

*Крушинський В.Ю., Білий М.М.*

## РОЛЬ ЄС У ГІБРАЛТАРСЬКОМУ КОНФЛІКТІ ПІСЛЯ ПРИЄДНАННЯ ІСПАНІЇ ДО СПІВТОВАРИСТВА

*Стаття присвячена ролі Європейського Союзу у вирішенні гібралтарської проблеми після того, як Іспанія в 1986 році приєдналася до цієї організації, членом якої є й інша сторона конфлікту — Великобританія. Розглядаються нові можливі механізми розв'язання цієї проблеми, позиції сторін, її вплив на взаємовідносини в рамках ЄС.*

*Kroushinskiy V., Biliy M. The article is dedicated to the role of the EU in Gibraltar problem after Spain joined the Union in 1986. From this moment both sides of the conflict were the members of the same structure. Therefore Gibraltar problem became a full-fledged inner issue of the EU. This fact changed the situation cardinally and increased its significance for all EU member-countries*

Євроатлантичний вектор і, зокрема, його європейська складова були пріоритетним напрямом зовнішньої політики обох учасників суперечки навколо Гібралтару: Великобританії та Іспанії. Проте, якщо перша приєдналася до ЄС ще 1973 р., то остання здобула членство лише 1 січня 1986 р. Це, у свою чергу, суттєво

вплинуло на ситуацію у гібралтарському конфлікті, адже якщо до з 1986 р. Великобританія мала можливість чинити у рамках ЄС певний тиск на Іспанію стосовно проблеми Гібралтару, оскільки від успіхів, зокрема щодо цього питання, значною мірою залежали шанси піренейців на приєднання до ЄС, то тепер ситуація змінилася і Іспанія як повноправний член мала змогу диктувати власні вимоги та використовувати певні важелі, щоб схилити інші країни-члени на свій бік у суперечці навколо Гібралтару і, таким чином, чинити тиск на Великобританію. Що ж до самого ЄС, то після приєднання до нього Іспанії питання Гібралтару стало для Співтовариства ще актуальнішим.

Варто зазначити, що навіть після вступу до ЄС іспанці, що в'їжджали до Гібралтару, так само, як і гібралтарці, що в'їжджали до Іспанії, мали пред'являти паспорти, на відміну від громадян ЄС, яким, в'їжджаючи до Гібралтару, досить було пред'явити ідентифікаційну картку. Про такі заходи було домовлено ще до повного відкриття кордону, що мало захистити Гібралтар від іспанських злочинців. З того часу гібралтарська влада не змінила свою позицію з цього питання.

Першим питанням, яке вирішувалося за участі ЄС, стало питання аеропорту у Гібралтарі. 24 червня 1987 р. на засіданні міністрів транспорту країн-членів ЄС у Люксембурзі питання Гібралтару загострилося, коли Іспанія погрозила відмовитися погодитися на відміну державного контролю над торговими авіаперевезеннями. Справа в тому, що була досягнута домовленість стосовно зменшення тарифних планів та відміни договору 50-50 щодо розділу кількості пасажирських місць між авіалініями, проте, окрім цього, існувала пропозиція «доступу до ринку», суть якої полягала у дозволі регулярних польотів до основних регіональних аеропортів (так званих «аеропортів третьої категорії») з будь-якої країни-члена ЄС з використанням літаків із максимальною чисельністю пасажирських місць у кількості 70-ти. Іспанія наводила доводи, що за умови занесення до договору Гібралтару це означатиме повне визнання аеропорту як британського і, таким чином, британського суверенітету над перешийком<sup>1</sup>. Це питання домінувало у англо-іспанських переговорах до кінця року.

Після тиску з боку ЄС щодо досягнення згоди до того, як мало відбутися засідання міністрів транспорту країн-членів ЄС, заплановане на 7 грудня 1987 р., обидві сторони вирішили продовжити обговорення у Лондоні 2 грудня 1987 р. Після дев'яти годин

гострих дискусій делегаціям сторін, які мали у своєму складі міністрів транспорту, врешті-решт вдалося дійти згоди, а 3 грудня була опублікована спільна заява, що містила деталі договору, основними пунктами якого були наступні:

- Іспанія вирішить, які авіалінії здійснюватимуть авіарейси між Іспанією та Гібралтаром;

- на іспанській стороні аеропорту буде збудовано новий термінал з прямим доступом до та з Іспанії;

- новий термінал буде використовуватися для прийняття пасажирів будь-якої національності, які не мають наміру в'їжджати до Гібралтару, або для пасажирів, що мають намір направитися з Іспанії до іншої країни; на пасажирів буде поширюватися митний та паспортний контроль у відповідному терміналі;

- буде створено комітет з контролю над робочою групою з цивільної авіації, покликаної координувати діяльність у двох цивільних транспортних терміналах та їхні відносини з іншими службами аеропорту;

- матиме місце тісна співпраця з питань безпеки;

- матиме місце тривале обговорення з приводу посилення повітряної безпеки та контролю над повітряним транспортом у регіоні<sup>2</sup>.

Декларація включала заяву про те, що договір жодним чином не шкодить позиціям Іспанії та Великобританії у їхній суперечці стосовно питання суверенітету над територією, на якій розташований аеропорт.

Очевидним було те, що питання аеропорту Гібралтару було далеким від завершення, проте досягнення домовленості знаменувало принаймні кінець його першої фази. Обидві сторони зберегли власні позиції стосовно питання суверенітету над Гібралтаром, таким чином, прогресу у ньому не спостерігалось. Верховний міністр Гібралтару Джо Боссано був відверто невдоволений договором про аеропорт, враховуючи той факт, що, на його думку, в ранзі члена ЄС з моменту вступу до нього Великобританії у 1973 р. Гібралтар та його аеропорт мав володіти таким самим статусом, як і інші аеропорти країн-членів ЄС, занесені до договору. Натомість гібралтарський аеропорт був виключений з останнього, і навіть після занесення саме Іспанія мала мати право вирішувати, які авіалінії виконуватимуть рейси до Гібралтару, тоді як за умови, якщо Іспанія хотіла здійснити політ до будь-якого іншого британського аеропорту, — вона мала брати дозвіл у Великобританії. Проте

головним здобутком було не досягнутий результат у питанні використання аеропорту чи ефект, який матиме відміна державного контролю на повітряний транспорт, а факт того, що було досягнуто прогресу у контексті європейської спільноти, що відбулося лише завдяки тиску з боку ЄС.

З огляду на пошук Великобританією союзників серед країн-членів ЄС з питань грошового, економічного та політичного об'єднання, ймовірно, Гонсалес вважав це сприятливим моментом для тиску задля зрушення з місця питання Гібралтару в обмін на іспанську підтримку.

Іспанський прем'єр в інтерв'ю «Financial Times» чітко визначив різницю у ставленні: «Для британців Гібралтар є візитом до дантиста раз на рік, коли ми зустрічаємося для переговорів з цього питання. Для нас же він є камінцем у черевіку впродовж усього дня»<sup>3</sup>. Стосовно стратегії Іспанія використовувала метод «батоба» у вигляді погроз щодо економічної війни шляхом будівництва конкурентного аеропорту та «пряника» у вигляді різних моделей суверенітету з високим рівнем автономії для гібралтарського населення. Стратегія ж Великобританії полягала не у намаганні розв'язати проблему, а у продовженні пошуку шляхів «розчинити її у межах ЄС»<sup>4</sup>.

Проблема Гібралтару знову виступила перешкодою, коли 26 червня 1991 р. дванадцять міністрів внутрішніх справ країн-членів ЄС (включаючи британця Кеннета Бейкера та іспанця Хосе Луїса Коркуеру) зібралися у Люксембурзі для підписання договору про перетин зовнішніх кордонів ЄС, в очікуванні на вільний рух товарів та людей у межах ЄС, починаючи з 1 січня 1993 р. Великобританія мала певні зауваження щодо громадян країн, що не входили до ЄС, які законно жили у країні-члені ЄС, маючи змогу вільно пересуватися в межах Співтовариства, бо британські кордони були внутрішніми та зовнішніми одночасно. Як наслідок, Великобританії вдалося наполягти на тому, щоб до тексту договору були додані слова про те, що визнання зовнішніх кордонів жодним чином не стосувалося визнання внутрішніх кордонів. Вважалося, що таке формулювання задовольнить і Іспанію. Проте остання була стурбована тим, що, за умови підписання нею договору, це могло поставити під ризик її претензії стосовно Гібралтару на підставі того, що офіційне визнання у договорі її кордону з Гібралтаром як зовнішнього разом зі згадуванням спеціального статусу останнього в межах ЄС розцінювалося б як поступка з боку Іспанії власними

претензіями на суверенітет. Внаслідок цього 29 червня 1991 р. Гонсалес чітко дав зрозуміти, що Іспанія не поставить підпис під договором, поки питання Гібралтару лишатиметься відкритим.

Заплановану дату підписання договору було відстрочено до 19 липня 1991 р., щоб дати змогу Великобританії та Іспанії домовитися. Проте зрештою було перенесено на невизначений термін. Хоча проблема у питанні суверенітету полягала у згоді чи незгоді Великобританії занести до договору іспанські зауваження, справжню складність становили наполягання Іспанії щодо спільного контролю у зовнішніх вхідних пунктах Гібралтару (порту та аеропорту) за іноземними відвідувачами перед тим, як Іспанія погодиться усунути ворота на внутрішньому кордоні з нею.

Іспанія намагалася переконати Великобританію погодитися шляхом внесення до Статті 30, що договір стосуватиметься Гібралтару лише тоді, коли між ними буде досягнуто двосторонньої домовленості. На додачу Іспанія запропонувала, що у Статті 1 дефініція зовнішніх кордонів повинна виключати «іноземні території, чиї міжнародні відносини знаходяться в руках іншої країни-члена». Проте Великобританія не погодилася на спільний контроль над зовнішніми вхідними пунктами, що призвело до тупикової ситуації. Таким чином, суперечка навколо Гібралтару знову стала на перешкоді процесу гармонізації політик ЄС та випробуванням терпіння інших країн-членів ЄС.

У серпні 1991 р. з'явилася ідея стосовно того, що вирішенням питання суверенітету Гібралтару може бути передача останнього до ЄС. 11 серпня 1991 р. британське видання «Observer» повідомило, що іспанські міністри, у принципі, привітали цю уявну ідею і що два прем'єри вирішили обговорити її восени. Проте видання «Independent» наступного дня опублікувало інформацію про те, що як іспанське МЗС, так і британське міністерство закордонних справ та у справах Співтовариства наполягли на тому, щоб ідея незалежності Гібралтару з переданням відповідальності за оборону та зовнішні відносини ЄС не обговорювалася.

Найвірогіднішим автором зазначеної пропозиції був сам Гібралтар. Дослідження, опубліковане 5 серпня 1991 р., показало, що 52% гібралтарців схвалювали ідею незалежності. Вперше більшість населення закликала до завершення зв'язку з Великобританією. Хоча кілька провідних осіб розмірковували над рішенням у контексті ЄС, доки ЄС не розвинулося б як політичний організм до того, щоб бути спроможним формулювати оборонну та зовнішню

політику, навряд чи можна було сподіватися на прогрес цієї ідеї, навіть якщо — і це було велике «якщо» — як Іспанія, так і Великобританія схвалювали б цю ідею.

14 лютого 1992 р. верховний міністр чітко визначив свій намір досягти зміни конституції і статусу Гібралтару, передавши відповідальність за оборону та зовнішні відносини ЄС, тоді як за Великобританією зберігався суверенітет, а Гібралтар мав автономію у всіх інших питаннях. Таким чином, за відсутності передачі суверенітету такі зміни жодним чином не суперечили б Утрехтському договору. Боссано визначив розклад у чотири роки для узгодження цих реформ.

Іншою важливою проблемою було питання функціонування Гібралтару як офшорного фінансового центру. У жовтні 1992 р. Великобританія нагадала Гібралтару, що у ранзі члена ЄС вона була відповідальна за імплементацію у Гібралтарі рішень ЄС і що, будучи королівською колонією, останній не міг прийняти рішення стосовно невпровадження певних положень ЄС лише тому, що вони підривали його наміри як офшорного фінансового центру. 12 листопада 1992 р. Боссано мав безпосередню конфронтацію щодо цього питання з британським міністром закордонних справ Дугласом Хардом, коли останній нагадав йому про те, що Гібралтар лише тому перебуває в ЄС, що він є британською колонією, і що немає підстав для претензій з боку Гібралтару на те, щоб бути тринадцятим членом ЄС. У відповідь Боссано зазначив, що палата зборів Гібралтару вже впровадила у дію директиви ЄС за власною ініціативою і що Гібралтар, таким чином, міг заявити про те, що діяв як незалежний член.

Було очевидно, що Великобританія не збиралася приймати позицію Гібралтару, проте, враховуючи, що останній являв собою проблему для ЄС у двох аспектах — питанні договору про аеропорт та конвенції із зовнішніх кордонів — Великобританія намагалася уникнути конфронтації із своїми партнерами з питання імплементації директив ЄС.

Наприкінці червня 1993 р. Гібралтар спіткала невдача у спробі досягти для свого аеропорту права стосовно вільного руху товарів та пасажирів, яким користувалися усі інші аеропорти у ЄС. Європейський суд у Люксембурзі відхилив перші п'ять заяв уряду Гібралтару, що вимагали анулювання директив ЄС стосовно повітряного, аргументуючи це тим, що статус Гібралтару в рамках ЄС не давав йому права робити такі заяви. Причиною такого рішення

були політичні фактори відмови Гібралтару впровадити у дію договір про аеропорт 1987 р. та невирішена суперечка між Великобританією та Іспанією стосовно питання зовнішнього кордону. Таким чином, іспанське МЗС могло записати рішення Суду як перемогу технічним нокаутом на власну користь.

Передусім Боссано потребував встановлення економічної незалежності Гібралтару як крок на шляху до політичної незалежності. Проблема полягала в тому, що витрати міністерства оборони у місцеву економіку скоротилися з 65% на початку 1980-х років до 11% у 1993 р. з передбачуваною подальшою втратою більше 1 000 робочих місць до 1997 р., тоді як туризм тримався на тому ж рівні. Таким чином, економічна самодостатність Гібралтару залежала від становлення останнього як офшорного фінансового центру, що виявилось не таким успішним, як очікувалося. Сектор фінансових послуг становив лише 15% ВВП Гібралтару (порівняно із 45% острова Мен). 22 листопада 1993 р. в інтерв'ю британському виданню «Guardian» напередодні візиту до Лондона з метою участі у конференції з питання статусу британських залежних територій Боссано відкинув ідею про регрес як причину наявних труднощів та продовжив нападки на Великобританію, висловивши припущення стосовно того, що останні були спричинені невдачею британського уряду у намаганні добитися належного розуміння ситуації з Гібралтаром на європейському рівні. Як приклад, він навів відсутність директиви ЄС, яка б визначала, яке законодавство має застосовуватися до Гібралтару, тоді як таке визначення існувало щодо кожної країни-члена. Боссано описав конституційні відносини з Великобританією як «жах», звинувативши британський уряд у «злочинній халатності»<sup>5</sup>.

Хоча висловлювання гібралтарського верховного міністра були різкими, проте він мав рацію. Директиви Співтовариства виходили з припущення про наявність у кожного з 12 країн-членів власного законодавства. Але у разі внутрішніх справ конституція Гібралтару дозволяла існування відмінності гібралтарських законів від британських і ЄС не усвідомлювала такої відмінності. Як приклад, задля того, щоб бути визнаними у ЄС, банки мали бути засновані «компетентною владою», проте банківський наглядач, який видавав ліцензії банкам відповідно до гібралтарського законодавства, не був представником такої влади. Таким чином, формально банки, засновані у Гібралтарі, не мали належної ліцензії.

Не дивно, що Боссано відчував розчарування та роздратування через позицію Великобританії. Остання, проте, відповідала йому взаємністю: британський уряд намагався змусити Гібралтар впровадити у дію директиви ЄС з питання банківської справи та митниці, тоді як Гібралтар, здавалося, аж ніяк не поспішав це робити. Зазначені питання дали про себе знати навесні 1994 р. та яскраво спалахнули, у першу чергу, у стосунках між Боссано та британським МЗС у другій половині року.

Наприкінці жовтня 1994 р. знову постало питання про відсутність представництва Гібралтару у Європейському парламенті (ЄП) у Страсбурзі, коли завдяки голосам членів ЄП з-поміж британських консерваторів було відхилено поправку, запропоновану членами ЄП з-серед британських лейбористів стосовно надання права голосу усім громадянам ЄС, висунуту у резолюції, адресованій парламентському комітету з прав. Позиція консерваторів пояснювалася небажанням провокувати труднощі з Іспанією з цього питання. Зі свого боку, лейбористи звинувачували останніх у наданні ними відносинам з Іспанією першорядного значення, порівняно із захистом прав гібралтарців<sup>6</sup>. Поставало питання, чи мав автор поправки з-поміж лейбористів пропозицію стосовно того, яким чином включити голоси гібралтарців до британської одномандатної виборчої системи голосування, що становило проблему, яка завжди, коли її торкалися, викликала труднощі. Проте відхилення поправки звільнило його автора від відповіді.

27 листопада 1994 р. знаменувало десяту річницю підписання Брюссельської декларації. Позиція тодішнього міністра закордонних справ Іспанії Морана, який на початку листопада скористався нагодою для ретроспективного погляду на події, які привели до підписання Декларації, і те, що трапилося після цього, зводилася до констатації відсутності прогресу протягом Брюссельського процесу та заклику уряду Іспанії до використання ЄС задля надання рамок для знаходження вирішення проблеми (що пояснювалося тим, що Моран сам був членом Європейського парламенту).

У лютому 1995 р. палата зборів почала розгляд законодавства з метою впровадження у дію директив ЄС, що стосувалися положень щодо банківської справи, які, врешті-решт, надали змогу гібралтарським банкам вести бізнес у ЄС.

Також було очевидно, що проблема затримок під час перетину кордону між Іспанією та Гібралтаром — яке іспанська сторона обіцяла розв'язати в обмін на встановлення «механізму для



співробітництва» — знову загострилася. З набранням чинності 26 березня 1995 р. Шенгенської угоди (за якою сім країн-членів ЄС, включаючи Іспанію, погодилися ліквідувати контроль на внутрішньому кордоні) Іспанія відчула себе зобов'язаною (або скористалася можливістю) посилити контроль на вхідних пунктах зовнішнього кордону, одним з яких (з погляду Іспанії) був кордон з Гібралтаром. До початку квітня 1995 р. гібралтарці скаржилися з приводу чотиригодинних затримок під час перетину іспанського кордону через перевірку кожного паспорта іспанською поліцією.

З огляду на те, що Іспанія мала головувати у ЄС у другій половині 1995 р., Великобританія бажала покращити відносини з нею (які погіршилися через інцидент, що стався 17 квітня 1995 р., коли британська сторона виступила на підтримку Канади у суперечці, викликаній захопленням останньою іспанського риболовного човна у міжнародних водах, — подія, відома як «війна білого палтуса») задля уникнення апеляції Іспанії до ЄС з приводу невиконання Гібралтаром директив останнього, особливо директиви 91/308/ЄЕС, направленої на боротьбу з відмиванням грошей. Протягом травня 1995 р. Великобританія ще з більшою силою продовжила тиск на Гібралтар стосовно впровадження ним у дію директив ЄС.

Новий 1997 рік також почався для Гібралтару не з позитивної ноти. Незадовго до переговорів між двома міністрами закордонних справ, призначених на 22 січня 1997 р., іспанська преса повідомила про загрозу того, що гібралтарські паспорти будуть визнаватися недійсними органами іспанської влади і що гібралтарцям доведеться носити з собою паспорти громадян ЄС, видані британським міністерством закордонних справ та у справах Співтовариства. Іспанія намагалася використати для пояснення власних дій факт того, що, з огляду на те, що Гібралтар був британською колонією, його громадяни не мали прав на переміщення, аналогічних до тих, якими користувалися громадяни Великобританії. Контраргумент останньої зводився до того, що Гібралтар був також частиною ЄС, що давало його громадянам право на вільне переміщення між країнами-членами Співтовариства і що, якщо Іспанія продовжуватиме погрози, британський уряд передасть питання на розгляд Європейської комісії, а у разі необхідності — і Європейського суду. Не дивно, що самих гібралтарців розгнівала така погроза, адже у разі її реалізації це завадило б багатьом з них залишити Гібралтар наземним шляхом.

Тим часом новий верховний міністр Гібралтару Пітер Каруана вирішив, що прийшов час взяти на себе ініціативу стосовно визнання європейського статусу Гібралтару і 28 січня 1997 р. разом із делегацією здійснив триденний візит до Брюсселя задля спілкування з членами Європейського парламенту та Європейської комісії. Візит мав на меті: 1) гарантувати виборчі права резидентів Гібралтару (включаючи громадян інших країн-членів ЄС) стосовно виборів до Європейського парламенту; 2) привернути увагу до обмежень, накладених на Гібралтар Іспанією, включаючи відсутність прямих морських та повітряних зв'язків з Іспанією, обмеження використання повітряного простору поблизу аеропорту Гібралтару, затримки під час перетину кордону, невизнання ідентифікаційних карток як чинних ідентифікаційних документів та невизнання гібралтарського міжнародного телефонного коду. Особливо Гібралтар хотів добитися права на відкриття власного представництва у Брюсселі.

Каруана звинуватив Брюссель у тому, що останній надавав перевагу вирішенню проблем Гібралтару між Великобританією та Іспанією без власної участі, а також висловив критику на адресу британського уряду за незахист прав Гібралтару через побоювання погіршити відносини з Іспанією. У свою чергу, Комісія наполягала на тому, щоб Гібралтар взяв на себе зобов'язання виконати усі відомі директиви ЄС стосовно страхування, банківської сфери та безпеки до кінця року.

Британська преса припускала, що офіційні особи ЄС були примушені іспанським урядом зруйнувати плани гібралтарської делегації. Незалежно від того, було це правдою чи офіційні особи ЄС просто не хотіли образити іспанські почуття, залишається фактом те, що жоден з чотирьох комісарів ЄС (двоє з яких були іспанцями), а також президент Європейського парламенту Хосе Марія Жіль-Робле (також іспанець), яких Каруана та його колеги сподівалися побачити, не знайшли часу для того, аби зустрітися з ними. Як можна було передбачити, реакція в самій Іспанії на візит гібралтарської делегації до Брюсселя була гнівною.

Незважаючи на зневажливе ставлення стосовно гібралтарської делегації, можна було констатувати деякий успіх останньої у тому сенсі, що Європейська комісія все ж таки погодилася розглянути заяви про порушення Великобританією та Іспанією законів ЄС стосовно двох головних питань візиту. Проте, звичайно, розглянути заяви — це одна справа, а прийняти рішення на користь їхнього автора — зовсім інша.

У цей час набрала чинності фінальна фаза договору з відміни державного регулювання руху комерційного повітряного транспорту у межах ЄС. Це був процес, стосовно якого досягнуто домовленостей у грудні 1987 р., проте за винятком аеропорту Гібралтару на вимогу гібралтарців, які усвідомлювали наслідки спільного використання аеропорту для питання суверенітету.

Тим часом сподівання Гібралтару на розвиток власного сектору фінансових послуг дістали підтримку 12 червня 1997 р., коли британський уряд надав Гібралтару дозвіл на здійснення послуг на ринку страхування у Об'єднаному Королівстві та будь-де у ЄС без права на аналогічні послуги за межами останнього. Цей крок з боку Великобританії відразу надав Гібралтару перевагу над іншими британськими офшорними територіями на кшталт Нормандських островів та острова Мен<sup>7</sup>. Це викликало занепокоєння з боку Іспанії, проте для Великобританії та Гібралтару було ще одним кроком на шляху до територіальної самодостатності, а отже, — до економічної, якщо не політичної, незалежності.

18 лютого 1999 р. питання права гібралтарців брати участь у виборах (обирати та бути обраними) до Європейського парламенту постало перед Європейським судом з прав людини у Страсбурзі. Гібралтарці були у захваті, коли Європейський суд ухвалив рішення (15-ма голосами проти 2-ох) про тиск на британський уряд, щоб змусити останнього зробити спробу ініціювати внесення поправки до Акту ЄС про прямі вибори від 1976 р., що, як гадали, вимагатиме одностайної підтримки з боку усіх інших країн-членів ЄС, включаючи Іспанію, що значною мірою ускладнювало досягнення мети. Таким чином, Великобританія, яка до цього часу ухилялася від цього питання, щоб не загострювати відносини з Іспанією, не могла уникати зазначеної проблеми.

До кінця травня 1999 р. питання Гібралтару було ще раз використане Іспанією для блокування Великобританії у контексті ЄС під час засідання міністрів юстиції та внутрішніх справ країн-членів ЄС у Брюсселі, коли британський уряд оголосив офіційне звернення стосовно обмеженої участі у Шенгенській угоді (аспекти, в яких у рамках угоди Великобританія мала намір брати участь, стосувалися поліцейського співробітництва, юридичної допомоги у кримінальних справах, боротьби з торгівлею наркотиками та Шенгенської комп'ютерної системи). Коли іспанський міністр внутрішніх справ Леопольдо Кальво Сотело навів доводи стосовно того, що, з огляду на передбачення Шенгенською угодою взаємного

визнання поліцейських та юридичних органів влади, це не могло мати місця між Іспанією та Гібралтаром, бо, зі слів іспанської сторони, останній був «колонією на нашій території», стало ясно, що британське прохання не дістане схвалення з боку Іспанії<sup>8</sup>. Проте Гібралтар був не єдиною причиною іспанських заперечень через те, що Кальво Сотело також заявив, що Шенгенська угода «гармонійно поєднувала права та обов'язки», які не можна дозволити Великобританії (та Ірландії, яка одночасно з останньою звернулася з аналогічним проханням щодо обмеженої участі) ухвалювати вибірково<sup>9</sup>. Зазначені ширші заперечення стали предметом обговорення у рамках питання Великобританії та Шенгену, тоді як заперечення, що стосувалися Гібралтару, лишилися незмінними.

Тим часом, з огляду на те, що жорсткий прикордонний контроль далі спричинював тривалі затримки, Комісар ЄС з питань внутрішнього ринку Маріо Монті на початку липня 1999 р. погрозив розпочати судові розслідування проти Іспанії на підставі отримання Європейською комісією великої кількості скарг (нібито ініційованих зацікавленими особами Гібралтару) щодо порушення Іспанією принципу вільного переміщення людей на території ЄС. Мадрид, у свою чергу, відкинув звинувачення Європейської комісії, мотивуючи це тим, що, з огляду на знаходження Гібралтару за межами Шенгенської зони, Іспанія всього лиш встановила жорсткий в'їзний контроль задля не лише перевірки законності перетину кордону, а і також (враховуючи те, що Гібралтар не входив до митного союзу) гарантування стягнення належних митних зборів на товари, що перетинають кордон. Це був один із прикладів використання Іспанією особливого статусу Гібралтару у межах ЄС для здійснення тиску на Великобританію та її колонію з метою досягнення прогресу з питання суверенітету — що було, загалом, основною метою кожної дії, до якої вдавалася Іспанія щодо Гібралтару.

Наприкінці липня 1999 р. іспанський міністр закордонних справ Абель Матугес висловився проти привілейованого фінансового статусу Гібралтару у межах ЄС (назвавши колонію «гігантським звільненням від митного збору ринком збуту, націленим на іспанський ринок» та «універсальним економічним і фіскальним демпінгом»<sup>10</sup>) та наданої йому більшої незалежності (проілюструвавши свої слова прикладом договору про рибальство, укладеного між верховним міністром та представниками регіону Кампо на початку лютого 1999 р.) і виказав рішучість іспанського уряду

покласти край, за його словами, «періодам вседозволеності та бездіяльності, які були раніше»<sup>11</sup>. Матутес заявив, що Іспанія мала підхід, який включав три аспекти: 1) розвиток регіону Кампо; 2) боротьбу з нелегальною діяльністю, до якої був залучений Гібралтар; 3) протидію спробам Гібралтару набути власної ідентичності у відносинах з ЄС. Іспанський міністр закордонних справ заперечив ідею, висунуту його політичним опонентом та представником ІСРП Рафаелем Естреллою, щодо «заморожування» питання суверенітету як «прояв лицемірства або спробу обдурити іспанську суспільну думку»<sup>12</sup>.

Після невдалої спроби домовитися з питань Гібралтару стосовно британської спроби добитися часткової участі у Шенгенській угоді 19 квітня 2000 р. нарешті було оголошено про підписання договору між Великобританією та Іспанією про Шенген та Гібралтар. Основою договору була домовленість про запровадження відділу у межах британського МЗС, який мав функціонувати «поштовою скринькою» та бути відповідальним за всі офіційні комунікації та рішення, прийняті у Гібралтарі, які могли вплинути на зовнішні відносини останнього як за кордоном, так і з інституцією ЄС чи країною-членом. Важливість цього, з погляду іспанської сторони, полягала в тому, як це бачив Матутес, що «договір поклав край баченню Гібралтару певними людьми» — чіткий наляк на колишнього верховного міністра Джо Боссано — «як 16-ї країни-члена ЄС»<sup>13</sup>. Також стверджувалося, відповідно до слів Матутеса, що, хоча питання суверенітету не було частиною договору, відповідальність за нього несла Великобританія, а не Гібралтар.

Британський міністр закордонних справ Робін Кук, зі свого боку, віддав перевагу применшенню значення договору, який він назвав «заходами», наголосивши на тому, що договір було досягнуто «не поступившись жодною комою щодо наших зобов'язань стосовно того, що Гібралтар є британською територією»<sup>14</sup>. Починаючи з кінця травня 2000 р. Великобританія могла частково брати участь у Шенгенській угоді. Договір виключав відмову від прикордонного контролю, проте передбачав транскордонне співробітництво, включаючи співпрацю між гібралтарською та іспанською поліцією щодо запобігання та боротьби зі злочинністю.

Стосовно питання ідентифікаційних карток, виданих у Гібралтарі, ситуація була такою: Іспанія (та всі інші країни-члени ЄС, окрім Об'єднаного Королівства та Швеції) до цього відмовлялися визнавати ці картки дійсними документами для тих, хто подоро-

жує, замість паспорта; у майбутньому Гібралтар мав і надалі видавати їх, проте заради та від імені британських органів влади (зі словами «Об'єднане Королівство», доданими на першій сторінці).

Опозиційні гібралтарські партії з занепокоєнням сприйняли договір і вважали його кроком до умиротворення Іспанії за рахунок Гібралтару. Проте позиція уряду Каруани була більш прагматичною — у заяві на адресу гібралтарських зборів того ж дня, як договір був підписаний, верховний міністр оголосив, що його уряд був достатньо задоволений результатом, тому що Іспанія тепер мала визнати не лише документи, видані у Гібралтарі, але і також (відповідно до Шенгенської конвенції) королівську поліцію Гібралтару як конституційний поліцейський орган влади Гібралтару<sup>15</sup>.

Таким чином, хоча договір і слугував, у принципі, для усунення ряду спірних моментів між Іспанією, Великобританією та Гібралтаром, ще треба було побачити, чи усі аспекти договору будуть впроваджені у дію на практиці. У той самий час інші, більш суттєві питання, лишилися невирішеними — переміщення під час перетину кордону, використання аеропорту і, звичайно, складне питання суверенітету.

Тим часом суперечка навколо Гібралтару на прийняття рішень у рамках ЄС знову вийшла на передній план на початку березня 2001 р., коли комісар з транспорту Лойола де Паласіо оголосила про зняття з порядку денного запропонованого договору за назвою «Єдине європейське небо» з метою обговорення останнього комісарами задля «уникнення провалу ініціативи на самому початку»<sup>16</sup>. Були сподівання щодо можливості вдев'яте застосувати пункт (який вперше був задіяний у 1987 р. для виключення гібралтарського аеропорту з договору про повітряний транспорт) стосовно питань, пов'язаних з авіацією, задля укладення договору «Єдине небо» і, таким чином, забезпечити спільне управління європейським повітряним простором до 2004 р., що призвело б, зокрема, до зменшення затримок в європейських аеропортах. Проте Великобританія вирішила не застосовувати так званий гібралтарський пункт знову через те, що, з огляду на той факт, що з моменту його підписання у 1987 р. договір між Іспанією та Великобританією про спільне використання гібралтарського аеропорту ніколи не використовували, він, внаслідок цього, втратив силу. Натомість Іспанія намагалася підкреслити, що причиною, через яку договір ніколи не впроваджувався у дію, була «гібралтарська непримиримість, дозволена Об'єднаним Королівством»<sup>17</sup>.

22–23 березня 2001 р. відбулася зустріч між британським та іспанським міністрами закордонних справ Робіном Куком та Жозефом Піке на засіданні Ради міністрів у Стокгольмі. Обидва уряди (британський та іспанський) бажали добитися прийняття директиви про єдиний європейський повітряний простір (або «Єдине небо») задля ефективного управління повітряними переміщеннями для зменшення затримок та, як наслідок, витрат. Проте тоді як іспанські комісари чітко дали зрозуміти своє бажання стосовно занесення до договору звичайних «пунктів щодо виключення Гібралтару» (вони поки були присутні у 15-и директивах ЄС), Великобританія більше не погоджувалася на систематичне внесення цих пунктів до договорів ЄС, виступаючи за їхнє вибіркове занесення (можливо, в основі такої позиції лежали наближення загальних виборів у Великобританії та, як наслідок, бажання Тоні Блера стосовно безпроблемного саміту). Ці позиції були підтримані, відповідно, листами від Тоні Блера та Аснара, адресованими президенту Європейської комісії Романо Проді. Проте, як зазначалося раніше, комісар з транспорту Лойола де Паласіо ще до саміту зняла пропозицію з порядку денного. Під час переговорів у Стокгольмі Аснар та Блер домовилися про пошук вирішення питання стосовно курсу на укладення договору про «Єдине небо» до середини червня 2001 р., щоб можна було досягти домовленості щодо вирішення питання на наступному саміті у Гетеборзі та впровадити її у дію до 2004 р., хоча відрізок часу виглядав явно коротким для можливості досягнення достатньо вагомого прогресу. Також Робін Кук та Жозеф Піке домовилися щодо поновлення «до літа» переговорів у рамках Брюссельського процесу<sup>18</sup>.

У січні 2002 р. через відсутність будь-якого оголошення твердих пропозицій чутки почали продукувати більше деталей щодо можливої домовленості. Редактор видання «Gibraltar Chronicle», основуючись на, очевидно, достовірних джерелах, написав, що посадові особи, які вели переговори, схилилися не до андоррської моделі спільного суверенітету, а скоріше до винаходження нової моделі, «відповідно до якої Гібралтар буде спеціальною територією у складі ЄС на безкінечній основі».<sup>19</sup> Це передбачатиме володіння Гібралтаром усіма правами та обов'язками ЄС, повною автономією, за винятком сфери оборони та зовнішніх відносин, номінальну інтеграцію як до Великобританії, так і до Іспанії та вільний вибір у питанні збереження зв'язків, інституцій та громадянства<sup>20</sup>.

Що стосується англо-іспанських засідань, було повідомлено, що 19 травня 2003 р. Аснар направив листа Блеру з пропозицією щодо поновлення переговорів задля намагання та вирішення суперечки до інституційних реформ ЄС та розширення його членства, які наближалися<sup>21</sup>. 6 червня 2003 р. Деніс МакШейн та Рамон де Мігель зустрілися у Мадриді для обговорення ряду питань взаємного інтересу. Ана Паласіо наполягала на тому, щоб засідання не було частиною переговорного процесу з питання Гібралтару, хоча вона зазначила, що іспанський уряд зробить усе можливе для досягнення домовленості з питання спільного суверенітету, що, вона сподівалася, буде здійснено протягом року<sup>22</sup>. Незалежно від того, чи планували обидва міністри говорити про Гібралтар, їм було важко уникнути певного обговорення оголошення, зробленого попереднього дня іспанським міністром закордонних справ стосовно того, що Іспанія ініціювала судову справу у Європейському суді у Люксембурзі проти нового британського законодавства, яке дозволяє гібралтарському населенню брати участь у голосуванні на виборах до Європейського парламенту у 2004 р. як складовій британського євро-виборчого округу<sup>23</sup>. Зі свого боку, Каруана дав коментар з приводу законності цього, сказавши: «Я сподіваюся, це, певним чином, відкріє у Лондоні очі на реалії, які вони не завжди визнавали. Виходить, що Іспанія хоче поставити навіть права людини в залежність від власної упертої та нав'язливої позиції через питання Гібралтару»<sup>24</sup>.

Підсумовуючи роль ЄС у гібралтарському конфлікті після приєднання до нього Іспанії, необхідно констатувати, що увага з боку Співтовариства до проблеми Гібралтару, як і можна було очікувати, відчутно підвищилася, адже тепер остання стосувалася не одного, а обох її членів, а отже, ситуація у гібралтарському питанні напругу впливала на ситуацію у самому ЄС. Тому цілком логічним є те, що Співтовариство намагалося використати усі наявні можливості та важелі для того, щоб через свої органи вплинути на проблему та віднайти вирішення тих чи інших її аспектів, які були особливо нагальними. Це стосується безпосередньо питання аеропорту у Гібралтарі, проблеми функціонування офшорного фінансового центру, права гібралтарців брати участь у виборах органів ЄС та користуватися правами нарівні з громадянами країн-членів ЄС тощо, а опосередковано — таких питань, як суверенітет, контроль над тією чи іншою сферою діяльності. Що ж до сторін конфлікту — Великобританії та Іспанії — то вони намагалися використати



ЄС для досягнення своїх цілей та відстоювання власних інтересів у суперечці навколо Гібралтару, тоді як останній намагався зробити все, аби бути почутим та відстояти свої права, зокрема, право самому визначати власне майбутнє. Що ж до оцінки досягнень ЄС у просуванні гібралтарської проблеми до її вирішення, то треба наголосити, що певні зрушення, як, наприклад, у питанні аеропорту, мали місце саме завдяки тиску з боку ЄС. На те, щоб дочекатися першого прикладу такого тиску знадобилося чимало років, адже до цього не було структури (за всієї поваги до ООН) за межами двосторонніх переговорів, яка б підштовхнула до знаходження порозуміння. Це було саме тим фактом, який міг викликати надію у Великобританії та Іспанії у прогресі щодо гібралтарського питання у довгостроковій перспективі.

---

<sup>1</sup> El Pais. — 1987. — 25 June.

<sup>2</sup> Idem. — 4 December.

<sup>3</sup> Financial Times. — 1991. — 9 May.

<sup>4</sup> Hansard House of Commons Debates. — 1991. — 15 July. — Col. 202.

<sup>5</sup> Guardian. — 1993. — 22 November.

<sup>6</sup> Press Association. — 1994. — 27 October.

<sup>7</sup> International Money Marketing. — 1997. — 13 June.

<sup>8</sup> El Mundo. — 1999. — 28 May.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> El Pais. — 1999. — 26 July.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem. — 2000. — 20 April.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Panorama. — 2000. — 25 April.

<sup>16</sup> Efe. — 2001. — 7 March.

<sup>17</sup> Idem. — 9 March.

<sup>18</sup> Efe. — 2001. — 23 March.

<sup>19</sup> Gibraltar Chronicle. — 2002. — 19 January.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Cinco Dias. — 2003. — 28 May.

<sup>22</sup> Efe. — 2003. — 5 June.

<sup>23</sup> El Pais. — 2003. — 6 June.

<sup>24</sup> Daily Telegraph. — 2003. — 6 June.