



LIZBONSKA POGODBA

V tem informativnem pregledu so predstavljeni razvoj in bistvene določbe Lizbonske pogodbe. Cilj je podati zgodovinske okoliščine, v katerih se je oblikovalo to najnovejše temeljno besedilo EU na podlagi tistih, ki so nastala pred njim. Posamezne določbe (s sklicevanjem na člene) in njihov učinek na politike Evropske unije so podrobneje pojasnjene v poglavjih, ki obravnavajo posamezne politike in vprašanja.

PRAVNA PODLAGA

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji (PEU) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) (UL C 306, 17.12.2007) ter je začela veljati 1. decembra 2009.

ZGODOVINA

Začetki Lizbonske pogodbe segajo v konec leta 2001, ko se je oblikoval projekt ustave (deklaracija Evropskega sveta o prihodnosti Evropske unije ali Laekenska deklaracija). Leta 2002 in 2003 mu je sledila Evropska konvencija, ki je pripravila Pogodbo o ustavi za Evropo (ustavna pogodba) ([1.1.4.](#)). Postopek, ki je privedel do Lizbonske pogodbe, je bil posledica dveh neuspešnih referendumov o ustavni pogodbi v maju in juniju 2005, zaradi česar se je Evropski svet odločil za dveletno obdobje za razmislek. Na podlagi berlinske deklaracije iz marca 2007 je Evropski svet na zasedanju od 21. do 23. junija 2007 končno sprejel podroben mandat za naslednjo medvladno konferenco pod portugalskim predsedstvom. Ta je v oktobru 2007 zaključila svoje delo. Na srečanju Evropskega sveta 13. decembra 2007 v Lizboni je bila podpisana pogodba, ki so jo nato ratificirale vse države članice.

VSEBINA

A. Cilji in pravna načela

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti se je preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU), v vsem besedilu pa je bil izraz Skupnost nadomeščen z izrazom Unija. Unija tako prevzema vlogo Skupnosti in je njena pravna naslednica. Lizbonska pogodba ni uvedla državnih simbolov Unije, kot sta zastava in himna. Čeprav novo besedilo ne nosi več imena ustava, ohranja večino njenih pomembnejših dosežkov.



Z Lizbonsko pogodbo se na Unijo niso prenesle dodatne izključne pristojnosti, spremenil pa se je način izvajanja njenih dotedanjih pristojnosti in nekaterih novih (deljenih) pristojnosti. Z okrepljeno udeležbo in varstvom državljanov, novo institucionalno ureditvijo ter spremenjenimi postopki odločanja naj bi dosegli večjo učinkovitost in preglednost ter tako zagotovili višjo raven parlamentarnega nadzora in demokratične odgovornosti.

Lizbonska pogodba v nasprotju z ustavno ne vsebuje členov, ki bi formalno določali prevlado prava Unije nad nacionalno zakonodajo, vendar je bila pogodbi v ta namen priložena izjava (št. 17) z mnenjem pravne službe Sveta, ki poudarja ustaljeno sodno prakso Sodišča EU v zvezi s tem.

Z Lizbonsko pogodbo so bile prvič pojasnjene pristojnosti Unije. Gre za tri vrste pristojnosti: izključna pristojnost, ko lahko samo Unija izdaja zakonske akte, države članice pa le izvršujejo zakonodajo EU; deljena pristojnost, ko lahko države članice izdajajo zakonske akte in sprejemajo pravno zavezujoče ukrepe, če Unija ne izvaja svoje pristojnosti; podporna pristojnost, ko EU sprejema ukrepe v podporo oziroma dopolnitev politik držav članic. Med revizijo pogodbe se pristojnosti Unije lahko vrnejo državam članicam.

Lizbonska pogodba Uniji daje status pravne osebe, na podlagi katerega lahko podpisuje mednarodne pogodbe na področjih, za katera je pristojna, in se pridružuje mednarodnim organizacijam. Države članice pa lahko podpisujejo le tiste mednarodne dogovore, ki so v skladu s pravom EU.

Pogodba, in sicer v členu 50 PEU, prvič določa uradni postopek, ki ga uporabijo države, če želijo v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami zapustiti Evropsko unijo.

Lizbonska pogodba vključuje še preostale vidike tretjega stebra, ki zadevajo območje svobode, varnosti in pravice, tj. policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, v prvi steber. Nekdanja medvladna struktura je opuščena, saj se o aktih, sprejetih na tem področju, odslej odloča po rednem zakonodajnem postopku (kvalificirana večina in soodločanje), če ni določeno drugače, pa se uporabljajo pravni instrumenti Unije (uredbe, direktive in sklepi).

Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe lahko tudi Evropski parlament predlaga spremembe temeljnih pogodb, kot je to že veljalo za Svet, vlade držav članic ali Komisijo. Za takšno spremembo je običajno treba sklicati konvencijo, ki predloge sprememb priporoči medvladni konferenci (vendar lahko Evropski svet po odobritvi Evropskega parlamenta odloči, da konvencije ne skliče (člen 48(3) PEU, drugi odstavek)). Konvencija se nato lahko skliče, da bi se soglasno sporazumeli o spremembah temeljnih pogodb. Spreminjanje temeljnih pogodb pa je mogoče tudi brez medvladne konference, in sicer s poenostavljenimi postopki, kadar predlagane spremembe zadevajo notranje politike in ukrepe Unije (člen 48(6) in 48(7) PEU). Sprememba je v tem primeru sprejeta kot sklep Evropskega sveta, vendar zanjo veljajo nacionalna pravila za ratifikacijo.



B. Okrepljena demokracija in boljše varstvo temeljnih pravic

Lizbonska pogodba določa tri temeljna načela, in sicer demokratično enakost, predstavniško demokracijo in participativno demokracijo. Slednje se udejanja z novo državljansko pobudo (4.1.5.).

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah ni neposredno vključena v Lizbonsko pogodbo, vendar s členom 6(1) Pogodbe o Evropski uniji pridobi enako pravno zavezujočo naravo in pravno veljavnost, kot jo imata temeljni pogodbi (4.1.2.).

Postopek za pristop EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic se je začel 1. junija 2010, ko je začel veljati 14. protokol te konvencije. V skladu z njim podpisnice konvencije niso le države, temveč tudi mednarodne organizacije, kot je Evropska unija. Kljub temu morajo pristop ratificirati vse države, ki so pogodbenice konvencije, pa tudi EU. Pogajanja med Svetom Evrope in predstavniki EU so omogočila dokončno pripravo osnutka sporazuma aprila 2013, ki pa ga je Sodišče Evropske unije v mnenju št. 2/2013 označilo kot nezdržljivega s členom 6 PEU. Pred pristopom bodo potrebna dodatna pogajanja.

C. Nova institucionalna ureditev

1. Evropski parlament

V skladu s členom 14(2) PEU je Evropski parlament sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije, in nič več iz predstavnikov narodov držav.

Njegove zakonodajne pristojnosti so se povečale z novim rednim zakonodajnim postopkom, ki je nadomestil nekdanji postopek soodločanja. Sedaj se uporablja za več kot 40 novih področij politike, s čimer se je njihovo skupno število povečalo na 73. Postopek privolitve se je preimenoval v postopek odobritve, postopek posvetovanja pa ostaja nespremenjen. Novi proračunski postopek uvaja popolno enakopravnost Parlamenta in Sveta pri sprejemanju letnega proračuna. Parlament mora potrditi tudi večletni finančni okvir.

Evropski parlament zdaj izvoli predsednika Komisije z večino glasov poslancev, ki glasujejo o predlogu Evropskega sveta, ta pa mora kandidata izbrati s kvalificirano večino, upoštevajoč rezultate evropskih volitev. Evropski parlament še vedno odobri tudi Komisijo kot celoto.

Največje število poslancev Evropskega parlamenta je 751, pri čemer je zastopanost proporcionalno upadajoča. Največje število sedežev na državo članico se je znižalo na 96, najmanjše število pa povečalo na 6. Parlament 7. februarja 2018 glasoval za zmanjšanje števila sedežev s 751 na 705 po izstopu Združenega kraljestva iz EU in za ponovno razdelitev nekaterih sedežev, ki se bodo sprostili, med države EU, ki so premalo zastopane^[1] (1.3.3.).

Združeno kraljestvo je iz Unije je izstopilo 1. februarja 2020. Od tega datuma se uporablja nova sestava 705 poslancev. Od 73 mest, ki so bila izpraznjena zaradi izstopa Združenega kraljestva, je bilo 27 sedežev prerazporejenih, da bi boljše upoštevali načelo padajoče sorazmernosti: 27 sedežev je bilo prerazporejenih Franciji (+ 5),

[1]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. februarja 2018 o sestavi Evropskega parlamenta (UL C 463, 21.12.2018, str. 83).



Španiji (+ 5), Italiji (+ 3), Nizozemski (+ 3), Irski (+ 2), Švedski (+ 1), Avstriji (+ 1), Danski (+ 1), Finski (+ 1), Slovaški (+ 1), Hrvaški (+ 1), Estoniji (+ 1), Poljski (+ 1) in Romuniji (+ 1). Nobena država članica ni izgubila sedeža.

2. Evropski svet

Lizbonska pogodba formalno priznava Evropski svet kot institucijo EU: njegova vloga je, da daje Uniji potrebne spodbude za razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje, ne opravlja pa zakonodajne naloge. Sistem šestmesečnega predsedovanja po načelu rotacije je nadomestilo daljše predsedstvo. Predsednik se izvoli s kvalificirano večino Evropskega sveta, in sicer za mandat 30 mesecev, ki ga je mogoče podaljšati. Ta sistem naj bi omogočil večjo kontinuiteto in skladnost dela Evropskega sveta. Predsednik tudi zastopa Unijo navzven, ne da bi s tem posegal v naloge visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (glej spodaj).

3. Podpredsednik Komisije/visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko

Podpredsednika Komisije/visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko imenuje Evropski svet s kvalificirano večino in soglasjem predsednika Komisije, pristojen pa je za skupno zunanjo in varnostno politiko Unije in ima pravico vlagati predloge. Ob predsedovanju Svetu za zunanje zadeve je visoki predstavnik tudi podpredsednik Komisije. Pomaga mu služba za zunanje zadeve, ki združuje uslužbenke Sveta, Komisije in nacionalnih diplomatskih služb.

4. Svet

Lizbonska pogodba ohranja sistem dvojne večine (državljeni in države članice), vendar so do novembra 2014 veljala prejšnja pravila glasovanja, nova pravila pa veljajo od 1. novembra 2014.

Kvalificirana večina je dosežena, kadar predlog podpira najmanj 55 % članic Sveta (v praksi to pomeni 15 od 27 držav članic), ki predstavljajo najmanj 65 % prebivalstva (člen 16(4) PEU). Če Svet ne odloča na predlog Komisije ali podpredsednika/visokega predstavnika, se potrebna večina držav članic poviša na 72 % (člen 238(2) PDEU). Da se prepreči sprejetje zakonodaje, morajo proti predlogu glasovati najmanj štiri države. Novi sistem, ki ga je spodbudil kompromis iz Joanine, dopušča, da 55 % (do 1. aprila 2017 75 %) števila držav članic, ki predstavljajo manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, zahteva ponovno preučitev predloga v razumnem časovnem obdobju (izjava št. 7).

Svet zaseda javno, kadar odloča ali glasuje o osnutkih zakonodajnih aktov. V ta namen ima vsako zasedanje Sveta dva dela: prvi je namenjen posvetovanju o zakonodajnih aktih Unije, drugi pa nezakonodajnim dejavnostim. Predsedstvo Sveta se še naprej izmenjuje vsakih šest mesecev, vendar je vzpostavljeno osemnajstmesečno skupinsko predsedstvo treh držav članic, da bi zagotovili večjo kontinuiteto dela. Izjema je Svet za zunanje zadeve, ki mu stalno predseduje podpredsednik/visoki predstavnik.

5. Komisija

Ker je predsednik Komisije zdaj izbran in izvoljen na podlagi rezultatov evropskih volitev, se je njegova politična legitimnost povečala. Odgovoren je za notranjo



organizacijo kolegija (imenovanje komisarjev, razdelitev resorjev, zahteve za odstop v nekaterih okoliščinah).

6. Sodišče Evropske unije

V sodni pristojnosti Sodišča Evropske unije so vse dejavnosti Unije razen zunanje in skupne varnostne politike. Državljeni lažje dostopajo do Sodišča.

D. Učinkovitejše in bolj demokratično oblikovanje politik z novimi politikami in pristojnostmi

Več tako imenovanih premostitvenih klavzul omogoča prehod z odločanja s soglasjem na odločanje s kvalificirano večino in s postopka posvetovanja na postopek soodločanja (člen 31(3) PEU, člani 81, 153, 192, 312 in 333 PDEU ter nekateri premostitveni postopki, ki zadevajo pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah) (1.2.4.). Predsednik Komisije Jean-Claude Juncker je v svojem govoru o stanju Unije leta 2017 napovedal, da bo na številnih področjih prišlo do pobud za odmik od pravila o soglasju, in sicer z uporabo premostitvenih klavzul. Kot nadaljnji ukrep je Komisija sprejela dva predloga: prvi septembra 2018 za prehod s soglasja na glasovanje s kvalificirano večino na izbranih področjih skupne zunanje in varnostne politike^[2], ki mu je januarja 2019 sledil še en predlog za podoben premik pri izbranih vprašanjih davčne politike^[3].

Na področjih, kjer Unija nima izključne pristojnosti, lahko najmanj devet držav članic med seboj vzpostavi okrepljeno sodelovanje. Pooblastilo za to podeli Svet po odobritvi Parlamenta. Pri vprašanjih skupne in zunanje varnostne politike je potrebno soglasje.

Lizbonska pogodba je z vključitvijo nacionalnih parlamentov v proces odločanja občutno utrdila načelo subsidiarnosti (1.2.2.) (1.3.5.).

Uvedena so bila številna nova področja politik, druga pa so bila razširjena. Okoljska politika zdaj zajema tudi boj proti podnebnim spremembam, energetska politika pa solidarnost, zanesljivo oskrbo in medsebojno povezovanje omrežij. Poleg tega EU po novem lahko odloča o pravicah intelektualne lastnine, športu, vesolju, turizmu, civilni zaščiti in upravnem sodelovanju.

Na področju skupne varnostne in obrambne politike (SVOP) (5.1.2.) Lizbonska pogodba uvaja klavzulo o vzajemni obrambi, ki določa, da morajo vse države članice pomagati napadeni državi članici. Solidarnostna klavzula zagotavlja, da morajo državi članici, ki je žrtev nesreče, ki jo je povzročil človek, naravne nesreče ali terorističnega napada, Unija in vse njene članice ponuditi pomoč z vsemi razpoložljivimi sredstvi. Stalno strukturno sodelovanje je dostopno vsem državam članicam, ki se zavežejo udeležbi v evropskih programih na področju vojaške opreme in zagotavljanju bojnih enot, ki bodo na voljo za takojšnje ukrepanje. Tovrstno sodelovanje mora odobriti Svet s kvalificirano večino po posvetovanju s podpredsednikom/visokim predstavnikom.

[2]Sporočilo Komisije Evropskemu svetu, Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 12. septembra 2018 z naslovom Močnejši svetovni akter: učinkovitejše odločanje na področju skupne zunanje in varnostne politike EU (COM(2018)0647).

[3]Sporočilo Komisije Evropskemu svetu, Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 15. januarja 2019 z naslovom Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU (COM(2019)0008).



VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

V poglavju [1.1.4.](#) so informacije o prispevku Parlamenta k Evropski konvenciji in njegovem vplivu na prejšnjih medvladnih konferencah. Medvladna konferenca leta 2007, ki je potekala v času portugalskega predsedovanja in privedla k podpisu Lizbonske pogodbe, je bila prva medvladna konferenca, na katero je Parlament poslal tri predstavnike.

Skoraj desetletje po podpisu Lizbonske pogodbe je Parlament priznal, da nekatere njene določbe niso bile v celoti izkoriščene. V odgovor na to je 16. februarja 2017 sprejel [resolucijo o izboljšanju delovanja Evropske unije na podlagi možnosti, ki jih ponuja Lizbonska pogodba](#)^[4], z več priporočili o tem, kako izkoristiti ta potencial in Uniji omogočiti, da se bo bolje spopadala s trenutnimi svetovnimi izzivi.

Istega dne je sprejel tudi [resolucijo o morebitnem razvoju in prilagoditvi institucionalne ureditve Evropske unije](#)^[5] s konkretnimi predlogi za spremembo temeljnih pogodb.

Ina Sokolska / Eeva Pavy
02/2020

[4]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. februarja 2018 o boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe ([2014/2249\(INI\)](#)) (UL C 252, 18.7.2018, str. 215).

[5]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. februarja 2018 o morebitnem razvoju in prilagoditvi institucionalne ureditve Evropske unije ([2014/2248\(INI\)](#)) (UL C 252, 18.7.2018, str. 201).

