



LISSABONFÖRDRAGET

I detta faktablad presenteras bakgrunden till Lissabonfördraget och de viktigaste bestämmelserna. Syftet är att redovisa den historiska bakgrunden till den senaste grundläggande EU-texten och visa vad som skiljer den från dess föregångare. De olika bestämmelserna (med artikelhänvisningar) och deras effekt på Europeiska unionens politik kommer att förklaras i detalj i faktablad om enskilda politikområden och frågor.

RÄTTSLIG GRUND

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EUT C 306, 17.12.2007), som trädde i kraft den 1 december 2009.

HISTORIA

Lissabonfördraget startade som ett konstitutionellt projekt i slutet av 2001 (Europeiska rådets förklaring om Europeiska unionens framtid, den s.k. Laekenförklaringen), och följdes upp 2002 och 2003 av Europeiska konventet, som utarbetade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (konstitutionsfördraget) (se faktablad [1.1.4](#)). Den process som ledde fram till Lissabonfördraget berodde på det negativa resultatet i två folkomröstningar om konstitutionsfördraget som hölls i maj och juni 2005. Europeiska rådet reagerade genom att besluta om en tvåårig "period av eftertanke". Slutligen, på grundval av Berlindeklarationen från mars 2007, beslutade Europeiska rådet vid sitt möte den 21–23 juni 2007 om ett detaljerat mandat för en kommande regeringskonferens under det portugisiska ordförandeskapet. Regeringskonferensen avslutade sitt arbete i oktober 2007. Fördraget undertecknades vid Europeiska rådets möte i Lissabon den 13 december 2007 och har ratificerats av samtliga medlemsstater.

INNEHÅLL

A. Målsättning och rättsprinciper

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen döps om till "fördraget om Europeiska unionens funktionssätt" (EUF-fördraget) och termen "gemenskapen" ersätts av "unionen" i hela texten. Unionen ersätter alltså gemenskapen och blir dess juridiska arvtagare. Genom Lissabonfördraget inrättas inga statsliknande unionssymboler, t.ex. en flagga eller en nationalsång. Även om den nya texten skiljer



sig från förslaget till konstitutionsfördrag till namnet, så finns de flesta av de viktiga nyheterna kvar.

Inga ytterligare exklusiva befogenheter överförs till unionen genom Lissabonfördraget. Fördraget innebär ändå en förändring av hur unionen utövar sina befintliga befogenheter och vissa nya (delade) befogenheter. Detta beror på att man stärker medborgarnas deltagande och skyddet av medborgarna samt inför en ny institutionell ordning och ändrade beslutsprocesser för att öka effektiviteten och insynen, och därmed även förstärka den parlamentariska kontrollen och den demokratiska ansvarsskyldigheten.

Till skillnad från konstitutionen innehåller Lissabonfördraget ingen artikel som formellt ger EU-rätten en överordnad ställning i förhållande till den nationella lagstiftningen. En förklaring med den innebörden har dock fogats till fördraget (förklaring nr 17). Den bygger på ett yttrande från rådets juridiska avdelning som hänvisar till EU-domstolens fasta rättspraxis på området.

Genom Lissabonfördraget klargörs unionens befogenheter för första gången. Det rör sig om följande tre typer av befogenheter: exklusiv befogenhet, där endast unionen kan lagstifta och medlemsstaterna enbart tillämpa EU-lagstiftning, delad befogenhet, där medlemsstaterna kan anta rättsligt bindande akter om unionen inte har gjort det, och slutligen stödjande befogenhet, där EU antar åtgärder för att stödja eller komplettera medlemsstaternas politik. Unionens befogenheter kan enligt Lissabonfördraget återföras till medlemsstaterna i samband med en översyn av fördraget.

Genom Lissabonfördraget blir EU i alla avseenden en juridisk person. Unionen kan således underteckna internationella fördrag inom sitt behörighetsområde och ansluta sig till internationella organisationer. Medlemsstaterna kan enbart underteckna internationella avtal som är förenliga med EU:s lagstiftning.

Fördraget innehåller för första gången ett formellt förfarande som måste följas av medlemsstater som i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser beslutar att utträda ur Europeiska unionen. Detta förfarande fastställs i artikel 50 i EU-fördraget.

Genom Lissabonfördraget slutförs införlivandet i den första pelaren av de återstående aspekterna av området med frihet, säkerhet och rättvisa, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete, vilka tidigare ingick i den tredje pelaren. Området med frihet, säkerhet och rättvisa upphör därmed att vara ett mellanstatligt politikområde, eftersom de rättsakter som antas på detta område nu omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (kvalificerad majoritet och medbeslutande) och, om inget annat anges, unionens rättsliga instrument (förordningar, direktiv och beslut) utnyttjas.

I och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget har Europaparlamentet möjlighet att föreslå ändringar av fördragen, vilket rådet, varje medlemsstats regering och kommissionen redan tidigare har kunnat. I allmänhet kräver en sådan ändring att ett konvent sammankallas, som då skulle lägga fram rekommendationer om ändringar för en regeringskonferens (Europeiska rådet får dock, efter Europaparlamentets godkännande, besluta att inte sammankalla ett sådant konvent (artikel 48.3 andra stycket i EU-fördraget). Då kan en regeringskonferens sammankallas som i samförstånd kommer överens om ändringar i fördragen. Det är dock även möjligt att



ändra fördragen utan regeringskonferens och genom förenklade ändringsförfaranden. Detta gäller endast ändringar som rör unionens inre politik och inre åtgärder (artikel 48.6 och 48.7 i EU-fördraget). Ändringarna antas då som ett beslut av Europeiska rådet men kan kräva godkännande av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive ratificeringsbestämmelser.

B. Förstärkt demokrati och bättre skydd för de grundläggande rättigheterna

I Lissabonfördraget beskrivs de tre grundläggande principerna demokratisk jämställdhet, representativ demokrati och deltagandedemokrati. Den sistnämnda principen har formen av ett nytt medborgarinitiativ (se faktablad [4.1.5](#)).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är inte direkt införlivad i Lissabonfördraget men är ändå rättsligt bindande, eftersom den i artikel 6.1 i EU-fördraget ges samma rättsliga värde som fördragen (se faktablad [4.1.2](#)).

I samband med att det fjortonde protokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft den 1 juni 2010 kunde EU ansluta sig till konventionen, eftersom det blev möjligt inte bara för stater utan även för internationella organisationer, till exempel Europeiska unionen, att underteckna den. Alla stater som är parter i konventionen och EU självt måste dock fortfarande ratificera anslutningen. Förhandlingar mellan Europarådet och företrädare för EU resulterade i att ett utkast till avtal kunde slutföras i april 2013, vilket Europeiska unionens domstol emellertid i sitt yttrande 2/2013 bedömde vara oförenligt med artikel 6 i EU-fördraget. Det kommer att behövas ytterligare förhandlingar innan en anslutning kan bli möjlig.

C. En ny institutionell struktur

1. Europaparlamentet

Enligt artikel 14.2 i EU-fördraget är Europaparlamentet nu "sammansatt av företrädare för unionens medborgare", och inte av företrädare för "folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna".

Europaparlamentets lagstiftningsbefogenheter har ökat genom det nya "ordinarie lagstiftningsförfarandet", som ersätter det tidigare medbeslutandeförfarandet. Detta förfarande gäller nu på över 40 nya politikområden, vilket ökar det totala antalet till 73. Samtyckesförfarandet finns kvar som ett "godkännandeförfarande", medan samrådsförfarandet förblir oförändrat. Genom det nya budgetförfarandet skapas fullständig jämlikhet mellan parlamentet och rådet när det gäller att godkänna den årliga budgeten. Den fleråriga budgetramen måste godkännas av Europaparlamentet.

Europaparlamentet väljer nu kommissionens ordförande i ett majoritetsval på förslag från Europeiska rådet, som måste välja ut en kandidat med kvalificerad majoritet och ta hänsyn till resultatet av valet till Europaparlamentet. Europaparlamentet godkänner även i fortsättningen kommissionen som helhet.

Det högsta antalet parlamentsledamöter har fastställts till 751. Medborgarna ska företrädas enligt principen om degressiv proportionalitet. Det maximala antalet platser per medlemsstat har minskats till 96, och minimiantalet har ökats till 6. Det är värt att påminna om att parlamentet den 7 februari 2018 röstade för en minskning av antalet platser från 751 till 705 efter det att Förenade kungariket lämnar EU och för



en omfördelning av en del av de platser som frigörs till de EU-länder som är något underrepresenterade^[1] (se faktablad [1.3.3](#)).

2. Europeiska rådet

Genom Lissabonfördraget erkänns Europeiska rådet formellt som en av EU:s institutioner med ansvar för att ”ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling” och ”bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar”. Europeiska rådet utövar inte någon lagstiftningsverksamhet. Ett ordförandeskap med en längre mandatperiod har ersatt det tidigare systemet med byte var sjätte månad. Ordföranden ska väljas med kvalificerad majoritet av Europeiska rådet för en period på 30 månader med möjlighet till omval. Detta bör ge bättre kontinuitet och konsekvens i Europeiska rådets arbete. Ordföranden ska även företräda unionen utåt, utan att det påverkar de befogenheter som har tilldelats unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (se nedan).

3. Vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik

Vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad *den höga representanten*) ska väljas av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet och därefter godkännas av kommissionens ordförande. Den höga representanten ansvarar för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) och har rätt att lägga fram förslag. Förutom att vara ordförande i rådet för utrikes frågor är den höga representanten även vice ordförande för kommissionen. Den höga representanten biträds av Europeiska utrikestjänsten som utgörs av personal från rådet, kommissionen och de nationella diplomatiska tjänsterna.

4. Rådet

I Lissabonfördraget finns omröstningssystemet med dubbel majoritet kvar (medborgarna och medlemsstaterna). De tidigare bestämmelserna gällde emellertid endast fram till november 2014. De nya reglerna gäller sedan den 1 november 2014.

Kvalificerad majoritet uppnås när 55 procent av medlemsstaterna i rådet, som företräder minst 65 procent av unionens befolkning, stöder ett förslag (artikel 16.4 i EU-fördraget). När rådet inte fattar beslut på förslag av kommissionen eller den höga representanten krävs det en majoritet på 72 procent av medlemsstaterna (artikel 238.2 i EUF-fördraget). För att stoppa ett lagstiftningsförslag måste minst fyra medlemsstater rösta mot förslaget. Enligt ett nytt system som inspirerats av ”Ioanninakompromissen” kan 55 procent (75 procent fram till den 1 april 2017) av antingen unionens befolkning eller det antal medlemsstater som krävs för en blockerande minoritet ”inom en rimlig tid” kräva att ett förslag ska omprövas (förklaring nr 7).

Rådets möten är offentliga när det överlägger och beslutar om förslag till lagstiftning. Varje rådsmöte delas därför upp i två delar, en där man behandlar unionens lagstiftning och en där man behandlar frågor som inte rör lagstiftning. Rådets ordförandeskap kommer att fortsätta att rotera halvårsvis, men det finns samtidigt ett 18 månaders gruppordförandeskap som utgörs av tre medlemsstater för att garantera bättre

[1]Europaparlamentets resolution av den 7 februari 2018 om Europaparlamentets sammansättning (EUT C 463, 21.12.2018, s. 83).



kontinuitet i arbetet. Ministerrådet som behandlar utrikes frågor leds undantagsvis hela tiden av den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik.

5. Kommissionen

Eftersom kommissionens ordförande numera väljs med hänsyn till resultatet av valet till Europaparlamentet ökar den politiska legitimiteten för detta ämbete. Ordföranden ansvarar för kommissionskollegiets interna organisation (t.ex. utnämning av kommissionsledamöter, fördelning av ansvarsområden och begäranden om entledigande under särskilda omständigheter).

6. Europeiska unionens domstol

Med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utökas domstolens behörighet till att omfatta alla unionens verksamhetsområden. Det blir lättare för enskilda personer att väcka talan vid domstolen.

D. Effektivare och mer demokratiska beslut med nya politikområden och nya befogenheter

Ett antal övergångsklausuler möjliggör en övergång från enhälliga beslut till beslut med kvalificerad majoritet och från samrådsförfarandet till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 31.3 i EU-fördraget, artiklarna 81, 153, 192, 312 och 333 i EUF-fördraget samt vissa förfaranden av övergångstyp som gäller det straffrättsliga samarbetet) (se faktablad [1.2.4](#)). I sitt tal om tillståndet i unionen 2017 aviserade kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker initiativ för att frångå regeln om enhällighet på ett antal områden genom att tillämpa övergångsklausulerna. Som en uppföljning antog kommissionen två förslag. ett i september 2018 om att övergå från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet på vissa områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken^[2], följt av ytterligare ett förslag i januari 2019 om en liknande övergång för vissa skattepolitiska frågor^[3].

Inom områden där unionen inte har några exklusiva befogenheter kan minst nio medlemsstater skapa ett förstärkt inbördes samarbete. Rådet måste godkänna detta förfarande efter klartecken från Europaparlamentet. I frågor avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken gäller enhällighet.

I Lissabonfördraget stärks subsidiaritetsprincipen avsevärt, eftersom de nationella parlamenten blir delaktiga i EU:s beslutsprocess (se faktabladen [1.2.2](#) och [1.3.5](#)). Ett antal nya politikområden har införts, och andra har utökats.

Miljöpolitiken omfattar nu kampen mot klimatförändringarna. Inom energipolitiken har nya hänvisningar införts till solidaritet och försörjningstrygghet samt möjligheten att koppla samman olika energinät. Immateriella rättigheter, idrott, rymden, turism, civilskydd och administrativt samarbete är dessutom numera också områden för EU:s lagstiftning.

Genom Lissabonfördraget införs en klausul i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) (se faktablad [5.1.2](#)) om ömsesidigt försvar. Enligt den är

[2]Meddelande från kommissionen till Europeiska rådet, Europaparlamentet och rådet: En starkare global aktör: effektivare beslutsfattande inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (COM(2018)0647).

[3]Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet av den 15 januari 2019: Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik (COM(2019)0008).



alla medlemsstater skyldiga att hjälpa en annan medlemsstat som angrips. Enligt en solidaritetsklausul ska unionen och var och en av dess medlemsstater på alla sätt bistå en medlemsstat som drabbas av en naturkatastrof eller en terroristattack. "Permanent strukturerat samarbete" står öppet för samtliga medlemsstater som förbinder sig att delta i europeiska program för militär utrustning och att tillhandahålla stridande förband som är tillgängliga för omedelbara insatser. För att upprätta ett sådant samarbete krävs beslut med kvalificerad majoritet i rådet efter samråd med den höga representanten.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Se faktablad [1.1.4](#) angående parlamentets bidrag till Europeiska konventet och dess medverkan i tidigare regeringskonferenser. Regeringskonferensen 2007, som genomfördes under det portugisiska ordförandeskapet och ledde fram till undertecknandet av Lissabonfördraget, var första gången som parlamentet skickade företrädare (tre stycken) till en sådan konferens.

Nästan ett årtionde efter undertecknandet av Lissabonfördraget insåg parlamentet att vissa av dess bestämmelser inte utnyttjas fullt ut. Som en reaktion på detta antog parlamentet den 16 februari 2017 en [resolution om att förbättra Europeiska unionens funktionssätt genom att utnyttja Lissabonfördragets potential](#)^[4], i vilken ett antal rekommendationer läggs fram om hur denna potential kan utnyttjas för att stärka unionens förmåga att hantera de nuvarande globala utmaningarna.

Samma dag antog parlamentet även en [resolution om möjliga utvecklingar och justeringar av den nuvarande institutionella strukturen för Europeiska unionen](#)^[5], i vilken det läggs fram konkreta förslag till reformer av fördraget.

Roberta Panizza
04/2019

[4]Europaparlamentets resolution av den 16 februari 2017 om att förbättra Europeiska unionens funktionssätt genom att utnyttja Lissabonfördragets potential ([2014/2249\(INI\)](#)) (EUT C 252, 18.7.2018, s. 215).

[5]Europaparlamentets resolution av den 16 februari 2017 om möjliga utvecklingar och justeringar av den nuvarande institutionella strukturen för Europeiska unionen ([2014/2248\(INI\)](#)) (EUT C 252, 18.7.2018, s. 201).

