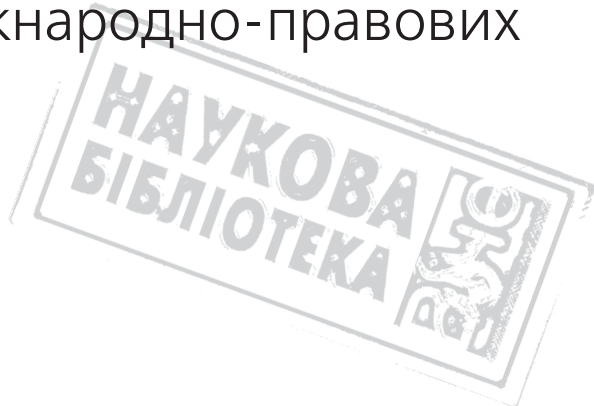


Становлення виборчої системи до Європейського парламенту: порівняльно-правовий аналіз міжнародно-правових

2



Сергій БАТУРА,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України



Інституційна система Євросоюзу, як складного інтеграційного утворення, має свої особливості, з-поміж яких передусім слід виокремити її частково наднаціональний, частково міждержавний характер [1, с. 10]. Особливе місце в ній посідає Європейський парламент — однопалатний, представницький, наддержавний, багатонаціональний за своєю природою орган. На сучасному етапі він представляє інтереси громадян 27 країн-членів Євросоюзу, населення яких разом становить близько 500 млн. осіб [1, с. 5]. Незважаючи на те, що порівняно з національними законодавчими органами роль Європарламенту в законотворчому процесі є обмеженою, він виконує низку функцій, які розширювалися на різних етапах розвитку цього інституту. Водночас важливою передумовою перетворення Європарламенту з переважно консультативного органу на представницький законодавчий інститут Співтовариств та Союзу стало проведення прямих виборів [2, с. 9]. Виборча система до Європарламенту регулюється правовими нормами, закріпленими в установчих договорах країн ЄС та інших міжнародно-правових актах, які так чи інакше стосуються виборчої системи до Європарламенту.

У вітчизняній літературі дослідження виборчої системи до Європарламенту здійснюються переважно в контексті її сучасних особливостей. З-поміж авторів, котрі вивчають цю проблематику, треба виокремити таких дослідників, як В. Копійка, Т. Шинкаренко, М. Миронова, В. Довгань, А. Круглашов, І. Озимок, Д. Ковриженко, М. Гусакова, А. Кудряченко, С. Шевчук, Д. Булгакова, С. Кашкін та інші. Однак здебільшого поза увагою залишається вивчення процесів становлення виборчої системи до Європарламенту за допомогою порівняльно-правового аналізу норм виборчого права, які містяться в міжнародно-правових актах.

Початок формування виборчої системи до Європарламенту безпосередньо пов'язаний зі становленням останнього як вищого законодавчого органу Євросоюзу. Потреба заснування цього органу пов'язана із зародженням євроінтеграційних процесів, які розпочалися після Другої світової війни та мали наднаціональний характер. У процесі розвитку Європарламенту, внаслідок підписання країнами Європи низки міжнародно-правових актів,

розширювалися його повноваження, а також удосконалювалася виборча система.

Першим міжнародно-правовим актом, що зумовив створення Європарламенту, став Договір про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС), підписаний шістьма державами-засновницями (Бельгією, Італією, Люксембургом, Нідерландами, ФРН, Францією). Він був укладений у Парижі 18 квітня 1951 року й набрав чинності 23 липня 1952 року. Відповідно до ст. 7 цього договору разом із Вищим керівним органом, Спеціальною радою міністрів та Судом ЄС передбачалося створення Загальної Асамблеї [3]. Відповідно, ст. 20 договору наголошує, що «Загальна Асамблея, яка складається з представників народів держав, що об'єдналися у Співтовариство, здійснює функції консультації та контролю, якими вона наділена згідно з цим Договором» [3]. Останній також визначав, що депутати асамблеї повинні обиратися безпосередньо громадянами держав-членів, однак фактично формування цього представницького органу відбувалося шляхом непрямих виборів: 78 її депутатів

обирали зі складу членів національних парламентів [2, с. 8]. Від Німеччини, Франції та Італії, зокрема, обирали по 18 депутатів, від Бельгії та Нідерландів — по 10, від Люксембургу — 4 [4, с. 78]. Попри відсутність прямих виборів і переважно консультативний і контрольний характер виконуваних функцій, Загальна Асамблея вважається прототипом сучасного Європарламенту.

Подальший розвиток Європарламенту та виборчої системи до нього пов'язаний із підписанням 25 березня 1957 року та набранням чинності в січні 1958 року двома основоположними євроінтеграційними договорами, відомими як «Римські договори». Останні передбачали створення Європейської економічної спільноти (ЄЕС) та Європейської спільноти з атомної енергії (Євратом). Разом із підписанням «Римських договорів» було прийнято також Першу конвенцію злиття, в якій йшлося про створення єдиної Парламентської Асамблеї для трьох економічних організацій — ЄОВС, ЄЕС та Євратому. Згідно з п. 1 ст. 190 Договору про заснування Європейського економічного співтовариства «представників Європейської Парламентської Асамблеї від народів держав, об'єднаних у Спільноту, належить обирати на прямих загальних виборах». Окрім цього, у п. 2 ст. 190 зазначено, що кількість обраних від кожної держави-члена представників повинна забезпечувати належне представництво народів країн, об'єднаних у Спільноту [5]. Як бачимо, цим документом назва «Асамблея» була замінена на назву «Європейська Парламентська Асамблея», яка, своєю чергою, 30 березня 1962 року остаточно була замінена на назву «Європейський парламент». У своєму складі Європейська Парламентська Асамблея налічувала 142 депутати, а до її повноважень належало здійснення контролю за виконавчими органами відповідних регіональних організацій та виконання консультативних функцій [6, с. 5]. Незважаючи на те, що «Римські договори», зокрема Договір про заснування Європейського економічного співтовариства, містять положення щодо обрання членів Європейської Парламентської Асамблеї на основі прямого та загального виборчого права за єдиною для всіх держав процедурою, на практиці до 1979 року депутатів цього органу обирали шляхом непрямих виборів у межах квот, відведених відповідній країні згідно з нормами національного законодавства про вибори [6, с. 5].

Запровадження загальних прямих виборів до Європарламенту було зумовлене прийняттям Радою Європейських співтовариств Акта про обрання членів Європарламенту загальним прямим голосуванням від 20 вересня 1976 року, який набрав чинності 8 жовтня 1976 року. Цей документ доповнив прийнятий у 1957 році Договір про заснування Європейської економічної спільноти та став особливим джерелом первинного права Євросоюзу [7, с. 290]. Надалі згаданий документ зазнавав змін (у 1985-му, 1993-му та 1994 році). Останні зміни, внесені 2002 року, істотно доповнили положення згаданого акта. Найважливіші доповнення, зокрема, стосувалися запровадження умови щодо організації виборів у всіх державах-членах за пропорційною системою або системою єдиного голосу, що передається (ч. 1 ст. 1), встановлення максимального розміру виборчого бар'єра у 5% поданих голосів (ст. 3), розширення умов несумісності мандата та посади членів Європарламенту, в тому числі заборону членства в національному парламенті будь-якої з держав-членів (ст. 7) [8]. Сучасна редакція Акта про обрання членів Європейського парламенту загальним прямим голосуванням містить базові принципи, відповідно до яких кожна країна — член ЄС створює власне виборче законодавство щодо виборів до Європарламенту та обирає депутатів у межах визначеної для неї квоти [7, с. 291]. Остання встановлюється відповідно до кількості населення кожної країни-чле-

на. До базових виборчих принципів згідно з ч. 3 ст. 1 належать принципи загального, прямого, вільного й таємного голосування. Відповідно до них Європарламент обирається терміном на п'ять років (ч. 1 ст. 5) [8]. Слід зазначити, що попри встановлення загальних виборчих принципів акт не містить конкретних положень щодо організації виборчого процесу, зокрема порядку «нарізки» виборчих округів, визначення системи підрахунку голосів, проведення передвиборної агітації, здійснення моніторингу виборів тощо. Ці питання регулюються відповідними нормами національного законодавства держав-членів. Водночас він закріплює проведення прямих виборів до Європарламенту за пропорційною виборчою системою [9]. Саме обрання складу останнього шляхом прямого загального голосування один раз на п'ять років сприяло переворненню Європарламенту на реальний представницький орган, який на сучасному етапі виконує функції, традиційно притаманні парламентським установам.

Попри те, що Акт про обрання членів Європейського парламенту загальним прямим голосуванням запровадив процедуру прямих виборів, його ухвалення не зумовило подальшого розширення повноважень останнього. Контрольна та консультативна функції, які Європарламент виконував на той час, були недостатніми для захисту прав та інтересів громадян країн — членів ЄС. Натомість значне розширення повноважень Європарламент отримав після підписання ще одного міжнародного правового документа — Єдиного європейського акта. Підписаний 17 лютого 1986 року на саміті в Люксембурзі, він став важливим документом, що розширив законодавчі повноваження Європарламенту. Згаданий акт вніс зміни та доповнення до таких установчих документів, як Договір про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі, Договір про Європейське економічне співтовариство, Договір про Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом), а також закріпив положення щодо економічного та соціального об'єднання (ст. 23), досліджень і технологічного розвитку (ст. 24), довкілля (ст. 25), європейської співпраці у сфері зовнішньої політики (ст. 30) [10]. Окрім цього, як уже зазначалося, акт уперше закріпив законодавчі повноваження Європарламенту, розширивши та доповнивши їх у системі інших органів Євросоюзу. Зокрема, у ст. 6 Єдиного європейського акта, положення якої вносять зміни до Договору про Європейське економічне співтовариство, встановлюється процедура співпраці, що передбачає заміну терміна «консультація» на термін «співпраця». Відповідно до неї, наприклад, у ч. 4 ст. 6 зазначається, що «у ст. 54 (2) Договору про ЄЕС слова «Рада за пропозицією Комісії і після консультацій з Економічним та соціальним комітетом та з Асамблеєю» замінюються словами «Рада за пропозицією Комісії, у співпраці з Європейським парламентом і після консультацій з Економічним та соціальним комітетом» [10]. Це означає, що до повноважень Європарламенту, окрім надання консультацій з тих чи тих питань, додалася можливість ухвалення підготовлених Радою та Комісією проектів, які пройшли три читання. Як зазначає А. Кудряченко, хоча Європарламент і не набув права безпосередньої законодавчої ініціативи, він дістав можливість вимагати внесення необхідних проектів Комісією [11, с. 251]. Отже, Єдиний європейський акт, внісши зміни до основних установчих документів ЄС, не зачепив порядку обрання Європарламенту, натомість розширив його законодавчі повноваження й укріпив позиції в системі інших органів та інститутів ЄС. Водночас таке розширення повноважень сприяло зростанню ролі виборів до Європарламенту як наддержавного, багатонаціонального, виборного органу.

Окрім уже розглянутих міжнародно-правових актів, важливий внесок у становлення виборчої системи до Європарламенту та розширення його повноважень зробили такі договори, як Договір про Європейський Союз, Ніццький договір і Лісабонський договір. Незважаючи на те, що ці договори загалом не змінювали типу виборчої системи до Європарламенту, кожний із них установлював гранично допустиму кількість депутатів останнього, кількість представників від кожної країни-члена, а також продовжував розширювати повноваження Європарламенту.

Зокрема, Договір про Європейський Союз, який був укладений у Нідерландах 7 лютого 1992 року та набрав чинності 1 листопада 1993 року, містив положення щодо посилення ролі Європарламенту, на котрий покладалося виконання п'яти основних функцій: законодавчої, бюджетної, консультативної, політичного контролю, а також обрання Голови Комісії. Згідно з Договором про Європейський Союз, з урахуванням змін, внесених до нього Лісабонським договором, який був підписаний 13 грудня 2007 року та набрав чинності 1 грудня 2009 року, «Європейський парламент складається з представників громадян Союзу. Їхня кількість не перевищує семисот п'ятдесяти, плюс Голова. Представництво громадян забезпечується відповідно до зменшувальної пропорційності за наявності мінімум шести представників від кожної держави-члена. Жодній із держав-членів не може виділятися в парламенті більш ніж 96 місць. За ініціативою Європейського парламенту та за його згоди Європейська Рада одностайно приймає рішення, яке встановлює склад Європейського парламенту, за умов дотримання принципів, указаних у першому абзаці» (ч. 2 ст. 9А). У ч. 3 ст. 9А зазначено також, що «члени Європейського парламенту обираються загальним прямим, вільним і таємним голосуванням терміном на п'ять років» [12]. Як бачимо, Договір про Європейський Союз, по-перше, визначив провідне місце Європарламенту серед інших інститутів Євросоюзу, наділивши його досить широкими повноваженнями і в законодавчій, і в бюджетній сфері; по-друге, подібно до Акта про обрання членів Європейського парламенту загальним прямим голосуванням від 20 вересня 1976 року закріпив низку базових принципів виборів до цього інституту, встановивши необхідність проведення загальних прямих виборів шляхом вільного й таємного голосування із застосуванням пропорційної виборчої системи. При цьому, як і раніше, цей договір не містив жодної деталізації організації виборчого процесу.

Слід зазначити, що перед підписанням Лісабонського договору 2007 року, у результаті чергового етапу розширення Євросоюзу, відбулося підписання Ніццького договору, який набрав чинності 1 лютого 2003 року. Метою його підписання стала підготовка інституцій ЄС до функціонування в розширеному Союзі. Ніццький договір, внісши зміни до Договору про заснування Європейського співтовариства (ч. 17 ст. 2) та Договору про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії (ч. 1 ст. 3), встановив максимальну кількість місць у Європарламенті (732 депутати) та розподілив їх між країнами-членами та країнами – кандидатами на вступ до ЄС. Зокрема, у ч. 1 ст. 2 Протоколу до Ніццького договору «Про розширення Європейського Союзу» чітко прописано кількість депутатів Європарламенту від кожної країни-члена. При цьому пропорційний принцип представництва було збережено [13].

Окрім цього, Ніццький договір посилив роль Європарламенту в процедурі спільного прийняття рішень разом із Радою [14, с. 54–55]. Також Європарламент набув права затверджувати Єврокомісію

та окремо її Голову, контролювати діяльність комісії через направлення на її адресу усних та письмових запитів, виносити її вотум недовіри, затверджувати річний бюджет Євросоюзу та фінансових перспектив на семирічний термін, а також контролювати їх виконання [11, с. 249].

На сучасному етапі останні зміни до низки установчих договорів Співтовариств та Союзу було внесено Лісабонським договором. За формою він являє собою набір поправок до чинних договорів, зокрема Договору про Європейський Союз 1992 року та Договору про заснування Європейської Спільноти 1957 року [15]. Цей документ мав замінити нератифіковану деякими країнами-членами Угоду про Конституцію Європейського Союзу, підписану 29 жовтня 2004 року, яка, своєю чергою, мала продовжити процес реформування інституцій ЄС. Тому основні зміни, які запроваджувалися згідно з Лісабонським договором, стосувалися переважно інституційної сфери, а також механізмів внутрішнього ухвалення рішень [4, с. 86–87]. Як зазначає Д. Булгакова, загалом цей договір мав сприяти консолідації ЄС як єдиної організації, а також зміцнити її позиції як суб'єкта міжнародного права [16].

Лісабонський договір продовжив традицію інших установчих договорів Євросоюзу встановлювати виключно базові принципи виборів до Європарламенту. Водночас цей договір зберіг прямий характер виборів і принцип пропорційності, що ще з часів прийняття Єдиного європейського акта значно підвищило роль Європарламенту як демократичного інституту. Слід погодитися з А. Круглашовим та І. Озимком у тому, що «Лісабонський договір перетворив процедуру спільного ухвалення рішень Радою ЄС (урядами держав – членів Союзу) та Європейським парламентом (всенародно обраними депутатами) на головну процедуру ухвалення законодавчих рішень у ЄС. Цей договір посилив демократичний контроль у Європейському Союзі, надавши більшій ролі і Європейському парламенту, і парламентам держав-членів ЄС» [4, с. 89].

Отже, проведене дослідження становлення виборчої системи до Європарламенту дає підстави стверджувати, що цей процес безпосередньо пов'язаний із процесом формування Європарламенту як представницького, наддержавного, багатонаціонального органу, а також розширенням його повноважень. Правовою основою виборчої системи до Європарламенту стала низка міжнародно-правових актів, що визначили тип виборчої системи, її загальні принципи, а також установили низку обмежень, зокрема виборчий бар'єр, необхідність обрання депутатів відповідно до визначеної квоти, закріпили максимальний кількісний склад парламенту тощо. Попри це, міжнародно-правові акти не містять конкретних положень щодо організації виборчого процесу, зокрема порядку «нарізки» виборчих округів, визначення системи підрахунку голосів, проведення передвиборної агітації, здійснення моніторингу виборів тощо. Ці питання регулюються відповідними нормами національних законодавств держав-членів. □

Джерела

1. Європейський Союз на сучасному етапі: структурні зміни та стратегія розвитку / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко, М. А. Миронова. – К.: Знання, 2010.
2. Довгань В. М. Європейський парламент. Правовий статус і компетенція в системі органів Європейського Союзу: Монографія. – К.: КНТ, 2007.

3. Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі від 18.04.1951 р. [Електронний ресурс]. — http://zakon.rada.gov.ua/go/994_026

4. *Круглашов А. М., Озимок І.* Європейська інтеграція на початку нового тисячоліття: Довідник / А. М. Круглашов, І. Озимок, Т. С. Астапенко, В. В. Руссу. — Ч. 1. — Чернівці, 2010.

5. Договір про заснування Європейської спільноти від 25.03.1957 р. [Електронний ресурс]. — http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_017/page

6. Парламентські вибори в Європейському Союзі / Ковриженко Д. С., Котляр Д. М., Євгенєва А. М., Асланян Г. П., Замніус В. М. — К.: Міленіум, 2002.

7. Право Європейського Союзу: Учебник / Под ред. С. Ю. Кашкина. — 3-е изд., перераб и доп. — М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011.

8. Акт об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием [Електронний ресурс]. — http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit_organs/act_voting.htm

9. *Гусакова М. А.* Формирование системы выборов в Европейский парламент (1957–1979 годы) // Известия Саратовского университета. — 2011. — Вып. 2, ч. 1. — С. 98.

10. Єдиний європейський акт. Угода від 17.02.1986 р. [Електронний ресурс]. —

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nrg=994_028, вільний.

11. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: Монографія / За заг. ред. д. і. н., проф. А. І. Кудряченка. — К.: НІСД, 2007.

12. Договір о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года) [Електронний ресурс]. — http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_029/page

13. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів [Електронний ресурс]. — http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_261/page

14. Ніццький договір та розширення ЄС / М-во юстиції України. Центр порівнял. права; за наук. ред. С. Шевчука. — К.: Логос, 2001. — 196 с.

15. Лісабонська угода [Електронний ресурс]. — http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eur_obulletin/eurobulet_12_2_009_uk.pdf

16. *Булгакова Д.* Конституційна реформа Європейського Союзу за Лісабонським договором. Основні положення // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2010. — № 2 (49). — С. 15–16.

5

Справедливість як фундаментальний принцип права у практичній площині



Ольга ГОЛОВЧЕНКО,
юрисконсульт Німецько-української
міжкультурної школи в м. Києві,
здобувач спільної докторантури
Міжнародної кадрової академії,
Міжрегіональної академії управління
персоналом та Міжнародного
відкритого університету

Іноді справедливість уявляється чимось ефемерним та декларативним, що використовують передусім для підсилення враження, збудження уваги та додання значущості певній події. Справедливістю часто спекулюють політики, що часом викривляє її справжню цінність та істинну суть. Проте принцип справедливості посідає першорядне місце в законодавстві, а не лише в наукових працях та філософських трактатах. Закон наближає справедливість до дійсності, хоча й не дає їй точного визначення, залишаючи це питання відкритим для тлумачення його теоретиками права.

