
РОЗДІЛ ІХ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ

ЯК НАДНАЦІОНАЛЬНИЙ ОРГАН ВЛАДИ

ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

9.1. Становлення і розвиток Європейського Парламенту

Європейський парламент поряд з такими інституціями, як Європейська Комісія та Рада ЄС, є одним з ключових органів влади Європейського Союзу, що представляє понад 480 мільйонів громадян. Нинішній Європарламент як багатонаціональний постійно діючий орган, якому немає аналогів у світі, виконує чотири основні функції: законодавчу, бюджетну, контрольну та зовнішньополітичну.

Європейський Парламент є наднаціональним органом, який представляє інтереси громадян 27 держав-членів ЄС. Залежно від кількості населення кожна з країн-членів Євросоюзу має відповідну кількість депутатів: Австрія (18), Бельгія (24), Болгарія (17), Великобританія (78), Греція (24), Данія (14), Ірландія (13), Іспанія (54), Італія (78), Люксембург (6), Нідерланди (27), Німеччина (99), Португалія (24), Румунія (33), Фінляндія (14), Франція (78), Швеція (19), Естонія (6), Кіпр (6), Латвія (9), Литва (13), Мальта (5), Словаччина (14), Словенія (7), Угорщина (24), Чехія (24)*.

У ст. 4 Договору про Європейський Союз зазначено, що здійснення завдань, покладених на Спільноту, забезпечується передусім Європейським Парламентом, Радою ЄС, Комісією ЄС, Судом ЄС, Рахунковою палатою. Серед них політичними органами є Рада, Комісія та Парламент. При цьому лише в окремих випадках кожен з цих органів може приймати самостійні рішення. На практиці ж вирішення спільних проблем держав-членів Європейського Союзу здійснюється спільними зусиллями декількох інституцій ЄС через різноманітні механізми погоджувального прийняття рішень.

Історія створення Європейського Парламенту нерозривно пов'язана з євроінтеграційними процесами, які розпочались у перше повоєнне десятиліття.

* Посилання на джерела у ІХ і Х розділах див. на стор.301

До недавнього часу роль Європейською Парламенту у вирішенні спільних проблем держав-членів ЄС була досить незначною. Однак з року в рік держави, які входять до складу Європейського Союзу, надають йому дедалі більших повноважень. Створений відповідно до Римського договору 1957 р. Європейський Парламент (названий у договорі Асамблеєю) не був демократичним органом у повному значенні цього слова, позаяк склався з представників країн ЄС, які мали бути членами національних парламентів. У 1957 році Римський договір лише закріпив за ним статус консультативного та контрольного органу. Як невиборний орган Парламент спочатку мав лише консультативні й контролюючі функції. Ситуація змінилася після запровадження у 1979 році прямих виборів. Здобувши право балотуватися, депутати Європейського Парламенту перестали підпадати під суворі вимоги «подвійного мандату» на національному та наднаціональному рівнях. Це означало, що відповідальність тільки перед своїм електоратом збільшувала їхні повноваження. Маастрихтський договір 1992 року суттєво розширив повноваження Європарламенту. Ним було закріплено провідне місце Парламенту серед інших інституцій, створених в рамках ЄС. Ще міцнішим статус Європейського Парламенту став після ухвалення Ніццького договору на початку 2001 року. Згідно з цим договором Європейський парламент нині наділений такими повноваженнями:

- розгляд пропозицій Європейської Комісії та участь разом із Радою ЄС у законодавчому процесі через спеціально регламентовані процедури (процедура спільного прийняття рішень, процедура узгодження, консультативні висновки тощо);
- контроль за діяльністю Європейської Комісії через направлення на її адресу усних та письмових запитів;
- право винесення вотуму недовіри Європейській Комісії;
- право створення спеціальних комісій за фактами порушення законодавства ЄС у сферах, що не входять до компетенції Суду ЄС;
- схвалення кандидатури на посаду президента Єврокомісії, яку пропонує Європейська Рада; також схвалення всього складу Комісії, який пропонується її президентом після узгодження з країнами ЄС кандидатур на посади комісарів;
- затвердження річного бюджету ЄС та фінансових перспектив на семирічний термін, реалізація поточного контролю за виконанням бюджету, а також затвердження звіту Суду аудиторів щодо виконання бюджету;
- право на отримання докладної інформації щодо всіх напрямів зовнішньоекономічної діяльності ЄС; крім цього, існує категорія договорів за участі ЄС, перед укладанням яких мають бути отримані консультативні згоди Європарламенту.

Таке суттєве розширення повноважень Європейського Парламенту дедалі тісніше пов'язувалося з питанням легітимності його діяльності та схвалених ним законодавчих актів Європейських економічних співтовариств (ЄЕС). Питання «парламентської демократії» в ЄЕС стало одним з найбільш принципових.

Історія нинішнього Європейського Парламенту почалася ще 23 липня 1952 року, коли набув чинності договір про створення Європейського співтовариства вугілля і сталі (ЄСВС). Це співтовариство стало першою європейською організацією наднаціонального рівня, а її Асамблея – попередником Європейського Парламенту, до складу якої входило 78 представників. Власне назва «Європейський Парламент» з'явилася лише у 1962 році, а перші прямі вибори відбулись у 1979 році.

Парламентарі, делеговані своїми країнами до Асамблеї за встановленими квотами, були наділені функціями виключно громадського контролю за виконавчими органами Європейської спільноти. Саме тоді були закладені основні положення суттєвого обмеження прав Європейського Парламенту порівняно з традиційними національними парламентами. В умовах, коли до складу Європейської економічної спільноти входили тільки шість держав, потреба у відносно повноправному парламенті на наднаціональному рівні не вважалася достатньо обґрунтованою.

Проте ще в 1950-х роках, тобто на першому етапі становлення нинішнього Європейського Союзу, розгорнулася досить запекла боротьба між прихильниками «міждержавного» та «федеративного» підходів побудови пан'європейського проекту під назвою «Європейський Союз». Вже тоді Рада Міністрів ЄС розглядалася прихильниками «міждержавного» підходу як основа функціонування нового утворення. На відміну від цього прихильники «федеративного» підходу вбачали основний інструмент реалізації своїх програмних та ідеологічних настанов саме в Європейській Комісії. Боротьба між цими двома підходами багато в чому й визначила статус представницького органу, який до 1979 року формувався згідно з процедурами делегування національних представників.

Інтеграційні процеси всередині ЄЕС, його розширення у 1973 році за рахунок вступу Великобританії, Ірландії та Данії зумовили потребу перерозподілу повноважень між основними інституціями Спільноти і передусім надання представницькому органу дієвих контролюючих повноважень насамперед у бюджетній сфері. Бюджетні повноваження були суттєво розширені в 1975 році, а пізніше був створений Суд Аудиторів (своєрідний аналог Рахункової палати). У 1977 році в практику ЄЕС були введені «процедури узгодження», які застосовуються для узгодження законодавчих актів під час їхнього обговорення та прийняття.

Важливе значення в системі узгодження підходів країн-членів посідає Європарламент. Європейський Парламент нині є одним з основним елементів політичної системи Європейського Союзу. Поряд з такими інституціями, як Європейська Рада (саміт глав держав та урядів, що ухвалює найголовніші політичні рішення), Рада Європейського Союзу (або Рада Міністрів, що здійснює переважну більшість нормотворчих функцій), Європейська Комісія (головний виконавчий орган Союзу), Суд Європейських Спільнот, Суд I-ої інстанції та Суд аудиторів (здійснюють функції судової влади та рахункової палати) Європейський Парламент відіграє суттєву роль в управлінні європейськими справами.

Європейський Парламент на нинішньому етапі наділений повноваженнями, які традиційно характерні парламентським установам у сучасних державах. Вперше його законодавчі повноваження були закріплені в 1986 році Єдиним Європейським Актом. Парламент ухвалює підготовлені Радою і Комісією проекти, що пройшли три читання. Хоча Європарламент і не наділений правом безпосередньої законодавчої ініціативи, однак він може вимагати внесення необхідних проектів Комісією.

Наголосимо, що на сучасному етапі спостерігаються тенденції ширшого залучення Парламенту до законодавчого процесу. Прийняття закону без консультації з Парламентом автоматично визначається Судом недійсним. Європарламент має право відхилити спільну позицію, прийняту Радою, особливо в питаннях спільного ринку. Згода Парламенту вимагається при прийнятті міжнародних договорів. Однак бюджетні повноваження мають обмежений характер. Парламент не має повноважень переглядати дохідну та витратну частини бюджету чи висувати власний законопроект щодо фінансів. Йому лише надано право приймати або відхиляти бюджет загалом та затверджувати звіт про виконання бюджету. Цим правом відхилення бюджету Парламент користувався у 1979 і 1989 роках.

Європарламент наділений правом контролю за діяльністю Єврокомісії. Форми і методи контролю включають в себе реалізацію права депутатів на інформацію, їхні усні та письмові запити єврокомісарам, подачу індивідуальних або колективних петицій до Єврокомісії. Парламент 2/3 голосами має право розпустити Комісію.

Зовнішньополітичні повноваження полягають у праві ратифікації міжнародних договорів. Проте питання оборонного характеру ще не стали прерогативою Європарламенту.

Європарламент також впливає на формування Європейської Комісії, оскільки Голова Комісії призначається урядами держав-членів тільки після консультації з депутатами. Кандидатури як голови, так і інших членів Комісії затверджуються Європарламентом.

Для посилення ролі Парламенту в рамках Договору про Європейський Союз йому були надані повноваження створювати тимчасові слідчі комісії для розслідування можливих порушень або призначати спостерігача, який би отримував і розслідував скарги щодо порушень у діяльності інституцій або органів ЄС (за винятком Суду ЄС і Суду I-ої інстанції, які діють у межах своєї судової компетенції). До того ж будь-яка юридична або фізична особа, яка проживає чи має зареєстрований офіс у будь-якій країні ЄС, має право направляти петиції до Європейського Парламенту у справі, що належить до компетенції Спільноти і безпосередньо стосується її. Парламенту також надано право на законодавчу ініціативу. Він може, якщо це підтримає більшість його членів, запропонувати Комісії подати відповідні пропозиції з питань, що передбачають прийняття акта Спільноти з метою впровадження Договору.

За допомогою нових повноважень, отриманих Європарламентом за Маастрихтським договором (1992 рік), частково було відновлено інституційний баланс у Союзі, де переважали національні інтереси, представлені Радою Міністрів, і мінімізовано неодноразово критикований «дефіцит демократії» у процесі прийняття рішень.

Конвент з проблем майбутнього Європи, який розпочав свою роботу в лютому 2002 року в Брюсселі, визначив напрями посилення ролі Парламенту, розширення його повноважень на сферу функціонування таких двох міжурядових складових ЄС, як спільна зовнішня й безпекова політики, правосуддя та внутрішні справи. Тривають пошуки можливостей додаткового розширення повноважень Європейського Парламенту, зокрема через надання йому більш наднаціонального характеру і спрямування діяльності.

Отже, Європейський Парламент, починаючи з 1979 року, набув характеру реального представницького органу, оскільки став обиратися прямим загальним голосування один раз на п'ять років. Нині депутатські місця (732) розподілені між державами-членами відповідно до чисельності населення.

9.2. Особливості формування Європейського Парламенту

На розвиток Європейського Парламенту значний вплив мала еволюція виборчої системи. У червні 2004 року відбулися вже шості вибори до Європарламенту. Проте для осмислення значущості цієї події варто звернутися до її витоків.

Перехід до системи формування Асамблеї (у 1962 році Асамблею перейменовано на Європейський Парламент) відбувався поступово. Йому

передували численні об'єднавчі процеси на континенті, яким офіційно було покладено початок в 1952 році. Саме в цей час розпочала свою роботу Асамблея Європейського співтовариства вугілля та сталі, що налічувала 78 представників, делегованих національними парламентами країн-членів зі свого складу. Подібна система формування Асамблеї відображала основну функцію, яку вона виконувала в ЄСВС – здійснення громадського контролю за діяльністю керівних органів Спільноти.

Згідно з Римським договором 1957 року Асамблея вже могла здійснювати не лише контрольні, але й дорадчі функції, які, однак, були незрівнянно вужчими за повноваження будь-якого національного парламенту, оскільки не передбачали головної функції законодавчого органу – нормотворчої. Очевидно, що Асамблея по-суті мала другорядне значення з номінальним статусом одного з головних органів поряд з такими «локомотивами інтеграції», як Рада Міністрів і Європейська Комісія. Обмеження повноважень Асамблеї сьогодні можна пояснити небажанням держав-членів Спільноти надмірно ускладнювати й без того непросту існуючу законодавчу процедуру. Це позначилося й на способі формування складу Асамблеї, оскільки не було сенсу запроваджувати прямі вибори до органу, який не виконував у Спільноті майже жодних ключових функцій, визначених засновницькими договорами.

Також варто мати на увазі й те, що з кінця 1950-х років до кінця 1970-х не всі держави – члени Спільноти визначилися з інтенсивністю та рівнем перетворень, яких потребувало створення спільного ринку як основної мети, закріпленої в положеннях Римського договору. Зокрема переважала думка про необхідність збереження Спільноти суто економічного характеру. Римський договір передбачав обрання Асамблеї на основі прямого загального голосування за єдиною для всіх держав процедурою. Однак до 1979 року формування Асамблеї здійснювалося за положенням, яке передбачало, що вона складається з делегатів, які призначаються відповідними парламентами зі складу їхніх членів. Такий порядок мав зберігатися до видання органами Спільноти акта, що запроваджує єдину виборчу систему.

У травні 1960 року Асамблея схвалила перший проект конвенції, яка передбачала прямі вибори до вищого представницького органу Спільноти. Однак до цього проекту повернулися лише через 15 років. За цей час кардинально змінився підхід до ролі парламенту в інституційній системі Спільноти, на що істотно вплинула концепція федералізму в організації відносин між урядами провідних держав-членів. Посилення інтеграційних тенденцій було спричинено зовнішніми та внутрішніми чинниками. Суть першого зводилася до необхідності консолідації європейської політики щодо головних конкурентів на світовому ринку – США та

Японії. Внутрішній чинник відображав потребу створення ефективніших механізмів ухвалення рішень на загальноєвропейському рівні з метою подолання кризових явищ, як енергетична криза початку 1970-х років, що найбільше позначилася саме на розвинених західноєвропейських країнах.

Істотне посилення інтеграційних тенденцій призвело до суттєвого розширення повноважень основних інституцій Європейських Спільнот. Відтак контроль за цими інституціями, що мав здійснюватися Європарламентом, був неможливий без запровадження дієвих механізмів його участі в ухваленні важливих рішень. Це призвело, як вже зазначалося, до розширення бюджетних повноважень Парламенту в 1975 році, створення Суду аудиторів (європейський аналог рахункової палати) і впровадження з 1977 року в практику так званих «процедур узгодження» (за участі Європарламенту) під час ухвалення законодавства органами Спільноти. Однак одним з основних і закономірних наслідків розширення повноважень органів Спільноти стало запровадження нової форми громадського контролю за їхньою діяльністю – прямі загальні вибори до Європейського Парламенту. Поряд із розширенням його законодавчих функцій такий спосіб його формування істотно посилив позиції цієї інституції у системі органів Європейської Спільноти.

У вересні 1976 року Рада Міністрів ухвалила Акт «Про обрання Європейської парламентської асамблеї загальними прямими виборами» [8, с. 520].

Цей документ містить спільні для всіх держав-членів ЄС засади виборів представників до Європейського Парламенту. Ухвалення державами-членами положень Акта супроводжувалися певними складнощами й затримками, пов'язаними з необхідними змінами у національному законодавстві. Загалом Актом було запроваджено лише окремі виборчі положення. Більшість питань залишено для самостійного регулювання законодавством держав-членів.

У ст. 1 Акта «Про обрання Європейської парламентської асамблеї загальними прямими виборами» констатовалося, що населення держав, які об'єдналися в Спільноту, обирає своїх представників до Європейського Парламенту прямими загальними виборами. Акт визначав також кількість представників, які обираються від кожної держави. Вона визначалася, хоча й приблизно, з урахуванням кількості населення кожної держави.

Акт передбачив обрання депутатів до Європарламенту терміном на п'ять років. Згідно з положеннями Акта вони не мають права виконувати будь-які інструкції, що по-суті означає заборону імперативного мандата.

Найважливіше положення містилося в ст. 7 Акта, в якій було зазначено, що до ухвалення Спільнотою норм, які встановлювали б єдину для всіх країн виборчу систему й процедуру, вибори в кожній країні мають проходити відповідно до існуючого в ній національного виборчого законодавства. Тому коректніше говорити не про виборче право Спільноти, а про національні виборчі системи щодо обрання депутатів Європейського Парламенту. Однак, незважаючи на особливості виборчого права кожної з держав-членів, національним виборчим системам притаманно багато спільного.

Передусім виборчі системи в усіх державах-членах є пропорційними. Винятком є лише Великобританія, у якій переважно, крім Північної Ірландії, зберігається мажоритарна система. Суттєвою перешкодою для створення єдиного виборчого закону Спільноти стала позиція Великобританії, яка не погоджувалася на запровадження пропорційної системи на виборах Європарламенту. Сьогодні головною проблемою на шляху запровадження уніфікованої виборчої системи для ЄС є національне законодавство окремих держав. Однак переговори з цих проблем тривають так само, як триває і конституційний процес у Європейському Союзі, а нинішній європейський політикум у цих умовах активно намагається завершити справу, розпочату ще в 1970-х роках.

Хоча положення Акта мають виключно рекомендаційний характер, більшість з них на сьогодні містяться у національному виборчому законодавстві держав-членів. Актом про вибори передбачено, що формування Європарламенту має здійснюватися безпосередньо громадянами держав, які входять до ЄС, на основі пропорційного представництва політичних партій. Державам-членам дозволено визначати величину прохідного бар'єра, який, однак, не може перевищувати 5 % голосів виборців.

У свою чергу громадяни Союзу наділяються правом обиратися незалежно від місця їхнього проживання. Дотепер вибори до Європарламенту проводились у кожній країні відповідно до національного виборчого законодавства у різних формах: від системи виключно пропорційного представництва до голосування за багатомандатною або одномандатною системою (Великобританія, наприклад, використовує мажоритарну систему). У січні 2000 року Європейська Комісія оприлюднила позицію, за якою після розширення Європейського Союзу Парламент матиме право самостійно виробляти механізм перерозподілу місць серед держав-членів. Не залишилось осторонь питання щодо зміцнення статусу Європарламенту, і Конвент

з проблем майбутнього Європи у 2002 році запропонував запровадити у майбутньому єдину процедуру виборів Європейського Парламенту.

Право бути обраним до Європарламенту мають громадяни держав-членів ЄС, які досягли віку, передбаченого національним законодавством, та не обмежені у виборчих правах. При цьому законодавством держави, у якій проживають кандидати, що є громадянами інших країн Євросоюзу, повинні бути встановлені однакові вимоги для всіх претендентів на місця у Європейському Парламенті незалежно від їхнього громадянства або походження [14]. Не можуть брати участі у виборах особи, яких позбавлено права голосу законодавством держави, в якій вони проживають або громадянами якої вони є.

Актом визначено перелік посад, обіймання яких є підставою для припинення депутатських повноважень у Європарламенті. Зокрема не дозволяється суміщення депутатського мандата з посадами в інших органах ЄС (Раді, Комісії тощо), а також зі службою в органах виконавчої влади будь-якої держави, яка входить до складу Європейського Союзу.

Акт про вибори до Європейського Парламенту дозволяє брати участь у голосуванні на виборах лише один раз. Дата проведення виборів може визначатися національним законодавством, але день голосування не може припадати на перші три дні тижня. Підрахунок голосів виборців у державах ЄС має розпочинатися лише після закриття останньої виборчої дільниці на території Союзу. Новообраний Європарламент має почати працювати першого вівторка після закінчення одного місяця з дня голосування.

Для порівняння можна згадати, що в результаті перших прямих виборів до ЄП, що відбулись у червні 1979 року, громадяни дев'яти країн ЄЕС обрали 410 депутатів.

Варто наголосити, що Європейським Парламентом було розроблено перелік загальних принципів проведення виборів депутатів до цього органу на виборах 2004 та 2009 років. Зокрема державам-членам Союзу рекомендовано проводити вибори за пропорційною системою, яка б забезпечувала максимальну відповідність волевиявлення громадян результатам виборів. При цьому в державах з населенням понад 20 мільйонів чоловік рекомендовано утворити загальнонаціональні багатомандатні виборчі округи. Цікавим є те, що вибори до Європарламенту 2009 року передбачається проводити у багатомандатному загальноєвропейському виборчому окрузі, межі якого збігатимуться з кордонами Європейського Союзу.

Проект Договору про запровадження Конституції для Європи також не містить статей, які б регламентували виборчі процедури до Європейського

Парламенту. Його положення передбачає лише встановлення нижньої межі національного представництва в Парламенті. Саме це положення було одним з найбільш суперечливих, тому ускладнювало роботу Міжурядової Конференції ЄС щодо схвалення Конституційного договору.

Можна передбачити, що вірогідне прийняття Договору про запровадження Конституції для Європи до проведення в 2009 році європарламентських виборів не зможе принципово вплинути на хід та підсумки виборів. Однак, незважаючи на те, що положення Конституційного Договору, які безпосередньо пов'язані зі сферою діяльності Європейського Парламенту, не можуть бути застосовані принаймні в найближчі два роки, роль ЄП має зрости, особливо враховуючи нову процедуру обрання.

Проект Договору про запровадження Конституції для Європи чітко визначає ті сфери, які відносяться до виключної компетенції Європейського Союзу та до сфери спільної компетенції. Цілком логічно видається різка інтенсифікація переговорних процесів між партіями держав-членів для вироблення програмних платформ та ретельного підбору кандидатів. Такий підхід має забезпечити кандидатам, які будуть вести виборчі кампанії, зосередження передусім на загальноєвропейській проблематиці.

Процедури відбору кандидатів планується багато в чому демонополізувати від надмірного впливу національних партій та їхніх безпосередніх лідерів. Такі новації забезпечать більш якісний виборчий процес на загальноєвропейському рівні та ще й на цілком легітимній основі. У результаті обрані депутати стануть підзвітними виборцям за свою діяльність саме у сфері компетенції Європейського Союзу.

Розглянемо представництво держав-членів у Європейському Парламенті.

Перші прямі вибори до Європейського Парламенту, що відбулися 7-10 червня 1979 року, стали одним з кульмінаційних моментів європейської інтеграції та визначною подією в історії минулого століття. Фактично вперше за всю історію людства громадяни брали участь у формуванні одного зі структурних елементів абсолютно нової моделі міждержавного утворення, яка поєднує в собі складові традиційної міжнародної організації та класичної держави конфедеративного типу. Саме тоді всі громадяни держав-членів Європейських Спільнот на основі свого національного виборчого законодавства могли взяти участь у першому прямому загальному голосуванні до Європейського Парламенту. Вперше шляхом проведення прямих виборів було сформовано орган, який не лише став найдемократичнішою міжнародною інституцією з повноваженнями,

безпосередньо делегованими громадянами держав-членів, але й з чіткими ознаками наднаціональності, завдяки яким може здійснювати керівні функції стосовно держав-членів.

З того часу відбулося шість скликань (тобто обрань) Європейського Парламенту, кількість членів якого постійно збільшувалась з розширенням ЄС. Одночасно постійно збільшувалася в ньому чисельність представників різних політичних сил.

Зокрема, починаючи від 410 представників (1979 рік), кількість членів Європарламенту весь час зростала, про що свідчать дані 1984 року, коли після вступу до Євросоюзу Греції його чисельність складала 434 особи, тобто була збільшена на 24 депутати. Після приєднання у 1987 році Іспанії та Португалії кількість депутатів становила 567, у 1994 році вона залишалась незмінною, але вже після вступу до ЄС у 1995 році Австрії, Фінляндії та Швеції знову збільшилась на 58 місць і таким чином загальна кількість становила 626 депутатів. У Амстердамському договорі 1997 року містилися зміни до ст. 137 Договору про ЄС щодо кількості членів Європарламенту, яких не може бути більше ніж 700 осіб. Вже після виборів до ЄП у 1999 році кількість депутатів від 15 держав-членів становила 626 осіб (рис. 9.1). У результаті чергових виборів до Європарламенту в 2004 року та з приєднанням 10 нових країн його нинішній склад налічує 732 члени, що було передбачено Ніццьким договором 2001 року. Це на 106 представників більше, ніж до розширення ЄС. Щоправда, у період з 1 травня 2004 року і до проведення нових виборів до складу ЄП було кооптовано 162 представники нових держав-членів ЄС, тому у його роботі могло брати участь 788 депутатів. Кількість представників має збільшитися після інтеграції в ЄС нових країн.

Кожна держава-член має свою встановлену квоту на представництво у ЄП. Рівень представництва держав-членів у Європарламенті залежить не лише від кількості населення кожної з них (за умови дотримання лише цього критерію Федеративна Республіка Німеччина отримала б 137 депутатських мандатів, Великобританія – 98), але й від її впливу на вирішення спільних проблем. При цьому невеликі держави отримують дещо більше місць, ніж мали б отримати за умови пропорційного представництва. Кількість представників у Європарламенті від «старих» членів ЄС зменшилась також у зв'язку з розширенням ЄС (табл. 9.1). Незмінною залишилась лише найбільша квота, яка належить Німеччині – 99 депутатів, та Люксембургу – найменша, всього лише 6 депутатів.

Таблиця 9.1

Розподіл місць в ЄП після виборів 1999 та 2004 років
у зв'язку з приєднанням до ЄС 10 нових держав-членів

Держава-член ЄС	Кількість місць в ЄП (1999)	Кількість місць в ЄП (2004)
Німеччина	99	99
Великобританія	87	78
Франція	87	78
Італія	87	78
Іспанія	64	54
Польща	-	54
Нідерланди	31	27
Греція	25	24
Бельгія	25	24
Португалія	25	24
Угорщина	-	24
Чехія	-	24
Швеція	22	19
Австрія	21	18
Данія	16	14
Словаччина	-	14
Фінляндія	16	14
Литва	-	13
Ірландія	15	13
Латвія	-	9
Словенія	-	7
Естонія	-	6
Кіпр	-	6
Люксембург	6	6
Мальта	-	5
Болгарія	-	-
Румунія	-	-
Загалом	626	732

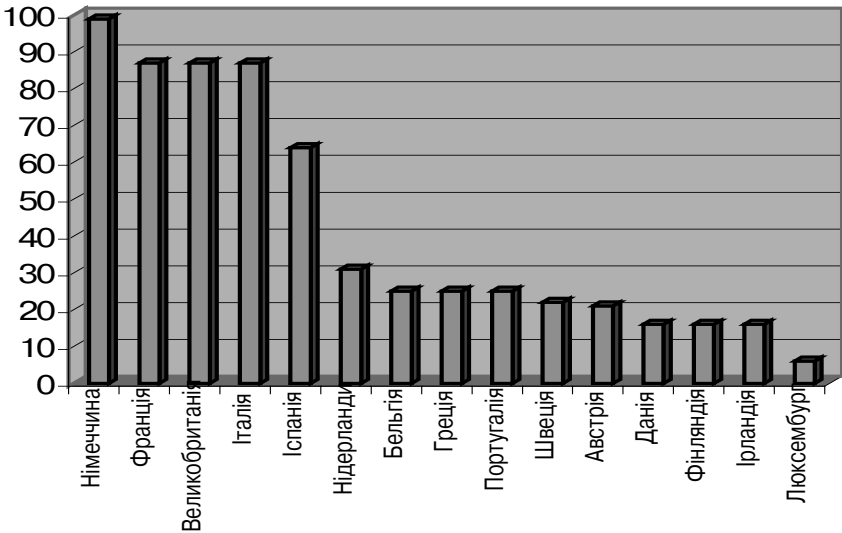


Рис. 9.1. Динаміка представництва держав-членів в Європарламенті після виборів 1999 року

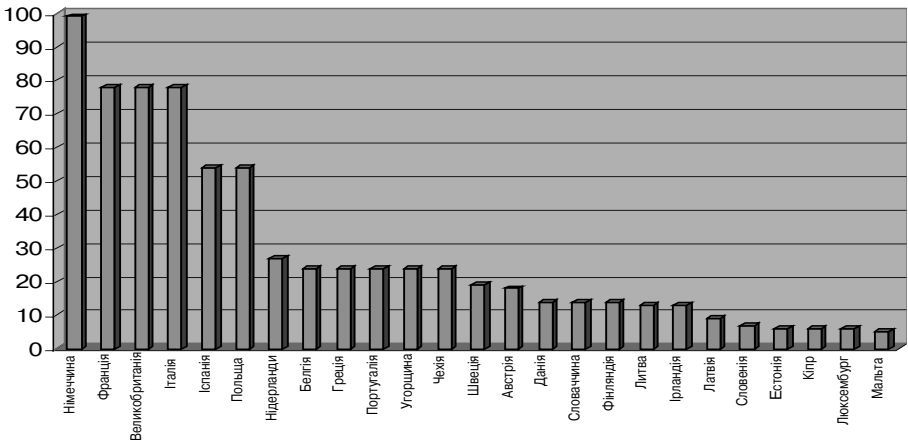


Рис. 9.2. Динаміка представництва держав-членів у Європарламенті після виборів 2004 року

Вступ до ЄС у січні 2007 р. Румунії та Болгарії (а в найближчому майбутньому й Хорватії) не змінив загальної кількості місць, оскільки ці держави-члени отримали разом 50 місць за рахунок інших держав-членів (табл. 9.2). Згідно з проектом Договору про запровадження Конституції для Європи кількість місць в Європейському Парламенті у 2014 році буде збільшена до 750.

Таблиця 9.2

Європейський Парламент
після розширення Європейського Союзу до 27 держав

А	Б	В	Г	Д	Е	Ж
Німеччина	82,038	17.1	829,000	99	99	99
Великобританія	59,247	12.3	823,000	87	78	72
Франція	58,966	12,3	819,000	87	78	72
Італія	57,612	12,0	800,000	87	78	72
Іспанія	39,394	8,2	788,000	64	54	50
Польща	38,667	8,0	773,000	-	54	50
Нідерланди	15,760	3,3	630,000	31	27	25
Греція	10,533	2,2	479,000	25	24	22
Бельгія	10,213	2,1	464,000	25	24	22
Португалія	9,980	2,1	459,000	25	24	22
Угорщина	10,092	2,1	454,000	-	24	22
Чехія	10,290	2,1	468,000	-	24	22
Швеція	8,854	1,8	492,000	22	19	18
Австрія	8,082	1,7	475,000	21	18	17
Данія	5,313	1,1	409,000	16	14	13
Словаччина	5,393	1,1	415,000	-	14	13
Фінляндія	5,160	1,1	397,000	16	14	13
Литва	3,701	0,8	308,000	-	13	12
Ірландія	3,744	0,8	312,000	15	13	12
Латвія	2,439	0,5	305,000	-	9	8
Словенія	1,978	0,4	283,000	-	7	7
Естонія	1,446	0,3	241,000	-	6	6
Кіпр	752	0,2	125,000	-	6	6
Люксембург	429	0,1	72,000	6	6	6
Мальта	379	0,1	76,000	-	5	5
Болгарія	8,230	1,7	484,000	-	-	17
Румунія	22,489	4,7	681,000	-	-	33
Загалом	481,181	100,00	657,000	626	732	736

Примітка:

А – держава-член ЄС

Б – населення (млн)

В – населення кожної держави-члена у відсотках до загальної кількості населення ЄС

Г – кількість населення, представленого в Європарламенті згідно з Ніццьким договором від кожної держави-члена

Д – кількість місць держав-членів після виборів 1999 року

Е – кількість місць держав-членів після виборів 2004 року (станом на 2006 рік)

Ж – кількість місць держав-членів згідно з Ніццьким договором (після вступу до ЄС Румунії та Болгарії)

Обраний 12-13 червня 2004 року громадянами Європейського Союзу новий Парламент має своєрідний «новий формат старого світу». Європарламентські вибори відбувалися на тлі кількох основних політичних процесів у сучасній історії Європейського Союзу:

- безпрецедентного розширення Євросоюзу, яке було юридично закріплено 1 травня 2004 року в Римі відповідним договором про приєднання 10 нових європейських держав та участю у виборах 25 держав-членів, 10 з яких робили це вперше;
- виборчої пасивності, за якої вперше за п'ятдесятирічну історію ЄП на виборчі дільниці прийшло менше половини виборців (приблизно 42 %);
- складного конституційного процесу, в якому компромісний варіант Конституційного договору виносився на розгляд Європейської Ради 17-18 червня, тобто відразу після підбиття результатів євровиборів.

Ці політичні процеси могли значною мірою змінити ставлення громадян держав-членів ЄС до виборів у Європарламент як до політичного явища та в майбутньому до Європейського Парламенту як одного з основних інституцій в архітектурі такого складного утворення, як ЄС. Лаакенська декларація, ухвалена Європейською Радою в грудні 2001 року, містить положення про утворення Конвенту щодо визначення шляхів майбутнього поступу Європи і формування ефективніших інструментів та механізмів урядування для їх максимального наближення до громадян ЄС.

Вибори до Європейського Парламенту також виявили особливості розуміння громадянами нових членів ЄС механізму функціонування загальноєвропейських інституцій. Вибори, крім того, продемонстрували рівень усвідомлення причетності нових громадян ЄС до створення не просто союзу держав, а «Європейського союзу громадян». Доцільно звернути увагу на динаміку активності населення держав-членів у виборах до Європарламенту, оскільки саме через активність громадян можна робити висновки щодо політичних настроїв та переважання тієї чи іншої політичної сили.

Однією з основних проблем, що постали перед державами-членами ЄС перед виборами, було поширення євроскептичних настроїв, зумовлених особливими подіями у житті ЄС – безпрецедентним розширенням та роботою над Конституційним договором. Політичні сили йшли на вибори з гаслами, які мали передусім внутрішньонаціональне забарвлення та значно відрізнялись у різних державах-членах ЄС. Поряд з цим можна виділити декілька загальноєвропейських тем, які виявились найважливішими для електорату: перспективи членства Туреччини в Європейському Союзі; Конституція ЄС; зовнішня та безпекова політики; соціальна політика і

зайнятість; національні інтереси у контексті членства кожної конкретної держави в ЄС.

Низька активність виборців як у країнах «старої», так і «нової» Європи має не лише зовнішню схожість. Адже лише через рік після референдумів про приєднання рівень зацікавленості «європейською» тематикою в Польщі, Чехії, Словаччині, Литві суттєво знизився, а лідерами електоральних симпатій на виборах до Європейського Парламенту стали представники тих сил, які вирізнялися євроскептицизмом, у тому числі й ті, які агітували проти вступу цих країн до Євросоюзу.

У більшості країн Центрально-Східної Європи боротьба за мандати була боротьбою особистостей, а не політичних партій (табл. 9.3). Так, визначаючи найважливіші чинники, які вплинули на їхній вибір, 77 % литовців, 76 % словаків, 74 % поляків, 71 % естонців та 70 % латвійців вказали на те, на що вони зважатимуть – це особа кандидата (середній показник по ЄС – 59 %). З огляду на це легко пояснити успіх осіб, які до того не займалися політикою, але мали певне суспільне визнання (бізнесменів, спортсменів, журналістів). Підтримка на виборах не означає, однак, що виборці вважають, що обирають до Європарламенту найкращих представників. Для електорату виявилось більш значущим те, як кандидат до Європарламенту бачить розв'язання внутрішньодержавних проблем, аніж загальноєвропейських. Загалом позиція партій, яку репрезентували кандидати, була для виборців менш значущою. Проте у всіх країнах, окрім Словаччини, рівень зацікавленості нею був достатньо високим (приблизно відповідав середньому по 25 країнах ЄС – 65-67 %). У Словаччині лише для 42 % виборців мало значення, яку позицію займає та чи інша партія стосовно внутрішньословацьких проблем та для 40 % – як вона бачить розв'язання проблем усередині ЄС.

У всіх країнах (за винятком Північної Ірландії) вибори до Європарламенту було проведено за різними модифікаціями пропорційної виборчої системи (голосування за партійні списки кандидатів від політичних партій).

Найбільш рекордним стало зростання виборчої активності серед громадян Великобританії (з 24 % у 1999 році до 71 % у 2004 році), що можна пояснити одночасним проведенням виборів до місцевих органів влади. Значне зниження рівня участі у виборах спостерігалось в Іспанії (з 64 % у 1999 році до 49 % у 2004 році). У Франції, де у голосуванні взяли участь лише 42 % виборців, такий результат вважається найгіршим за всю історію виборів до Європарламенту.

Серед країн, які лише нещодавно стали членами ЄС, найактивнішими виявились Кіпр та Мальта (показник участі у виборах відповідно 71 % та

82 %). Проте це пояснюється традиційно високою виборчою активністю громадян цих країн, яка під час проведення національних виборів складає понад 90 %.

Вперше в деяких країнах голосування відбувалося поштою, а прем'єр-міністр Франції Ж.-П. Раффарен навіть запропонував провести наступні вибори 2009 року із застосуванням електронного голосування.

Особливе розчарування викликала явка виборців у східноєвропейських нових членах Євросоюзу, якщо порівняти її з показниками останніх національних виборів.

Таблиця 9.3

Динаміка електоральної активності в нових державах-членах ЄС

Країна	Явка на останніх виборах до національного парламенту (% , дата останніх виборів)	Явка на виборах до Європейського Парламенту (% , червень 2004 р.)	Різниця, %
Естонія	58,2 (березень 2003 р.)	26,7	31,5
Латвія	71,5 (жовтень 2002 р.)	41,2	30,3
Литва	55,9 (жовтень 2000 р.)	46	9,9
Польща	46,3 (червень 2002 р.)	20,4	25,9
Угорщина	70,5 (квітень 2002 р.)	38,5	32
Словаччина	70 (вересень 2002 р.)	16,9	53,1
Словенія	69,9 (жовтень 2000 р.)	28,2	41,7
Чехія	58,0 (червень 2002 р.)	28,0	30
Мальта	96,2	82,4	13,8
Кіпр	90,5 (травень 2001 р.)	71,2	19,3

В усіх нових державах-членах ЄС на виборах до Європарламенту спостерігалось помітне зменшення явки виборців (табл. 9.4, 9.5, рис. 9.3).

У посткомуністичних країнах відсоток зменшення явки виборців дуже значний (у Словаччині менше на 53,1 %). Підвищений абсентеїзм виявився також і в інших країнах. Навіть виборці Кіпру та Мальти продемонстрували помітне зменшення активності, незважаючи на традиції високої електоральної активності в цих країнах. Відносно мала амплітуда спостерігалася в Литві, проте це пояснюється одночасним виборами президента цієї країни.

До певної міри вибори не стали загальноєвропейськими, оскільки середній показник виборчої активності у 2004 році склав 44,2 % (менше ніж половина), що є майже на 6 % менше, ніж на виборах 1999 року (49,8 %). Фактично він був найнижчим з часу проведення перших прямих виборів у 1979 році, коли виборчі дільниці відвідало 63 % виборців. З кожним циклом виборів явка виборців поступово зменшується. Таким чином, новий склад Європарламенту обрано абсолютною меншістю виборців, що ставить під сумнів його суспільну легітимність.

Таблиця 9.4

Виборча активність під час виборів
до Європейського Парламенту за 1979 – 1999 рр., %

Країни-члени	1979	1984	1989	1994	1999
Австрія	-	-	-	67,7*	49
Бельгія	91,6	92,2	90,7	90,7	91
Великобританія	31,6	32,6	36,2	36,4	24
Греція	78,6**	77,2	79,9	80,4	75,3
Данія	47,1	52,3	46,1	52,9	50,4
Ірландія	63,6	47,6	68,3	44	50,7
Іспанія	-	68,9***	54,8	59,1	64,4
Італія	85,5	83,9	81,5	74,8	70,8
Люксембург	88,9	87	87,4	88,5	85,8
Нідерланди	57,8	50,5	47,2	35,6	29,9
Німеччина	65,7	56,8	62,4	60	45,2
Португалія	-	72,2***	51,1	35,5	40,4
Фінляндія	-	-	-	57,6*	30,1
Франція	60,7	56,7	48,7	52,7	46,8
Швеція	-	-	-	41,6*	38,8
Загалом	63	61	58,5	56,9	49,8

*Вибори відбулись у 1996 р. після вступу в 1995 р. до ЄС

** Вибори відбулись у 1981 р. після вступу в 1981 р. до ЄС

*** Вибори відбулись у 1987 р. після вступу в 1987 р. до ЄС

Таблиця 9.5

Виборча активність під час виборів до
Європейського Парламенту в 1999 та 2004 рр., %

Країни-члени	1999	2004
Австрія	49,0	41,8
Бельгія	91,0	92,0
Великобританія	24,0	71,195
Греція	75,3	70,0
Данія	50,4	47,8
Ірландія	50,7	61,0
Іспанія	64,4	48,94
Італія	70,8	66,8
Люксембург	85,8	-
Нідерланди	29,9	31,9
Німеччина	45,2	43,0
Португалія	40,4	38,74
Фінляндія	30,1	41,1
Франція	46,8	42,79
Швеція	38,8	37,2
Естонія	-	26,7
Кіпр	-	71,19
Латвія	-	41,2
Литва	-	46,05
Мальта	-	82,37
Польща	-	20,42
Словаччина	-	16,96
Словенія	-	28,19
Угорщина	-	38,47
Чехія	-	28,0
Загалом	49,8	44,2

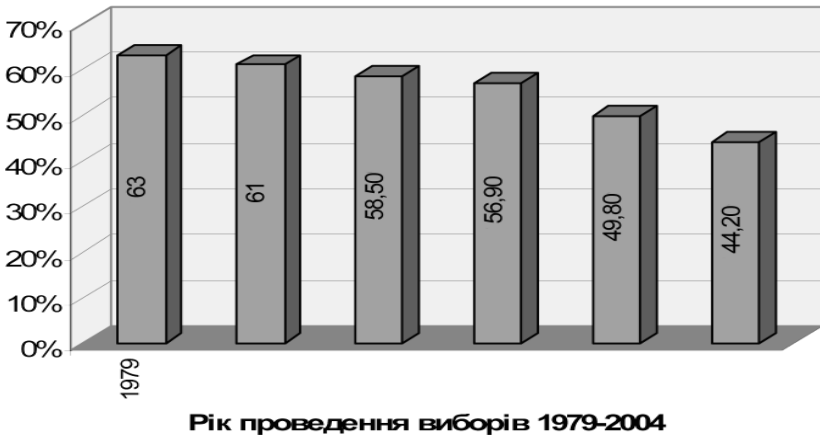


Рис. 9.3. Динаміка виборчої активності до Європейського Парламенту за період 1979–2004 рр.

Підсумовуючи, можна констатувати, що вибори до Європейського Парламенту в 2004 році відбувалися згідно з традиціями та основними технологіями, що були притаманні виборчій кампанії 1999 року. Два найважливіших політичних процеси на території Європейського Союзу, тобто безпрецедентне розширення та конституційний процес, не мали вирішального впливу на електоральні настрої. Основні пункти порядку денного знову були зосереджені на власне національній проблематиці з елементами проектування загальноєвропейського формату.

Ще один висновок зводиться до того, що Європейський Парламент, поруч з іншими інституціями ЄС, опинився перед перспективою серйозних внутрішніх трансформацій на основі критеріїв легітимності, демократичності, ефективності, доступності, прозорості та підзвітності. Зі вступом 10 нових членів та прийняттям у майбутньому Договору про запровадження Конституції для Європи роль і значення Європарламенту мають суттєво зрости.