



LISABONSKÁ SMLOUVA

Tento informativní přehled představuje okolnosti vzniku Lisabonské smlouvy a její základní ustanovení. Jeho cílem je informovat o historickém kontextu, v němž se tento nejnovější základní text EU vyvinul z dokumentů, které mu předcházely. O jednotlivých ustanoveních této smlouvy (s odkazy na příslušné články) a o jejich dopadu na činnost Evropské unie podrobněji pojednávají informativní přehledy, které se zabývají konkrétními oblastmi politiky a konkrétními otázkami.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (Úř. věst. C 306, 17.12.2007) vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009.

HISTORICKÉ SOUVISLOSTI

Lisabonská smlouva se zrodila jako ústavní projekt na konci roku 2001 (Deklarace Evropské rady o budoucnosti Evropské unie – tzv. Laekenská deklaráce) a tento projekt v letech 2002 a 2003 rozvíjel Evropský konvent, jenž vypracoval návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Ústavní smlouvy) ([1.1.4](#)). Proces vedoucí k Lisabonské smlouvě vycházel z negativního výsledku dvou referend o Ústavní smlouvě v květnu a červnu 2005. V reakci na něj se Evropská rada rozhodla vzít si dvouletou „dobu na rozmyšlenou“. Nakonec na základě Berlínské deklaráce z března 2007 schválila Evropská rada ve dnech 21.–23. června 2007 podrobný mandát pro následnou mezivládní konferenci pořádanou během portugalského předsednictví. Mezivládní konference ukončila svou činnost v říjnu 2007. Smlouva byla podepsána na zasedání Evropské rady v Lisabonu dne 13. prosince 2007 a byla ratifikována všemi členskými státy.

OBSAH

A. Cíle a právní principy

Smlouva o založení Evropského společenství je přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU) a pojem „Společenství“ je v celém textu nahrazen pojmem „Unie“. Unie nahrazuje Společenství a je jeho právním nástupcem. Lisabonská smlouva nezavádí symboly Unie, které by byly obdobou státních symbolů, jako je vlajka nebo hymna. Ačkoliv si nový text již neříká „Ústavní smlouva“, uchovává si většinu jejích podstatných vymožeností.



Lisabonskou smlouvou nejsou na Unii přeneseny žádné nové výlučné pravomoci. Mění se však způsob, jímž Unie vykonává své stávající pravomoci, přičemž nová Smlouva zavádí některé nové (sdílené) pravomoci tím, že podporuje zapojení občanů a jejich ochranu, vytváří nové institucionální uspořádání a mění rozhodovací procesy s cílem zlepšit jejich efektivitu a transparentnost. Tak se zvyšuje úroveň parlamentního dohledu a demokratické odpovědnosti.

Lisabonská smlouva na rozdíl od Ústavní smlouvy neobsahuje žádný článek, který by formálně potvrzoval nadřazenost práva Unie nad vnitrostátními právními předpisy, nicméně za tímto účelem je ke Smlouvě připojeno prohlášení (prohlášení č. 17), které odkazuje na stanovisko právní služby Rady připomínající ustálenou judikaturu Evropského soudního dvora týkající se této záležitosti.

Lisabonská smlouva poprvé vyjasňuje pravomoci Unie. Rozlišuje tři typy pravomocí: výlučnou pravomoc, kdy Unie může sama vydávat právní předpisy EU a členské státy je pouze provádějí; sdílenou pravomoc, kdy členské státy mohou přijímat právně závazné akty, za předpokladu, že tak již neučinila Unie; a podpůrnou pravomoc, kdy EU přijímá opatření, jejichž cílem je podpořit nebo doplnit politiku členských států. Pravomoci Unie se nově mohou vrátit zpět členským státům prostřednictvím revize Smlouvy.

Lisabonská smlouva dává EU vlastní právní subjektivitu. Unie tak získává možnost podepisovat mezinárodní smlouvy v oblastech spadajících do jejích pravomocí a stát se členem mezinárodních organizací. Členské státy smějí podepisovat pouze mezinárodní smlouvy, které jsou slučitelné s právními předpisy EU.

Lisabonská smlouva je první dokument, který určuje formální postup pro případ, že některý členský stát bude chtít vystoupit z Evropské unie v souladu se svými ústavními požadavky, a to konkrétně článkem 50 SEU.

Lisabonská smlouva dokončuje začlenění aspektů svobody, bezpečnosti a práva (policejní a soudní spolupráce v trestních věcech), které zůstávaly ve třetím pilíři, do prvního pilíře. Oblast svobody, bezpečnosti a práva ztrácí mezivládní charakter, neboť právní předpisy v této oblasti jsou nyní přijímány řádným legislativním postupem (kvalifikovaná většina a postup spolurozhodování), a není-li stanoveno jinak, jsou používány právní nástroje v rámci metody Společenství (nařízení, směrnice a rozhodnutí).

Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost získal Evropský parlament pravomoc navrhnout změny Smluv, kterou doposud disponovaly pouze Rada, vlády členských států a Komise. Za běžných okolností by taková změna vyžadovala svolání konventu, který by změny doporučil konferenci zástupců vlád členských států (Evropská rada by však mohla po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že konvent nesvolá (čl. 48 odst. 3 druhý pododstavec Smlouvy o EU)). Konference zástupců vlád členských států by pak mohla být pověřena tím, aby se společně dohodly změny, které mají být ve Smlouvách provedeny. Smlouvy lze měnit, aniž by bylo nutné svolávat konferenci zástupců vlád členských států zjednodušenými postupy, jedná-li se o změny týkající se vnitřních politik a činností Unie (čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU). Změny poté přijme formou rozhodnutí Evropská rada, mohou však podléhat vnitrostátním ratifikačním pravidlům.



B. Více demokracie a lepší ochrana základních práv

Lisabonská smlouva stanovuje tři základní principy, jimiž je demokratická rovnoprávnost, zastupitelská demokracie a participativní demokracie. Participativní demokracie nově získává formu občanské iniciativy (4.1.5).

Listina základních práv Evropské unie není přímou součástí Lisabonské smlouvy, právně závazný charakter však získává prostřednictvím čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii, který jí dává stejnou právní sílu, jako mají Smlouvy (4.1.2).

Když dne 1. června 2010 vstoupil v platnost 14. protokol k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP), podle nějž mohou k EÚLP přistoupit nejen státy, ale také mezinárodní organizace, například Evropská unie, otevřela se tak cesta pro přistoupení EU k EÚLP. Toto přistoupení ale ještě vyžaduje ratifikaci všemi státy, které jsou smluvními stranami EÚLP, i samotnou EU. Jednání mezi Radou Evropy a zástupci EU v dubnu roku 2013 vyústila v konečný návrh dohody. Soudní dvůr Evropské unie jej však ve svém stanovisku 2/2013 shledal neslučitelným s článkem 6 SEU. Než bude tedy přistoupení možné, musí dojít k dalšímu vyjednávání.

C. Nové institucionální uspořádání

1. Evropský parlament

Podle čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii je Evropský parlament (EP) složen „ze zástupců občanů Unie“, nikoli „zástupců lidu států“.

Legislativní pravomoci Evropského parlamentu byly rozšířeny prostřednictvím „řádného legislativního postupu“, který nahradil dřívější postup spolurozhodování. Řádný legislativní postup se nyní vztahuje na více než 40 nových oblastí politiky, čímž se jejich celkový počet zvýšil na 73. Postup souhlasu nadále existuje a spolu s postupem konzultace zůstává nezměněn. Naprostou rovnocennost Parlamentu s Radou při schvalování ročního rozpočtu zajišťuje nový rozpočtový proces. Víceletý finanční rámec musí být schválen Evropským parlamentem.

Evropský parlament nyní volí předsedu Komise většinou svých členů na návrh Evropské rady, která musí kandidáta vybírat kvalifikovanou většinou a zohlednit přitom výsledek voleb do Evropského parlamentu. Evropský parlament i nadále schvaluje Komisi jako celek.

Maximální počet poslanců Evropského parlamentu byl stanoven na 751, přičemž zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem. Maximální počet křesel na jeden členský stát se snížil na 96 a minimální počet se zvýšil na šest. Je vhodné připomenout, že dne 7. února 2018 hlasoval Parlament pro snížení počtu křesel ze 751 na 705 poté, co Spojené království vystoupí z EU, a o přerozdělení některých uvolněných křesel mezi ty země EU, které jsou nedostatečně zastoupeny^[1] (1.3.3).

2. Evropská rada

Lisabonská smlouva formálně uznává Evropskou radu jako orgán EU, jehož úloha spočívá v tom, že „dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority“. Evropská rada nemá žádné legislativní funkce.

[1] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. února 2018 o složení Evropského parlamentu (Úř. věst. C 463, 21.12.2018, s. 83).



Předchozí systém půlročních rotací nahradilo dlouhodobé předsednictví. Předseda je volen kvalifikovanou většinou Evropské rady na obnovitelné 30 měsíční funkční období. Tento systém by měl zlepšit návaznost a důslednost její práce. Předseda také reprezentuje Unii navenek, a to aniž by tím byly dotčeny povinnosti vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (viz níže).

3. Místopředseda Komise, vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

Místopředseda Komise, vysoký představitel je se souhlasem předsedy Komise jmenován kvalifikovanou většinou Evropské rady. Vysoký představitel odpovídá za společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie (SZBP) a je oprávněn předkládat návrhy. Kromě toho, že předsedá Radě pro zahraniční věci, je vysoký představitel rovněž místopředsedou Komise a spolupracuje s Evropskou službou pro vnější činnost (ESVČ), která sestává ze zaměstnanců Rady, Komise a diplomatických služeb členských států.

4. Rada

Lisabonská smlouva zachovává při hlasování princip dvojí většiny (většina občanů a členských států). Stávající pravidla hlasování však platila jen do listopadu 2014. Od 1. listopadu 2014 již platí nová pravidla.

Kvalifikované většiny je dosaženo, pokud návrh podpoří 55 % členů Rady představujících alespoň 65 % obyvatelstva (čl. 16 odst. 4 SEU). Pokud Rada nejedná o návrhu Komise ani vysokého představitele, nutná většina členských států vzroste na 72 % (čl. 238 odst. 2 SFEU). K zablokování legislativy musí proti návrhu hlasovat alespoň čtyři státy. Nové schéma inspirované „lóanninským kompromisem“ umožňuje 55 % členských států (75 % do 1. dubna 2017), které jsou zapotřebí k vytvoření blokační menšiny, požádat o přezkum návrhu v „přiměřené době“ (prohlášení č. 7).

Zasedání Rady, na nichž se jedná nebo hlasuje o návrzích legislativních aktů, jsou veřejná. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části, kdy první je určena k projednávání legislativních aktů a druhá k nelegislativním činnostem. Předsednictví Rady se i nadále střídá po šesti měsících, avšak v zájmu zajištění lepší kontinuity práce vytváří předsednictví tří členských států skupinu předsednictví na období 18 měsíců. Výjimkou je Rada pro zahraniční věci, které vždy předsedá vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

5. Komise

Vzhledem k tomu, že je předseda Komise vybírán a volen na základě výsledků voleb do Evropského parlamentu, má vyšší politickou legitimitu. Předseda nese odpovědnost za vnitřní organizaci sboru komisařů (jmenování komisařů, rozdělení portfolií, žádosti o rezignaci za určitých okolností).

6. Soudní dvůr Evropské unie

Veškerá činnost Unie s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky nyní podléhá pravomocem Soudního dvora. Přístup občanů k Soudnímu dvoru byl zjednodušen.



D. Účinnější a demokratičtější tvorba politiky s novými opatřeními a novými pravomocemi

Několik tzv. „obecných přechodových klauzulí“ umožňuje změnu z jednomyslného schvalování na hlasování kvalifikovanou většinou a z postupu konzultace na postup spolurozhodování (čl. 31 odst. 3 SEU a články 81, 153, 192, 312 a 333 SFEU a rovněž některé postupy přechodového typu týkající se soudní spolupráce v trestních věcech) (1.2.4). Předseda Komise Jean-Claude Juncker oznámil ve svém projevu ke stavu Unie v roce 2017 iniciativy, které znamenají posun od pravidla jednomyslného rozhodování v řadě oblastí díky použití překlenovacích ustanovení. Následně Komise přijala dva návrhy: jeden návrh v září 2018, který se týkal posunu od jednomyslného rozhodování k hlasování kvalifikovanou většinou ve vybraných oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky^[2], po němž následoval další návrh v lednu 2019 týkající se podobného posunu ve vybraných otázkách daňové politiky^[3].

V oblastech, v nichž Unie nemá výlučnou pravomoc, může nejméně devět členských států mezi sebou navázat posílenou spolupráci. Svolení k jejímu využití uděluje Rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. V záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky je třeba přijímat rozhodnutí jednomyslně.

Zapojením vnitrostátních parlamentů do rozhodovacího procesu EU Lisabonská smlouva značně posiluje zásadu subsidiarity (1.2.2) (1.3.5.).

V politice v oblasti životního prostředí bylo zavedeno několik nových politik a další byly rozšířeny, takže nyní zahrnuje boj proti změně klimatu a energetickou politiku, která nově odkazuje na solidaritu, bezpečnost dodávek energie a propojení sítí. Kromě toho je nyní možné přijímat právní předpisy EU také v oblasti práv duševního vlastnictví, sportu, vesmíru, cestovního ruchu, civilní ochrany a administrativní spolupráce.

V oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) (5.1.2) zavádí Lisabonská smlouva klauzuli o vzájemné obraně, podle níž jsou všechny členské státy povinny poskytnout pomoc napadenému členskému státu. Klauzule o solidaritě stanovuje, že Unie a každý z jejích členských států musí všemi možnými prostředky poskytnout pomoc členskému státu postiženému přírodní nebo člověkem způsobenou pohromou či teroristickým útokem. „Stálá strukturovaná spolupráce“ je otevřena všem členským státům, které se zaváží k účasti na evropských programech pro vojenské vybavení a k poskytování bojových jednotek pro okamžité zásahy. Takovouto spolupráci musí kvalifikovanou většinou schválit Rada po konzultaci s vysokým představitelem.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Viz 1.1.4 – přínos Parlamentu k Evropskému konventu a jeho podíl na předchozích mezivládních konferencích. Pokud jde o mezivládní konferenci, která se konala v roce 2007 za portugalského předsednictví a jejímž výsledkem byl podpis Lisabonské smlouvy, jednalo se o první mezivládní konferenci, na niž Parlament vyslal tři své zástupce.

[2]Sdělení Komise Evropské radě, Evropskému parlamentu a Radě ze dne 12. září 2018 – Silnější globální hráč: účinnější rozhodování pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU (COM(2018)0647).

[3]Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 15. ledna 2019 – Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU (COM(2019)0008).



Téměř deset let po podpisu Lisabonské smlouvy Parlament uznal, že některá z jejích ustanovení nejsou plně využívána. V reakci na to přijal dne 16. února 2017 [usnesení o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy](#)^[4], v němž předkládá několik doporučení, jak tento potenciál uvolnit, aby se posílila schopnost Evropské unie vypořádat se se současnými globálními výzvami.

Téhož dne přijal Parlament také [usnesení o možném vývoji a změnách současného institucionálního uspořádání Evropské unie](#)^[5], v němž předkládá konkrétní návrhy reforem smlouvy.

Roberta Panizza
04/2019

[4]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. února 2017 o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy ([2014/2249\(INI\)](#)) (Úř. věst. C 252, 18.7.2018, s. 215).

[5]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. února 2017 k možném vývoji a změnám současného institucionálního uspořádání Evropské unie ([2014/2248 \(INI\)](#)) (Úř. věst. C 252, 18.7.2018, s. 201).

