



LISABONSKÁ ZMLUVA

Tento prehľad obsahuje informácie o okolnostiach vzniku Lisabonskej zmluvy a jej najdôležitejších ustanoveniach. Cieľom je predstaviť historický kontext, v ktorom tento najnovší základný text EÚ vznikol z dokumentov, ktoré existovali pred ním. Osobitné ustanovenia (s odkazmi na články) a ich vplyv na politiky Európskej únie sú podrobne vysvetlené v jednotlivých informačných listoch, kde sú uvedené základné skutočnosti týkajúce sa príslušných politik a otázok.

PRÁVNY ZÁKLAD

Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ C 306, 17.12.2007), nadobudla účinnosť 1. decembra 2009.

HISTÓRIA

Na počiatku [Lisabonskej zmluvy](#) bol ústavný projekt z konca roka 2001 (Deklarácia Európskej rady o budúcnosti Európskej únie alebo Laekenská deklarácia), po ktorom v rokoch 2002 a 2003 nasledoval Európsky konvent, ktorý vypracoval návrh Zmluvy o Ústave pre Európu (Ústavnú zmluvu) ([1.1.4](#)). K procesu, ktorý viedol k Lisabonskej zmluve, došlo v dôsledku negatívneho výsledku dvoch referend o Ústavnej zmluve v máji a v júni 2005, na ktoré Európska rada reagovala rozhodnutím vyhlásiť dvojročné „obdobie úvah“. Na základe Berlínskej deklarácie z marca 2007 napokon Európska rada na svojom zasadnutí v dňoch 21. júna 2007 prijala podrobný mandát na následnú medzivládnu konferenciu (MVK) zorganizovanú počas portugalského predsedníctva. MVK ukončila svoju činnosť v októbri 2007. Zmluva bola podpísaná 13. decembra 2007 na zasadnutí Európskej rady v Lisabone a ratifikovali ju všetky členské štáty.

OBSAH

A. Ciele a právne zásady

Zmluva o založení Európskeho spoločenstva sa premenovala na Zmluvu o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) a pojem „Spoločenstvo“ sa v celom texte nahradil pojmom „Únia“. Únia preberá miesto Spoločenstva a je jeho právnou nástupkyňou. Lisabonskou zmluvou sa nevytvárajú žiadne symboly Únie, ktoré by boli obdobou štátnych symbolov, ako je vlajka alebo hymna. Aj keď sa nový text svojím názvom líši od návrhu Ústavnej zmluvy, je v ňom zachovaná väčšina podstatných prvkov.



Lisabonskou zmluvou sa na Úniu neprenášajú žiadne ďalšie výlučné právomoci. Posilnením účasti a ochrany občanov, vytvorením novej inštitucionálnej štruktúry a úpravou rozhodovacích procesov tak, aby sa dosiahla vyššia efektívnosť a transparentnosť a zároveň zaistil vyšší stupeň parlamentnej kontroly a demokratickej zodpovednosti, však zmluva mení spôsob, akým Únia vykonáva svoje existujúce právomoci, ako aj niektoré nové (spoločné) právomoci.

Lisabonská zmluva na rozdiel od Ústavnej zmluvy síce neobsahuje žiaden článok, ktorý by formálne potvrdzoval nadradenosť práva Únie nad vnútroštátnymi právnymi predpismi, ale k zmluve bolo v tomto zmysle priložené vyhlásenie (č. 17) odvolávajúce sa na názor právneho servisu Rady, ktorý pripomína ustálenú judikatúru Súdneho dvora v tejto oblasti.

Lisabonskou zmluvou sa prvýkrát objasňujú právomoci Únie. Rozlišuje tri typy právomocí: výlučnú právomoc, v rámci ktorej môže prijímať právne predpisy len Únia, pričom členské štáty ich iba vykonávajú; spoločnú právomoc, v rámci ktorej členské štáty môžu prijímať právne záväzné akty, ak tak neurobila Únia; a podpornú právomoc, v rámci ktorej EÚ prijíma opatrenia na podporu alebo doplnenie politik členských štátov. Počas revízie zmluvy sa právomoci Únie teraz môžu odovzdať späť členským štátom.

Lisabonskou zmluvou získava EÚ vlastnú právnu subjektivitu. Únia tak môže podpisovať medzinárodné zmluvy v oblastiach svojich právomocí a vstupovať do medzinárodných organizácií. Členské štáty môžu podpisovať iba medzinárodné dohody zlučiteľné s právom EÚ.

Zmluvou sa prvýkrát ustanovuje formálny postup, ktorým sa majú riadiť členské štáty, ktoré chcú vystúpiť z Európskej únie v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami, konkrétne článok 50 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ).

Lisabonskou zmluvou sa dokončuje začlenenie zostávajúcich aspektov tretieho piliera slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, t. j. policajná a justičná spolupráca v trestných veciach, do prvého piliera. Pôvodná medzivládna štruktúra sa ruší, pretože právne akty prijaté v tejto oblasti sa teraz prijímajú riadnym legislatívnym postupom (kvalifikovanou väčšinou a spolurozhodovaním) použitím právnych nástrojov metódy Spoločenstva (nariadenia, smernice a rozhodnutia), pokiaľ nie je stanovené inak.

S nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy Parlament získal právomoc predkladať k zmluvám pozmeňujúce návrhy, ktorú už mala Rada, vlády členských štátov či Komisia. Za bežných okolností by si takáto zmena vyžadovala zvolanie konventu, ktorý by pozmeňujúce návrhy odporúčal MVK (Európska rada by však na základe súhlasu Parlamentu mohla rozhodnúť, že konvent nezvolá (článok 48 ods. 3 druhý pododsek Zmluvy o EÚ)). MVK by potom mohla byť zvolaná, aby na základe spoločného súhlasu rozhodla o zmenách zmlúv. Revidovať zmluvy je však možné aj bez zvolania MVK, a to prostredníctvom zjednodušených revízných postupov. To však platí iba v prípade, že navrhované zmeny sa týkajú vnútorných politik a činností Únie (článok 48 ods. 6 a článok 48 ods. 7 Zmluvy o EÚ). Revízia sa potom prijme formou rozhodnutia Európskej rady, na ktoré sa však môžu vzťahovať vnútroštátne ratifikačné pravidlá.



B. Posilnená demokracia a lepšia ochrana základných práv

V Lisabonskej zmluve sa uvádzajú tri základné zásady: zásada demokratickej rovnosti, zásada zastupiteľskej demokracie a zásada participatívnej demokracie. Participatívna demokracia nadobúda novú formu ako iniciatíva občanov (4.1.5).

Charta základných práv Európskej únie nie je začlenená priamo do Lisabonskej zmluvy, ale článkom 6 ods. 1 Zmluvy o EÚ sa jej priznáva právne záväzný charakter, čo charte zabezpečuje rovnakú právnu hodnotu ako zmluvám (4.1.2).

Proces pristúpenia EÚ k Európskemu dohovoru o ľudských právach (EDĽP) sa otvoril 1. júna 2010, keď nadobudol platnosť 14. protokol k EDĽP. Tento protokol umožňuje, aby sa signatármi EDĽP mohli stať nielen štáty, ale aj medzinárodná organizácia, t. j. Európska únia. Na pristúpenie je však stále potrebné, aby ho ratifikovali všetky signatárske štáty EDĽP, ako aj samotná EÚ. Rokovania medzi Radou Európy a zástupcami EÚ viedli k dokončeniu návrhu dohody v apríli 2013, ktorý však Súdny dvor Európskej únie vo svojom [stanovisku 2/2013\[1\]](#) vyhlásil za nezlučiteľný s článkom 6 Zmluvy o EÚ. Na pristúpenie bude treba uskutočniť ďalšie rokovania.

C. Nová inštitucionálna štruktúra

1. Európsky parlament

Podľa článku 14 ods. 2 Zmluvy o EÚ Parlament v súčasnosti pozostáva zo „zástupcov občanov Únie“, nie zo „zástupcov ľudu členských štátov“.

Legislatívne právomoci Parlamentu sa rozšírili prostredníctvom nového „riadneho legislatívneho postupu“, ktorým sa nahradil bývalý spolurozhodovací postup. Tento postup sa teraz týka viac ako 40 nových oblastí politik, čím sa ich celkový počet zvýšil na 73. Postup súhlasu sa zachoval v upravenej podobe (v angličtine zmena z „assent“ na „consent“), pričom konzultačný postup zostáva nezmenený. Nový rozpočtový postup zabezpečuje úplnú rovnocennosť Parlamentu a Rady pri schvaľovaní ročného rozpočtu. Viacročný finančný rámec musí byť odsúhlasený Parlamentom.

Parlament teraz volí predsedu Komisie väčšinou svojich členov na návrh Európskej rady, ktorá je povinná vybrať kandidáta kvalifikovanou väčšinou a zároveň zohľadniť výsledok európskych volieb. Parlament naďalej schvaľuje Komisiu ako kolégium.

Maximálny počet poslancov EP bol stanovený na 751, pričom zastúpenie občanov je zostupne proporčné. Maximálny počet kresiel za členský štát sa znížil na 96, minimálny sa zvýšil na šesť. Parlament 7. februára 2018 hlasoval za zníženie počtu svojich kresiel zo 751 na 705 po vystúpení Spojeného kráľovstva z EÚ a za prerozdelenie niektorých takto uvoľnených kresiel medzi tie členské krajiny, ktoré sú trochu nedostatočne zastúpené^[2] (1.3.3).

Spojené kráľovstvo vystúpilo z EÚ 1. februára 2020. Od tohto dátumu platí nové zloženie 705 poslancov EP. Zo 73 kresiel uvoľnených v dôsledku vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ bolo 27 miest prerozdelených tak, aby sa lepšie zohľadnila zásada zostupnej proporcionality: 27 kresiel sa rozdelilo medzi Francúzsko (+5), Španielsko (+5), Taliansko (+3), Holandsko (+3), Írsko (+2), Švédsko (+1),

[2] Uznesenie Európskeho parlamentu zo 7. februára 2018 o zložení Európskeho parlamentu (Ú. v. EÚ C 463, 21.12.2018, s. 83).



Rakúsko (+1), Dánsko (+1), Fínsko (+1), Slovensko (+1), Chorvátsko (+1), Estónsko (+1), Poľsko (+1) a Rumunsko (+1). O kreslo neprišiel žiaden členský štát.

2. Európska rada

V Lisabonskej zmluve sa Európska rada formálne uznáva ako inštitúcia EÚ, ktorej úlohou je dávať Únii „potrebné podnety na jej rozvoj“ a určovať jej „všeobecné politické smerovanie a priority“. Európska rada nevykonáva legislatívnu funkciu. Dlhodobé predsedníctvo nahrádza predchádzajúci systém šesťmesačnej rotácie predsedníctva. Predsedu volí kvalifikovaná väčšina v Európskej rade na funkčné obdobie 30 mesiacov, ktoré možno obnoviť. Tento systém by mal zlepšiť plynulosť a jednotnosť práce Európskej rady. Predseda tiež zastupuje Úniu navonok, a to bez toho, aby tým boli dotknuté povinnosti vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (pozri ďalej).

3. Podpredseda Komisie/vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (PK/VP)

PK/VP vymenúva Európska rada kvalifikovanou väčšinou so súhlasom predsedu Komisie a jeho zodpovednosťou je spoločná zahraničná a bezpečnostná politika EÚ s právom predkladať návrhy. Okrem predsedania Rade pre zahraničné veci PK/VP vykonáva aj úlohu podpredsedu Komisie. PK/VP pomáha Európska služba pre vonkajšiu činnosť zložená zo zamestnancov Rady, Komisie a národných diplomatických služieb.

4. Rada

V Lisabonskej zmluve sa zachováva zásada hlasovania tzv. dvojitou väčšinou (občanov a členských štátov). Predchádzajúce ustanovenia však platili iba do novembra 2014. Od 1. novembra 2014 platia nové pravidlá.

Kvalifikovaná väčšina sa dosiahne vtedy, ak návrh podporí 55 % členov Rady (v praxi 15 z 27 štátov) predstavujúcich aspoň 65 % obyvateľov Únie (článok 16 ods. 4 ZEÚ). Ak Rada nekoná na návrh Komisie alebo PK/VP, požadovaná väčšina členských štátov sa zvyšuje na 72 % (článok 238 ods. 2 ZFEÚ). Na zablokovanie právneho predpisu je potrebné, aby proti návrhu hlasovali aspoň štyri členské štáty. Na základe nového mechanizmu, ktorý sa inšpiroval tzv. Ioaninským kompromisom, môže 55 % (75 % do 1. apríla 2017) členských štátov, ktoré sú potrebné na vytvorenie blokujúcej menšiny, požiadať o opätovné posúdenie návrhu v „rozumnom čase“ (vyhlásenie č. 7).

Počas rokovania a hlasovania o návrhu legislatívneho aktu sú zasadnutia Rady verejné. Na tento účel je každé zasadnutie Rady rozdelené na dve časti, pričom jedna časť sa zaoberá prerokovaním legislatívnych aktov a druhá nelegislatívnymi činnosťami. Predsedníctvo Rady naďalej rotuje a mení sa vždy po šiestich mesiacoch, no existujú 18-mesačné skupinové predsedníctva troch členských štátov, aby sa zabezpečila lepšia plynulosť práce. Výnimkou je Rada pre zahraničné veci, ktorej nepretržite predsedá PK/VP.

5. Komisia

Keďže predseda Komisie sa v súčasnosti vyberá a je volený na základe výsledkov európskych volieb, jeho politická legitímnosť vzrástla. Predseda je zodpovedný za



vnútornú organizáciu kolégia (vymenúvanie komisárov, rozdelenie portfólií, žiadosti o odstúpenie z funkcie za určitých okolností).

6. Súdny dvor Európskej únie

S výnimkou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP) teraz všetky činnosti Únie patria do pôsobnosti Súdneho dvora. Zjednodušil sa prístup občanov k Súdnu dvoru.

D. Efektívnejšia a demokratickejšia tvorba politík s novými stratégiami a právomocami

Niekoľko tzv. premostovacích doložiek umožňuje prechod od jednomyselného rozhodovania k hlasovaniu kvalifikovanou väčšinou a od konzultačného postupu k spolurozhodovaniu (článok 31 ods. 3 Zmluvy o EÚ, články 81, 153, 192, 312 a 333 ZFEÚ, ako aj niektoré postupy premostovacej povahy týkajúce sa justičnej spolupráce v trestných veciach) (1.2.4). Predseda Komisie Juncker vo svojom prejave o stave Únie v roku 2017 oznámil iniciatívy na odklon od pravidla jednomyselnosti v mnohých oblastiach prostredníctvom využitia premostovacích doložiek. V nadväznosti na to Komisia prijala štyri oznámenia, v ktorých navrhla posilniť využívanie hlasovania kvalifikovanou väčšinou namiesto jednomyselného hlasovania v oblasti SZBP (2018)^[3], [daňovej politiky](#) (január 2019)^[4], [energetiky a klímy](#) (apríl 2019)^[5] a [sociálnej politiky](#) (apríl 2019)^[6]. Cieľom týchto oznámení je zabezpečiť rýchlejšie, pružnejšie a efektívnejšie rozhodovanie v oblastiach, v ktorých už EÚ má právomoc.

V oblastiach, kde Únia nemá výlučné právomoci, môže najmenej deväť členských štátov medzi sebou zaviesť posilnenú spoluprácu. Oprávnenie na jej uplatnenie musí udeliť Rada na základe súhlasu EP. V otázkach SZBP sa uplatňuje jednomyselnosť.

Lisabonskou zmluvou sa značne posilňuje zásada subsidiarity zapojením národných parlamentov do rozhodovacieho procesu EÚ (1.2.2) (1.3.5).

Určitý počet nových alebo rozšírených politických oblastí sa zaviedol v rámci politiky životného prostredia, ktorá teraz zahŕňa aj boj proti zmene klímy, a energetickej politiky, ktorá po novom odkazuje na solidaritu a bezpečnosť, ako aj prepojenosť dodávateľských sietí. Okrem toho sa tvorba práva EÚ vzťahuje aj na práva duševného vlastníctva, šport, kozmický priestor, cestovný ruch, civilnú ochranu a administratívnu spoluprácu.

V oblasti spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky (SBOP) (5.1.2) Lisabonská zmluva zavádza doložku o vzájomnej obrane, ktorá stanovuje, že všetky členské štáty sú povinné poskytnúť pomoc napadnutému členskému štátu. Doložka o solidarite stanovuje, že Únia a každý z jej členov musí všetkými možnými prostriedkami poskytnúť podporu členskému štátu postihnutému katastrofou spôsobenou ľudskou

[3]Oznámenie Komisie z 12. septembra 2018 s názvom Silnejší globálny aktér: efektívnejšie rozhodovanie v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ (COM(2018)0647).

[4]Oznámenie Komisie z 15. januára 2019 s názvom Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v oblasti daňovej politiky EÚ (COM(2019)0008).

[5]Oznámenie Komisie z 9. apríla 2019 s názvom Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v oblasti daňovej politiky EÚ (COM(2019)0177).

[6]Oznámenie Komisie zo 16. apríla 2019 s názvom Efektívnejšie rozhodovanie v sociálnej politike: Identifikácia oblastí, kde by sa mal posilniť prechod na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou (COM(2019)0186).



činnosťou, prírodnou katastrofou alebo teroristickým útokom. „Stála štruktúrovaná spolupráca“ je k dispozícii všetkým členským štátom, ktoré sa zaviazu zúčastňovať sa na európskych programoch vojenských kapacít a poskytovať bojové jednotky, ktoré sú k dispozícii na okamžitý zásah. Na vytvorenie takejto spolupráce je potrebná kvalifikovaná väčšina v Rade po konzultáciách s PK/VP.

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Pozri [1.1.4](#) o prínosoch Parlamentu k Európskemu konventu a o jeho účasti na predchádzajúcich MVK. Medzivládna konferencia v roku 2007, ktorá sa konala počas portugalského predsedníctva a viedla k podpísaniu Lisabonskej zmluvy, bola prvým prípadom, keď Parlament vyslal troch zástupcov na takúto konferenciu.

Takmer desať rokov po podpísaní Lisabonskej zmluvy Parlament skonštatoval, že niektoré z jej ustanovení neboli plne využité. V reakcii na túto skutočnosť prijal 16. februára 2017 [uznesenie o zlepšení fungovania Európskej únie využitím potenciálu Lisabonskej zmluvy](#)[7], v ktorom predkladá niekoľko odporúčaní, ako tento potenciál uplatniť, aby sa posilnila schopnosť Únie riešiť súčasné globálne problémy.

V ten istý deň prijal aj [uznesenie o možnom vývoji a úpravách súčasnej inštitucionálnej štruktúry Európskej únie](#)[8], v ktorom predložil konkrétne návrhy na reformy zmluvy.

EÚ v poslednom čase čelila viacerým krízam, najmä v súvislosti s brexitom, právnym štátom, viacročným finančným rámcom a ochorením COVID-19. Kroky podniknuté na riešenie týchto kríz opäť preukázali nedostatky v súčasnom systéme riadenia a nedostatočná účinnosť rozhodovania prispela k zníženiu verejnej podpory európskeho projektu. V reakcii na tieto výzvy sa inštitúcie EÚ rozhodli usporiadať Konferenciu o budúcnosti Európy zameranú na obnovu EÚ a opätovné začatie integrácie. Ako zdôraznil Výbor Európskeho parlamentu pre ústavné veci, konferencia môže byť inovatívnym „procesom, ktorý povedie k návrhom konkrétnych inštitucionálnych a ústavných reforiem, aby sa Európska únia stala silnejšou, demokratickejšou, účinnejšou a transparentnejšou a zlepšila sa jej schopnosť konať a slúžiť všeobecnému záujmu“^[9].

Eeva Pavy
11/2020

[9] Výbor Európskeho parlamentu pre ústavné veci, stanovisko z 10. decembra 2019 ku Konferencii o budúcnosti Európy, odôvodnenie G, k dispozícii na stránke: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/194307/Adopted%20opinion%20CoFoE_10122019-original.pdf.

