
Източник: [Портал Европа](#)



Портал ЕВРОПА представя текста на евродепутата-либерал Андрю Дъф, в който се синтезира най-важното за Договора от Лисабон, който е "Тема на месеца" от нашата информационно-комуникационна инициатива "Говори с Европа". Преводът на документа е неофициален. Оригиналът можете да видите [ТУК](#) - на англоезичната версия на Портал ЕВРОПА. Редакцията очаква с интерес вашите въпроси, мнения и препоръка.

□□□□

□□□□□ □□□□□□ □□□□□□

□□□□□□□



□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□

□□□□ □□□□□□□□□□

□□□□□□

□□□□ □□□□□□□□□□

Информационно-комуникационната инициатива на Портал ЕВРОПА и Центъра за модернизирание на политики "Говори с Европа" се изпълнява в рамките на проект по План Д за демокрация, диалог и дебат на Европейската комисия.

Лисабонският Договор беше подписан на 13 декември 2007 г. Предвижда се да влезе в сила на 1 януари 2009 г. [\[i\]](#)

Новият Договор в голяма степен ще увеличи възможностите на Съюза да действа чрез увеличаване на ефикасността и ефективността на институциите и механизмите за взимане на решения.

Въоръжен с Договора, ЕС ще бъде в състояние да посрещне своите нови глобални предизвикателства и да се обърне към въпроси, които най-много интересуват гражданите, като климатичните промени, енергийната безопасност, международния тероризъм, транс-граничната престъпност, въпросите на бежанците и имиграцията.

Лисабонският Договор ще подобри съществено демократичния характер на Съюза чрез увеличаване на парламентарните пълномощия, чрез укрепване на Хартата на основните права и чрез засилване на върховенството на закона. Договорът изяснява стойностите и препотвърждава целите на Съюза.

Лисабонският Договор изменя Договора на Европейския Съюз (ДЕС) (по-специално Договора от Маастрихт) и Договора за създаване на Европейската Общност (ДЕО) (по-специално Римския Договор), който е преименуван в Договор за функционирането на Европейския Съюз (ДФЕС). И двата договора имат същата правна сила². Дори ако новият Договор не е публичен конституционен договор, той запазва повечето от важните постижения на Договора създаващ Конституцията на Европа, който беше подписан през 2004 г., но така и не бе ратифициран.

Хартата на основните права става задължителна и има същата правна сила, както договорите, въпреки че нейният текст няма да присъства в договорите². Хартата беше официално прокламирана на пленарната сесия на Парламента от президентите на Парламента, Съвета и Комисията на 12 декември и публикувана в Официалния вестник на ЕС. Специален протокол въвежда специфични мерки за Обединеното Кралство и Полша като установява национални изключения по отношение на правната тежест на Хартата². Договорът установява нова правна база за приемането на Съюза в Европейската конвенция за човешките права². Съветът ще приеме това единодушно, със съгласието на Европейския Парламент и с одобрението на страните членки.

Концепцията на гражданството в ЕС се утвърждава и развива^[ii]. Правото на гражданите да се обръщат към Съда се разширява^[iii]. Демокрацията на участието се усилва, главно чрез правото на гражданска инициатива, което позволява с поне един милион подписа от значителен брой държави-членки да се поиска от Комисията да предприеме специфична инициатива^[iv].

Въвежда се ясна и по-прецизна формулировка на компетенциите, предоставени на Съюза от държавите-членки.^[v] Съюзът има три категории на компетенция: изключителна, поделена или допълваща, и поддържаща или допълнителна. Компетенциите на Европейския съюз са, при всички положения, ограничени до тези, изрично предоставени в договорите и в не-ексклузивни области, тяхната употреба се ръководи от принципите на субсидиарност и пропорционалност.^[vi] Регионалното и местното измерение на субсидиарност също се отчита.

Има също така клауза за гъвкавост, която позволява на Съюза да получи правомощия за постигане на неговите цели, там където договорите не ги предоставят.^[vii] Компетенциите могат да бъдат увеличени или намалени.^[viii] Държавите-членки имат правото да се отделят от Съюза.^[ix]

Съвместното решение между Съвета и Парламента е съществено разширено (както е предвидено от конституционния договор) и става нормална правна процедура.^[x] От специално значение е разширението на съвместното решение в селското стопанство, рибовъдството, транспорта и структурните фондове – в допълнение към целия настоящ ”трети стълб” на правосъдието и вътрешните работи. Сега Европейският парламент е равностоен законодател по отношение на почти всички европейски закони. Новата бюджетна процедура осигурява пълен паритет между Парламента и Съвета при одобрението на цялостния годишен бюджет (разграничаването между задължителни и незадължителни CAP разходи е премахнато).

Многогодишната финансова рамка, която става юридически задължителна, също трябва да се одобри от Парламента.^[xi]

Гласуването с квалифицирано мнозинство (ГКМ) става общо правило в Съвета – дефинирано, като двойно мнозинство от 55% от държавите, представляващи 65% от населението (докато за блокиращо малцинство са необходими минимум четири държави).^[xii] 40 съществени въпроса се придвижват от единодушие към ГКМ, включително всички въпроси, свързани с правосъдие и вътрешни работи. Само най-чувствителните области остават за решаване с единодушие: данъци,

социални осигуровки, граждански права, езици, места на институциите и главните насоки на политиките на външните работи, сигурността и отбраната.

В някои от тези области, като антидискриминационните мерки, Парламентът има правото на решение.[\[xiii\]](#) А в други, като екологичното данъчно облагане, са включени специфични препратки към нормалната законодателна процедура.[\[xiv\]](#)

Обаче новата система няма да влезе в сила преди 2014 г., и до 2017 г. ще подлежи на блокиране съгласно правилата за блокиране на Договора от Ница.[\[xv\]](#) Наред с това, нов механизъм, базиран на „Компромиса от Йоанина“ („Ioannina compromise“), ще позволи 55% от държавите, формиращи блокиращо малцинство, да поискат отлагане и преразглеждане на даден проектозакон преди неговото приемане.[\[xvi\]](#) Специалният Протокол, договорен в последните часове на IGC по молба на Полша, постановява, че Съветът може да допълни или отхвърли клауза от „Компромиса от Йоанина“ само с консенсус.[\[xvii\]](#)

Засиленото сътрудничество[\[xviii\]](#) между девет или повече страни става по-лесно и по-целенасочено, поради факта, че групата на ядрото може да приложи ГKM, там, където все още се прилага единодушие в Съвета от 27 държави.[\[xix\]](#) Страните с военен потенциал и политическа воля могат да отидат към постоянно структурирано сътрудничество в отбраната.[\[xx\]](#) Солидарната клауза означава, че страните членки ще съдействат една на друга в случай на въоръжена агресия.[\[xxi\]](#)

Нов „постоянен“ Председател на Европейския Съвет (избиран за 2.5 години) ще ръководи и движи неговата работа. Той или тя ще подготвя срещи на Европейския Съвет и след това ще представя отчет на Парламента.[\[xxii\]](#)

Европейският Съвет става напълно зряла институция на Съюза, подлежаща на контрол от страна на Съда.[\[xxiii\]](#)

С изключение на Съвета на външните министри, който ще се председателства от Висш Представител, другите секторни Съвети ще се ръководят от екип министри от три страни членки за период от осемнадесет месеца.[\[xxiv\]](#) Съветът ще извършва законодателната си дейност публично.[\[xxv\]](#)

Новият Договор въвежда принципа на „дегресивна пропорционалност“ за определянето на места в Европейския Парламент. Парадоксално е, че този принцип беше незабавно нарушен от IGC, който даде едно място повече на Италия за периода 2009-2014 г., като заяви, че сега Парламентът ще бъде съставен от 750 членове плюс неговия председател.[\[xxvi\]](#) Най-голямата страна (Германия) ще има 96 парламентарни членове; най-малките (Малта и Люксембург) – шестима. По този начин членовете на Парламента ще представляват повече „гражданите на Съюза“, отколкото „гражданите на страните“.[\[xxvii\]](#)

Председателят на Комисията ще се избира от Парламента. Кандидатът ще бъде предложен на членовете на Парламента от Европейския Съвет, с номинация по ГKM, като се взимат пред вид резултатите от парламентарните избори.[\[xxviii\]](#) Също така, Парламентът ще назначава цялата Комисия[\[xxix\]](#), включително Върховния представител за външната политика, който ще бъде също така и зам.-председател на Комисията.[\[xxx\]](#) Размерът на Европейската комисия ще бъде намален след 2014 г., и ще отговаря на две трети от броя на страните членки, освен ако Европейският Съвет не реши нещо друго (единодушно). За да се осигури равенство между страните, ротационна система ще обезпечи представителството на всяка страна в две от три колегии на Комисията.[\[xxxi\]](#)

Върховният представител за външната политика на двойно подчинение ще ръководи Съвета по външна политика. Той или тя ще бъде назначен от Европейския Съвет със съгласието на председателя на Комисията. [xxxii] Парламентът ще бъде консултиран за назначението на първия (временен) Върховен представител, предвидено за януари 2009 г. [xxxiii] Върховният представител ще управлява нова Европейска служба за външни работи, формирана от комбинация от национални граждански служители, Секретариата на Съвета и Комисията. Службата за външни работи ще бъде създадена от Съвета през 2008 г. с одобрението на Комисията след консултация с Парламента. [xxxiv] Доколкото Службата за външни работи ще се финансира от бюджета на Европейския Съюз, членовете на Парламента ще получат значителен контрол.

Юрисдикцията на Европейския Съд се разширява върху всички дейности на Съюза, с изричното изключение на общата политика по външните работи и сигурността. [xxxv] Обаче Съдът има контрол в случай на нарушение на дадена процедура или конфликт относно компетентността (по-специално, надзор на границата между първия и втория стълб). Той може да разглежда искове срещу ограничителни мерки и да даде мнение за международен договор. [xxxvi] Където мнението на Съда е противоречиво, визираното споразумение не може да влезе в сила, докато не се промени или не се ревизират договорите. [xxxvii] Броят на застъпниците е увеличен от осем на единадесет. [xxxviii] Специализирани съдилища могат да се създават с разрешението на Парламента, например в областта на патентното право.

Върховенството на законодателството на Европейския съюз се потвърждава, макар и доста тромаво. [xxxix] Страните членки трябва да осигурят адекватни мерки и пълномощията на Съда и на Комисията да налагат наказания в случай на нарушения, са увеличени. [xl] Разширението на пълномощията на Съда в областта на правото на интелектуална собственост трябва да се съгласуват единодушно. [xli]

Съюзът добива единична правна същност в международното право по отношение на всичките си компетенции. [xlii] Страните-членки могат да подписват само международни споразумения, които са съвместими със законодателството на Европейския Съюз. Парламентът трябва да одобри всички споразумения в областите, покрити от обикновената законодателна процедура, споразумения за асоцииране и тези с бюджетни или институционални ангажменти.

Единичната правна същност означава, че „третият стълб“ в областта на правото и вътрешните работи ще изчезне напълно след петгодишен преход, с обща политика в областта на свободата, сигурността и правото, включително Шенген, асимилиран в рамките на „първия стълб“ или метода на Общността. [xliii] Правото на Комисията на инициатива в областта на правосъдието и вътрешните работи, обаче, се споделя от една четвърт от страните-членки. [xliv] Само общите политики по външните работи, сигурността и отбраната, предвидени в TEU, продължават, главно, да имат специфично междуправителствени процедури. [xlv] Мандатът на Европейската Агенция по отбрана, обаче, е разширен. [xlvi]

Съответно, докато пълномощията на Комисията, Парламента и Съда са разширени спрямо политиките на Съюза по отношение на вътрешните работи, в определени случаи остават възможни инициативи на страните-членки. Също така, има някои „аварийни спирачки“, които позволяват на държавите да отнасят въпроси към Европейския Съвет, ако те смятат, че техните жизнени национални интереси са нарушени. Във всички тези случаи, другите страни са тласнати напред към засилено коопериране.

Обединеното Кралство и Ирландия имат специфични протоколи, които им позволяват да се

присъединяват или да се оттеглят от общите политики на Европейския Съюз по отношение на Шенген и зоната на свобода на сигурност и правосъдие. Но те могат да прилагат тази привилегия само съобразно сроковете, условията и графициите, които ще се изготвят за всеки случай от Съвета и Комисията (които ще се опитат да максимизират, както участието, така и съгласуваността).[\[xlvii\]](#) ОК може в началото да не се присъедини към дадена законодателна процедура, а след това накрая да се оттегли от нея. Нито да се придържа към съществуваща политика, ако останалите желаят да я ревизират. Нито да продължава да участва в съществуващи общи политики, ако, след преходен период от пет години, ОК откаже да приеме новите пълномощия на Комисията, Парламента или Съда.[\[xlviii\]](#)

ОК е задължило своите партньори да издигнат бариера по отношение на свободното движение на работници. Всяка страна-член сега може да наложи вето върху закон за мобилността на труда, като се обосновава, че той засяга „важни“ (дори „фундаментални“) аспекти на нейната национална социална политика.[\[xlix\]](#) Европейският Съвет може да прекрати законодателния процес.

Времето, отпуснато на националните парламенти да прецизират даден проектозакон, се увеличава от шест на осем седмици. Една трета от националните парламенти може да отхвърли проект на законодателно предложение на основаниято, че се нарушава субсидиарността „жълтата карта“. Тогава Комисията ще преразгледа проекта. В допълнение, ако обикновено мнозинство от национални парламенти продължава да отхвърля проекта, Комисията ще насочи обосноваването възражение до Съвета и Парламента, които ще решат въпроса „оранжевата карта“.[\[l\]](#) Нова клауза полезно описва всички формални функции на националните парламенти във връзка с въпросите на Европейския Съюз.[\[li\]](#)

Комитетът на регионите има правото да се обърне към Съда.[\[lii\]](#) Диалогът между институциите и гражданското общество, включително църквите, е усилен.[\[liii\]](#) Тристранните срещи със социалните партньори са заложи в Договора.[\[liv\]](#)

Въведена е нова правна база за правата на интелектуална собственост, спорта, космическото пространство, туризма, защита на гражданите и административно сътрудничество.[\[lv\]](#) Политиката по опазване на околната среда беше допълнена с оглед борбата с промените в климата.[\[lvi\]](#) Общата енергийна политика беше усиlena по отношение на сигурност и взаимосвързаност на доставки и солидарност.[\[lvii\]](#) Политиката на разширяване сега ще трябва да вземе пред вид Копенхагенските критерии.[\[lviii\]](#) Усиlena е ролята на Комисията в процедурата на прекомерен дефицит.[\[lix\]](#) Докато конкуренцията вече не е една от официалните цели на Съюза, статутът на политиката на конкуренция (вероятно) не е намалял.[\[lx\]](#)

С други думи, икономическото управление на Съюза се настройва умерено, за да даде повече автономност на действията на Еврогруп, включително в международните финансови институции.[\[lxi\]](#) Въвежда се специфична правна база за услуги от общ икономически интерес.[\[lxii\]](#) Нови хоризонтални клаузи осигуряват, че при дефинирането и прилагането на своите политики, Съюзът ще вземе пред вид социалните измерения на единния пазар, непрекъснатото развитие и борбата с дискриминацията.[\[lxiii\]](#)

Установява се нова йерархия на нормите, която прави разграничение между законодателните актове, делегираните актове и прилаганите актове[\[lxiv\]](#) - въпреки, че е объркващо, термините „закон“ и „рамков закон“, приети в конституционния договор от 2004 г., са изоставени в полза на запазване на настоящата терминология (директиви, разпоредби и

решения). Парламентът и Съветът имат еднакви правомощия да решават как да контролират делегирани и прилагани актове (взаимоизгодно).[\[lxv\]](#)

Парламентът има засилена роля в процедурата за бъдещи ревизии на Договора: жизнено важно е, че той получава право на инициатива, той е част от Конвенцията, която ще бъде нормата за основните промени в Договора (и е необходимо неговото съгласие, ако няма да се свиква Конвенция). Има опростени ревизионни процедури за по-маловажни изменения: общите вътрешни политики могат да бъдат модифицирани с единодушно решение на Европейския Съвет с одобрението на националните парламенти (след консултация с Европейския Парламент); взимането на решения може да се прехвърли от единодушие към QMV, или от извънредна към нормална законодателна процедура, чрез единодушно решение на Съвета (и съгласието на Европейския и националните парламенти) – приемане (‘passerelle’).[\[lxvi\]](#)

* * *

Ако се ратифицира успешно, Лисабонският Договор ще бъде решаваща стъпка напред към конституционалната еволюция на Европейския Съюз. В исторически план, той е поне толкова значим, колкото Договора от Маастрихт (1991), който въведе единичната валута и установи предварителни разпоредби за политиките по отношение на външните работи и сигурността и за сътрудничество в областта на полиция и правосъдие.

Споразумението по новия Договор ще отбележи края на фазата на противоречивата политическа интеграция, която започна с Конвенцията по Хартата на основните права през 1999 г., и след това беше доразвита в Договора от Ница (2000 г.), Декларацията от Лаакен (Laeken) (2001 г.), Конвенцията за бъдещето на Европа (2002-2003 г.), Договорът създаващ Конституцията на Европа (2004 г.), референдумите във Франция и Холандия (2005 г.), и последвалия ”период на рефлетиране”.

С влизането в сила на новия Договор, Съюзът няма да има нужда и няма да търси трансфер на нови компетенции от страните членки. Въпреки, че продължаването на известна рационализация и опростяване в бъдеще ще бъдат, както възможни, така и желателни, системата на управление, постигната в Лисабон, трябва да бъде силна и трайна в своите основни постановки.

Андрю Дъф, член на Европейския Парламент (АЛДЕ-Великобритания), беше един от тримата представители на Европейския парламент на Междуправителствената конференция през 2007 г., заедно с Елмар Брок (ЕНП-ЕД - Германия) и Енрике Барон Креспо (ПЕС - Испания).

[\[i\]](#) Точка 6(2) Договор за реформа. 2 Точка

[\[ii\]](#) Точки 8 TEU & 17 TFEU.

[\[iii\]](#) Точка 230(4) TFEU.

[\[iv\]](#) Точки 8b TEU & 21 TFEU.

[\[v\]](#) Точки 2a-2e TFEU и Протокола за упражняване на поделена компетенция.

[\[vi\]](#) Точка 3b TEU.

[\[vii\]](#) Точка 308 TFEU.

[\[viii\]](#) Точка 48(2) TEU; Декларация 18.

[\[ix\]](#) Точка 49a TEU.

[\[x\]](#) Точка 251 TFEU.

- [\[xi\]](#) Точка 9a(1), 9c(1) TEU & 268-279b TFEU.
- [\[xii\]](#) Точка 9c(4) TEU & 205 TFEU.
- [\[xiii\]](#) Точка 16e TFEU.
- [\[xiv\]](#) Точка 175 TFEU.
- [\[xv\]](#) Точка 9c(5) TEU и Точки 3 & 4 от Протокола за преходните разпоредби.
- [\[xvi\]](#) Декларация 7.
- [\[xvii\]](#) Протокол за Решението на Съвета, свързано с изпълнението на Точка 9c(4) TEU и Точка 205(2) TFEU между 1 ноември 2014 и 31 март 2017 от една страна, и от 1 април 2017 от друга.
- [\[xviii\]](#) Точки 10 TEU & 280a-2_0i TFEU.
- [\[xix\]](#) Точка 280h TFEU.
- [\[xx\]](#) Точки 28a (6) & 28e TEU и Протокол за непрекъснато структурно сътрудничество, установено с Точка 28a TEU.
- [\[xxi\]](#) Точки 28a (7) TEU & 188r TFEU.
- [\[xxii\]](#) Точка 9b TEU; Декларация 6.
- [\[xxiii\]](#) Точка 230 TFEU.
- [\[xxiv\]](#) Точка 9c(9) TEU, 201b TFEU; Декларация 9.
- [\[xxv\]](#) Точка 9c(8) TEU.
- [\[xxvi\]](#) Точка 9a(2) TEU; Декларация 4.
- [\[xxvii\]](#) Точка 189 TEC.
- [\[xxviii\]](#) Точка 9d(7) TEU; Декларация 6 & 11.
- [\[xxix\]](#) Точка 9d TEU.
- [\[xxx\]](#) Точка 9e TEU.
- [\[xxxi\]](#) Точка 9d(5) TEU; Декларация 10.
- [\[xxxii\]](#) Точка 9e TEU; Декларация 6.
- [\[xxxiii\]](#) Декларация 12.
- [\[xxxiv\]](#) Точка 13a TEU; Декларация 15.
- [\[xxxv\]](#) Точка 9f & 11(1) TEU.
- [\[xxxvi\]](#) Точка 240a TFEU.
- [\[xxxvii\]](#) Точка 188n(11) TFEU.
- [\[xxxviii\]](#) Декларация 38.
- [\[xxxix\]](#) Декларация 17.
- [\[xl\]](#) Точка 228(2-3) TFEU.
- [\[xli\]](#) Точка 229a TFEU.
- [\[xlii\]](#) Точка 46a TEU.
- [\[xliii\]](#) Точка 10 Протокол за институционалните разпоредби.
- [\[xliv\]](#) Точка 61i TFEU.
- [\[xlv\]](#) Точки 10a-28e TEU.
- [\[xlvi\]](#) Точка 28a TEU.
- [\[xlvii\]](#) Точка 5 на Шенгенския Протокол; Протокол за позицията на ОК и Ирландия по отношение на зоната на свобода, сигурност и правосъдие.
- [\[xlviii\]](#) Точка 10 Протокол за преходните разпоредби.
- [\[xlix\]](#) Точка 42 TFEU.
- [\[l\]](#) Точка 7(2) & 7(3) от Протокола за прилагането на принципите на субсидиарност и

пропорционалност, както и Протокол за ролята на националните парламенти в Европейския Съюз. За ролята на националните парламенти виж също по-специално Точки 3b, 8a(2), 8c & 48 (2-3) & (7) TEU & 61b, 65 & 308(2) TFEU.

[\[li\]](#) Точка 8c TEU.

[\[lii\]](#) Протокол за приложението на принципите на субсидиарност и пропорционалност , Точка 230(3) TFEU.

[\[liii\]](#) Точка 8b TEU; 16c TFEU.

[\[liv\]](#) Точка 136a TFEU.

[\[lv\]](#) Респективно, Точки 97a, 149, 172a, 176b, 176c, 176d TFEU.

[\[lvi\]](#) Точка 174 TFEU.

[\[lvii\]](#) Точка 176a TFEU.

[\[lviii\]](#) Точка 49 TEU.

[\[lix\]](#) Точка 104 TFEU.

[\[lx\]](#) Протокол за вътрешния пазар и конкуренцията.

[\[lxi\]](#) Точка 115a - 115c TFEU.

[\[lxii\]](#) Точка 16 TFEU; Протокол за услугите от общ интерес.

[\[lxiii\]](#) Точка 2 TEU & 2a-6b TFEU.

[\[lxiv\]](#) Точка 249-249d TFEU.

[\[lxv\]](#) Точка 249b & 249c TFEU.

[\[lxvi\]](#) Освен в областта на отбранителната политика. Точка 48 TEU.