LIZBONSKA POGODBA

V tem poglavju so predstavljeni razvoj Lizbonske pogodbe in njene bistvene določbe, pa tudi zgodovinske okoliščine, v katerih se je oblikovalo to najnovejše temeljno besedilo EU, ki je nastalo na podlagi prejšnjih besedil. Posamezne določbe (sklicevanje na člene) in njihov učinek na politike EU so podrobneje pojasnjeni v poglavjih, ki obravnavajo posamezne politike in vprašanja.

PRAVNA PODLAGA

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL C 306, 17.12.2007), 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 dvoletno obdobje za razmislek. Na podlagi berlinske izjave 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 in 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 celotnem 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 Zato prinaša višjo raven parlamentarnega nadzora in demokratične odgovornosti.

Lizbonska pogodba v nasprotju z Ustavno pogodbo ne vsebuje členov, ki bi uradno določali prevlado prava Unije nad nacionalno zakonodajo, vendar je bila pogodbi v ta namen priložena izjava (izjava št. 17), v kateri je pojasnjeno, kako ima pravo

Unije prednost pred nacionalnim pravom v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije.

Z Lizbonsko pogodbo so bile prvič pojasnjene pristojnosti Unije. Loči med tremi vrstami pristojnosti, in sicer izključno pristojnostjo, ko lahko samo Unija izdaja zakonske akte, države članice pa lahko le izvršujejo zakonodajo EU, deljeno pristojnostjo, ko lahko države članice izdajajo zakonske akte in sprejemajo pravno zavezujoče ukrepe, če Unija ne izvaja svoje pristojnosti, in podporno pristojnostjo, ko Unija sprejema ukrepe v podporo oziroma dopolnitev politik držav članic. Med revizijo pogodbe se pristojnosti Unije lahko vrnejo državam članicam.

Lizbonska pogodba daje Uniji 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 Unije.

Pogodba v členu 50 Pogodbe o Evropski uniji prvič določa uradni postopek, ki ga uporabijo države, če želijo v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami izstopiti iz EU.

Lizbonska pogodba v prvi steber vključuje še preostale vidike tretjega stebra, ki zadevajo območje svobode, varnosti in pravice, tj. policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. 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 metode Skupnosti (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 bi bilo običajno treba sklicati konvencijo, ki bi predloge sprememb priporočila medvladni konferenci, vendar bi se lahko Evropski svet po odobritvi Evropskega parlamenta odločil, da konvencije ne skliče (člen 48(3) PEU, drugi odstavek). Medvladna konferenca bi se nato lahko sklicala, da bi se soglasno sporazumeli o spremembah temeljnih pogodb. Spreminjanje temeljnih pogodb pa je mogoče tudi brez sklica medvladne konference, pa tudi s poenostavljenimi postopki za spremembo, 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 lahko 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. Slednja se udejanja z novo državljansko pobudo (4.1.5).

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

Postopek za pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah 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 EU. Kljub temu morajo pristop ratificirati vse države, ki so pogodbenice konvencije, pa tudi Unija. 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. 2/13 označilo kot nezdružljivega s členom 6 PEU. Komisija je oktobra 2019 Svetu Evrope sporočila, da je pripravljena ponovno začeti pogajanja. Uradna pogajanja so se nadaljevala oktobra 2020, pogajalci pa so marca 2023 dosegli začasni dogovor o revidiranem osnutku sporazuma o pristopu.

Revidirani sporazum zajema vsa vprašanja, ki jih je izpostavilo Sodišče Evropske unije, razen enega v zvezi s pristojnostjo za skupno zunanjo in varnostno politiko EU (SZVP). EU se je zavezala, da bo to vprašanje rešila interno[1].

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.

Zakonodajne pristojnosti Parlamenta so se povečale, saj se je področje uporabe nekdanjega postopka soodločanja, zdaj preimenovanega v redni zakonodajni postopek, znatno razširilo. Sedaj se uporablja za več kot 40 novih področij politike, s čimer se je njihovo skupno število povečalo na 85. 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 pa 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, pri čemer mora upoštevati rezultate evropskih volitev. V tem primeru v skladu s členom 238(2) PDEU kvalificirana večina pomeni vsaj 72 % držav članic, ki predstavljajo najmanj 65 % prebivalstva Unije. Parlament še vedno odobri tudi Komisijo kot kolegij.

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

Združeno kraljestvo je iz Unije izstopilo 1. februarja 2020 in od tega datuma do začetka desetega parlamentarnega obdobja leta 2024 se je uporabljala nova sestava 705 poslancev Evropskega parlamenta. Od 73 mest, ki so bila izpraznjena zaradi izstopa Združenega kraljestva, je bilo 27 sedežev prerazporejenih, da bi se bolje upoštevalo načelo upadajoče proporcionalnosti, in sicer Franciji (+ 5), 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 nobenega sedeža.

[1]Svet Evrope, *European Union accession to the European Convention on Human Rights – Questions and Answers* (Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah – vprašanja in odgovori), spletišče Sveta Evrope, https://www.coe.int/en/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers.

Sklep Evropskega sveta (EU) 2023/2061[2] določa število predstavnikov v Evropskem parlamentu (skupaj 720), izvoljenih v vsaki državi članici za parlamentarno obdobje 2024–2029, na podlagi nedavnega demografskega razvoja. 15 dodatnih sedežev je bilo dodeljenih Franciji (+ 2), Španiji (+ 2), Nizozemski (+ 2), Avstriji (+ 1), Danski (+ 1), Belgiji (+ 1), Poljski (+ 1), Finski (+ 1), Slovaški (+ 1), Irski (+ 1), Sloveniji (+ 1) in Latviji (+ 1).

2. Evropski svet

Lizbonska pogodba uradno priznava Evropski svet kot institucijo EU. Njegova vloga je, da daje Uniji potrebne spodbude za razvoj in opredeljuje njene splošne politične usmeritve in prednostne cilje, ne opravlja pa zakonodajne naloge. Sistem šestmesečnega predsedovanja po načelu rotacije je nadomestilo stalno predsedstvo. Kvalificirana večina Evropskega sveta izvoli predsednika za mandat 30 mesecev (dve leti in pol), ki ga je mogoče enkrat podaljšati. Ta sistem naj bi omogočil večjo kontinuiteto in skladnost dela Evropskega sveta. Predsednik Unijo zastopa navzven, pri tem pa ne posega 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. Predseduje Svetu za zunanje zadeve in je tudi podpredsednik Komisije. Pomaga mu Evropska služba za zunanje delovanje, ki združuje uslužbence Sveta, Komisije in nacionalnih diplomatskih služb.

4. Svet

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

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 članice. Novi sistem, ki ga je spodbudil kompromis iz Joanine, dopušča, da 55 % (do 1. aprila 2017 75 %) 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 zakonodajnim aktom Unije, drugi pa nezakonodajnim dejavnostim. Predsedstvo Sveta se še naprej izmenjuje vsakih šest mesecev, vendar je vzpostavljeno osemnajstmesečno skupinsko predsedstvo treh

[2]Sklep Evropskega sveta (EU) 2023/2061 z dne 22. septembra 2023 o sestavi Evropskega parlamenta, UL L 238, 27.9.2023, str. 114.

držav članic, da bi zagotovili večjo kontinuiteto dela. Izjema je Svet za zunanje zadeve, ki mu stalno predseduje podpredsednik/visoki predstavnik.

5. Komisija

Predsednik Komisije je zdaj izbran in izvoljen na podlagi rezultatov evropskih volitev, zato 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. Državljani do Sodišča lažje dostopajo.

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, členi 81, 153, 192, 312 in 333 PDEU, pa tudi nekateri premostitveni postopki, ki zadevajo pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah) (1.2.4). Predsednik Komisije Jean-Claude Juncker je v 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. Komisija je nato sprejela štiri sporočila, v katerih je predlagala, naj se na področjih skupne zunanje in varnostne politike (september 2018), davčne politike (januar 2019), podnebne in energetske politike (april 2019) ter socialne politike (april 2019) namesto soglasja raje uporablja glasovanje s kvalificirano večino. Namen teh sporočil je bil zagotoviti hitrejše, prožnejše in učinkovitejše odločanje na področjih, za katera je Unija že pristojna.

Na področjih, kjer Unija nima izključne pristojnosti, lahko najmanj devet držav članic med seboj vzpostavi okrepljeno sodelovanje. Svet mora odobriti njegovo uporabo, potem ko pridobi soglasje Parlamenta. Pri vprašanjih skupne zunanje in 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 lahko Unija po novem odloča o pravicah intelektualne lastnine, športu, vesolju, turizmu, civilni zaščiti in upravnem sodelovanju.

Na področju skupne varnostne in obrambne politike (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, ali 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 tako udeležbi v evropskih programih na področju vojaške opreme kot zagotavljanju bojnih enot, ki so na voljo za takojšnje ukrepanje. Tovrstno sodelovanje mora odobriti Svet s kvalificirano večino po posvetovanju s podpredsednikom Komisije/visokim predstavnikom.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

V poglavju 1.1.4 kratkega vodnika so informacije o prispevku Parlamenta k Evropski konvenciji in njegovi vlogi na prejšnjih medvladnih konferencah. Medvladna konferenca, ki je potekala leta 2007 v času portugalskega predsedovanja in je privedla do podpisa Lizbonske pogodbe, je bila prva medvladna konferenca, na katero je Parlament poslal tri predstavnike.

Skoraj desetletje po podpisu Lizbonske pogodbe je Parlament priznal, da se nekatere njene določbe ne uporabljajo v celoti. Zato je 16. februarja 2017 sprejel resolucijo o boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe, ki vsebuje več priporočil 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 s konkretnimi predlogi za spremembo temeljnih pogodb.

Evropska unija se je v zadnjem času soočila z več krizami, zlasti v zvezi z brexitom, načelom pravne države, večletnim finančnim okvirom, pandemijo covida-19 in rusko invazijo v Ukrajini. Te krize so znova pokazale pomanjkljivosti sedanjega sistema upravljanja, pomanjkanje učinkovitega odločanja pa je prispevalo k zmanjšanju javne podpore evropskemu projektu. Institucije EU so se odzvale na aktualne izzive in 10. marca 2021 začele Konferenco o prihodnosti Evrope, da bi državljani imeli besedo pri tem, kako preoblikovati Unijo ter povečati učinkovitost in preglednost njenih postopkov odločanja. Konferenca je delo zaključila 9. maja 2022 in pripravila 49 predlogov, za nekatere od njih pa bi bile potrebne spremembe pogodb EU. Parlament je tako 9. junija 2022 sprejel resolucijo o pozivu k sklicu konvencije za revizijo temeljnih pogodb, 11. julija 2023 resolucijo o izvajanju premostitvenih klavzul v Pogodbah EU, 22. novembra 2023 pa resolucijo o predlogih Evropskega parlamenta za spremembo Pogodb. Evropski svet je pozval, naj skliče konvencijo za revizijo temeljnih pogodb, saj skuša posodobiti zakonodajne postopke, da bi obravnavali aktualne izzive in povečali učinkovitost Unije.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Katharina MASSAY-KOSUBEK
11/2025