что «Римский и Парижский договоры не содержат никаких положений в отношении военных вопросов и вопросов обороны, и присоединение Ирландии к этим договорам не влечет за собой обязательств в данной сфере»²⁰.

Второй этап вступления страны в Сообщества начался в 1967 г. Эта попытка была предпринята Ирландией также одновременно с Соединенным Королевством. Однако Франция в очередной раз заблокировала переговоры, объяснив свои действия тем, что Британия была недостаточно «европейской» для членства в ЕЭС, намекая тем самым на ее тесные отношения с Соединенными Штатами Америки.

Только 30 июня 1970 г. заявка Ирландии была принята, что дало старт официальным переговорам правительства республики и представителей ЕЭС. Принятие заявок Ирландии, Великобритании, Дании и Норвегии было связано прежде всего с уходом из политики французского президента генерала де Голля. В ходе переговоров между Сообществами и государствами-кандидатами, которые продолжались около двух лет, был учтен опыт предыдущих переговоров, поэтому они были относительно непродолжительными.

Наконец, 22 января 1972 г. был подписан Договор между государствами – членами Европейских Сообществ и Ирландией, Соединенным Королевством, Королевствами Дании и Норвегии²¹, который пре-

¹⁸ Fitzgerald G. Towards a new Ireland. Dublin, 1973. P. 161.

¹⁹ Кстати, в заявке 1961 г. не упоминалось о позиции нейтралитета. Впоследствии ирландским правительством было сделано несколько заявлений, что членство в ЕЭС не изменит политики нейтралитета. Следует также отметить, что в компетенцию Сообществ на тот момент не входили вопросы общей внешней политики, обороны и безопасности.

²⁰ White Paper "The Accession of Ireland to the European Economic Communities", 1972.

²¹ Treaty between the Member States of the European Communities and the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the accession of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (1972) // Official Journal. 27.03.1972. L. 73.

дусматривал процедуру вступления этих стран в Сообщества. Кроме того, 22 января 1972 г. Советом ЕЭС было принято Решение о вступлении.

В преамбуле Договора подчеркивается, что вступление данных государств в Сообщества происходит на основе ст. 237 Договора, учреждающего Европейское экономическое сообщество, 1957 г. и ст. 205 Договора, учреждающего Европейское сообщество по атомной энергии, 1957 г., которые «дают европейским государствам возможность стать членами этих Сообществ».

На основании ст. 2 Договора он должен был быть ратифицирован вступающими государствами в соответствии с их национальным законодательством. Соответственно к 31 декабря 1972 г. ратификационные грамоты должны были сданы депозитарию. Договор вступал в действие с 1 января 1973 г., после передачи на хранение документа о вступлении.

Условия вступления Ирландии, Дании, Норвегии и Соединенного Королевства были определены в «Акте об условиях вступления и внесении изменений в Учредительные Договоры»²². Как указывалось в п. 2 статьи Договора о вступлении, «Акт» являлся неотъемлемой частью договора.

Согласно ст. 2 Акта, «с даты вступления положения Договоров и актов, принятых институтами Сообществ, они становятся обязательными для вступающих стран и применяются в этих государствах в соответствии с Договорами и настоящим Актом».

Государства, вступающие в Сообщества, входят в правовую систему ЕС.

Кроме того, Ирландия должна была включить в свою правовую систему «решения и соглашения, одобренные представителями правительств государств – членов ЕЭС на заседаниях Совета». Ирландия обязалась также присоединиться ко всем соглашениям, заключенным странами – членами ЕС, направленным на обеспечение функционирования Сообществ или связанным с этими действиями. Обязательным было также участие в конвенциях, указанных в ст. 220 Договора о ЕС, и в Протоколах о толковании этих конвенций Судом Европейских Сообществ, подписанных государствами – членами ЕЭС (п. 2 ст. 3 Акта об условиях вступления и внесении изменений в Учредительные Договоры).

²² Act concerning the conditions of accession and the adjustments to the treaties (1972) // Official Journal. 27.03.1972. L. 73.

Пункт 3 ст. 3 Акта об условиях вступления и внесении изменений в Учредительные Договоры подчеркивал: «Новые государства – члены ЕС имеют такой же правовой статус, что и другие государства – члены ЕС в отношении деклараций и резолюций Совета и в отношении соглашений, затрагивающих работу Сообществ, одобренных совместными соглашениями государств – членов ЕС. Они обязуются соблюдать принципы и цели, вытекающие из этих деклараций, резолюций или других актов, и обязуются принимать необходимые меры для их надлежащей имплементации.

В соответствии с п. 1 ст. 4 Акта «соглашения и конвенции, заключенные любым из Сообществ с третьими государствами, с международной организацией будут, в соответствии с Учредительными Договорами ЕС и данным Актом, обязательными для новых государств – членов ЕС. Вступающие в Европейские Сообщества государства обязуются присоединиться, в соответствии с условиями этого Акта, к соглашениям или конвенциям, заключенным государствами – членами ЕС или одним из Сообществ». Сообщества и государства-члены должны помогать вступающим странам в этом.

«Вступающие государства присоединяются в соответствии с настоящим актом к внутренним соглашениям Сообществ, заключенным государствами-членами для имплементации соглашений или конвенций, указанных выше. Кроме того, вступающие в Европейские Сообщества государства обязаны принять, когда это необходимо, соответствующие меры для согласования своих позиций в отношении международных организаций и международных соглашений, в которых одно из Сообществ или другие государства-члены выступают участниками, а также права и обязанности которых вытекают из вхождения в Сообщества».

Ирландия добросовестно и своевременно провела внутригосударственную имплементацию учредительных договоров, документов о вступлении, актов институтов сообществ.

Конституция Ирландии была изменена с тем, чтобы ее положения не препятствовали применению на территории страны права Сообществ. В соответствии со ст. 46 Конституции Ирландии «каждое предложение об изменении основного закона государства должно быть инициировано в Палате представителей в виде законопроекта и принято или рассматриваться как принятое обеими палатами Парламента, после чего законопроект должен быть представлен на референдум для решения народом».

Референдум в Ирландии преследовал двойную цель – одобрение гражданами вступления страны в Европейские Сообщества, а также внесение изменений в Конституцию о применении права Сообществ на территории страны и приоритете права Сообществ над национальным правом.

Референдум о вступлении Ирландии в Европейские Сообщества состоялся 10 мая 1972 г. Вопрос, выносимый на референдум, был сформулирован в бюллетенях следующим образом:

«Билль 1971 г. о внесении третьей поправки в Конституцию страны предлагает внести следующий подпункт к ст. 29.4 Конституции:

Государство может стать членом Европейского сообщества угля и стали (созданного Договором, подписанным в Париже 18 апреля 1951 г.), Европейского экономического сообщества (созданного Договором, подписанным в Риме 25 марта 1957 г.) и Европейского сообщества по атомной энергии (созданного Договором, подписанным в Риме 25 марта 1957 г.). Никакие положения Конституции не лишают силы изданные законы, принятые акты или меры, одобренные государством, которые в связи с обязательствами, вытекающими из членства в Сообществах, и не препятствуют изданию законов, принятию актов или мер, одобренных Сообществами или их институтами или компетентными органами в соответствии с договорами, создавшими Сообщества, иметь силу закона государства.

Цель этого предложения заключается в том, чтобы разрешить государству стать членом Сообществ, известных как Европейские Сообщества»²³.

Вхождение Ирландии в Европейские Сообщества было одобрено. В поддержку участия Ирландии в процессе европейской интеграции высказались 1 041 890 проголосовавших избирателей из 1 264 278 избирателей, явившихся на избирательные участки²⁴.

«Билль» был подписан Президентом Ирландии 8 июня 1972 г. и обнародован как закон.

После внесения изменений в Конституцию 16 декабря 1972 г. Парламентом Республики был принят «Акт о Европейских Сообществах»²⁵. Акт законодательно обеспечивал закрепление членства Ирландии в Европейских Сообществах. Его целью была конкретизация право-

²³ Stationery office, Referendums in Ireland 1937-1999 Dublin, 1999. P. 16.

²⁴ Ibid. P. 17.

²⁵ European Communities Act 16th Dec. 1972 // Acts of the Oireachtas. № 27/1972.

вых последствий, которые наступали для Ирландии после вступления в Сообщества.

В соответствии с п. 2 Акта «с 1 января 1973 г. договоры, которые регулируют функционирование Европейских Сообществ, а также действующие и будущие акты, одобренные институтами Сообществ, становятся обязательными для государства и становятся частью внутреннего права на условиях, закрепленных в этих договорах».

Пункт 3 Акта о Европейских Сообществах предусматривал имплементацию правовых норм Сообществ в форме издания правоприменительных актов. Таким правом были наделены соответствующие министры с последующим одобрением Парламента.

В соответствии с п. 5 Акта Правительство Ирландии должно дважды в год отчитываться перед обеими Палатами Парламента о развитии Европейских Сообществ.

Таким образом, Ирландия официально стала членом Европейских Сообществ 1 января 1973 г.