

LISABONSKÁ SMLOUVA

Tento informativní přehled představuje okolnosti vzniku Lisabonské smlouvy a její základní ustanovení. Jeho cílem je informovat o historickém kontextu, v němž tento nejnovější základní text EU vznikl z dokumentů, které mu předcházely. O jednotlivých ustanoveních této smlouvy (s odkazy na příslušné články) a o jejich dopadu na činnost Evropské unie podrobněji pojednávají informativní přehledy, které se zabývají jednotlivými oblastmi politiky a konkrétními otázkami.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (Úř. věst. C 306, 17.12.2007), která vstoupila v platnost dnem 1. prosince 2009.

HISTORIE

[Lisabonská smlouva](#) se zrodila jako ústavní projekt na konci roku 2001 (Deklarace Evropské rady o budoucnosti Evropské unie – tzv. Laekenská deklarace) a tento projekt v letech 2002 a 2003 rozvíjel Evropský konvent, který vypracoval návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Ústavní smlouvy) ([1.1.4](#)). Proces vedoucí k Lisabonské smlouvě vycházel z negativního výsledku dvou referend o Ústavní smlouvě v květnu a červnu 2005. V reakci na něj se Evropská rada rozhodla vzít si dvouletou „dobu na rozmyšlenou“. Nakonec na základě Berlínské deklarace z března 2007 schválila Evropská rada ve dnech 21.–23. června 2007 podrobný mandát pro následnou mezivládní konferenci pořádanou během portugalského předsednictví. Mezivládní konference ukončila svou činnost v říjnu 2007. Smlouvu podepsala Evropská rada na zasedání v Lisabonu dne 13. prosince 2007 a ratifikovaly ji všechny členské státy.

OBSAH

A. Cíle a právní principy

Smlouva o založení Evropského společenství je přejmenována na „Smlouvu o fungování Evropské unie“ (SFEU) a pojem „Společenství“ je v celém textu nahrazen pojmem „Unie“. Unie nahrazuje Společenství a je jeho právním nástupcem. Lisabonská smlouva nezavádí symboly Unie, které by byly obdobou státních symbolů, jako je vlajka nebo hymna. Ačkoliv si nový text již neříká „Ústavní smlouva“, zachovává většinu jejich podstatných přínosů.

Lisabonská smlouva na Unii nepřenáší žádné nové výlučné pravomoci. Mění se však způsob, jímž Unie vykonává své stávající pravomoci. Nová Smlouva zavádí některé nové (sdílené) pravomoci, podporuje zapojení občanů a jejich ochranu, vytváří nové institucionální uspořádání a mění rozhodovací procesy s cílem zlepšit jejich efektivitu a transparentnost. Tak se zvyšuje úroveň parlamentního dohledu a demokratické odpovědnosti.

Lisabonská smlouva neobsahuje na rozdíl od Ústavní smlouvy žádný článek, který by formálně potvrzoval nadřazenost práva Unie nad vnitrostátní legislativou. Za tímto účelem je nicméně ke Smlouvě připojeno prohlášení (prohlášení č. 17), které vysvětluje, jak má unijní právo přednost před vnitrostátním právem v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

Lisabonská smlouva poprvé vyjasňuje pravomoci Unie. Rozlišuje tři typy pravomocí: výlučnou pravomoc, kdy Unie může sama vydávat právní předpisy EU a členské státy je pouze provádějí; sdílenou pravomoc, kdy členské státy mohou přijímat právně závazné akty, pokud tak již neučinila Unie; a podpůrnou pravomoc, kdy EU přijímá opatření, jejichž cílem je podpořit nebo doplnit politiku členských států. Pravomoci Unie se nově mohou vrátit zpět členským státům prostřednictvím revize Smlouvy.

Lisabonská smlouva dává EU vlastní právní subjektivitu. Unie tak získává možnost podepisovat mezinárodní smlouvy v oblastech spadajících do jejích pravomocí a stát se členem mezinárodních organizací. Členské státy smějí podepisovat pouze mezinárodní smlouvy, které jsou slučitelné s právními předpisy EU.

Lisabonská smlouva je první dokument, který určuje formální postup pro případ, že některý členský stát bude chtít v souladu se svými ústavními požadavky vystoupit z Evropské unie, a to konkrétně v článku 50 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

Lisabonská smlouva dokončuje začlenění aspektů svobody, bezpečnosti a práva (policejní a soudní spolupráce v trestních věcech), které zůstávaly ve třetím pilíři, do prvního pilíře. Oblast svobody, bezpečnosti a práva ztrácí mezivládní charakter, neboť právní předpisy v této oblasti jsou nyní přijímány řádným legislativním postupem (kvalifikovaná většina a postup spolurozhodování), a není-li stanoveno jinak, jsou používány právní nástroje v rámci metody Společenství (nařízení, směrnice a rozhodnutí).

Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost získal Parlament pravomoc navrhnout změny Smluv, kterou doposud měly pouze Rada, vlády členských států a Komise. Za obvyklých okolností by taková změna vyžadovala svolání konventu, který by změny doporučil mezivládní konferenci (Evropská rada by však mohla po obdržení souhlasu Parlamentu rozhodnout, že konvent nesvolá (čl. 48 odst. 3 druhý pododstavec SEU)). Mezivládní konference by pak mohla být pověřena tím, aby se společně dohodly změny, které mají být ve Smlouvách provedeny. Smlouvy lze však změnit i zjednodušeným postupem, aniž by bylo nutné svolávat mezivládní konferenci, jednali se o změny týkající se vnitřních politik a činností Unie (čl. 48 odst. 6 a 7 SEU). Příslušné změny by pak přijala formou rozhodnutí Evropská rada. Tyto změny však mohou podléhat vnitrostátním ratifikačním pravidlům.

B. Více demokracie a lepší ochrana základních práv

Lisabonská smlouva formuluje tři základní principy, jimiž jsou: demokratická rovnoprávnost, zastupitelská demokracie a participativní demokracie. Participativní demokracie nově získává formu občanské iniciativy ([4.1.5](#)).

Listina základních práv Evropské unie není přímou součástí Lisabonské smlouvy, právně závazný charakter však získává prostřednictvím čl. 6 odst. 1 SEU, který jí dává stejnou právní sílu, jako mají Smlouvy ([4.1.2](#)).

Když dne 1. června 2010 vstoupil v platnost 14. protokol k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP), otevřela se cesta pro přistoupení EU k EÚLP. Na základě tohoto protokolu mohou k EÚLP přistoupit nejen státy, ale také mezinárodní organizace, například Evropská unie. Toto přistoupení ale ještě vyžaduje ratifikaci všemi státy, které jsou smluvními stranami EÚLP, i samotnou EU. Jednání mezi Radou Evropy a zástupci EU v dubnu roku 2013 vyústila v konečný návrh dohody. Soudní dvůr Evropské unie jej však ve svém [posudku 2/13](#) shledal neslučitelným s článkem 6 SEU. Než bude tedy přistoupení možné, musí proběhnout další vyjednávání.

C. Nové institucionální uspořádání

1. Evropský parlament

Podle čl. 14 odst. 2 SEU je Parlament složen „ze zástupců občanů Unie“, nikoli „zástupců lidu států“.

Legislativní pravomoci Parlamentu se rozšířily prostřednictvím „řádného legislativního postupu“, který nahradil dřívější postup spolurozhodování. Řádný legislativní postup se nyní vztahuje na více než 40 nových oblastí politiky, čímž se jejich celkový počet zvýšil na 85. Nadále existuje postup souhlasu a postup konzultace se nezměnil. Naprostou rovnocennost Parlamentu s Radou při schvalování ročního rozpočtu zajišťuje nový rozpočtový proces. Víceletý finanční rámec musí být schválen Parlamentem.

Parlament nyní volí předsedu Komise většinou svých členů na návrh Evropské rady, která musí kandidáta vybírat kvalifikovanou většinou a zohlednit přitom výsledek voleb do Evropského parlamentu. Parlament i nadále schvaluje Komisi jako celek.

Maximální počet poslanců EP byl stanoven na 751, přičemž zastoupení občanů je zajištěno poměrně sestupným způsobem. Maximální počet křesel na jeden členský stát se snížil na 96 a minimální počet se zvýšil na šest. Dne 7. února 2018 [Parlament odhlasoval snížení počtu křesel ze 751 na 705](#) po vystoupení Spojeného království z EU a přerozdělení některých uvolněných křesel mezi ty země EU, které jsou nedostatečně zastoupeny ([1.3.3](#)).

Spojené království vystoupilo z EU dne 1. února 2020. Od tohoto dne se tedy uplatňuje nové složení EP čítající 705 poslanců. Ze 73 křesel, která se uvolnila v důsledku odchodu Spojeného království, bylo 27 přerozděleno tak, aby lépe odráželo zásadu poměrně sestupného zastoupení: zmíněných 27 křesel bylo rozděleno takto: Francie (+5), Španělsko (+5), Itálie (+3), Nizozemsko (+3), Irsko (+2), Švédsko (+1), Rakousko (+1), Dánsko (+1), Finsko (+1), Slovensko (+1), Chorvatsko (+1), Estonsko (+1), Polsko (+1) a Rumunsko (+1). Žádný členský stát nepřišel o mandáty.

2. Evropská rada

Lisabonská smlouva formálně uznává Evropskou radu jako orgán EU. Její úloha spočívá v tom, že „dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority“. Evropská rada nemá žádné legislativní funkce. Předchozí systém půlročních rotací nahradilo dlouhodobé předsednictví. Předseda je volen kvalifikovanou většinou Evropské rady na obnovitelné 30 měsíční funkční období. Tento systém by měl zlepšit návaznost a ucelenost činnosti Evropské rady. Předseda

také reprezentuje Unii navenek, aniž by tím byly dotčeny povinnosti vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (viz níže).

3. Místopředseda Komise, vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

Místopředseda Komise, vysoký představitel je se souhlasem předsedy Komise jmenován kvalifikovanou většinou Evropské rady. Odpovídá za společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie a je oprávněn předkládat návrhy. Kromě předsednictví Rady pro zahraniční věci zastává rovněž úlohu místopředsedy Komise. Místopředsedovi Komise, vysokému představiteli je nápomocna Evropská služba pro vnější činnost, která sdružuje zaměstnance Rady, Komise a diplomatických služeb členských států.

4. Rada

Lisabonská smlouva zachovává při hlasování princip dvojí většiny (většina občanů a členských států). Předchozí pravidla hlasování však platila až do listopadu 2014. Od 1. listopadu 2014 již platí nová pravidla.

Kvalifikované většiny je dosaženo, pokud návrh podpoří 55 % členů Rady (v praxi tedy 15 států z 27) představujících alespoň 65 % obyvatelstva (čl. 16 odst. 4 SEU). Pokud Rada nejedná o návrhu Komise ani vysokého představitele, vzroste nezbytná většina členských států na 72 % (čl. 238 odst. 2 SFEU). K zablokování legislativy musí proti návrhu hlasovat alespoň čtyři členské státy. Nové schéma inspirované „lóannským kompromisem“ umožňuje, aby 55 % členských států (75 % do 1. dubna 2017) nutných k vytvoření blokační menšiny požádalo o přezkum návrhu v „přiměřené době“ (prohlášení č. 7).

Zasedání Rady, na nichž se jedná nebo hlasuje o návrzích legislativních aktů, jsou veřejná. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části: první je určena k projednávání legislativních aktů a druhá k nelegislativním činnostem. Předsednictví Rady se i nadále střídá po šesti měsících, avšak v zájmu zajištění lepší kontinuity práce vytváří předsednictví tří členských států skupinu předsednictví na období 18 měsíců. Výjimkou je Rada pro zahraniční věci, které trvale předsedá vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

5. Komise

Vzhledem k tomu, že předseda Komise je nyní vybírán a volen na základě výsledků voleb do Evropského parlamentu, má vyšší politickou legitimitu. Předseda nese odpovědnost za vnitřní organizaci sboru komisařů (jmenování komisařů, rozdělení portfolií, žádosti o rezignaci za zvláštních okolností).

6. Soudní dvůr Evropské unie

Veškerá činnost Unie s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) nyní podléhá pravomocem Soudního dvora. Přístup občanů k Soudnímu dvoru byl zjednodušen.

D. Účinnější a demokratičtější tvorba politiky s novými opatřeními a novými pravomocemi

Několik tzv. „obecných [překlenovacích ustanovení](#)“ umožňuje změnu z jednomyslného rozhodování na hlasování kvalifikovanou většinou a z postupu konzultace na postup

spolurozhodování (čl. 31 odst. 3 SEU a články 81, 153, 192, 312 a 333 SFEU a rovněž některé postupy překlenovacího typu týkající se soudní spolupráce v trestních věcech) (1.2.4). Předseda Komise Jean-Claude Juncker oznámil ve svém projevu o stavu Unie v roce 2017 iniciativy, které se na základě použití překlenovacích ustanovení odklánějí v řadě oblastí od pravidla jednomyslného rozhodování. V návaznosti na to přijala Komise čtyři sdělení, v nichž navrhuje posílit používání hlasování kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti, a to v těchto oblastech: [SZBP](#) (září 2018), [daňová politika](#) (leden 2019), [energetika a klima](#) (duben 2019) a [sociální politika](#) (duben 2019). Cílem těchto sdělení je zajistit rychlejší, flexibilnější a efektivnější rozhodování tam, kde již existuje pravomoc EU.

V oblastech, v nichž Unie nemá výlučnou pravomoc, může nejméně devět členských států mezi sebou navázat posílenou spolupráci. Svolení k jejímu využití uděluje Rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. V záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky je třeba přijímat rozhodnutí jednomyslně.

Zapojením vnitrostátních parlamentů do rozhodovacího procesu EU Lisabonská smlouva značně posiluje zásadu subsidiarity (1.2.2) (1.3.5).

V oblasti životního prostředí bylo zavedeno několik nových politik a další byly rozšířeny, takže tato oblast nyní zahrnuje boj proti změně klimatu a energetickou politiku, která nově odkazuje na solidaritu, bezpečnost dodávek energie a propojení sítí. Vedle toho je nyní možné přijímat právní předpisy EU také v oblasti práv duševního vlastnictví, sportu, vesmíru, cestovního ruchu, civilní ochrany a administrativní spolupráce.

V oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky (5.1.2) zavádí Lisabonská smlouva klauzuli o vzájemné obraně, podle níž jsou všechny členské státy povinny poskytnout pomoc napadenému členskému státu. Klauzule o solidaritě stanoví, že Unie a každý z jejích členských států musí všemi možnými prostředky poskytnout pomoc členskému státu postiženému přírodní nebo člověkem způsobenou pohromou či teroristickým útokem. „Stálá strukturovaná spolupráce“ je otevřena všem členským státům, které se zaváží k účasti na evropských programech pro vojenské vybavení a k poskytování bojových jednotek pro okamžitý zásah. Takovouto spolupráci musí kvalifikovanou většinou schválit Rada po konzultaci s vysokým představitelem.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Pokud jde o přínos Parlamentu k Evropskému konventu a jeho podíl na předchozích mezivládních konferencích, viz 1.1.4. Co se týče mezivládní konference, která se konala v roce 2007 za portugalského předsednictví a jejímž výsledkem byl podpis Lisabonské smlouvy, jednalo se o první mezivládní konferenci, na niž Parlament vyslal tři své zástupce.

Téměř deset let po podpisu Lisabonské smlouvy Parlament uznal, že některá z jejích ustanovení nejsou plně využívána. Dne 16. února 2017 proto přijal [usnesení o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy](#), v němž předkládá doporučení, jak tento potenciál uvolnit, aby se posílila schopnost Unie řešit současné globální výzvy.

Téhož dne přijal Parlament také [usnesení k možnému vývoji a změnám současného institucionálního uspořádání Evropské unie](#), v němž předkládá konkrétní návrhy reforem Smlouvy.

EU v poslední době čelila několika krizím souvisejícím zejména s brexitem, právním státem, víceletým finančním rámcem, pandemií COVID-19 a ruskou invazí na Ukrajinu. Řešení těchto krizí opět upozornilo na nedostatky stávajícího systému správy a řízení a nedostatečná účinnost rozhodování přispěla k menší podpoře evropského projektu ze strany veřejnosti. V reakci na současné výzvy zahájily orgány EU dne 10. března 2021 Konferenci o budoucnosti Evropy, jejímž cílem bylo dát občanům možnost vyjádřit se k tomu, jak změnit podobu EU a zvýšit účinnost a transparentnost jejích rozhodovacích postupů. Dne 9. května 2022 Konference ukončila svou činnost, jejímž výsledkem bylo 49 návrhů, z nichž některé vyžadují změny Smluv EU. V návaznosti na to přijal Evropský parlament dne 9. června 2022 [usnesení o výzvě ke svolání konventu k revizi Smluv](#), dne 11. července 2023 [usnesení o provádění překlenovacích ustanovení ve Smlouvách EU](#) a dne 22. listopadu 2023 [usnesení o návrzích na změnu Smluv](#). Parlament naléhavě vyzval Evropskou radu, aby vyzvala ke svolání konventu za účelem revize Smluv, která by umožnila modernizovat legislativní postupy, řešit současné výzvy a zvýšit účinnost EU.

Eva Pavy
04/2024