

ГОРОХОВСКАЯ Е.В.

к.ю.н., доцент, зав. кафедрой международного
права Института права имени Владимира Сташиса
Классического частного университета

ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СВЕТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЕС: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Лиссабонский договор, известный как Договор о реформе (официальное название – «Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества») – международный договор, подписанный на саммите ЕС 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне. Данный документ призван заменить собой не вступившую в силу Конституцию ЕС 2004 г., от которой руководители стран ЕС решили отказаться после выраженного ей недоверия на национальных референдумах во Франции и Нидерландах в 2005 г., и внести изменения в действующие соглашения о Европейском союзе в целях реформирования системы управления ЕС.

Целью Лиссабонского договора является повышение эффективности Евросоюза, укрепление его демократической легитимности и унификация деятельности ЕС.

По состоянию на 3 ноября 2009 г. договор ратифицировали все страны ЕС. Премьер-министр Чехии Ян Фишер, последнего государства ЕС, которое подписало договор, вручил текст подписанного Прагой договора главе МИД Италии для передачи в депозитарий документов ЕС. Теперь, когда все государства ЕС поставили свои подписи под документом, Лиссабонский договор уже с 1 декабря 2009 г. может вступить в силу.

Специфика ратификации Договора путем референдума, а не парламентского голосования характерна для Ирландии.

Ирландия отклонила Договор на первом референдуме, на повторном референдуме, прошедшем в Ирландии 2 октября 2009 г., избиратели поддержали договор. Президент Ирландии Мэри МакАлиз завершила процесс ратификации своей страной Лиссабонского договора, подписав 15 октября 2009 г. 28-ю поправку в конституцию Ирландии, позволяющую ратифицировать данный документ.

Один из главных противников договора, глава оппозиционной партии «Шинн Фейн» Джерри Адамс утверждал, что документ ограничит суверенитет Ирландии и высказывал опасения, что малочисленная Ирландия попадет в зависимость от «тяжеловесов» ЕС, ничего не выиграв от евроинтеграции. Действительно, предусмотренная Лиссабонским договором система принятия решений в ЕС отменяет право вето отдельных стран, вводя вместо этого систему голосования, при которой степень влияния отдельной страны в рамках союза напрямую зависит от численности населения. Большая часть ирландских «правых» смирилась с данным документом, когда им пообещали, что его принятие не обяжет Дублин отказаться от своего архаично консервативного законодательства в сфере аборт, разводов, эвтаназии и т.д., а также то, что Ирландия не утратит контроль над своим налоговым законодательством и останется нейтральным государством. Впрочем, данные обещания не зафиксированы ни в одном из документов.

Президент Польши Лех Качиньский отказался завершить процесс ратификации Договора до голосования в Ирландии, однако 10 октября 2009 г. был вынужден подписать его, заявив, что нет никаких препятствий к подписанию договора, напомнив при этом, что поляки одобрили договор на референдуме 2007 г.¹

Наибольшие опасения у европейского сообщества вызывала ратификация Чехией. К устранению этой последней проблемы активно призывали все ведущие европейские политики.

Глава Еврокомиссии Жозе Мануэл Баррозу потребовал от президента Чехии Вацлава Клауса не затягивать подписание Лиссабонского договора. В противном случае, Чехия может остаться без своего представителя в Еврокомиссии. Как заметил Баррозу, каждая страна ЕС имеет право на своего еврокомиссара в соответствии с Лиссабонским договором. Если же правовой основой сообщества останется договор о реформе ЕС, выработанный в Ницце, то Еврокомиссию придется уменьшить. Баррозу предостерег Чехию от создания «искусственных барьеров» на пути реформы Евросоюза и призвал незамедлительно ратифицировать Лиссабонский договор, если Конституционный суд страны вынесет решение в его пользу².

Премьер-министр Швеции, председательствующей в ЕС, Фредерик Рейнфельдт был уверен, что Чехия, выдвинувшая ряд условий для одобрения Лиссабонского договора, ратифицирует документ. «Я уверен, что чехи проведут ратификацию Лиссабонского договора, если получат освобождение от следования ряду пунктов договора, касающихся фундаментальных прав», – заявил он³.

¹ Президент Польши подписал Лиссабонский договор // <http://www.unian.net/rus/news/news-340585.html>

² Если Чехия заблокирует Лиссабонский договор, она лишится поста еврокомиссара // <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4787851,00.html>

³ Премьер Швеции уверен, что Чехия ратифицирует Лиссабонский договор // <http://www.rian.ru/world/20091021/189998596.html>

Правые же противники Лиссабона потирали руки: они рассчитывали на то, что чешские судьи затянут рассмотрение дела, а уже через восемь месяцев на выборах в Великобритании, скорее всего, победят консерваторы.

Итак, для завершения ратификации договора требовалась подпись под ратификационными документами президента Чехии Вацлава Клауса, который обусловил этот шаг освобождением его страны, по примеру Великобритании и Польши, от необходимости выполнения Хартии фундаментальных прав ЕС в части соблюдения некоторых прав. В частности, населенной преимущественно католиками Польше было гарантировано, что в стране не будут разрешены аборты.

В. Клаус потребовал внесения изменений в Лиссабонский договор с целью защиты Чехии от возможных имущественных претензий со стороны судетских немцев и сохранения независимости судебной системы страны. В противном случае, по его мнению, три миллиона немцев, которые вынуждены были покинуть Чехословакию после Второй мировой войны, могут в обход чешской юстиции подать имущественные иски к чешскому государству напрямую в Европейский суд. Прага должна получить гарантию, что Лиссабонский договор не приведет к отмене так называемых декретов Бенеша, принятых в Чехословакии в 1946 году и призванных обеспечить ее послевоенное конституционное устройство.

На проходящем 29-30 октября 2009 г. саммите ЕС страны согласились с требованиями Чехии предоставить возможность стране не исполнять идущую в связке с договором Хартию о фундаментальных правах. 3 ноября 2009 г. Конституционный суд Чехии признал отсутствие в Лиссабонском договоре противоречия Конституции Чехии, после чего президент Чехии Вацлав Клаус подписал Договор.

Обратимся к основным положениям Лиссабонского договора.

Правосубъектность ЕС. ЕС может заключать международные договоры во всех сферах его компетенции в следующих случаях:

- если это предусмотрено основополагающими договорами ЕС;
- если того требует достижение целей, обозначенных в договорах;
- если того требует юридически обязательный документ ЕС;
- если данный договор может «повлиять на общие правила ЕС или изменить их».

Государства-члены имеют право заключать любой международный договор при условии, что он не противоречит соглашениям, подписанным ЕС, или не относится к исключительной компетенции Союза.

Принципы и цели ЕС. Принципы, которые ранее рассматривались как декларативные (защита граждан ЕС по всему миру, экономическое, социальное и территориальное единство, культурное многообразие и др.), наряду с социальными целями становятся основополагающими задачами политики ЕС. Задачей ЕС также становится создание «внутреннего рынка» и

достижение целого ряда целей: полная занятость, социальный прогресс, высокий уровень защиты окружающей среды, борьба против дискриминации, социальная справедливость, защита прав детей и т. д.

Европейский Парламент. Вводится новая система распределения мест в Парламенте. Число членов ограничивается 751 (в том числе председатель Парламента); места распределяются по принципу «снижающейся пропорциональности»: минимум 6 представителей от государства, максимум – 96. Эта система распределения мест вступит в силу в 2014 г.

Как ни парадоксально, но Европарламент как единственная представительная структура ЕС, никаким образом не сможет контролировать ни Европейское оборонное агентство, ни пограничников из агентства Frontex, которое занимается высылкой иммигрантов, ни Комитет внутренней безопасности.

Как и ранее, Европейский парламент будет лишен права законодательной инициативы, он сможет только рассматривать законопроекты, подготовленные Комиссией ЕС.

Европейский Совет. С вступлением в силу Лиссабонского договора Европейский совет становится полноценным институтом Союза. Он состоит из глав государств или правительств государств-членов, его председателя и председателя Комиссии. В работе будет участвовать Высокий представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности. Если раньше председатель назначался по принципу ротации каждые полгода, то теперь Европейский совет будет избирать его квалифицированным большинством на срок два с половиной года. Председатель Европейского совета будет представлять Союз во внешней политике в рамках своих полномочий и по вопросам Общей внешней политики и политики безопасности.

Появляется должность Президента ЕС, срок полномочий которого составляет 2,5 года. На сегодняшний момент президентство в Совете ЕС предусматривает исполнение только представительских функций руководством определенного государства. До сих пор страны Евросоюза каждые полгода принимали друг у друга эстафету по председательству в Совете ЕС – это ключевой институт в процессе принятия решений в европейской организации. Сильные правительства сменялись слабыми, яркие политические фигуры уходили со сцены так же незаметно, как и их ничем особо не отличившиеся коллеги, чьи имена и лица европейцы, как правило, забывали сразу после того, как подходил к концу срок их полномочий.

Какими качествами должен обладать политик, претендующий на пост президента?

По мнению госминистра в МИД Германии Гюнтера Глозера (Günter Gloser), президент ЕС должен обладать качеством человека, умеющего консолидировать общество. Он не должен быть адвокатом малых или крупных государств, а обязан суметь соблюсти баланс интересов. Политик на этом

посту должен пользоваться поддержкой внутри ЕС и представлять Евросоюз на международной арене.

Совет ЕС. Изменяется процесс принятия решений в Совете ЕС («Совете министров»). В соответствии с Лиссабонским договором количество голосов того или иного государства теперь будет зависеть от количества населения. Для Великобритании, Франции, ФРГ и других «крупных» государств это означает существенное увеличение количества голосов. Так, удельный вес Великобритании в Совете увеличится на 40%, ФРГ – на 17%. Имеет место и обратная тенденция, в соответствии с которой часть голосов Ирландии, например, уменьшится с 2% до 0,8%.

Изменения также касаются новой системы голосования по принципу квалифицированного большинства. Начиная с 1 ноября 2014 г., квалифицированным большинством считаются голоса как минимум 55% членов Совета (как минимум 15 стран), которые представляют как минимум 65% населения Союза. Блокирующим меньшинством становятся четыре государства-члена Совета.

Кроме того, будет упразднено право вето, которое неоднократно использовалось отдельными странами для блокирования невыгодных для них решений на уровне ЕС.

Новеллой для ЕС является наличие терминологического оборота «стратегические интересы Союза». Совет ЕС наделяет себя правом, будучи не связанным с мандатом ООН, осуществлять военные интервенции в любой точке планеты для «защиты своих ценностей, фундаментальных интересов, безопасности, независимости и целостности».

Лиссабонский договор предусматривает отдельный военный бюджет, в отношении которого не осуществляется контроль со стороны Европарламента, а также обязанность всех государств ЕС постоянно наращивать численность своих армий и объем вооружений.

Европейская Комиссия. До 2014 г. Комиссия будет состоять из одного представителя от каждого государства-члена, в т.ч. и Высокого представителя по внешней политике и политике безопасности. С ноября 2014 г. Комиссия будет состоять из числа представителей, соответствующего 2/3 количества стран-членов ЕС, «в случае, если Европейский совет единогласно не примет иного решения». Члены Комиссии будут избираться на основе системы равной ротации между государствами-членами. Председатель Комиссии избирается большинством голосов в Европарламенте по предложению от Европейского совета.

Высокий представитель по внешней политике и политике безопасности. В соответствии с нормами, действующими на сегодняшний день, в ЕС есть верховный представитель по единой внешней политике и политике безопасности – сейчас это Хавьер Солана, а также член Еврокомиссии, от-

вечающий за внешние связи и политику соседства, – в данный момент это Бенита Ферреро-Вальднер.

После реформы ЕС эти две должности будут объединены в одну. Европейский Совет по согласованию с председателем Европейской комиссии квалифицированным большинством назначает высокого представителя Союза по внешней политике и политике безопасности, который будет осуществлять Общую внешнюю политику и политику безопасности путем внесения предложений и фактической реализации международных обязательств на внутригосударственном уровне. Он будет возглавлять Совет по международным отношениям. Высокий представитель одновременно также является одним из вице-председателей Комиссии.

Компетенции Союза и национальных правительств. ЕС обладает исключительной компетенцией в вопросах определения и проведения общей внешней политики и политики безопасности, определения действий для поддержки, координации или дополнения действий, предпринимаемых государствами-членами, но без ущемления их компетенций в этих областях.

Вопросы функционирования таможенного союза, внутреннего рынка, монетарной политики государств-членов, официальной валютой которых является евро, общей коммерческой политики и заключения международных договоров в ряде случаев также относятся к ведению Союза.

К сферам совместной компетенции Договор относит функционирование внутреннего рынка, социальную политику, экономическую, социальную и территориальную политику сплочения, сельское хозяйство и рыболовство, проблемы окружающей среды, защиту потребителей, транспорт, энергетику, пространство свободы, безопасности и правопорядка, общие проблемы здоровья населения, исследования, технологическое развитие, космическое пространство, развитие сотрудничества и гуманитарной помощи, координацию вопросов занятости и социальной политики в странах-членах.

ЕС будет оказывать поддержку государствам-членам в следующих областях: защита здоровья населения, промышленность, культура, туризм, образование, проблемы молодежи и спорт.

Суд ЕС. В соответствии с Лиссабонским договором, Суд ЕС состоит из Европейского суда, Суда первой инстанции и специализированных судов. От каждого государства в нём будет представлен один судья; в нём также будут представлены 11 генеральных адвокатов (на данный момент – восемь). Судьи и адвокаты выбираются из числа выдающихся личностей и назначаются с общего согласия правительств государств-членов на шесть лет после консультаций со специальным комитетом.

Политика обороны. Договор о реформе прописывает обязательную коллективную ответственность стран-членов ЕС. Если государство стало

жертвой агрессии, другие государства «обязаны» оказать помощь и поддержку «всеми возможными средствами». Таким образом, Евросоюз может трансформироваться в военный блок типа НАТО.

Предусмотрена военная мобилизация для проведения контртеррористических операций. Исходя из достаточного широкого толкования терроризма в последнее время, можно говорить о легитимации использования всех вооруженных сил ЕС против «неудобных» режиму элементов.

Значительно расширяются полномочия Европейского оборонного агентства (European Defense Agency, EDA). Договор наделяет EDA полномочиями применять любые средства, которое оно посчитает необходимым для «усиления промышленной и технологической базы» европейской системы обороны. Кроме того, EDA будет наблюдать за тем, насколько старательно государства-члены ЕС будут наращивать объемы закупок вооружений.

Гражданская инициатива. Граждане ЕС получают право выступать с предложением Европарламенту или Совету по вопросам изменения законодательства. Для этого необходимо заручиться поддержкой данной инициативы со стороны миллиона граждан. Комиссия сохраняет за собой право решать, следует ли предпринимать действия для удовлетворения этого запроса.

Еврозона. ЕС получает право определять модели координации экономической политики стран-членов еврозоны. Комиссия может выступить с предупреждением государства о том, что его экономическая политика не соответствует общим рамкам экономической политики ЕС.

ЕС и Хартия фундаментальных прав. Лиссабонский договор предусматривает обязательность исполнения Хартии фундаментальных прав, в которой зафиксированы базовые права человека и гражданина. ЕС уважает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии по правам человека, она имеет ту же юридическую силу, что и основополагающие договоры Союза (Ст. 6 Договора о ЕС).

Несмотря на то, что текст Хартии не включен в Договор, её положения являются обязательными. Данное изменение было включено для того, чтобы контролировать соответствие директив и положений документов ЕС тем принципам, которые изложены в Хартии.

В некоторых случаях фундаментальные права в Хартии более слабо сформулированы, чем во Всеобщей декларации прав человека ООН. Так, социальные права ставятся в зависимость от прав на свободное предпринимательство и конкуренцию.

Над индивидуальными и социальными правами превалируют основные рыночные свободы, уже давно реализуемые на территории ЕС: свободное движение товаров, капитала, услуг и рабочей силы.

Право на бесплатное образование ограничивается школьным образованием, обязательным для всех граждан ЕС. Тот, кто хочет учиться дальше,

больше не может рассчитывать на бесплатное высшее образование, которое пока еще действует в некоторых европейских странах. Предоставление образовательных услуг переходит в экономическую категорию со всеми вытекающими последствиями.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что Лиссабонский договор – важный шаг в европейской интеграции, который поможет объединенной Европе решить задачи XXI века и откроет возможности для глобализации. Она сможет выступать единым фронтом на международной арене и станет более последовательной в разных направлениях внешней политики, таких как дипломатия, безопасность, торговля и гуманитарная помощь. ЕС сможет лучше соответствовать ожиданиям в области энергетики, изменения климата, трансграничных преступлений и иммиграции.

По мнению Комиссии, новый Договор предоставляет значительные преимущества гражданам и поможет разрешить институциональные споры в ближайшем будущем.

«Из старого континента родилась новая Европа. Лиссабонский договор представляет собой поворотный пункт в истории европейской интеграции, который ставит граждан в центр европейского проекта, – пояснил Председатель Европейской Комиссии Жозе Мануэль Баррозу. – После шести долгих лет переговоров мы можем отложить разрешение институциональных вопросов и сосредоточиться на том, чтобы граждане получили преимущества от политических достижений».

«Новый Договор пойдет на пользу гражданам Европы, – считает вице-председатель Комиссии Марго Уоллстром, ответственная за институциональные отношения и коммуникационную стратегию. – Он повысит эффективность и позволит Союзу выступать единым фронтом во внешних отношениях. Люди будут больше влиять на политику Европы через своих представителей в Европейском Парламенте, выбранных прямым голосованием, а также с помощью национальных парламентов, роль которых увеличится. Демократия крайне важна для Союза, основанного на согласии граждан; она поможет восстановить доверие и веру в процесс европейской интеграции».

Впрочем, вопреки многим ожиданиям, Лиссабонский договор не превратит Европейский Союз в новую сверхдержаву. Изначально документ готовили брюссельские чиновники, но затем его дополнили множеством поправок все без исключения члены ЕС. В итоге из него исключили статью о государственной символике вместе с гимном и флагом будущего Союза, а также должность общеевропейского министра иностранных дел. Таким образом, о «Соединенных Штатах Европы» в ближайшем будущем речи не идет.