



PRAVI VODNIK PO LIZBONSKI POGODBI¹

Andrew Duff²

Lizbonska pogodba je bila podpisana 13. decembra 2007. V veljavo naj bi stopila prvega januarja 2009.³

Lizbonska pogodba bo znatno okrepila sposobnosti ukrepanja Evropske unije in enotnost njenega delovanja na mednarodnem področju, saj zagotavlja večjo učinkovitost institucij ter mehanizmov za njihovo odločanje. S takšno pogodbo se bo lahko Evropska unija učinkovito spopadla z novimi globalnimi izzivi in se usmerila na teme, ki so za državljanke in državljane najbolj pomembne (denimo podnebne spremembe, energetska varnost, mednarodni terorizem, čezmejni kriminal, azil in imigracije).

Poleg tega bo Lizbonska pogodba precej izboljšala demokratični značaj Evropske unije s povečano močjo Evropskega parlamenta, z utrjevanjem Listine o temeljnih pravicah in s krepitvijo vladavine prava. Razjasnila bo vrednote in okrepila cilje EU.

Lizbonska pogodba dopolnjuje Pogodbo o Evropski uniji (PEU) (t.i. Maastrichtska pogodba) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) (t.i. Rimska pogodba), ki je preimenovana v Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU). Obe pogodbi imata enako pravno veljavnost.⁴ Čeprav nova Lizbonska pogodba sicer ni več ustavna pogodba, ohranja vse najpomembnejše dosežke Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki jo je 25 članic podpisalo v Rimu, vendar ni nikoli stopila v veljavo.

¹ Besedilo sta na podlagi avtorjevega dovoljenja prevedla Gal Jakič in Felicita Medved.

² Evropski poslanec Andrew Duff (Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo -ALDE/Združeno kraljestvo) je bil eden izmed treh predstavnikov Evropskega parlamenta na Medvladni konferenci 2007. Druga dva predstavnika sta bila Elmar Brok (Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Evropskih demokratov (PPE/Nemčija)) in Enriqu e Baron Crespo (Skupina socialdemokratov PSE/Španija).

³ Člen 6(2) Reformne pogodbe, 3.12.2007.

⁴ Člen 1 PEU.

Listina o temeljnih pravicah bo z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postala pravno zavezujoča in bo torej imela enako pravno veljavnost kot omenjeni pogodbi (PEU in PDEU), čeprav njeno besedilo ni vključeno v Lizbonsko pogodbo.⁵ Listino o temeljnih pravicah so na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta 12. decembra 2007 slovesno podpisali in dokončno razglasili predsedniki Evropskega parlamenta, Sveta EU in Evropske komisije. Listina je objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*. Posebni protokol uveljavlja posebna merila za Združeno kraljestvo in Poljsko, ki poskušata utemeljiti nacionalne izjeme glede upravičenosti Listine.⁶ Lizbonska pogodba zagotavlja nove pravne temelje za pristop Evropske unije k *Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic*.⁷ Svet bo o pristopu odločal soglasno po odobritvi Evropskega parlamenta in s potrditvijo držav članic.

Koncept državljanstva Evropske unije je potrjen in razvit.⁸ Pravica državljanov do dostopa do Sodišča Evropske unije je razširjena.⁹ Participativna demokracija je opazno izboljšana s pravico do državljanske pobude, ki dovoljuje najmanj milijon podpisov iz večjega števila držav članic za poziv Evropski komisiji, da sproži določeno pobudo.¹⁰

Uvedena je jasnejša in natančnejša razmejitev pristojnosti, ki je EU podeljena s strani držav članic.¹¹ Evropska unija ima tri vrste pristojnosti: izključno, deljeno oziroma komplementarno ter podporno oziroma dopolnilno. Pristojnosti EU so v vsakem primeru omejene na tiste, ki so določene s pogodbami, na ne-izključnih področjih pa njihovo izvajanje

⁵ Člen 6(1) PEU; Izjava 1.

⁶ Protokol o uporabi Listine o temeljnih pravicah Evropske unije na Poljskem in v Združenem kraljestvu; Izjavi 61 in 62.

⁷ Člen 6(2) PEU in Protokol o členu 6(2) Pogodbe o Evropski Uniji o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin; Izjava 2.

⁸ Člena 8 PEU in 17 PDEU.

⁹ Člen 230(4) PDEU.

¹⁰ Člena 8b PEU in 21 PDEU.

¹¹ Člen 2a-2e PDEU in Protokol o izvajanju deljenih pristojnosti.

vodita načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.¹² Priznani sta tudi regionalna ter lokalna razsežnost subsidiarnosti.

Prav tako je zapisana klavzula o fleksibilnosti, ki EU dovoljuje pridobitev pristojnosti za doseg svojih ciljev, ki jih Pogodbi še ne predvidevata.¹³ Pristojnosti se lahko povečajo ali zmanjšajo.¹⁴ Države članice pridobijo pravico do izstopa iz EU.¹⁵

Soodločanje med Svetom EU ter Evropskim parlamentom je izdatno razširjeno (kot je bilo predvideno že v ustavni pogodbi) in postane redni zakonodajni postopek.¹⁶ Posebej pomembna je razširitev soodločanja na področja kmetijstva, ribištva, transporta ter na strukturne sklade – dodatno celotnemu sedanjemu »tretjemu stebru« pravosodja in notranjih zadev. Evropski parlament tako postaja enakovreden zakonodajalec za skoraj vse evropske zakone. Nov proračunski postopek zagotavlja polno enakost Evropskega parlamenta ter Sveta EU pri določitvi celotnega letnega proračuna (odpravljeno je razločevanje med obveznimi in neobveznimi izdatki skupne kmetijske politike). Evropski parlament mora potrditi tudi večletni finančni okvir, ki postane pravno obvezujoč.¹⁷

Glasovanje s kvalificirano večino postane glavno pravilo odločanja v Svetu EU - definirano kot dvojna večina najmanj 55 odstotkov glasov s strani držav, ki predstavljajo 65 odstotkov prebivalstva (medtem ko je minimalno število štirih članic potrebno za oblikovanje blokirajoče manjšine).¹⁸ 40 pomembnih postavk se premakne s soglasnega glasovanja na glasovanje s kvalificirano večino, vključno s celotnim pravosodjem in notranjimi zadevami. Samo najbolj občutljiva področja ostanejo predmet soglasnosti: davki, socialna varnost, državljske pravice, jeziki, sedeži institucij ter glavne usmeritve skupne zunanje, varnostne ter obrambne politike. Na nekaterih področjih, kot so na

¹² Člen 3b PEU.

¹³ Člen 308 PDEU.

¹⁴ Člen 48(2) PEU; Izjava 18.

¹⁵ Člen 49a PEU.

¹⁶ Člen 251 PDEU.

¹⁷ Členi 9a(1), 9c(1) PEU in 268-279b PDEU.

¹⁸ Členi 9c(4) PEU in 205 PDEU.

primer nediskriminacijski ukrepi, Evropski parlament pridobi pravico do odobritve.¹⁹ In na nekaterih drugih, kot so na primer ekološke dajatve, so rednemu zakonodajnemu postopku dodane specifične passarele.²⁰

Vendar novi sistem ne bo prišel v veljavo do leta 2014 in bo do leta 2017 še vedno lahko blokiran s prizivom na pravila glasovanja Niške pogodbe.²¹ Poleg tega bo nov mehanizem, ki temelji na »Ioanninskem kompromisu«, dovoljeval 55 odstotkov državam, ki oblikujejo blokirajočo manjšino, da zaprosijo za odlog in ponovni razmislek o osnutku zakona pred njegovim sprejetjem.²² Protokol, ki je bil na zahtevo Poljske izpogajan v zadnjih urah medvladne konference, določa, da lahko Svet spremeni ali razveljavi Ioanninsko klavzulo samo s konsenzom.²³

Okrepljeno sodelovanje²⁴ je sredstvo, ki omogoča najmanj devetim ali več državam lažje in odločnejše doseganje ciljev z uvedbo odločanja s kvalificirano večino tudi tam, kjer bo v Svetu 27-ih držav še vedno v veljavi soglasnost.²⁵ Vojaško zmogljivim in politično voljnim je omogočeno da napredujejo v (stalno) strukturno sodelovanje v obrambi.²⁶ Solidarnostna klavzula pomeni, da bodo države članice pomagale druga drugi v primeru oboroženega napada na ozemlje države članice.²⁷

Novi »stalni« predsednik Evropskega sveta (izvoljen za 2,5 leti) bo predsedoval in vodil njegovo delo. Skliceval(a) bo srečanja Evropskega sveta in po vsakem srečanju poročal(a) Evropskemu parlamentu.²⁸

¹⁹ Člen 16e PDEU.

²⁰ Člen 175 PDEU.

²¹ Člen 9c(5) PEU in Člena 3 in 4 Protokola o prehodnih določbah.

²² Izjava 7.

²³ Protokol o Sklepu sveta o izvajanju člena 9c(4) Pogodbe o Evropski uniji in člena 205(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije med 1. novembrom 2014 in 31. marcem 2017 na eni strani ter od 1. aprila 2017 na drugi strani.

²⁴ Členi 10 PEU in 280a-280i PDEU.

²⁵ Člen 280h PDEU.

²⁶ Člena 28a (6) in 28e PEU in Protokol o stalnem strukturnem sodelovanju, vzpostavljenem na podlagi člena 28a pogodbe o Evropski uniji.

²⁷ Člena 28a (7) PEU in 188r PDEU.

²⁸ Člen 9b PEU; Izjava 6.

Evropski svet postane polno kvalificirana institucija EU, predmet nadzora Sodišča Evropske unije.²⁹

Z izjemo Sveta za zunanje zadeve, ki mu bo predsedoval visoki predstavnik Unije za zunanjo, varnostno in obrambno politiko, bodo ostale sektorske Svete vodili ministri iz ekipe treh držav članic za obdobje osemnajstih mesecev.³⁰ Svet bo moral v svojih zakonodajnih dejavnostih zasedati javno.³¹

Nova pogodba uvaja načelo degresivne proporcionalnosti za porazdelitev sedežev v Evropskem parlamentu. Paradokсно, to načelo je bilo kršeno že na medvladni konferenci, ki je Italiji dodelila dodatni sedež za obdobje 2009–14, tako da bo Evropski parlament sestavljalo 750 poslank in poslancev ter predsednik parlamenta.³² Največja država (Nemčija) bo imela 96 sedežev, najmanjši (Malta ter Luksemburg) pa šest. Evropski poslanci bodo odslej predstavljali 'državljanke Evropske unije' in ne več 'ljudstva držav'.³³

Predsednika Evropske komisije bo izvolil Evropski parlament. Kandidata bo evropskim poslancem predlagal Evropski svet, nominiran bo s kvalificirano večino z upoštevanjem izida parlamentarnih volitev.³⁴ Evropski parlament bo prav tako potrdil mandat celotni Evropski komisiji,³⁵ vključno z visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve, ki bo hkrati podpredsednik Evropske komisije.³⁶ Številčnost Evropske komisije bo zmanjšana po letu 2014 in bo ustrezala dvema tretjinama števila držav članic, razen če Evropski svet (soglasno) odloči drugače. Da bi se zavarovala enakopravnost držav članic, bo sistem rotacije zajamčil vsaki državi članici predstavništvo v dveh izmed treh kolegijev.³⁷

²⁹ Člen 230 PDEU.

³⁰ Člena 9c(9) PEU, 201b PDEU; Izjava 9.

³¹ Člen 9c(8) PEU.

³² Člen 9a(2) PEU; Izjava 4.

³³ Člen 189 TEC.

³⁴ Člen 9d(7) PEU; Izjava 6 in 11.

³⁵ Člen 9d PEU.

³⁶ Člen 9e PEU.

³⁷ Člen 9d(5) PEU; Izjava 10.

Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve, z dvema »klobukoma«, bo predsedoval Svetu za zunanje zadeve. Imenoval ga/jo bo Evropski svet s soglasjem predsednika Evropske komisije.³⁸ Pri imenovanju prvega (začasnega) visokega predstavnika, predvidenega za leto 2009, bodo posveti z Evropskim parlamentom.³⁹ Visoki predstavnik bo vodil novo Evropsko službo za zunanjepolitično delovanje, sestavljeno iz kombinacije javnih uslužbencev držav članic, sekretariata Sveta in Evropske komisije. Evropsko službo za zunanjepolitično delovanje bo ustanovil Svet v letu 2008 s soglasjem Evropske komisije po posvetu z Evropskim parlamentom.⁴⁰ Ker bo Služba za zunanjepolitično delovanje financirana iz proračuna EU, bodo poslanci pridobili pomemben nadzor.

Jurisdikcija Sodišča Evropske unije je razširjena na vse aktivnosti Evropske unije z izrecno izjemo skupne zunanje in varnostne politike.⁴¹ Vendar je Sodišče EU pristojno za nadzor v primeru kršitve postopka ali spora pristojnosti (v bistvu patroljiranje meje med prvim ter drugim stebrom). Lahko odloča o tožbah zakonitosti sklepov o omejevalnih ukrepih in podaja mnenje glede mednarodnih pogodb.⁴² Kadar je mnenje Sodišča EU odklonilno, predvideni sporazum ne sme veljati, če se ne spremeni ali če se ne spremenita Pogodbi.⁴³ Število generalnih pravobranilcev bo povečano z osem na enajst.⁴⁴ Specializirana sodišča se lahko vzpostavijo s soglasjem Evropskega parlamenta, na primer za patentno pravo.

Primarnost prava Evropske unije je, čeprav precej okorno, utrjena.⁴⁵ Države članice morajo zagotoviti primerna denarna sredstva, saj so povišana pooblastila Sodišča EU ter Evropske komisije da naložita kazen v primerih kršitve ali neizpolnjevanja obveznosti.⁴⁶ Razširitev pristojnosti

³⁸ Člen 9e PEU; Izjava 6.

³⁹ Izjava 12.

⁴⁰ Člen 13a PEU; Izjava 15.

⁴¹ Člena 9f in 11(1) PEU.

⁴² Člen 240a PDEU.

⁴³ Člen 188n(11) PDEU.

⁴⁴ Izjava 38.

⁴⁵ Izjava 17.

⁴⁶ Člen 228(2-3) PDEU.

Sodišča EU na polje evropske pravice intelektualne lastnine mora biti sprejeta soglasno.⁴⁷

Evropka unija postane v obsegu celotne pristojnosti enotna pravna oseba v mednarodnem pravu.⁴⁸ Države članice lahko podpišejo le mednarodne sporazume, ki so združljivi s pravom Evropske unije. Evropski parlament mora potrditi vse sporazume na področjih, ki jih pokriva redni zakonodajni postopek, pridružitvene sporazume in sporazume s proračunskimi ali institucionalnimi implikacijami.

Enotna pravna oseba pomeni, da »tretji steber« na področju pravosodja in notranjih zadev po petih letih prehodnega obdobja popolnoma izgine tako, da bodo skupne politike na območju svobode, varnosti in pravice, vključno s Schengnom, asimilirane v »prvi steber« ali metodo Skupnosti.⁴⁹ Kljub temu pa je pravica Evropske komisije do pobude na področju pravosodja in notranjih zadev v eni četrtini deljena z državami članicami.⁵⁰

Samo skupna zunanja, varnostna in obrambna politika, določena v Pogodbi o Evropski uniji, bo v nadaljevanju v glavnem imela posebne medvladne postopke.⁵¹ Kljub temu je mandat Evropske obrambne agencije razširjen.⁵²

Medtem ko so pristojnosti Evropskega parlamenta, Evropske komisije in Sodišča Evropske unije razširjene na politike notranjih zadev, so pobude držav članic v nekaterih primerih še vedno možne. Obstaja namreč nekaj »zasilnih zavor«, ki državam članicam dovoljujejo, da Evropskemu svetu predložijo svoje probleme, kadar čutijo, da so ogroženi njihovi vitalni

⁴⁷ Člen 229a PDEU.

⁴⁸ Člen 46a PEU.

⁴⁹ Člen 10 Protokola o prehodnih določbah.

⁵⁰ Člen 61i PDEU.

⁵¹ Člena 10a-28e PEU.

⁵² Člen 28a PEU.

državni interesi. V vseh teh primerih so ostale države usmerjene v poglobljeno okrepljeno sodelovanje.

Združeno kraljestvo in Irska imata posebne protokole, ki jima dovoljujejo, da se bodisi vključita v skupne politike EU na področju Schengna in območja svobode, varnosti in pravice ali pa v njih ne sodelujeta. Vendar lahko ta privilegij izvršujeta le v skladu z določbami, pogoji in časovnimi okviri, ki jih za vsak posamezen primer določita Svet in Evropska komisija (ki bosta poskušala maksimirati tako participacijo kot koherenco).⁵³ Združeno kraljestvo se ne more odločiti za sodelovanje na začetku zakonodajnega postopka ter si na koncu postopka premisliti. Prav tako ne sme vzdrževati obstoječih politik, v kolikor jih druge države želijo spremeniti. Poleg tega mu ni dovoljeno nadaljevati sodelovanje v obstoječih skupnih politikah, v kolikor, po prehodnem obdobju petih let, ne sprejme novih pooblastil Evropske komisije, Evropskega parlamenta ter Sodišča Evropske unije.⁵⁴

Združeno kraljestvo je obvezalo svoje partnerice, da povišajo ovire prostega gibanja delavcev. Katerakoli država članica lahko vložijo veto na zakon o mobilnosti delavcev z razlogom, da ta vpliva na »pomembne« vidike njene nacionalne socialne varnosti.⁵⁵ Evropski svet sme začasno prekiniti zakonodajni proces.

Za nacionalne parlamente je obdobje za temeljit pregled osnutka zakona podaljšano s šestih na osem tednov. Tretjina nacionalnih parlamentov lahko nasprotuje osnutku predloga zakonodajnega akta na osnovi kršitve subsidiarnosti - »rumeni karton«. Evropska komisija bo potem še enkrat obravnavala osnutek. Če se navadna večina nacionalnih parlamentov še naprej ne strinja, Evropska komisija predloži utemeljen ugovor Svetu ter Evropskemu parlamentu, ki o zadevi odločata -

⁵³ Člen 5 Protokola o Schengenskem pravnem redu; Protokol o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice.

⁵⁴ Člen 10 Protokola o prehodnih določbah.

⁵⁵ Člen 42 PDEU.

»oranžni karton«. ⁵⁶ Nov člen uporabno opiše vse formalne funkcije nacionalnih parlamentov v odnosu do zadev EU. ⁵⁷

Odbor regij pridobi pravico, da se obrne na Sodišče Evropske unije. ⁵⁸ Dialog med institucijami ter civilno družbo, vključno s cerkvami, je izboljšán. ⁵⁹ V pogodbi je priznan tristranski socialni vrh med socialnimi partnerji. ⁶⁰

Nove pravne osnove so uvedene na področjih pravic intelektualne lastnine, športa, veselja, turizma, civilne zaščite ter upravnega sodelovanja. ⁶¹ Okoljski politiki je dodan napotek o boju proti podnebnim spremembam. ⁶² Skupna energetska politika je okrepljena v odnosu do varnosti, medsebojne povezanosti zalog ter solidarnosti. ⁶³ Politika širitve EU mora upoštevati Köbenhavska merila. ⁶⁴ Pri postopku v zvezi z čezmernim primanjkljajem v neki državi članici je povečana vloga Evropske komisije. ⁶⁵ Medtem ko konkurenca ni več eden izmed uradnih ciljev EU, status politike konkurenčnosti (verjetno) ostaja nezmanjšán. ⁶⁶

Drugače je ekonomsko vladanje Evropske unije zmerno prilagojeno tako, da daje večjo avtonomijo dejavnostim Euroskupine, vključno z dejavnostmi v mednarodnih finančnih institucijah. ⁶⁷ Posebna pravna osnova je uvedena za storitve splošnega gospodarskega pomena. ⁶⁸

⁵⁶ Člen 7(2) in 7(3) Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti in Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Za vlogo nacionalnih parlamentov glej člene 3b, 8a(2), 8c in 48 (2-3) in (7) PEU ter 61b, 65 in 308(2) PDEU.

⁵⁷ Člen 8c PEU.

⁵⁸ Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti; Člen 230(3) PDEU.

⁵⁹ Člena 8b PEU; 16c PDEU.

⁶⁰ Člen 136a PDEU.

⁶¹ Členi 97a, 149, 172a, 176b, 176c, 176d PDEU.

⁶² Člen 174 PDEU.

⁶³ Člen 176a PDEU.

⁶⁴ Člen 49 PEU.

⁶⁵ Člen 104 PDEU.

⁶⁶ Protokol o notranjem trgu in konkurenci.

⁶⁷ Člena 115a - 115c PDEU.

⁶⁸ Člen 16 PDEU; Protokol o storitvah splošnega pomena.

Novi horizontalni členi zagotavljajo, da bo EU pri opredelitvi in izvajanju svojih politik upoštevala tudi socialno dimenzijo notranjega trga, trajnostni razvoj in boj proti diskriminaciji.⁶⁹

Nova hierarhija pravnih aktov razlikuje med zakonodajnimi, delegiranimi in izvedbenimi akti⁷⁰ – čeprav sta, nekoliko zmedeno, termina »zakon« in »okvirni zakon«, predpisana v ustavni pogodbi iz leta 2004, opuščena v korist ohranjanja sedanje terminologije (direktiva, uredba in sklep). Evropski parlament in Svet so-odločata o tem, kako nadzorovati delegirane in izvedbene akte (komitologija – postopki v odborih).⁷¹

Evropski parlament ima večjo vlogo v postopku o prihodnjih spremembah Pogodb: pridobi pomembno pravico pobude, je del Konvencije, ki bo norma pri večjih spremembah Pogodb (odobritev parlamenta je nujna tudi, če se Konvencija ne skliče). Poenostavljeni postopki so predpisani za manjše spremembe ali dopolnila Pogodb: skupne notranje politike so lahko modificirane s soglasno odločitvijo Evropskega sveta in potrditvijo nacionalnih parlamentov (ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom); soglasni način odločanja se lahko spremeni v odločanje s kvalificirano večino, ali iz posebnega v redni zakonodajni postopek, s soglasnostjo Sveta (in odobritvijo tako Evropskega kot nacionalnih parlamentov) - '*passarele*'.⁷²

*

*

*

Če bo uspešno ratificirana, bo Lizbonska pogodba pomenila pomemben korak v ustavni evoluciji Evropske unije. V zgodovinskem pomenu je vsaj tako pomembna kot Maastrichtska pogodba, ki je uvedla skupno valuto in utemeljila prve določbe za zunanjo in varnostno politiko ter policijsko in pravosodno sodelovanje.

⁶⁹ Člena 2 PEU in 2a-6b PDEU.

⁷⁰ Člen 249-249d PDEU.

⁷¹ Člena 249b in 249c PDEU.

⁷² Z izjemo obrambne politike. Člen 48 PEU.

Sporazum o novi Pogodbi zaključni neko obdobje kontroverzne politične integracije, ki se je leta 1999 začela s Konvencijo o Listini o temeljnih pravicah, se kasneje razvila v Niško pogodbo (2000), Laekensko deklaracijo (2001), Konvencijo o prihodnosti Evrope (2002-03), Pogodbo o Ustavi za Evropo (2004), referendumu v Franciji in na Nizozemskem (2005) in posledično »obdobje premisleka«.

Evropska unija s pravnomočnostjo Lizbonske pogodbe ne bo potrebovala in ne bo skušala doseči prenosa novih pristojnosti s strani držav članic. Nekatere racionalizacije in poenostavitve bodo tudi v prihodnje možne in zelene, vendar bi sistem vladanja, ki ga dosega Lizbonska pogodba, v svojem bistvu moral ostati močan in stanovit.
