



A LISSZABONI SZERZŐDÉS

Az alábbi ismertető a Lisszaboni Szerződés hátterét és alapvető rendelkezéseit tárgyalja. Célja, hogy történelmi kontextusban mutassa be, hogy a legújabb alapvető uniós szöveg hogyan állt össze a korábbi dokumentumokból. Az egyes rendelkezéseket (a cikkekre való hivatkozással) és az Európai Unió politikáira gyakorolt hatásukat részletesebben magyarázzák az egyes politikákról és kérdésekről szóló ismertetők.

JOGALAP

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007.12.17.), mely 2009. december 1-jén lépett hatályba.

ELŐZMÉNYEK

A [Lisszaboni Szerződés](#) előkészítése alkotmányozó munka formájában kezdődött 2001 végén (az Európai Tanács nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről, más néven „laekeni nyilatkozat”), amelyet a 2002-ben és 2003-ban zajló, az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést (az ún. alkotmányszerződést) kidolgozó Európai Konvent vitt tovább (1.1.4.). A Lisszaboni Szerződéshez vezető folyamat annak következménye volt, hogy 2005 májusában és júniusában negatív eredményt hozott az alkotmányszerződéssel kapcsolatban kiírt két népszavazás, és erre válaszként az Európai Tanács kétéves „gondolkodási időszak” bevezetése mellett döntött. A 2007. márciusi Berlieni Nyilatkozat alapján a 2007. június 21. és 23. között ülésező Európai Tanács végül elfogadta egy későbbi, a portugál elnökség idején tartandó kormányközi konferencia részletes megbízatását. A kormányközi konferencia 2007 októberében fejezte be munkáját. A szerződést 2007. december 13-án, az Európai Tanács Lisszabonban tartott ülésén írták alá, és azt azóta valamennyi tagállam ratifikálta.

TARTALOM

A. Célkitűzések és jogi alapelvek

A szövegben az Európai Közösséget létrehozó szerződés az „Európai Unió működéséről szóló szerződés” (EUMSZ) címet kapja, míg a „Közösség” kifejezést felváltja az „Unió”. A Közösség helyébe annak jogutódjaként az Unió lép. A Lisszaboni Szerződés nem határoz meg olyan, az állami jelképekhez hasonló uniós szimbólumokat, mint amilyen a zászló vagy a himnusz. Az új szöveg nevében



már eltér ugyan az alkotmány szerződés-tervezettől, mégis megtartja annak alapvető vívmányait.

A Lisszaboni Szerződés nem ruházta fel újabb kizárólagos hatáskörökkel az Uniót. Azzal azonban, hogy erősíti a polgárok részvételét és védelmét, hogy új intézményi struktúrát alakít ki, valamint hogy a hatékonyság és átláthatóság fokozása érdekében módosítja a döntéshozási folyamatokat, megváltoztatja azt, ahogyan az Unió meglévő – és néhány újabb (megosztott) – hatáskörét gyakorolja. Ezzel megerősíti a parlamenti ellenőrzést és a demokratikus elszámoltathatóságot.

Az alkotmány szerződéssel ellentétben a Lisszaboni Szerződés nem tartalmaz olyan cikket, amely formálisan kimondaná az uniós jog nemzeti jogszabályokkal szembeni elsődlegességét, azonban a szerződéshez ilyen értelmű, a Tanács Jogi Szolgálatának véleményére hivatkozó nyilatkozatot csatoltak (17. sz. nyilatkozat), amely megerősíti az Európai Bíróságnak a témával kapcsolatos, állandó ítélkezési gyakorlatát.

A Lisszaboni Szerződés első ízben rendszerezi és tisztázza az Unió hatásköreit. A hatáskörök három típusát különbözteti meg: kizárólagos hatáskör, ahol kizárólag az Unió alkot jogi aktust, és a tagállamok csupán végrehajthatják az EU által elfogadott jogi aktusokat; megosztott hatáskör, ahol a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, amennyiben az Unió ezt nem tette meg; valamint támogató hatáskör, ahol az Unió intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy támogassa vagy kiegészítse a tagállamok politikáit. Az Unió egyes hatásköreit innentől kezdve a szerződés felülvizsgálata során lehet visszaadni a tagállamoknak.

A Lisszaboni Szerződés értelmében az EU teljes jogi személyiséggel rendelkezik. Eszerint az Unió a rendelkezésére álló hatáskörök keretein belül nemzetközi szerződéseket írhat alá, és csatlakozhat nemzetközi szervezethez. A tagállamok kizárólag olyan nemzetközi egyezményeket írhatnak alá, amelyek összhangban állnak az uniós joggal.

A szerződés első alkalommal rendelkezik hivatalos eljárásról az Európai Unióból alkotmányos követelményeikkel összhangban kiválni kívánó tagállamok számára. Ez az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke.

A Lisszaboni Szerződéssel lezárul a folyamat, amelynek során a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fennmaradó, a harmadik pillérhez tartozó aspektusai, vagyis a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés az első pillér alá kerülnek. A biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség többé nem kormányközi szakpolitikai terület, mivel az e téren elfogadott jogi aktusok a rendes jogalkotási eljárás (minősített többség és együttdöntés) körébe kerülnek, és – ezzel ellentétes rendelkezések hiányában – a közösségi módszer jogi eszközei (rendeletek, irányelvek, határozatok) kerülnek alkalmazásra.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Parlamentnek – a Tanácshoz, a tagállamok kormányaihoz vagy a Bizottsághoz hasonlóan – jogában áll módosítást javasolni a szerződésekhez. Rendes körülmények között egy ilyen módosítás konvent összehívását igényelné, amely a módosításokat ajánlások formájában egy kormányközi konferencia elé terjesztené (az Európai Tanács azonban a Parlament hozzájárulásával dönthet a konvent összehívásának mellőzéséről (az EUSZ 48. cikke (3) bekezdésének második albekezdése). Ezt követően kormányközi konferenciát



lehet összehívni, hogy közös megegyezéssel meghatározzák a szerződések módosításait. Lehetőség van azonban a szerződések felülvizsgálatára kormányközi konferencia összehívása nélkül, egyszerűsített felülvizsgálati eljárások révén is, amennyiben a javasolt módosítások az Unió belső politikáival és fellépéseivel kapcsolatosak (az EUSZ 48. cikkének (6) és (7) bekezdése). Ebben az esetben a módosításokat európai tanácsi határozat formájában fogadják el, és azt az egyes tagállamoknak ratifikációs szabályaikkal összhangban jóvá kell hagyniuk.

B. Megerősített demokrácia és az alapvető jogok hatékonyabb védelme

A Lisszaboni Szerződés kimondja a demokratikus egyenlőség, a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia három alapelvét. A részvételi demokrácia a polgári kezdeményezés ([4.1.5.](#)) egy új formájában jelenik meg.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája nem került be közvetlen módon a Lisszaboni Szerződésbe, de az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (1) bekezdése alapján a szerződésekével azonos kötelező jogi erővel bír ([4.1.2.](#)).

Az Unió emberi jogok európai egyezményéhez (EJEE) történő csatlakozásának folyamata az EJEE 14. sz. jegyzőkönyvének 2010. június 1-jei hatálybalépését követően indult meg. Ez a jegyzőkönyv ugyanis lehetővé teszi, hogy az EJEE-t az egyes államokon kívül nemzetközi szervezetek – például az Európai Unió – is aláírassák. A csatlakozáshoz továbbra is szükség van arra, hogy az EJEE valamennyi részes állama, valamint maga az Unió ratifikálja azt. Az Európa Tanács és az Unió képviselői között folyt tárgyalások eredményeképpen 2013 áprilisában született egy megállapodástervezet, melyről azonban az Európai Unió Bírósága [2/2013. sz. véleményében\[1\]](#) megállapította, hogy az EUSZ 6. cikkébe ütközik. További tárgyalásokra van szükség a csatlakozás megvalósulása érdekében.

C. Új intézményi rendszer

1. Az Európai Parlament

Az Európai Unióról szóló szerződés 14. cikkének (2) bekezdése értelmében a Parlament „az Unió polgárainak képviselőiből áll”, nem pedig „az államok népeinek képviselőiből”.

A Parlament jogalkotási hatásköre a korábbi együtdöntési eljárást felváltó, új „rendes jogalkotási eljárás” bevezetésével kiszélesedett. Ez az eljárás mára több mint 40 új szakpolitikai területre vonatkozik, 73-ra növelve azok teljes számát. A hozzájárulási eljárás a továbbiakban „egyetértési eljárás” néven szerepel, a konzultációs eljárás pedig változatlan marad. Az új költségvetési eljárás teljes egyenlőséget alakít ki a Parlament és a Tanács között az éves költségvetés elfogadása tekintetében. A többéves pénzügyi keretet az Európai Parlamentnek jóvá kell hagynia.

A Parlament innentől kezdve tagjainak többségével választja meg a Bizottság elnökét az Európai Tanács javaslata alapján, mely utóbbi minősített többséggel, az európai választások eredményét tekintetbe véve választja ki a jelöltet. A Bizottságot a Parlament továbbra is teljes testületként hagyja jóvá.

Az európai parlamenti képviselők számát 751-ben maximálták, és a polgárok képviselete csökkenő mértékben arányos. Az egyes tagállamokat megillető képviselői helyek felső küszöbértéke 96-ra csökkent, az alsó küszöbérték 6-ra emelkedett.



2018. február 7-én a Parlament megszavazta, hogy miután az Egyesült Királyság kilép az EU-ból 751-ről és 705-re csökkenjen a képviselői helyek száma, és újraosszák a felszabaduló egyes helyeket a kis mértékben alulreprezentált tagállamok között^[2] (1.3.3.).

Az Egyesült Királyság 2020. február 1-jén kilépett az EU-ból. Ettől az időponttól az Európai Parlament 705 képviselőből álló, új összetételét alkalmazzák. Az Egyesült Királyság kilépésével megüresedő 73 helyből 27-et a csökkenő arányosság elvének jobb érvényesülése céljából elosztották: a 27 helyet Franciaország (+5), Spanyolország (+5), Olaszország (+3), Hollandia (+3), Írország (+2), Svédország (+1), Ausztria (+1), Dánia (+1), Finnország (+1), Szlovákia (+1), Horvátország (+1), Észtország (+1), Lengyelország (+1) és Románia (+1) között osztották szét. Egyetlen tagállam sem veszített európai parlamenti helyet.

2. Az Európai Tanács

A Lisszaboni Szerződés formálisan olyan uniós intézményként ismeri el az Európai Tanácsot, melynek feladata, hogy megadja az Uniónak „a fejlődéséhez szükséges ösztönzést”, és meghatározza annak „általános politikai irányait és prioritásait”. A Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat. A korábbi hathónapos soros elnökséget hosszú távú elnökség váltja fel. Az Európai Tanács minősített többséggel 30 hónapos, megújítható időtartamra választja elnökét. E rendszer célja, hogy javítsa az Európai Tanács munkájának folyamatosságát és következetességét. Az elnök ezenkívül – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője (lásd lejjebb) hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét.

3. A Bizottság alelnöke / az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője (alelnök/főképviseelő)

Az alelnököt/főképviseelőt a Bizottság elnökének jóváhagyásával az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel. Ő felel az Unió közös kül- és biztonságpolitikájáért, és jogában áll javaslatokat előterjeszteni. A Külügyi Tanács elnöki teendőinek ellátása mellett az alelnök/főképviseelő a Bizottság alelnökeként is tevékenykedik. Munkáját a Tanács, a Bizottság és a nemzeti diplomáciai szolgálatok alkalmazottaiból álló Európai Külügyi Szolgálat segíti.

4. A Tanács

A Lisszaboni Szerződés megtartja a kettős többség (az állampolgárok és a tagállamok többsége) elvére épülő szavazást. A szavazásra vonatkozó korábbi szabályok azonban csupán 2014. novemberig voltak érvényben. 2014. november 1. óta új szabályok alkalmazandók.

A minősített többség akkor valósul meg, amikor egy javaslatot a Tanács tagjainak 55%-a (a 27 tagállamból gyakorlatilag 15) az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamok képviseletében támogat (az EUSZ 16. cikkének (4) bekezdése). Abban az esetben, ha a Tanács nem a Bizottság vagy az alelnök/főképviseelő javaslata alapján jár el, a tagállamok szükséges többsége 72%-ra emelkedik (az Európai Unió működéséről szóló szerződés 238. cikkének (2) bekezdése). A jogalkotás blokkolásához legalább

[2]Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az Európai Parlament összetételéről (HL C 463., 2018.12.21., 83. o.).



négy tagállamnak kell a javaslat ellenében szavaznia. A „ioanninai kompromisszumból” kiinduló új rendszer lehetővé teszi, hogy a népesség vagy a tagállamok számának – a blokkoló kisebbség létrejöttéhez szükséges – 55%-a (2017. április 1-jéig 75%-a) indítványozhassa, hogy egy adott javaslat „ésszerű határidőn” belül ismételtlen kerüljön átgondolásra (7. sz. nyilatkozat).

A Tanács ülése a jogalkotási aktusok tervezetével kapcsolatos tanácskozás vagy szavazás esetén nyilvános. Ennek érdekében a Tanács valamennyi ülése két részre tagolódik: egy uniós jogalkotási aktusokra vonatkozó döntéshozatallal foglalkozó, valamint egy nem jogalkotási tevékenységgel foglalkozó részre. A Tanács Elnöksége továbbra is hathónapos soros elnökségi rendszerben működik, de a munka folyamatosságának javítása érdekében három tagállam csoportosan elnököl 18 hónapig. Kivétel ez alól a Külügyek Tanácsa, ahol folyamatosan az alelnök/főképviselő elnököl.

5. A Bizottság

Mivel a Bizottság elnöke jelenleg az európai választások eredményeinek figyelembevételével kerül megválasztásra, a tisztség politikai legitimitása erősödött. Az elnök felel a testület belső szervezetéért (például a biztosok kinevezéséért, a tárcák kiosztásáért, valamint a különleges körülmények közötti lemondási kérelmekért).

6. Az Európai Unió Bírósága

A Bíróság joghatósága a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) kivételével az Unió minden tevékenységére kiterjed. A Bírósághoz való hozzáférés könnyebbé vált magánszemélyek számára.

D. A politikák hatékonyabb és demokratikus kialakítása új szakpolitikákkal és új hatáskörökkel

Több úgynevezett „áthidaló záradék” teszi lehetővé, hogy az egyhangú döntéshozataltól minősített többségi szavazás, a konzultációs eljárásból pedig együttdöntés legyen (az EUSZ 31. cikkének (3) bekezdése, az EUMSZ 81., 153., 192., 312. és 333. cikke, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó áthidaló típusú eljárások) (1.2.4.). Jean-Claude Juncker, a Bizottság elnöke, az Unió helyzetéről szóló, 2017. évi beszédében bejelentette azokat a kezdeményezéseket, amelyek célja, hogy az áthidaló záradékot alkalmazva számos területen eltávolodjanak az egyhangúsági szabálytól. Ezt követően a Bizottság négy közleményt fogadott el, amelyek a KKBP (2018)^[3], [az adópolitika](#) (2019. január)^[4], [az energia- és éghajlat-politika](#) (2019. április)^[5] és a [szociálpolitika](#) (2019. április)^[6] területén az egyhangúság helyett a minősített többségi szavazás alkalmazásának fokozását javasolják. E közlemények célja, hogy a döntéshozatal

[3]A Bizottság 2018. szeptember 12-i közleménye: „Erősebb globális szereplő: az EU közös kül- és biztonságpolitikájában alkalmazott döntéshozatal hatékonyabbá tétele” (COM(2018) 0647).

[4]A Bizottság 2019. január 15-i közleménye: „Úton a hatékonyabb és demokratikusabb uniós adópolitikai döntéshozatal felé” (COM(2019) 0008).

[5]A Bizottság 2019. április 9-i közleménye: „Hatékonyabb és demokratikusabb uniós energia- és éghajlat-politikai döntéshozatal” (COM(2019) 0177).

[6]A Bizottság 2019. április 16-i közleménye: „Hatékonyabb jogalkotás a szociálpolitika területén: a minősített többségi szavazásra való áttérés területeinek meghatározása” (COM(2019) 0186).



gyorsabbá, rugalmasabbá és hatékonyabbá váljon azon a területen, ahol már létezik uniós hatáskör.

Az olyan területeken, ahol az Unió nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést alakíthat ki. Ennek alkalmazását az Európai Parlament jóváhagyását követően a Tanácsnak kell engedélyeznie. A közös kül- és biztonságpolitika területét érintő ügyekben egyhangú jóváhagyás szükséges.

A Lisszaboni Szerződés jelentős mértékben megerősíti a szubszidiaritás elvét azzal, hogy a nemzeti parlamenteket bevonja a döntéshozatali eljárásba ([1.2.2.](#)) ([1.3.5.](#)).

A környezetpolitika most már kiterjed az éghajlatváltozás elleni küzdelemre is. Az energiapolitika újabban a szolidaritásra, valamint az ellátás biztonságára és összekapcsolására hivatkozik. Emellett a továbbiakban a szellemi tulajdon-jogok, a sport, az úrkutatás, az idegenforgalom, a polgári védelem és az igazgatási együttműködés is az uniós jogalkotás hatáskörébe tartozik.

A közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) ([5.1.2.](#)) terén a Lisszaboni Szerződés kölcsönös védelmi záradékot tartalmaz, amely szerint egy megtámadott tagállamnak minden tagállam köteles segítséget nyújtani. A szolidaritási záradék kimondja, hogy az Unió és tagállamai minden rendelkezésre álló eszközzel segítséget nyújtanak abban az esetben, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa sújtja. „Állandó strukturált együttműködésben” vehet részt minden olyan tagállam, amely elkötelezi magát aziránt, hogy közreműködjön az európai hadászati felszereléssel kapcsolatos programokban, és hogy azonnal mozgósítható harci egységeket biztosítson. Az efféle együttműködést a Tanács tagjainak az alelnökkel/ főképviselővel folytatott konzultáció után minősített többséggel kell jóváhagynia.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlamentnek az Európai Konventben vállalt szerepéről és a korábbi kormányközi konferenciákon való részvételéről az [1.1.4.](#) sz. ismertetőben olvashat. A portugál elnökség alatt megrendezett és a Lisszaboni Szerződés aláírásához vezető 2007. évi kormányközi konferencia volt az első ilyen jellegű konferencia, amelyre a Parlament képviselőket küldött (összesen hármat).

A Lisszaboni Szerződés aláírását követően majdnem egy évtizeddel a Parlament elismerte, hogy egyes rendelkezéseit nem a legteljesebb mértékben aknázták ki. Erre válaszul, 2017. február 16-án [állásfoglalást fogadott el az Európai Unió működésének a Lisszaboni Szerződésben rejlő potenciál kihasználása révén történő javításáról](#)^[7], amely számos ajánlást fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogyan lehetne kiteljesíteni e potenciált annak érdekében, hogy az Unió hatékonyabban tudja kezelni a jelenlegi globális kihívásokat.

Ugyanezen a napon egyik másik [állásfoglalást is elfogadott az Európai Unió intézményi felépítésével kapcsolatos lehetséges fejleményekről és módosításokról](#)^[8], amely konkrét javaslatokat tesz a szerződés reformjára vonatkozóan.

Az EU az utóbbi időben több válsággal is szembesült, elsősorban a brexit, a jogállamiság, a többéves pénzügyi keret és a Covid19 kapcsán. E válságok kezelése ismét rávilágított a jelenlegi irányítási rendszer hiányosságaira, és a



hatékony döntéshozatal hiánya hozzájárult az európai projekt közvélemény általi támogatottságának csökkenéséhez. E kihívásokra válaszul az uniós intézmények úgy határoztak, hogy konferenciát hoznak létre Európa jövőjéről, amelynek célja az EU megújítása és az integráció újraindítása. Amint azt az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága hangsúlyozta, a konferencia olyan innovatív folyamat lehet, „amely konkrét intézményi és alkotmányos reformokra irányuló javaslatokat eredményezhet, amelyek célja, hogy az Európai Unió erősebbé, demokratikusabbá, hatékonyabbá, átláthatóbbá váljon, és fokozottan tudjon fellépni és a közérdeket szolgálni”^[9].

Eeva Pavy
11/2020

[9]Az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága, az Európa jövőjéről szóló konferenciáról szóló, 2019. december 10-i vélemény G. preambulumbekkezdése itt érhető el: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/194307/Adopted%20opinion%20CoFoE_10122019-original.pdf

