

LISABONOS SUTARTIS

Šioje faktų suvestinėje apžvelgiamos bendrosios aplinkybės, susijusios su Lisabonos sutartimi, ir esminės šios Sutarties 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 krypčių 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 Tarpvyriausybinių konferencijos, vyksiančios pirmininkaujant Portugalijai, įgaliojimus. Tarpvyriausybinių 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 sutartis pervadinama Sutartimi dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV), o sąvoka „Bendrija“ pakeičiama sąvoka „Sąjunga“ visame dokumente. Sąjunga užima Bendrijos vietą ir yra jos teisių perėmėja. Lisabonos sutartimi nėra sukuriamas valstybinio pobūdžio Sąjungos simbolika, pavyzdžiui, vėliava ar himnas. Nors naujas dokumentas savo pavadinimu skiriasi nuo konstitucinės sutarties, tačiau 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.

Kitaip nei Sutartyje dėl Konstitucijos, Lisabonos sutartyje nėra straipsnio, kuriame būtų oficialiai įtvirtinta Sąjungos teisės viršenybė nacionalinės teisės aktų atžvilgiu. Tačiau prie Sutarties buvo pridėta deklaracija šiuo klausimu (17 deklaracija); joje paaiškinama, kaip Sąjungos teisė turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu pagal nusistovėjusią Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką.

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 papildomoji 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 įgyja visapusišką teisinį subjektiškumą. 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 Europos Sąjungos sutarties (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 (t. y. policijos ir teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose) aspektų perkėlimas į pirmąjį ramsť. Nustoją 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.

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, 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 tarpvyriausybė konferencija siekiant bendru sutarimu nustatyti Sutarčių pakeitimus. Tačiau taip pat įmanoma atlikti Sutarčių peržiūrą nesusaukus 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).

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

2010 m. birželio 1 d. įsigaliojus Europos žmogaus teisių konvencijos (EŽTK) protokolui Nr. 14, pradėtas Europos Sąjungos prisijungimo prie šios konvencijos procesas. Pagal šį protokolą prie minėtos 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 2/13](#) 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 Parlamentą dabar sudaro „Sąjungos piliečių atstovai“, o ne „valstybių tautų atstovai“.

Parlamento teisėkūros galios išplėtos įvedus 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 85. Sutikimo procedūra tapo pritarimo procedūra, o konsultavimosi procedūra liko nepakitusi. Naujoji biudžeto procedūra įtvirtina visišką Parlamento ir Tarybos lygiateisiškumą priimant metinį biudžetą. Daugiametei finansinei programai turi pritarti Parlamentas.

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

Nustatytas maksimalus EP 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 ([1.3.3](#)).

Jungtinė Karalystė iš ES išstojo 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 paskirstytos Prancūzijai (+5), Ispanijai (+5), Italijai (+3), Nyderlandams (+3), Airijai (+2), Švedijai (+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 „bendrąsias politikos gaires ir prioritetus“. Europos Vadovų Taryba nevykdo teisėkūros funkcijų. Ilgalakis pirmininkavimas keičia ankstesnę rotacijos kas šešis 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 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 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, kuris pirmininkauja Užsienio reikalų tarybai, taip pat yra Komisijos pirmininko pavaduotojas. Jam padeda Europos išorės veiksmy tarnyba, sudaryta iš Tarybos, Komisijos ir valstybių narių diplomatinių tarnybų darbuotojų.

4. Taryba

Lisabonos sutartyje išlaikytas dvigubos balsų daugumos principas (piliečiai ir valstybės narės). Tačiau ankstesnė tvarka dar galiojo iki 2014 m. lapkričio mėn., o nuo 2014 m. lapkričio 1 d. pradėtos taikyti 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, leidžia 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).

Svarstydamą teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus arba balsuodama dėl jų Taryba posėdžiauja viešai. Todėl kiekvienas Tarybos susitikimas yra padalijamas į dvi dalis, kuriose atitinkamai svarstomi 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 Sąjungos vyriausiasis įgaliojimo.

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, atsakomybės sričių paskirstymą, reikalavimus atsistatydinti ypatingomis aplinkybėmis).

6. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

Visos Sąjungos veiklos sritys, išskyrus bendrą užsienio ir saugumo politiką (BUSP), priklauso Teismo jurisdikcijai. Teismas tampa prieinamesnis piliečiams.

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

Keletas [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. Juncker paskelbė apie iniciatyvas tam tikrose srityse atsisakyti vienbalsiškumo taisyklės ir taikyti nuostatas dėl pereigos. Vykdydama savo pažadus Komisija priėmė keturis komunikatus, kuriuose pasiūlė sustiprinti naudojimosi kvalifikuota balsų dauguma, o ne vienbalsiškumo taisykle, nuostatas [BUSP](#) (2018 m.), [mokesčių politikos](#) (2019 m. sausio mėn.), [energetikos ir klimato politikos](#) (2019 m. balandžio mėn.) ir [socialinės politikos](#) (2019 m. balandžio mėn.) srityse. Šiais komunikatais siekiama tose srityse, kuriose ES jau turi išimtinę kompetenciją, sprendimų priėmimą padaryti spartesnį, lankstesnį ir veiksmingesnį.

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

Lisabonos sutartimi, į ES sprendimų priėmimo procesą įtraukiant nacionalinius parlamentus, gerokai sustiprintas subsidiarumo principas ([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 ir energetikos politika, kurioje 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 srityje ([5.1.2](#)) Lisabonos sutartimi įtvirtinta savitarpio gynybos sąlyga, įpareigojanti visas valstybes nares padėti užpultai valstybei narei. Solidarumo sąlygoje numatyta, kad Sąjunga ir visos jos 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 Sąjungos vyriausioju įgaliotiniu.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Apie Parlamento indėlį į Europos konventą ir jo dalyvavimą ankstesnėse tarpvyriausybiniuose konferencijose informuojama šioje faktų suvestinėje ([1.1.4](#)). 2007 m. tarpvyriausybiniame konferencijoje, 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 visapusiškai panaudotos. Todėl 2017 m. vasario 16 d. jis priėmė [rezoliuciją dėl Europos Sąjungos veikimo gerinimo remiantis Lisabonos sutarties teikiamomis galimybėmis](#), 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](#), kurioje pateikiami konkretūs pasiūlymai dėl Sutarties reformų.

Pastaruosiu metu ES yra ištikusios kelios krizės, visų pirma susijusios su Jungtinės Karalystės išstojimu iš ES, teisinės valstybės principo laikymusi, daugiamete finansine programa, COVID-19 pandemija ir Rusijos invazija į Ukrainą. Pastangos įveikti šias krizes dar kartą atskleidė dabartinės valdymo sistemos trūkumus, o dėl neveiksmingo sprendimų priėmimo proceso sumažėjo visuomenės pritarimas Europos projektui. Reaguodamos į dabartinius iššūkius, 2021 m. kovo 10 d. ES institucijos inicijavo Konferenciją dėl Europos ateities, kurios tikslas – suteikti piliečiams galimybę pareikšti nuomonę apie tai, kaip pertvarkyti ES ir padidinti jos sprendimų priėmimo procedūrų veiksmingumą ir skaidrumą. 2022 m. gegužės 9 d. Konferencija baigė savo darbą: buvo parengti 49 pasiūlymai, kai kuriems jų įgyvendinti reikia keisti ES sutartis. Todėl 2022 m. birželio 9 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją dėl raginimo sušaukti konventą Sutartims peržiūrėti](#); 2023 m. liepos 11 d. – [rezoliuciją dėl ES sutarčių nuostatų dėl pereinimo įgyvendinimo](#); 2023 m. lapkričio 22 d. – [rezoliuciją dėl pasiūlymų iš Sutarčių keitimo](#). Ragindamas Europos Vadovų Tarybą sušaukti konventą Sutartims peržiūrėti, Parlamentas nori modernizuoti teisėkūros procedūras, kad būtų sprendžiamos dabartinės problemos ir padidintas ES veiksmingumas.

Eeva Pavy
04/2024