



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



Лісабонська угода (договір про реформування Європейського Союзу)

**Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
Комітету Верховної Ради України**

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Лісабонський договір (Договір про реформування ЄС)

Лісабонський договір, або Договір про внесення змін до Договору про ЄС та Договору про заснування ЄС, який набув чинності 1 грудня 2009 року, заклав основи функціонування ЄС на найближчі 15-20 років. Важливість договору полягає у тому, що він реформував інституції ЄС та вдосконалив процес прийняття рішень, посилив демократичний вимір ЄС, реформував внутрішньополітичні та зовнішньополітичні виміри ЄС. Інституційні зміни дали змогу адаптувати структуру ЄС для ефективного функціонування Союзу в умовах розширення кількості його членів.

Передумови прийняття

Першою спробою реформування ЄС була розробка проекту Конституції ЄС, яка мала стати основоположним документом Європейського союзу. Питання про необхідність створення й ухвалення єдиної Конституції для всіх європейських держав, що входять у Союз, постало після саміту в Копенгагені 1993 року, коли вперше було озвучено ідею можливого розширення ЄС за рахунок країн Центральної та Східної Європи. Проект Конституції визначав ЄС як «союз європейських держав, котрі, зберігаючи свою національну самобутність, проводять тісне співробітництво на європейському рівні і здійснюють низку схожих повноважень на федеральному рівні». Проектом було передбачено передачу керівним органам ЄС багатьох повноважень національних урядів, зокрема питання податків, соціального забезпечення та зовнішньої політики.

Проект Конституції було підписано у Римі 29 жовтня 2004 року, однак процес її ратифікації у деяких державах-членах провалився. Серед основних причин провалу ратифікації конституційного договору була занепокоєність чинних та майбутніх держав-членів можливістю обмеження державного суверенітету та передання важливих повноважень з національного на наднаціональний рівень.

23 липня 2007 року у Лісабоні відбулася міжурядова конференція, яка мала на меті просування реформ та пошук альтернативи конституційному договору. Через відсутність консенсусу серед держав-членів щодо положень конституційного договору було прийняте рішення розробити новий договір.

13 грудня 2007 року глави держав-членів ЄС підписали Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договір про заснування Європейської Спільноти, який набув чинності 1 грудня 2009 року після ратифікації усіма державами-членами ЄС відповідно до їхніх конституційних процедур.

Різниця між Конституційним договором та Лісабонським договором полягає у тому, що в той час як Конституція мала на меті замінити собою Договори про заснування ЄС, Лісабонський договір лише доповнював та вносив до них зміни (так само, як Амстердамський та Ніццький договори).

Інституційні зміни у ЄС після прийняття Лісабонського договору

Лісабонський договір:

- Реформує інституції ЄС та вдосконалює процес прийняття рішень;
- Посилює демократичний вимір ЄС;
- Вносить зміни до внутрішніх напрямів політики ЄС;
- Посилює зовнішньополітичний вимір ЄС.

Лісабонський договір скасував Європейські Співтовариства, а його повноваження та структури були інкорпоровані в ЄС.

Реформа ЄС назріла через збільшення кількості держав-членів. Відповідно Лісабонський договір вносить зміни до положень щодо складу Європейського парламенту, Комітету Регіонів та Європейського економічного та соціального комітету.

Відповідно до положень Договору, кількість депутатів парламенту не повинна перевищувати 750+1 (Президент Європарламенту), а місця розподіляються за системою «зниженої пропорційності» (degressively proportional representation), де мінімальна кількість представників від держави становить 6 депутатів, а максимальна – 96.

Що стосується повноважень Європарламенту, то його вагомість щодо законодавчих та бюджетних функцій було порівняно до Ради ЄС (ст.9А).

Крім того, Лісабонський договір реформував процес прийняття рішень в Раді ЄС – стара система зваженого голосування була скасована, і було запроваджене нове визначення кваліфікованої більшості. Починаючи з 2014 року кваліфікованою більшістю вважається як мінімум 55% голосів членів Ради (щонайменше 15 країн), котрі представляють мінімум 65% населення Союзу. Блокуючу меншість формують чотири держави- члени ЄС, які представляють 35% населення ЄС¹.

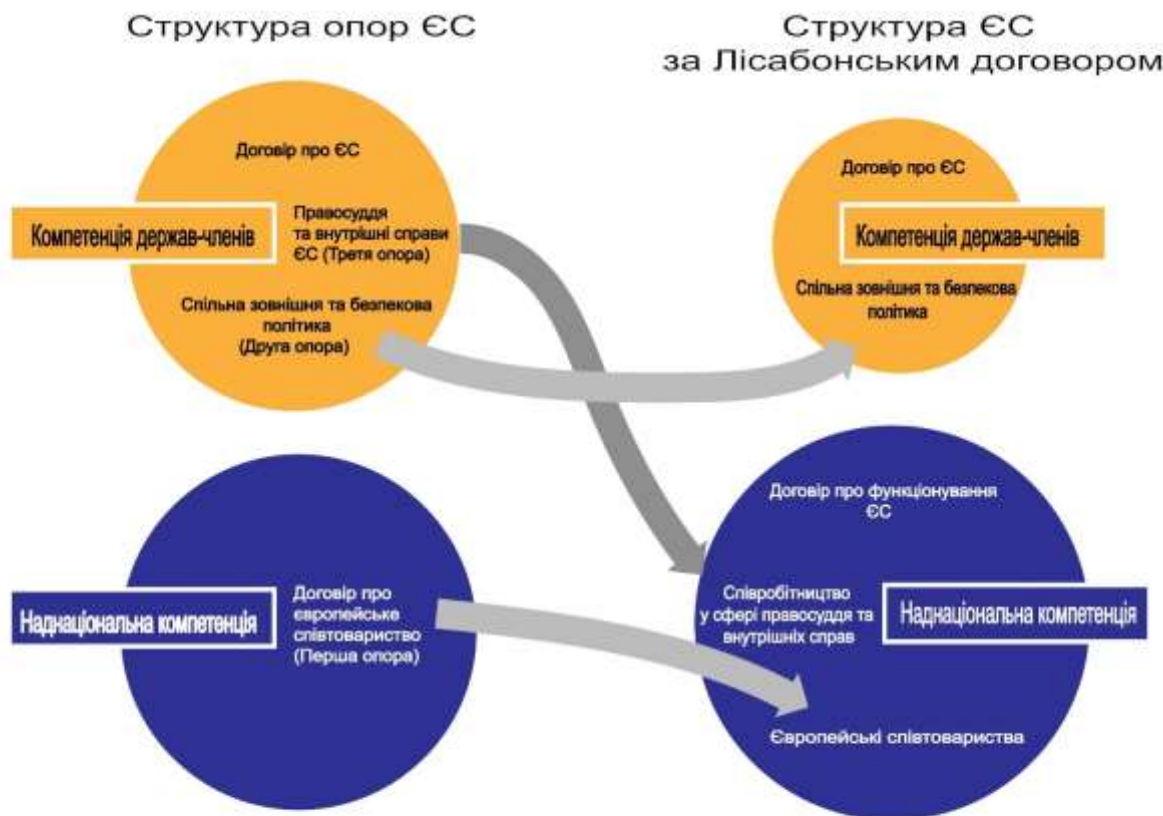
Договір також запровадив **дві нові посади** в інституційній архітектурі ЄС:

- Президента Європейської Ради, якого глави держав та урядів кваліфікованою більшістю обирають на 2,5 роки з можливістю переобрання (ст. 9В). Таким чином, Європейська Рада перетворилась на інституцію ЄС, до цього відіграючи лише роль періодичного зібрання глав держав та урядів держав-членів;
- Верховного представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, якого, за погодженням з Президентом Європейської Ради, кваліфікованою більшістю призначає Європейська Рада (ст.9Е)².

Крім того, з метою вдосконалення функціонування ЄС, Договір скасував стару структуру опор ЄС (pillar structure) і запровадив нову систему розподілу повноважень між ЄС та державами-членами.

¹ Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007/C 306/01) [Електронний ресурс] // Official Journal of the European Union. – 2007. – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>.

² Там само.



Лісабонський договір визначив розподіл компетенцій між ЄС та державами-членами. Відповідно, з'явилось три види компетенцій реформованого Європейського Союзу:

- виняткова компетенція;
- спільна компетенція;
- підтримуюча компетенція.

До сфери **виняткової компетенції** ЄС належать:

- митний союз;
- впровадження правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку;
- монетарна політика щодо держав-членів єврозони;
- збереження морських біоресурсів відповідно до спільної політики в галузі риболовства;
- спільна торговельна політика;
- укладання міжнародних договорів за певних умов.

У сферах **спільної компетенції** держави-члени можуть приймати юридично обов'язкові документи у разі, якщо ЄС не здійснює регулювання в даній сфері. До сфери спільної компетенції належать:

- внутрішній ринок;
- соціальна політика;
- сільське господарство та риболовство;

- навколишнє середовище;
- захист споживача;
- транспорт;
- транс-європейські мережі;
- енергетика;
- зона свободи, безпеки та правосуддя;
- наука, технологічний розвиток, космос;
- гуманітарна допомога.

До сфер **підтримуючої компетенції** ЄС може втручатись з метою підтримки, координування або доповнення заходів держав-членів. Відповідно, до них належать:

- охорона здоров'я;
- промисловість;
- культура;
- туризм;
- освіта, спорт;
- соціальний захист;
- адміністративне співробітництво³.

Найбільші зміни відбулися щодо правових засад функціонування **простору свободи, безпеки та правосуддя** Європейського Союзу (Area of freedom, security and justice) – Лісабонський договір розширив повноваження ЄС у сферах:

- прикордонного контролю, політичного притулку і захисту біженців та переміщених осіб;
- судового співробітництва у цивільних справах;
- судового співробітництва у кримінальних справах;
- співробітництва правоохоронних органів⁴.

Більше того, договір чітко визначив повноваження ЄС у **економічній, соціальній та енергетичній сферах**. Зокрема в енергетичній сфері ЄС набув повноважень вживати заходів з метою:

- забезпечити функціонування енергетичного ринку;
- гарантувати безпеку енергопостачання;
- сприяти енергоефективності;
- сприяти розширенню взаємозв'язку енергомереж.

Таким чином, енергетична сфера стала частиною змішаної компетенції ЄС та держав-членів та підпадає під принцип субсидіарності, згідно з яким ЄС вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях⁵.

³ Division of competences within the European Union [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:ai0020>.

⁴ Area of freedom, security and justice [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:ai0022>.

⁵ Energy [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:ai0024>.

Лісабонським договором було визнано **політичний вимір європейського громадянства**. Відповідно до статті 10 Договору про ЄС функціонування ЄС засноване на прямій демократії, оскільки громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу у Європейському парламенті. Лісабонським договором було також запроваджене право на громадянську ініціативу, відповідно до якого громадяни ЄС можуть звернутись до Європейської комісії з пропозицією щодо політики ЄС. Ініціатива має бути підписана щонайменше мільйоном громадян, які представляють чверть держав-членів ЄС (ст.11).

Вплив Договору на реалізацію політики розширення ЄС

Лісабонським договором було внесено зміни до Договору про ЄС, відповідно до статті 49 якого будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в ст. 2 Договору про ЄС, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі. Європейському Парламенту та національним парламентам повідомляється про таку заявку. Держава, що подає заявку, надсилає її до Ради, що діє одностайно після проведення консультацій з Комісією та після отримання згоди Європейського Парламенту, який приймає рішення більшістю складу своїх членів. Умови прийнятності, що погоджені Європейською Радою, мають бути враховані.

Умови приєднання та зумовлені ним зміни до Договорів, на яких заснований Європейський Союз, є предметом угоди між державами-членами та державою, що подає заявку. Ця угода подається на ратифікацію усіма державами, що є договірними сторонами, згідно з їхніми відповідними конституційними вимогами⁶.

Таким чином, статтею 49 ДЄС прямо передбачено лише два критерії членства в Союзі. Так, держава, що претендує на членство, повинна бути європейською (географічний критерій) та поважати і дотримуватися цінностей, на яких ґрунтується ЄС (ст. 2 ДЄС) (політичний критерій).

Згідно зі ст. 49 Європейська Рада може розширювати або додавати нові умови членства. Так, на зібраннях Європейської ради у 90-х рр. були сформульовані додаткові критерії членства з метою відібрання більш «гідних» претендентів на вступ до Союзу, відповідність яким повинна свідчити про здатність держави виконувати обов'язки держави – члена Союзу. Йдеться насамперед про так звані «Копенгагенські критерії членства», що були ухвалені Європейською Радою в Копенгагені у червні 1993 р. для держав-кандидатів з Центральної та Східної Європи:

- стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин (політичний критерій);
- наявність діючої ринкової економіки, а також здатність протистояти конкурентному тиску й ринковим силам у межах ЄС (економічний критерій);
- спроможність взяти зобов'язання щодо членства, включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу (правовий критерій).

Членство вимагає, щоб держави-кандидати добилися стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство закону, права людини, повагу і захист меншин,

⁶ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс] // Official Journal of the European Union. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

наявність функціонуючої ринкової економіки, а також здатність впоратися з конкурентним тиском ринкової економіки в рамках Союзу.

Таким чином, Лісабонський договір не вніс суттєвих змін до реалізації політики розширення ЄС: процедура та критерії вступу до ЄС залишились незмінними. Основною метою договору було збалансування інституційної рівноваги між національним та наднаціональним рівнями ЄС та ефективного розподілу компетенцій між ними.

Інформацію підготувала Катерина Пенькова,
аналітик ЄІДЦ