



ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН

Настоящият информационен фиш представя предисторията и най-съществените разпоредби на Договора от Лисабон. Целта е да се изясни историческият контекст за възникването на най-новия основополагащ текст на ЕС на основата на предходните текстове. Конкретните разпоредби (с препратки към съответните членове) и тяхното въздействие върху политиките на Европейския съюз са обяснени по-подробно в информационните фишове, посветени на отделните политики и въпроси.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност (ОВ С 306, 17.12.2007 г.); влиза в сила на 1 декември 2009 г.

ИСТОРИЯ

Договорът от Лисабон води началото си от конституционен проект от края на 2001 г. (Декларация на Европейския съвет за бъдещето на Европейския съюз, или Декларация от Лакен), по който се постига напредък през 2002 г. и 2003 г. в рамките на Европейския конвент, изготвил Договора за създаване на Конституция за Европа (Конституционния договор) (1.1.4). Процесът, довел до Договора от Лисабон, е следствие от отрицателния резултат в два референдума за Конституционния договор през май и юни 2005 г., в отговор на който Европейският съвет взема решение за двегодишен „период на размисъл“. Най-сетне, на основата на Берлинската декларация от март 2007 г., проведената на 21—23 юни 2007 г. Европейски съвет приема подробен мандат за последваща междуправителствена конференция (МПК) по време на португалското председателство. МПК приключва работата си през октомври 2007 г. Договорът е подписан по време на Европейския съвет в Лисабон на 13 декември 2007 г. и е ратифициран от всички държави членки.

СЪДЪРЖАНИЕ

А. Цели и правни принципи

Договорът за създаването на Европейската общност е преименуван на „Договор за функционирането на Европейския съюз“ (ДФЕС), а понятието „Общност“ навсякъде в текста е заменено с понятието „Съюз“. Съюзът заема мястото на Общността и представлява неин правопреемник. Договорът от Лисабон не



установява символи на Съюза, които са характерни за една държава, например знаме или химн. Въпреки че поради това новият текст вече не може да се нарече Конституционен договор, той запазва повечето от съществените постижения.

Договорът от Лисабон не предвижда прехвърляне на допълнителни изключителни правомощия на Съюза. Въпреки това той променя начина, по който Съюзът упражнява своите вече съществуващи правомощия и някои нови (споделени) правомощия, като увеличава участието и закрилата на гражданите, създава нов институционален ред и променя процесите на вземане на решения с цел постигане на повече ефективност и прозрачност. Така се осигурява по-високо равнище на парламентарен контрол и демократична отчетност.

За разлика от Конституционния договор Договорът от Лисабон да не съдържа член, който формално да прогласява върховенството на правото на Съюза над националното законодателство, а към Договора е приложена декларация в този смисъл (Декларация № 17), която се позовава на становище на Правната служба на Съвета, посочващо отново последователната съдебна практика на Съда на Европейския съюз по този въпрос.

Договорът от Лисабон за пръв път изяснява правомощията на Съюза. В него се разграничават три вида компетентност: изключителна компетентност, при която единствено Съюзът може да въвежда, а държавите членки само да прилагат, законодателство на ЕС; споделена компетентност, при която държавите членки могат да въвеждат законодателство и да приемат правно обвързващи актове, ако Съюзът не е приел такива; и подпомагаща компетентност, при която ЕС приема мерки за подкрепа или допълване на политиките на държавите членки. Сфери на компетентност на Съюза вече могат да бъдат прехвърляни обратно на държавите членки при евентуално преразглеждане на Договора.

Договорът от Лисабон предвижда истинска правосубектност на ЕС. Следователно Съюзът може да подписва международни договори в областите от негова компетентност, както и да се присъединява към международни организации. Държавите членки имат право да подписват само международни споразумения, които са съвместими с правото на ЕС.

Договорът за пръв път предвижда официална процедура, която да бъде следвана от държави членки, които желаят да се оттеглят от Европейския съюз в съответствие със своите конституционни изисквания, а именно член 50 от ДЕС.

С Договора от Лисабон завършва включването в първия стълб на оставащите по третия стълб аспекти от пространството на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП), а именно полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Предишната междуправителствена структура престава да съществува, тъй като актовете в тази област сега се приемат в съответствие с обикновената законодателна процедура (квалифицирано мнозинство и съвместно вземане на решение), като се използват правните инструменти на общността (регламенти, директиви и решения), освен ако не е предвидено друго.

С влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският парламент има право да предлага изменения на Договорите, както досега можеше Съветът,



правителствата на държавите членки и Комисията. По принцип за подобно изменение би се изисквало свикването на Конвент, който да препоръча изменения на МПК (Европейският съвет, обаче, би могъл да реши да не свика подобен Конвент, което подлежи на одобрение от Парламента (член 48, параграф 3 от ДЕС, втори параграф). Тогава МПК би могла да бъде свикана, за да посочи изменения на Договорите по общо съгласие. Възможно е, обаче, да се преразглеждат Договорите и без да се свиква МПК, чрез използване на опростени процедури на преразглеждане, когато става дума за вътрешните политики и дейности на Съюза (член 48, параграфи 6 и 7 от ДЕС). Тогава преразгледаният текст би бил приет като решение на Европейския съвет, но би подлежал все така на националните правила за ратифициране.

Б. Засилена демокрация и по-добра защита на основните права

Договорът от Лисабон формулира трите основни принципа — демократично равенство, представителна демокрация и демокрация на участието. Демокрацията на участието приема новата форма на гражданска инициатива ([4.1.5](#)).

Хартата на основните права на Европейския съюз не е пряко включена в Договора от Лисабон, но с член 6, параграф 1 от ДЕС ѝ се предоставя правно обвързващ характер, като ѝ се дава същата юридическа сила като Договорите ([4.1.2](#)).

Процесът на присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) започна с влизането в сила на 1 юни 2010 г. на 14-ия протокол към ЕКПЧ. Той дава възможност не само на държави, а и на международни организации, т.е. на Европейския съюз, да станат страни по ЕКПЧ. За присъединяването все още се изисква ратифициране от всички държави, които са страни по ЕКПЧ, както и от самия ЕС. Преговорите между Съвета на Европа и представители на ЕС доведоха до изготвяне на окончателен проект на споразумение през април 2013 г., което, обаче, беше счетено за несъвместимо с член 6 от ДЕС от Съда на Европейския съюз в неговото Становище 2/2013. Ще бъдат необходими по-нататъшни преговори, преди да може да се осъществи присъединяването.

В. Ново институционално устройство

1. Европейският парламент

Съгласно член 14, параграф 2 от ДЕС ЕП вече „се състои от представители на гражданите на Съюза“, а не както досега от представители на „народите на държавите“.

Законодателните правомощия на ЕП са увеличени чрез „обикновената законодателна процедура“, която заменя предишната процедура на съвместно вземане на решение. Сега тази процедура се прилага за повече от 40 нови области на политики, с което общият им брой достига 73. Процедурата на даване на съгласие се запазва като процедура на „одобрение“, а процедурата на консултация остава непроменена. Новата бюджетна процедура създава пълна равнопоставеност между Парламента и Съвета по отношение на одобряването на



годишния бюджет. Многогодишната финансова рамка трябва да бъде одобрена от Европейския парламент.

ЕП вече избира председателя на Комисията с мнозинство от своите членове по предложение на Европейския съвет, който е длъжен да номинира кандидат с квалифицирано мнозинство, като отчита резултатите от европейските избори. ЕП продължава да одобрява Комисията като колегиален орган.

Максималният брой членове на ЕП е определен на 751, като представителството на гражданите е регресивно пропорционално. Максималният брой места за една държава членка се намалява на 96, а минималният се увеличава на шест. Заслужава си да се припомни, че на 7 февруари 2018 г. Парламентът гласува за намаляване на броя на своите места от 751 на 705, след като Обединеното кралство напусне ЕС, и преразпределяне на някои от местата, които трябва да бъдат освободени, към държавите от ЕС, които са малко по-слабо представени^[1] (1.3.3).

2. Европейският съвет

Договорът от Лисабон признава формално Европейския съвет като институция на ЕС, чиято роля е да дава на Съюза „необходимия тласък за неговото развитие“ и да определя неговите „общи политически насоки и приоритети“. Европейският съвет не изпълнява законодателни функции. Предишната система на шестмесечна ротация се заменя с дългосрочно председателство. Председателят се избира с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет за срок от 30 месеца, като неговият мандат може да бъде подновен. Тази система следва да подобри приемствеността и последователността в работата на Европейския съвет. Председателят също така представлява Съюза във външните отношения, без с това да се засягат задълженията на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (вж. по-долу).

3. Заместник-председателят на Комисията и върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (заместник-председателят/върховен представител)

Заместник-председателят/върховен представител се определя с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет със съгласието на председателя на Комисията и отговаря за общата външна политика и политика на сигурност на ЕС, като има право да внася предложения. Освен че председателства Съвета по външни работи, заместник-председателят/върховен представител изпълнява длъжността заместник-председател на Комисията. Освен че председателства Съвета по външни работи, заместник-председателят/върховен представител изпълнява длъжността заместник-председател на Комисията.

4. Съветът

Договорът от Лисабон запазва правилото за гласуване с двойно мнозинство (граждани и държави членки). Предишните правила за гласуване, обаче, останаха в сила до ноември 2014 г.; от 1 ноември 2014 г. се прилагат новите правила.

[1]Резолюция на Европейския парламент от 7 февруари 2018 г. относно състава на Европейския парламент (ОВ С 463, 21.12.2018 г., стр. 83)



Квалифицирано мнозинство се постига, когато предложението бъде подкрепено от 55 % от членовете на Съвета, които отговарят на най-малко 65 % от населението (член 16, параграф 4 от ДЕС). Когато Съветът не действа по предложение на Комисията или на заместник-председателя/върховен представител, необходимото мнозинство от държави членки нараства на 72 % (член 238, параграф 2 от ДФЕС). За да бъде блокирано дадено законодателство, е необходимо най-малко четири държави членки да гласуват „против“. По силата на нов механизъм, вдъхновен от „компромиса от Йоанина“, 55 % (а до 1 април 2017 г. — 75 %) от държавите членки, необходими за формиране на блокиращо малцинство, могат да поискат „в разумен срок“ преразглеждането на дадено предложение (Декларация № 7).

Съветът заседава в открито заседание, когато обсъжда и гласува проекти на законодателни актове. За тази цел всяко заседание на Съвета се разделя на две части, посветени съответно на законодателни актове и на незаконодателни дейности. Председателството на Съвета продължава да се сменя на всеки шест месеца, но действат 18-месечни групови председателства, съставени от три държави членки, за да се осигури по-добра приемственост в работата. По изключение Съветът по външни работи се председателства непрекъснато от заместник-председателя/върховен представител.

5. Комисията

Политическата легитимност на председателя на Комисията се засилва, тъй като той сега се номинира и избира, като се вземат предвид резултатите от европейските избори. Председателят отговаря за вътрешната организация на колегията (назначаване на членовете на Комисията, разпределение на ресортите, искания за оставка при особени обстоятелства).

6. Съдът на Европейския съюз

С изключение на общата външна политика и политика на сигурност, всички дейности на Съюза вече са от компетентността на Съда. Достъпът до Съда за отделни граждани е улеснен.

Г. По-ефикасно и демократично разработване на политиките с нови политики и нови сфери на компетентност

Няколко т.нар. „клаузи за преход“ позволяват да се промени начинът на гласуване от единодушно вземане на решение към гласуване с квалифицирано мнозинство и от процедура на консултация към съвместно вземане на решение (член 31, параграф 3 от ДЕС и членове 81, 153, 192, 312 и 333 от ДФЕС, както и някои процедури от преходен тип във връзка със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси) (1.2.4). В своята реч за състоянието на Съюза през 2017 г. председателят на Комисията Юнкер обяви инициативи за премахване на правилото за единодушие в редица области, като се използват клаузи за преход. Като последващо действие Комисията прие две предложения; едно през септември 2018 г. — да се премине от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в избрани области на общата външна политика



и политика на сигурност^[2], последвано от друго през януари 2019 г., в което се предлага подобна промяна по избрани въпроси, свързани с данъчната политика^[3].

В областите, в които Съюзът не притежава изключителна компетентност, не по-малко от девет държави членки могат да установят засилено сътрудничество помежду си. Съветът трябва да даде разрешение за използването му, след като се получи одобрение от ЕП. По въпроси на ОВППС се прилага единодушие.

Договорът от Лисабон значително укрепва принципа на субсидиарност, като включва националните парламенти в процеса на вземане на решения на равнище ЕС (1.2.2) (1.3.5).

Въведени са ред нови или разширени политики в рамките на политиката за околната среда, която вече включва борбата срещу изменението на климата, и енергийната политика, в която новото е, че се говори за солидарност, както и за сигурност и взаимна свързаност на доставките. Освен това правата на интелектуална собственост, спортът, космическото пространство, туризмът, гражданската защита и административното сътрудничество вече са възможни предмети на законодателство на равнището на ЕС.

В областта на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) (5.1.2) Договорът от Лисабон предвижда клауза за взаимна защита, която гласи, че всички държави членки са длъжни да подпомогнат нападената държава членка. Клауза за солидарност предвижда, че Съюзът и всяка от неговите държави членки трябва да предоставят помощ с всички възможни средства на държава членка, засегната от предизвикана от човека или природна катастрофа или от терористично нападение. „Постоянното структурирано сътрудничество“ е отворено за всички държави членки, които се ангажират да участват в европейските програми в областта на военното оборудване и да предоставят бойни единици с готовност за непосредствени действия. За да се установи подобно сътрудничество, е необходимо квалифицирано мнозинство в Съвета след консултация със заместник-председателя/върховен представител.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Вж. 1.1.4 за приноса на Парламента към Европейския конвент и участието му в предишни МПК. По отношение на МПК през 2007 г., проведена по време на португалското председателство, която доведе до подписването на Договора от Лисабон, Парламентът за пръв път изпрати трима представители на подобна конференция.

Почти десет години след подписването на Договора от Лисабон Парламентът отчете, че някои от разпоредбите на този договор не се използват в пълна степен. В отговор на това на 16 февруари 2017 г. той прие [резолуцията относно подобряването на функционирането на Европейския съюз чрез използване на](#)

[2] Съобщение на Комисията до Европейския съвет, Европейския парламент и Съвета от 12 септември 2018 г., озаглавено „По-силен Европейски съюз на световната сцена: по-ефикасен процес на вземане на решения в общата външна политика и политика на сигурност (COM (2018) 0647)

[3] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета от 15 януари 2019 г. „Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната политика на ЕС“ (COM (2019) 0008)



[потенциала на Договора от Лисабон](#)^[4], в която се отправят редица препоръки за това как да бъде освободен този потенциал, за да се увеличи капацитетът на Съюза за справяне с настоящите глобални предизвикателства.

На същия ден Парламентът прие и [резолуция относно възможното развитие и адаптиране на съществуващата институционална структура на Европейския съюз](#)^[5], в която се предлагат конкретни предложения за реформи в Договорите.

Roberta Panizza
04/2019

[4]Резолуция на Европейския парламент от 16 февруари 2017 г. относно подобряването на функционирането на Европейския съюз чрез използване на потенциала на Договора от Лисабон ([2014/2249\(INI\)](#)) (ОВ С 252, 18.7.2018 г., стр. 215)

[5]Резолуция на Европейския парламент от 16 февруари 2017 г. относно възможното развитие и адаптиране на съществуващата институционална структура на Европейския съюз ([2014/2248\(INI\)](#)) (ОВ С 252, 18.7.2018 г., стр. 201)

