

ЛІСАБОНСЬКИЙ ДОГОВІР (ДОГОВІР ПРО РЕФОРМИ)

§ 2.1. Історія розробки Конституційного Договору Європейського Союзу. Європейський Конвент

Конституційний устрій ЄС визначається установчими договорами, найбільш важливими з яких є Договір про Співтовариство 1957 р. і Договір про ЄС 1992 р. Проект Конституційного Договору ЄС 2004 р. є консолідацією цих двох договорів і змінами, що були внесені Амстердамським і Ніццьким договорами.

У зв'язку з набуттям членства в ЄС в 2004 р. та 2007 р. 12 нових держав-членів виникла необхідність у перегляді засад конституційного устрою ЄС. Жоден з існуючих на той час установчих договорів не забезпечував достатнє регулювання діяльності нового розширеного Європейського Союзу. Існувала необхідність у реформуванні процедури голосування, а також консолідації та спрощення існуючих установчих договорів ЄС. На засіданні Європейської Ради в м. Ніцца (Франція) у 2000 р. було заявлено про необхідність реформування європейського конституційного законодавства. Зокрема, прийнята в Ніцці декларація визначила такі 4 основні напрями подальших конституційних реформ в ЄС:

- 1) чіткий розподіл повноважень і компетенції між ЄС та державами-членами;
- 2) визначення статусу Хартії основних прав ЄС;
- 3) консолідація і кодифікація існуючих установчих договорів ЄС;
- 4) посилення ролі національних парламентів держав-членів Європейського Союзу.

Лаакенська декларація 2001 р. підтвердила прагнення держав-членів ЄС удосконалювати правові основи ЄС на підставі принципів демократичності, прозорості та ефективності. Цей документ установив Європейський Конвент, основною метою якого було розробити проект Конституційного Договору ЄС, що мав бути пізніше розглянутий на міжурядовій конференції й ухвалений Європейською Радою.

До складу Європейського Конвенту ввійшло 105 членів на чолі з колишнім президентом Франції Валері Жискар д'Естеном. Члени Європейського Конвенту представляли національні парламенти держав-членів ЄС і держав-кандидатів ЄС, членів Європейського Парламенту, Європейської Комісії і представників глав держав та урядів. Обговорення тексту проекту Конституційного Договору ЄС здійснювалося під керівництвом Президії у складі 13 осіб, голови та двох його заступників. Перші збори Європейського Конвенту відбулися 28 лютого 2002 р., згодом зустрічі проходили у формі пленарних засідань щомісячно впродовж 15 місяців. Пленарні засідання проходили в робочих групах, кожна з яких очолював член Президії. Засідання Європейського Конвенту були публічними і проходили в будинку Європейського Парламенту в Брюсселі.

Під час розробки тексту Конституційного Договору ЄС основними проблемними питаннями виявилися розподіл голосів у Раді ЄС і згадка про християнство в преамбулі проекту Конституційного Договору ЄС. Зокрема, держави-члени ЄС вважали несправедливим, що Іспанія та Польща мали по 27 голосів у Раді ЄС, у той час як держави-члени з більшою кількістю населення, такі як Велика Британія, Італія, Німеччина і Франція одержали всього по 29 голосів. Бельгія і Франція протестували проти визнання пріоритету християнської традиції в Європі, про що згадувалося в преамбулі проекту Конституційного Договору ЄС (інші країни, що протестували проти згадування християнської релігії у преамбулі Конституційного Договору ЄС – Данія, Кіпр, Німеччина, Словенія, Швеція та Фінляндія). Згодом формулювання у преамбулі було змінено на «спільність культурної, релігійної і гуманістичної спадщини Європи». Це рішення викликало осуд Ватикану, проте було схвалено Туреччиною як державою-кандидатом у члени ЄС. Розроблений Європейським Конвентом проект Конституційного Договору ЄС обговорювався на Міжурядовій конференції представників 25 держав-членів ЄС, Європейської Комісії і Європейського Парламенту. На засіданні також були присутні представники на той час 3 держав-кандидатів у члени ЄС – Болгарії, Румунії та Туреччини.

Остаточний текст Конституційного Договору ЄС після його обговорення в Європейській Раді підписали у Римі 29 жовтня 2004 р. представники держав-членів Європейського Союзу.

Після невдалої ратифікації Конституційного Договору на національних референдумах у Голландії і Франції виникла необхідність

у якісному перегляді загальних правових положень функціонування єдиного конституційно-правового механізму ЄС. Незважаючи на те, що більшість держав-членів ЄС ратифікували Конституційний Договір ЄС, необхідність одностайного рішення щодо процедури внесення змін і доповнень в установчі договори ЄС перешкоджало тому, щоб Конституційний Договір ЄС набрав чинності. Європейська Рада ухвалила рішення щодо встановлення «періоду рефлексії», протягом якого планувалося обговорити майбутнє конституційного розвитку в ЄС й затвердити план подальших дій. Офіційно «період рефлексії» завершився у січні 2007 р.

У березні 2007 р. до 50-ої річниці Договору про Співтовариство (Римського Договору) держави-члени ЄС прийняли Берлінську декларацію, у якій проголосили свій намір зробити все можливе для досягнення згоди за новим установчим договором ще до проведення виборів до Європейського Парламенту 2009 р. З цією метою ще до ухвалення Берлінської декларації була створена спеціальна робоча група з редагування тексту Конституційного Договору ЄС. У червні 2007 р. спеціальна робоча група представила офіційний текст нового установчого договору французькою мовою. Текст договору був скорочений з 63 тисяч слів і 448 статей Конституційного Договору ЄС до 13 тисяч слів і 70 статей. Берлінська декларація встановила нові часові рамки для ухвалення нового договору.

21 червня 2007 р. у Брюсселі відбулося засідання Європейської Ради, де було ухвалено остаточне рішення щодо розробки нового договору замість Конституційного Договору ЄС (*Договору про реформи*). Була досягнута згода щодо організації Міжурядової конференції глав держав-членів ЄС щодо усунення частини тієї конституційної термінології і інших спірних аспектів тексту Конституційного Договору ЄС, які були неприйнятні для деяких держав-членів ЄС. Європейська Рада запропонувала Міжурядовій конференції глав держав-членів ЄС доповнити положення нового Договору ключовими (основними) пунктами конституційних реформ, передбачених Конституційним Договором ЄС. Було також рекомендовано надати більше можливостей для держав-членів щодо тимчасового незастосування положень Договору у деяких законодавчих сферах, а також було наголошено, що нова система голосування в інститутах ЄС не повинна застосовуватись до 2014 р. Передбачалося, що Договір про реформи повинен одночасно доповнювати Договір про ЄС і Договір про Співтовариство, проте, не

об'єднуючи в собі ці установчі договори. Було ухвалено рішення про перейменування Договору про Співтовариство на Договір про діяльність Європейського Союзу. Планувалося, що текст нового Договору не буде включати Хартію основних свобод ЄС, проте для надання їй юридичної сили новий Договір повинен мати відповідне посилання на неї в своєму тексті.

§ 2.2. Підписання Лісабонського Договору

23 липня 2007 р. Міжурядова конференція глав держав-членів ЄС почала розробку нового установчого договору ЄС. Міжурядова конференція глав держав-членів ЄС підготувала документ під назвою «Проект Договору, що доповнює Договір про Європейський Союз і Договір про Європейське Співтовариство». До роботи конференції були залучені представники урядів держав-членів та вчені-юристи, а також представники Європейського Парламенту. Офіційне закриття конференції відбулося 18–19 жовтня 2007 р. на засіданні Європейської Ради в м. Лісабон (Португалія), де відбувалися засідання Міжурядової конференції глав держав-членів ЄС. За прикладом установчих договорів ЄС (Маастрихтський Договір, Амстердамський Договір, Ніццький Договір), новий установчий договір отримав неофіційну назву «*Лісабонський Договір*». Підписанню проекту Лісабонського Договору учасниками Міжурядової конференції глав держав-членів ЄС передували ряд компромісів, досягнутих в останній момент, зокрема, Італія одержала додаткове місце для свого представника в Європейському Парламенті (разом з тим, щоб не перевищити максимальну кількість депутатів Європейського Парламенту (750 мандатів), Президент Європейського Парламенту відтепер не є депутатом), Польща домоглася збереження сприятливої для неї процедури голосування, а Австрія – відкладення розгляду позову Європейського Суду Правосуддя (СПЄС) щодо незаконного встановлення австрійським урядом квот на прийом студентів з інших держав-членів до австрійських університетів.

Зміни у сфері зовнішньої політики, що закріплені в Лісабонському Договорі, за своїм значенням порівнюють з утворенням Спільного ринку Співтовариства, введенням єдиної європейської валюти – євро – та посиленням співпраці держав-членів у сфері юстиції та внутрішніх справ.

§ 2.3. Структура та зміст Лісабонського Договору

Основні положення

Лісабонський Договір фактично переносить головні положення та новели Конституційного Договору ЄС до установчих договорів ЄС.

Лісабонський Договір складається з кількох частин:

преамбули;

змін до Договору про ЄС (ст. 1);

змін до Договору про Європейське Співтовариство (ст. 2); прикінцевих положень (ст.ст. 3–7);

протоколів;

декларацій держав-членів.

Таким чином, на відміну від Конституційного Договору ЄС, який мав на меті консолідацію усіх установчих договорів ЄС, Лісабонський Договір їх просто доповнює. Для подальшого застосування Лісабонський Договір міститиме перехресні посилання на існуючі установчі договори ЄС. Проте це знов викликає негативні відгуки критиків Договору, які вважають, що це зробить текст незручним для читання і незрозумілим для громадян Європейського Союзу.

Як і Конституційний Договір ЄС, Лісабонський Договір передбачає надання юридичної сили проголошеній в 2000 р. Хартії основних прав ЄС, надання ширших повноважень Європейському Парламенту, введення нової посади – Президента Європейської Ради і закріплення за ЄС статусу юридичної особи, що дає можливість ЄС виступати стороною в міжнародних договорах та спорах.

Лісабонський Договір вносить деякі зміни у назви установчих договорів і назви та статус деяких інститутів ЄС. Зокрема, Договір про Європейське Співтовариство відтепер іменуватиметься Договір про діяльність Європейського Союзу. За Європейською Радою і ЄЦБ буде закріплений статус офіційних інститутів ЄС; Рада ЄС у Лісабонському Договорі фігурує як «Рада» або «Рада ЄС»; СПЕС відтепер називатиметься «Суд Правосуддя Європейського Союзу»; у Лісабонському Договорі фіксується назва «Європейська Комісія». Однією з головних новел Лісабонського Договору є скасування Європейського Співтовариства та створення Європейського Союзу як міжнародної організації на правах юридичної особи.

Було вирішено не закріплювати в тексті Лісабонського Договору ознак державності, наприклад, єдиних символів ЄС (прапора, гімна і девіза). Проте насправді всі символи ЄС вже давно існують та використовуються. Крім того, вирішено відхилити пропозицію щодо перейменування актів вторинного законодавства Співтовариства в «закони» ЄС.

Згідно з Лісабонським Договором *сфера зовнішньої політики* входить до компетенції ЄС, де необхідно одностайне рішення всіх держав-членів для ухвалення остаточного рішення. Як крок до скорочення кількості членів Європейської Комісії посада Високого представника ЄС із загальної зовнішньої політики і політики безпеки об'єднується з посадою Європейського комісара з зовнішніх відносин і європейської політики добросусідства. Високий представник ЄС із загальної зовнішньої політики і політики безпеки стає віце-президентом Європейської Комісії і очолює новостворену Європейську зовнішньополітичну службу (англ. *European External Action Service*). Проте повноваження та рішення Високого представника ЄС із загальної зовнішньої політики і політики безпеки не можуть впливати на зобов'язання і повноваження, які вже існують з боку кожної з держав-членів ЄС щодо ведення своєї зовнішньої політики і регулювання відносин з іншими країнами, а також на участь держав-членів у міжнародних організаціях, включаючи членство в Раді Безпеки Організації Об'єднаних Націй (ООН).

У Лісабонському Договорі значно *розширюються повноваження Європейського Парламенту*. Процедура прийняття спільних рішень, що діє в більшості сфер діяльності ЄС, після ратифікації Лісабонського Договору поширюватиметься на всі сфери політики ЄС; це означає, що обсяг повноважень Європейського Парламенту залишиться незмінним, як і повноваження Ради ЄС, але розширено повноваження Європейського Парламенту з ухвалення бюджету ЄС.

У Лісабонському Договорі *посилено роль національних парламентів держав-членів ЄС* у проведенні будь-яких реформ в ЄС, а також щодо розгляду нових заяв про членство в ЄС. Національним парламентам надається право вето щодо судової співпраці держав-членів у цивільних справах. Національні парламенти наділяються певними повноваженнями з контролю за дотриманням принципу субсидіарності у ЄС. Лісабонський Договір надає національним парламентам держав-членів 8 тижнів на розгляд законодавчих проектів Європейської Комісії і прийняття рішення щодо ухвалення або відхилення таких проектів як таких, що суперечать принципу субсидіарності. Національні парламенти

держав-членів мають право направити проект на доопрацювання до Європейської Комісії, якщо 1/3 членів національного парламенту проголосує за перегляд. Після цього Європейська Комісія буде зобов'язана або переглянути законодавчий акт, або надати обґрунтоване пояснення, чому така пропозиція не виходить за рамки принципу субсидіарності.

Лісабонський Договір вводить нову систему голосування в Раді ЄС і усуває знамениту триопорну систему ЄС. Замість цього, як було передбачено Конституційним Договором ЄС, Лісабонський Договір фіксує *виключну, загальну і допоміжну компетенцію ЄС*.

Лісабонський Договір надає Хартії основних прав ЄС обов'язкову юридичну силу через визнання того, що Хартія основних прав ЄС має таку ж юридичну силу, як і установчі договори ЄС.

Згідно з Лісабонським Договором на посаду Президента Європейської Ради особа обиратиметься строком на два з половиною роки кваліфікованою більшістю членів Європейської Ради. На відміну від Президента Європейської Комісії обрання Президента Європейської Ради не вимагає ухвали кандидатури Європейським Парламентом, оскільки Президент Європейської Ради не володіє жодними законодавчими й виконавчими повноваженнями, які має Президент Європейської Комісії.

Щодо норм про членство ЄС і вступу нових членів ЄС Лісабонський Договір майже не відрізняється від Конституційного Договору ЄС. Проте *новою вимогою вступу до ЄС* є те, що держави-кандидати на вступ до ЄС мають поділяти спільні демократичні цінності ЄС і відповідати критеріям членства, визначеним Європейською Радою. Лісабонський Договір передбачає процедуру виходу будь-якої держави-члена з ЄС. Крім того, Лісабонський Договір надає *додаткові повноваження ЄС* з регулювання проблем кліматичних змін і боротьби з глобальним потеплінням – ці положення були також включені до мети ЄС. До установчих договорів ЄС були також додані норми про солідарність з питань постачання електроенергії і змін у енергетичній політиці ЄС.

§ 2.4. Набрання чинності Лісабонським Договором

Лісабонський Договір зберігає більшу частину новел Конституційного Договору ЄС, але на відміну від Конституційного Договору ЄС,

положення якого були орієнтовані на посилення згуртованості держав-членів ЄС і фактично на створення єдиної європейської конфедерації зі своїми символами, правовою і судовою системою та спільними політиками, Лісабонський Договір сформульований як єдиний акт співпраці держав-членів ЄС у певних сферах їхньої діяльності.

Офіційна церемонія підписання Лісабонського Договору главами 27 держав-членів ЄС відбулася у Лісабоні 13 грудня 2007 р. 12 червня 2008 р. відбувся референдум в Ірландії, на якому 53,4% проголосувало проти ратифікації Лісабонського Договору Ірландією. Під час саміту Європейської Ради у м. Брюсель 12 грудня 2008 р. голови урядів держав-членів ЄС дійшли компромісу з урядом Ірландії щодо повторного референдуму з ратифікації Лісабонського Договору Ірландією у 2009 р.

«Ірландський компроміс» включає наступні положення: 1) до складу Європейської Комісії будуть входити по представнику від кожної держави-члена; 2) політична нейтральність Ірландії залишається недоторканою, і вона може не брати участі в ініціативах ЄС з питань безпеки; 3) Лісабонський Договір не буде впливати на положення Конституції Ірландії з питань охорони життя (заборона абортів), освіти та сім'ї (заборона одностатевих шлюбів).

Другий референдум відбувся 3 жовтня 2009 р., на якому 67,1% громадян Ірландії підтримали ратифікацію Лісабонського Договору з урахуванням «Ірландського компромісу».

Останньою перепорою ратифікації Лісабонського Договору була позиція Польщі і Чеської Республіки. Уряди цих держав-членів ЄС з метою захисту національних інтересів не погоджувались з наданням обов'язкової юридичної сили Хартії основних прав ЄС. Члени Європейської Ради дійшли згоди заради скорішого набрання чинності Лісабонським Договором і погодились на додаткові поступки щодо Польщі і Чеської Республіки. Таким чином, після набрання чинності Лісабонським Договором юридична сила Хартії основних прав ЄС повністю не поширюється на Велику Британію, Чеську Республіку і Польщу.

3 листопада 2009 р. Лісабонський Договір було підписано чеським президентом Вацлавом Клаусом – головою останньої держави-члена ЄС, а 13 листопада 2009 р. текст Договору було передано до депозитарію в м. Рим (Італія). Це завершило формальну процедуру ратифікації Лісабонського Договору та набрання ним чинності з 1 грудня 2009 р.

Контрольні питання

1. Які були передумови для ухвалення Конституційного Договору ЄС?
2. Охарактеризуйте склад і діяльність Європейського Конвенту.
3. Яка відмінність Лісабонського Договору від Конституційного Договору ЄС?
4. Які новели Лісабонського Договору в сфері регулювання діяльності інститутів ЄС?
5. Які основні новели у сфері зовнішньої політики ЄС відбудуться згідно з Лісабонським Договором? Як впливають положення Лісабонського Договору на компетенцію держав-членів ЄС у регулюванні національної зовнішньої політики?
6. Як посилилась роль Європейського Парламенту і національних парламентів за Лісабонським Договором?
7. Як проходила ратифікація Лісабонського Договору?