



LISABONOS SUTARTIS

Šioje faktų suvestinėje apžvelgiamos bendrosios Lisabonos sutarties aplinkybės ir esminės nuostatos. Tikslas – pateikti istorines šio naujausio pagrindinio ES dokumento, išsirutuliojusio iš ankstesnių sutarčių, atsiradimo aplinkybes. Konkrečios nuostatos (su nuorodomis į straipsnius) ir jų poveikis įvairių kryptių Europos Sąjungos politikai išsamiau aptariami faktų suvestinėse dėl konkrečių politikos sričių ir klausimų.

TEISINIS PAGRINDAS

Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį (OL C 306, 2007 12 17), įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1 d.

ISTORINĖS APLINKYBĖS

Lisabonos sutartis atsirado kaip konstitucinis projektas 2001 m. pabaigoje (Europos Vadovų Tarybos deklaracija dėl Europos Sąjungos ateities arba Lakeno deklaracija), jį 2002 m. ir 2003 m. pratęsė Europos konventas, parengęs Sutartį dėl Konstitucijos Europai (Konstitucinė sutartis) (1.1.4). Lisabonos sutarties rengimo procesas pradėtas po dviejų 2005 m. gegužės ir birželio mėn. vykusių referendumų dėl Sutarties dėl Konstitucijos Europai nesėkmės, į kurią reaguodama Europos Vadovų Taryba nusprendė, jog reikalingas dvejų metų vadinamasis apmąstymo laikotarpis. Galiausiai 2007 m. birželio 21–23 d. Europos Vadovų Taryba, vadovaudamasi 2007 m. kovo mėn. Berlyno deklaracija, patvirtino išsamius vėlesnės Tarpvyriausybinės konferencijos, vyksiančios pirmininkaujant Portugalijai, įgaliojimus. Tarpvyriausybinė konferencija savo darbą baigė 2007 m. spalio mėn. Sutartis buvo pasirašyta 2007 m. gruodžio 13 d. Lisabonoje vykusiam Europos Vadovų Tarybos susitikime ir ratifikuota visų valstybių narių.

TURINYS

A. Tikslai ir teisiniai principai

Europos bendrijos steigimo sutarties pavadinimas pakeičiamas į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, o sąvoka „Bendrija“ visame dokumente pakeičiama sąvoka „Sąjunga“. Sąjunga užima Bendrijos vietą ir yra jos teisių perėmėja. Lisabonos sutartimi nėra sukuriama valstybinio pobūdžio Sąjungos simbolika, pavyzdžiui, vėliava ar himnas. Nors naujasis dokumentas savo pavadinimu skiriasi nuo konstitucinės sutarties, jame išsaugota dauguma esminių laimėjimų.



Lisabonos sutartimi Sąjungai nesuteikiama jokių papildomų išimtinių galių. Tačiau ja pakeičiamas Sąjungos naudojimosi savo turimomis galiomis ir kai kuriomis naujomis (bendromis) galiomis būdas, užtikrinant aktyvesnį piliečių dalyvavimą ir geresnę apsaugą, sukuriant naują institucinę struktūrą ir pakeičiant sprendimų priėmimo procesą, kad būtų garantuotas didesnis veiksmingumas ir skaidrumas. Taip užtikrinama aukštesnio lygio parlamentinė priežiūra ir demokratinė atskaitomybė.

Lisabonos sutartyje, kitaip nei Konstitucinėje sutartyje, nėra nė vieno straipsnio, oficialiai įtvirtinančio Europos Sąjungos teisės viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu, tačiau šiuo tikslu prie Sutarties pridėta deklaracija (Deklaracija Nr. 17), kurioje minima Tarybos teisės tarnybos nuomonė, grindžiama nusistovėjusia Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika šiuo klausimu.

Lisabonos sutartimi pirmą kartą paaiškinamos Sąjungos galios. Skiriama trejopa kompetencija: išimtinė kompetencija, kai tik Sąjunga gali priimti teisės aktus, o valstybės narės juos tik įgyvendina, pasidalijamoji kompetencija, kai valstybės narės gali priimti teisės aktus ir teisiškai privalomas priemonės, jei Sąjunga to nepadarė, ir remiamoji kompetencija, kai ES priima aktus, skirtus valstybių narių politikai remti ar papildyti. Sąjungos kompetencija dabar gali būti sugrąžinta valstybėms narėms atliekant Sutarties peržiūrą.

Remiantis Lisabonos sutartimi, ES tampa visateisiu juridiniu asmeniu. Taigi, Sąjunga gali pasirašyti tarptautines sutartis jai priklausančios kompetencijos srityse, taip pat įstoti į tarptautines organizacijas. Valstybės narės gali pasirašyti tik tas tarptautines sutartis, kurios neprieštarauja ES teisei.

Sutartyje (būtent ES sutarties 50 straipsnyje) pirmą kartą numatyta oficiali procedūra, kurios turi laikytis valstybės narės, norinčios pagal savo konstitucines nuostatas išstoti iš Europos Sąjungos.

Lisabonos sutartimi užbaigiamas paskutinių laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės trečiojo ramsčio (policijos ir teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose) aspektų perkėlimas į pirmąjį ramstį. Nustoja egzistuoti buvusi tarpvyriausybines politikos sritis, nes dabar šios srities aktai priimami pagal įprastą teisėkūros procedūrą (kvalifikuota balsų dauguma ir bendru sprendimu) ir taikomos Bendrijos teisinės priemonės (reglamentai, direktyvos ir sprendimai), jei nenustatyta kitaip.

Nuo tada, kai įsigaliojo Lisabonos sutartis, Europos Parlamentas gali teikti Sutarčių pakeitimo pasiūlymus, kaip jau galėjo daryti Taryba, valstybių narių vyriausybės ar Komisija. Paprastai, norint padaryti tokius pakeitimus, reikia sušaukti konventą, kuris pateiktų rekomendacijas dėl pakeitimų tarpvyriausybinei konferencijai (tačiau Europos Vadovų Taryba, gavusi Parlamento pritarimą, gali nuspręsti konvento nešaukti (ES sutarties 48 straipsnio 3 dalies antra pastraipa)). Tokiu atveju gali būti sušaukta tarpvyriausybine konferencija siekiant bendru sutarimu nustatyti Sutarčių pakeitimus. Tačiau taip pat įmanoma atlikti Sutarčių peržiūrą nesušaukus tarpvyriausybines konferencijas, o laikantis supaprastintų peržiūros procedūrų, kai pasiūlymai susiję su Sąjungos vidaus politika ir veiksmais (ES sutarties 48 straipsnio 6 ir 7 dalys). Peržiūrėtos nuostatos tuomet būtų priimtos Europos Vadovų Tarybos sprendimu, tačiau šias nuostatas reikėtų ratifikuoti pagal nacionalines ratifikavimo taisykles.



B. Stipresnė demokratija ir geresnė pagrindinių teisių apsauga

Lisabonos sutartyje įtvirtinti trys pagrindiniai principai: demokratinė lygybė, atstovaujamoji demokratija ir dalyvaujamoji demokratija. Dalyvaujamoji demokratija įgauna naują – piliečių iniciatyvos – formą (4.1.5).

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija nėra tiesiogiai įtraukta į Lisabonos sutartį, bet ji įgauna teisiškai privalomą pobūdį pagal ES sutarties 6 straipsnio 1 dalį, kuri suteikia Chartijai tokią pačią teisinę vertę, kokią turi Sutartys (4.1.2).

2010 m. birželio 1 d. įsigaliojus Europos žmogaus teisių konvencijos (EŽTK) 14 protokolui, pradėtas Europos Sąjungos prisijungimo prie šios konvencijos procesas. Pagal šį protokolą prie minėtosios konvencijos leidžiama prisijungti ne tik valstybėms, bet ir tarptautinėms organizacijoms, t. y. Europos Sąjungai. Prisijungimo aktą turi ratifikuoti visos EŽTK šalys ir pati ES. Europos Tarybos ir ES atstovų derybų rezultatas – 2013 m. balandžio mėn. baigtas rengti susitarimo projektas, kurį Europos Sąjungos Teisingumo Teismas savo nuomonėje 2/2013 įvertino kaip nesuderinamą su ES sutarties 6 straipsniu. Kad ES prisijungtų prie konvencijos, reikės tolesnių derybų.

C. Nauja institucinė sandara

1. Europos Parlamentas

Pagal ES sutarties 14 straipsnio 2 dalį Europos Parlamentą (EP) dabar sudaro „Sąjungos piliečių atstovai“, o ne „valstybių tautų atstovai“.

EP teisėkūros galios buvo išplėtos įvedus naują įprastą teisėkūros procedūrą, kuri pakeitė buvusią bendro sprendimo procedūrą. Ši procedūra dabar taikoma daugiau kaip 40 naujų politikos sričių, taigi, bendras jų skaičius išaugo iki 73. Sutikimo procedūra tapo pritarimo procedūra, o konsultavimosi procedūra liko nepakitusi. Naujoji biudžeto procedūra įtvirtina visišką Parlamento ir Tarybos lygiateisiškumą tvirtinant metinį biudžetą. Daugiametei finansinei programai turi pritarti Parlamentas.

EP renka Komisijos pirmininką narių balsų dauguma Europos Vadovų Tarybos teikimu. Ji turi parinkti kandidatą kvalifikuota balsų dauguma, atsižvelgdama į Europos Parlamento rinkimų rezultatus. EP ir toliau tvirtina Komisiją kaip kolegialų organą.

Nustatytas maksimalus Europos Parlamento narių skaičius – 751 ir piliečiams atstovaujama pagal proporcingo narių skaičiaus mažinimo principą. Didžiausias vienai valstybei narei atstovaujančių narių skaičius sumažintas iki 96, o mažiausias – padidintas iki 6. 2018 m. vasario 7 d. Parlamentas balsavo už tai, kad po Jungtinės Karalystės išstojimo iš ES nuo 751 iki 705 būtų sumažintas vietų skaičius, o kai kurios vietos būtų padalytos toms valstybėms narėms, kurioms šiek tiek nepakankamai atstovaujama^[1] (žr. 1.3.3).

Jungtinė Karalystė iš ES išstojė 2020 m. vasario 1 d. Nuo tos dienos taikoma nauja tvarka dėl Parlamento, kuriame dabar yra 705 nariai, sudėties. Iš 73 vietų, kurios atsilaisvino Jungtinei Karalystei išstojus iš ES, 27 vietos perskirstytos siekiant geriau atspindėti proporcingo narių skaičiaus mažinimo principą: 27 vietos perskirstytos Prancūzijai (+5), Ispanijai (+5), Italijai (+3), Nyderlandams (+3), Airijai (+2), Švedijai

[1]2018 m. vasario 7 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos Parlamento sudėties (OL C 463, 2018 12 21, p. 83).



(+1), Austrijai (+1), Danijai (+1), Suomijai (+1), Slovakijai (+1), Kroatijai (+1), Estijai (+1), Lenkijai (+1) ir Rumunijai (+1). Nė viena valstybė narė neprarado nė vienos vietos.

2. Europos Vadovų Taryba

Lisabonos sutartyje Europos Vadovų Taryba oficialiai pripažįstama ES institucija, kuri „deramai skatina Sąjungos vystymąsi“ ir nustato jos „bendrasias politikos gaires ir prioritetus“. Europos Vadovų Taryba nevykdo teisėkūros funkcijų. Ilgalais pirmininkavimas keičia ankstesnę rotacijos kas 6 mėnesius sistemą. Pirmininkas renkamas kvalifikuota Europos Vadovų Tarybos balsų dauguma 30 mėnesių laikotarpiui ir gali būti perrenkamas. Ši sistema turėtų padėti gerinti Europos Vadovų Tarybos darbų tęstinumą ir nuoseklumą. Pirmininkas taip pat atstovauja Europos Sąjungai užsienyje, tai neturi poveikio Europos Sąjungos vyriausiojo įgaliojimo bendrai užsienio ir saugumo politikai įgaliojimams (žr. toliau).

3. Komisijos pirmininko pavaduotojas ir Sąjungos vyriausiasis įgaliojimo užsienio reikalams ir saugumo politikai

Komisijos pirmininko pavaduotojas ir Sąjungos vyriausiasis įgaliojimo užsienio reikalams ir saugumo politikai skiriamas kvalifikuota Europos Vadovų Tarybos balsų dauguma gavus Komisijos pirmininko sutikimą. Jis yra atsakingas už bendrą ES užsienio ir saugumo politiką ir turi teisę teikti pasiūlymus. Komisijos pirmininko pavaduotojas ir Sąjungos vyriausiasis įgaliojimo užsienio reikalams ir saugumo politikai, kuris pirmininkauja Užsienio reikalų tarybai, taip pat yra Komisijos pirmininko pavaduotojas. Jam padeda Europos išorės veiksnių tarnyba, sudaryta iš Tarybos, Komisijos ir valstybių narių diplomatinių tarnybų darbuotojų.

4. Taryba

Lisabonos sutartyje išlieka dvigubos daugumos principas (piliečiai ir valstybės narės). Tačiau ankstesnė tvarka buvo taikoma iki 2014 m. lapkričio mėn., nuo 2014 m. lapkričio 1 d. taikomos naujos taisyklės.

Kvalifikuota balsų dauguma pasiekama, kai pasiūlymui pritaria 55 proc. Tarybos narių (iš esmės – 15 valstybių iš 27), atstovaujančių ne mažiau kaip 65 proc. gyventojų (ES sutarties 16 straipsnio 4 dalis). Kai Taryba sprendžia nesiremdama Komisijos ar Komisijos pirmininko pavaduotojo ir vyriausiojo įgaliojimo pasiūlymu, reikiama valstybių narių dauguma padidėja iki 72 proc. (SESV 238 straipsnio 2 dalis). Kad teisės akto priėmimas būtų užblokuotas, prieš pasiūlymą turi balsuoti bent keturios valstybės narės. Naujasis mechanizmas, kurio atsiradimą paskatino vadinamasis Janinos kompromisas, leis 55 proc. (iki 2017 m. balandžio 1 d. – 75 proc.) valstybių narių skaičiaus, reikalingo sudaryti blokuojančią mažumą, prašyti, kad pasiūlymas būtų persvarstytas per „tinkamą laikotarpį“ (Deklaracija Nr. 7).

Svarstydama teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus arba balsuodama dėl jų Taryba posėdžiauja viešai. Todėl kiekvienas Tarybos susitikimas yra padalijamas į dvi dalis, kuriose atitinkamai svarstomi Sąjungos teisėkūros procedūra priimami aktai ir klausimai, nesusiję su teisėkūra. Tarybai ir toliau pirmininkaujama šešių mėnesių rotacijos principu, tačiau taip pat numatytas 18 mėnesių trunkantis trijų valstybių narių bendras pirmininkavimas, kuris turėtų pagerinti darbų tęstinumą. Išimties tvarka



Užsienio reikalų tarybai nuolat pirmininkauja Komisijos pirmininko pavaduotojas ir vyriausiasis įgaliotinis.

5. Komisija

Kadangi Komisijos pirmininkas dabar yra pasirenkamas ir išrenkamas atsižvelgiant į Europos Parlamento rinkimų rezultatus, sustiprėjo šio posto politinis teisėtumas. Pirmininkas yra atsakingas už šio kolegialaus organo vidaus organizaciją (Komisijos narių skyrimą, pasiskirstymą atsakomybės sritimis, reikalavimus atsistatydinti ypatingomis aplinkybėmis).

6. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

Nuo šiol visos Europos Sąjungos veiklos sritys, išskyrus bendrą užsienio ir saugumo politiką, priklauso Teismo jurisdikcijai. Teismas tampa prieinamesnis piliečiams.

D. Veiksmingesnis ir demokratiškesnis politikos formavimas, nustatant naujas politikos kryptis ir kompetenciją

Keletas vadinamųjų nuostatų dėl pereigos leidžia pereiti nuo vienbalsiškumo priimant sprendimus prie kvalifikuotos daugumos balsavimo, taip pat nuo konsultavimosi prie bendro sprendimo procedūros (ES sutarties 31 straipsnio 3 dalis, SESV 81, 153, 192, 312 ir 333 straipsniai, taip pat kai kurios pereigos pobūdžio procedūros, susijusios su teisiniu bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose) (1.2.4). 2017 m. pranešime apie Sąjungos padėtį Komisijos Pirmininkas J.-C. Junckeris paskelbė apie iniciatyvas tam tikrose srityse atsisakyti vienbalsiškumo taisyklės ir taikyti nuostatas dėl pereigos. Reaguodama Komisija priėmė du pasiūlymus; viename iš jų – 2018 m. rugsėjo mėn. pasiūlyme – Komisija pasiūlė vieningą balsavimą pakeisti kvalifikuota balsų dauguma pasirinktose bendros užsienio ir saugumo politikos srityse^[2], o vėliau, 2019 m. sausio mėn., pasiūlė panašius pokyčius pasirinktais mokesčių politikos klausimais^[3].

Tose srityse, kuriose Sąjunga neturi išimtinės kompetencijos, ne mažiau kaip devynios valstybės narės gali tvirčiau bendradarbiauti. Leidimą pradėti tokią procedūrą privalo duoti Taryba, prieš tai gavusi Europos Parlamento pritarimą. BUSP klausimais privalomas vieningas balsavimas.

Lisabonos sutartimi gerokai sustiprintas subsidiarumo principas, įtraukiant į ES sprendimų priėmimo procesą nacionalinius parlamentus (1.2.2) (1.3.5).

Aplinkos politikoje buvo nustatytos kelios naujos ir išplėtos esamos politikos sritys. Dabar į aplinkos politiką įtraukta kova su klimato kaita, o energetikos politikoje daugiau dėmesio skiriama solidarumui ir tiekimo saugumui bei tinklų sujungimui. Be to, ES sprendimus dabar gali priimti ir dėl intelektinės nuosavybės teisių, sporto, kosmoso, turizmo, civilinės saugos ir administracinio bendradarbiavimo.

Bendros saugumo ir gynybos politikos (BSGP) srityje (5.1.2) Lisabonos sutartimi įtvirtinta savitarpio gynybos sąlyga, įpareigojanti visas valstybes nares padėti užpultai valstybei narei. Solidarumo sąlygoje numatyta, kad Europos Sąjunga ir visos jos

[2]2018 m. rugsėjo 12 d. Komisijos komunikatas Europos Vadovų Tarybai, Europos Parlamentui ir Tarybai „Galingesnė pasaulinė veikėja: veiksmingesnis sprendimų priėmimas bendros ES užsienio ir saugumo politikos srityje“ (COM(2018)0647).

[3]2019 m. sausio 15 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai ir Tarybai „Siekiant veiksmingesnio ir demokratiškesnio ES mokesčių politikos sprendimų priėmimo“ (COM(2019)0008).



valstybės narės privalo visomis įmanomomis priemonėmis teikti paramą valstybei narei, kuri patyrė žmogaus sukeltą ar gaivalinę nelaimę arba teroro aktą. Nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas atviras visoms valstybėms narėms, kurios pačios nusprendžia dalyvauti Europos karinės įrangos programose ir siųsti kovinius dalinius, galinčius veikti nedelsiant. Tokiam bendradarbiavimui turi būti pritarta kvalifikuota Tarybos narių balsų dauguma po konsultacijų su Komisijos pirmininko pavaduotoju ir vyriausiuoju įgaliotiniu.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Apie Parlamento indėlį į Europos konventą ir jo dalyvavimą ankstesnėse tarpvyriausybiniuose konferencijose informuojama šiame dokumente [1.1.4](#) 2007 m. tarpvyriausybiniame konferencija, kuri buvo surengta pirmininkaujant Portugalijai ir po kurios pasirašyta Lisabonos sutartis, buvo ta konferencija, į kurią Parlamentas pirmą kartą delegavo tris atstovus.

Praėjus beveik dešimtmečiui po Lisabonos sutarties pasirašymo Parlamentas pripažino, kad kai kurios jo nuostatos nebuvo išnaudotos. Reaguodamas į tai, 2017 m. vasario 16 d. jis priėmė [rezoliuciją dėl Europos Sąjungos veikimo gerinimo remiantis Lisabonos sutarties teikiamomis galimybėmis](#)^[4], kurioje pateikiamos kelios rekomendacijos, kaip išnaudoti šį potencialą, kad būtų sustiprinti Sąjungos pajėgumai spręsti dabartines pasaulines problemas.

Tą pačią dieną Parlamentas priėmė ir [rezoliuciją dėl galimų dabartinės Europos Sąjungos institucinės sąrangos pakeitimų ir korekcijų](#)^[5], kurioje pateikiami konkretūs pasiūlymai dėl Sutarties reformų.

Ina Sokolska / Eeva Pavy
02/2020

[4]2017 m. vasario 16 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos Sąjungos veikimo gerinimo remiantis Lisabonos sutarties teikiamomis galimybėmis ([2014/2249\(INI\)](#)) (OL C 252, 2018 7 18, p. 215).

[5]2017 m. vasario 16 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl galimų dabartinės Europos Sąjungos institucinės sąrangos pakeitimų ir korekcijų ([2014/2248\(INI\)](#)) (OL C 252, 2018 7 18, p. 201).

