



LISSABONTRAKTATEN

I dette faktablad gennemgås baggrunden for og de vigtigste bestemmelser i Lissabontraktaten. Formålet er at beskrive den historiske baggrund for denne seneste grundlæggende EU-tekst og at sammenholde den med de tidligere tekster. Der redegøres nærmere for de enkelte bestemmelser (med artikelhenvisninger) og deres konsekvenser for en række EU-politikker i de faktablade, der omhandler konkrete politikker og emner.

RETSGRUNDLAG

Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EUT C 306 af 17.12.2007); ikrafttræden den 1. december 2009.

HISTORIE

[Lissabontraktaten](#) startede som et forfatningsprojekt ved udgangen af 2001 (Det Europæiske Råds erklæring om Den Europæiske Unions fremtid eller Lækenerklæringen), og projektet blev videreudviklet i 2002 og 2003 af Det Europæiske Konvent, som udarbejdede traktaten om en forfatning for Europa (forfatningstraktaten (1.1.4)). Den proces, der førte frem til Lissabontraktaten, har sit udgangspunkt i det negative resultat af to folkeafstemninger om forfatningstraktaten i maj og juni 2005, efter hvilke Det Europæiske Råd besluttede at holde en »tænkepause« på to år. På mødet i Det Europæiske Råd den 21.-23. juni 2007 opnåedes der omsider enighed om et detaljeret mandat for en efterfølgende konference mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer (regeringskonference) under det portugisiske formandskab på grundlag af Berlinerklæringen fra marts 2007. Regeringskonferencen afsluttede sit arbejde i oktober 2007. Traktaten blev undertegnet på mødet i Det Europæiske Råd i Lissabon den 13. december 2007 og er blevet ratificeret af samtlige medlemsstater.

INDHOLD

A. Mål og retsprincipper

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab omdøbes til »traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde« (TEUF), og udtrykket »Fællesskab« erstattes af »Union« i hele teksten. Unionen træder i stedet for Fællesskabet og er dets retlige efterfølger. Statslignende unionssymboler som f.eks. et flag eller en hymne er ikke



medtaget i Lissabontraktaten. Selv om den nye tekst således ikke længere er en forfatningstraktat af navn, er de fleste væsentlige landvindinger blevet fastholdt.

Lissabontraktaten overfører ikke nye enekompetencer til Unionen. Den ændrer imidlertid den måde, hvorpå Unionen udøver sine eksisterende beføjelser — samt en række nye (delte) kompetencer — ved at fremme borgernes deltagelse og beskyttelse, ved at skabe et nyt institutionelt system og ved at ændre beslutningsprocesserne med det formål at skabe større effektivitet og gennemsigtighed. Der opnås således en højere grad af parlamentarisk kontrol og demokratisk ansvarlighed.

I modsætning til forfatningstraktaten indeholder Lissabontraktaten ingen bestemmelser, hvori det udtrykkeligt fastsættes, at EU-lovgivningen har forrang frem for national lovgivning, men der blev knyttet en erklæring herom til traktaten (erklæring nr. 17), hvori der henvises til Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse om forrang i overensstemmelse med Domstolens retspraksis.

Med Lissabontraktaten præciseres Unionens beføjelser for første gang. Beføjelserne inddeles i tre kategorier: enekompetence, hvor det kun er Unionen, der kan lovgive, og medlemsstaterne blot gennemfører; delt kompetence, hvor medlemsstaterne kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på de områder, hvor Unionen ikke har gjort det; understøttende kompetence, hvor EU træffer foranstaltninger, der støtter eller supplerer medlemsstaternes politikker. Unionens beføjelser kan fremover tilbageføres til medlemsstaterne i forbindelse med en traktatrevision.

I Lissabontraktaten får EU egen status som juridisk person. Unionen får derfor mulighed for at undertegne internationale traktater på de områder, hvor den har fået tildelt beføjelser, eller for at tilslutte sig en international organisation. Medlemsstaterne må kun undertegne internationale aftaler, der er i overensstemmelse med EU-retten.

I traktaten er der for første gang fastsat en formel procedure, som en medlemsstat skal følge, hvis den i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser beslutter at udtræde af Den Europæiske Union, nemlig i artikel 50 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Lissabontraktaten fuldfører inkorporeringen af de tilbageværende aspekter af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed under tredje søjle, dvs. politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, i første søjle. Dette områdes hidtidige mellemstatslige struktur ophører, idet retsakter på dette område skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure (kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning) på grundlag af Unionens lovgivningsinstrumenter (forordninger, direktiver og afgørelser), medmindre andet er fastsat.

Med Lissabontraktatens ikrafttræden kan Parlamentet forelægge forslag til revision af traktaterne, hvilket Rådet, medlemsstaternes regeringer og Kommissionen allerede havde mulighed for. En sådan revision vil normalt kræve, at der indkaldes et konvent, der anbefaler ændringer til en regeringskonference (Det Europæiske Råd kan dog efter Parlamentets godkendelse beslutte ikke at indkalde et konvent (artikel 48, stk. 3, andet afsnit, i TEU)). Der kan derefter indkaldes en regeringskonference for efter fælles overenskomst at fastlægge ændringer til traktaterne. Det vil imidlertid også være muligt at foretage en revision af traktaterne uden at indkalde til en regeringskonference og ved hjælp af de forenkledede revisionsprocedurer, når revisionen omhandler Unionens



interne politikker og foranstaltninger (artikel 48, stk. 6 og 7, i TEU). Revisionen vil i så tilfælde blive vedtaget som en afgørelse fra Det Europæiske Råd, men kan dog kræve godkendelse af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale regler for ratifikation.

B. Øget demokrati og bedre beskyttelse af grundlæggende rettigheder

Lissabontraktaten henviser til de tre grundlæggende principper om demokratisk lighed, repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati. Deltagelsesdemokratiet åbner mulighed for en ny form for borgerinitiativer ([4.1.5](#)).

Chartret om grundlæggende rettigheder er ikke blevet indarbejdet direkte i Lissabontraktaten, men bliver retligt bindende i henhold til artikel 6, stk. 1, i TEU, hvor chartret tillægges samme juridiske værdi som traktaterne ([4.1.2](#)).

Det blev muligt for EU at tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), da den 14. protokol til EMRK trådte i kraft den 1. juni 2010. Ifølge denne protokol kan ikke kun stater, men også internationale organisationer, såsom Den Europæiske Union, undertegne EMRK. Tiltrædelse kræver fortsat ratificering i samtlige EMRK-deltagerstater samt fra EU's egen side. Forhandlinger mellem Europarådet og EU-repræsentanter førte til udarbejdelse af et udkast til aftale i april 2013, men EU-Domstolen fastslog efterfølgende i sin [udtalelse 2/2013\[1\]](#), at dette udkast var for uforeneligt med artikel 6 i TEU. Der er behov for yderligere forhandlinger, inden en tiltrædelse kan finde sted.

C. En ny institutionel struktur

1. Europa-Parlamentet

I henhold til artikel 14, stk. 2, i TEU består Parlamentet nu »af repræsentanter for Unionens borgere« og ikke af repræsentanter for »folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater«.

Parlamentets lovgivningsmæssige beføjelser er blevet udvidet takket være den »almindelige lovgivningsprocedure«, som er trådt i stedet for den tidligere fælles beslutningsprocedure. Den almindelige lovgivningsprocedure finder nu anvendelse på over 40 nye politikområder, således at det samlede antal områder er øget til 73. Proceduren med samstemmende udtalelse findes fortsat i form af en »godkendelse«, og høringsproceduren ændres ikke. Den nye budgetprocedure sikrer fuld lighed mellem Parlamentet og Rådet i forbindelse med godkendelsen af det årlige budget. Parlamentet skal godkende den flerårige finansielle ramme.

Parlamentet vælger nu Kommissionens formand med et flertal af sine medlemmer efter forslag fra Det Europæiske Råd, som vælger kandidaten med kvalificeret flertal under hensyntagen til resultatet af valget til Parlamentet. Parlamentet godkender fortsat Kommissionen som kollegium.

Det maksimale antal medlemmer af Parlamentet er fastsat til 751, idet borgerne repræsenteres degressivt proportionalt. Det maksimale antal pladser pr. medlemsstat er blevet reduceret til 96 pladser, mens det minimale antal er blevet sat op til 6 pladser. Parlamentet stemte den 7. februar 2018 for en reduktion af antallet af pladser fra 751 til 705, når Det Forenede Kongerige forlader EU, samt for at fordele nogle af de pladser,



som vil blive frigjort, blandt de medlemsstater, der var let underrepræsenterede^[2] (1.3.3).

Det Forenede Kongerige forlod EU den 1. februar 2020. Fra denne dato er den nye sammensætning med 705 medlemmer blevet anvendt. Af de 73 pladser, som er blevet ledige med Det Forenede Kongeriges udtræden, er 27 pladser blevet omfordelt for bedre at afspejle princippet om degressiv proportionalitet: De 27 pladser er blevet tildelt Frankrig (+5), Spanien (+5), Italien (+3), Nederlandene (+3), Irland (+2), Sverige (+1), Østrig (+1), Danmark (+1), Finland (+1), Slovakiet (+1), Kroatien (+1), Estland (+1), Polen (+1) og Rumænien (+1). Ingen medlemsstater har mistet pladser.

2. Det Europæiske Råd

I Lissabontraktaten anerkendes Det Europæiske Råd formelt som en EU-institution, hvis rolle det er at tilføre Unionen den »fremdrift, der er nødvendig for dens udvikling«, og at fastlægge »dens overordnede politiske retningslinjer og prioriteter«. Det Europæiske Råd udøver ingen lovgivende funktioner. Et langvarigt formandskab erstatter det tidligere seks måneders roterende formandskab. Formanden vælges med kvalificeret flertal af medlemmerne af Det Europæiske Råd for en periode på 30 måneder med mulighed for genvalg. Dette system bør forbedre kontinuiteten og sammenhængen i Det Europæiske Råds arbejde. Formanden repræsenterer desuden Unionen udadtil, uden at dette berører de beføjelser, der er tildelt Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (se nedenfor).

3. Næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (NF/HR)

Det Europæiske Råd udnævner NF/HR med kvalificeret flertal og med samtykke fra Kommissionens formand, og NF/HR har ansvaret for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og har ret til at fremsætte forslag. NF/HR er formand for Rådet for Udenrigsanliggender og er desuden en af Kommissionens næstformænd. NF/HR bliver bistået af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, der omfatter medarbejdere fra Rådet, Kommissionen og de nationale diplomatiske tjenester.

4. Rådet

Lissabontraktaten fastholder princippet om dobbelt flertal ved afstemninger (et flertal af borgere og et flertal af medlemsstater). De tidligere regler forblev imidlertid i kraft indtil november 2014. De nye regler har fundet anvendelse siden den 1. november 2014.

Kvalificeret flertal opnås, når 55 % af Rådets medlemmer (i praksis 15 medlemsstater ud af 27), der repræsenterer mindst 65 % af Unionens befolkning, støtter et forslag (artikel 16, stk. 4, i TEU). Hvis Rådet ikke træffer afgørelse på forslag af Kommissionen eller NF/HR, øges det påkrævede flertal til 72 % af Rådets medlemmer (artikel 238, stk. 2, i TEUF). Mindst fire lande skal stemme imod et forslag, hvis lovgivningen skal blokeres. En ny ordning inspireret af »Ioannina-forliget« giver 55 % (75 % indtil den 1. april 2017) af det antal medlemsstater, der kræves for at udgøre et blokerende mindretal, mulighed for at kræve, at et forslag tages op til fornyet behandling »inden for en rimelig tidsfrist« (jf. erklæring nr. 7).

[2]Europa-Parlamentets beslutning af 7. februar 2018 om Europa-Parlamentets sammensætning (EUT C 463 af 21.12.2018, s. 83).



Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter. Med henblik herpå er alle samlinger i Rådet opdelt i to dele, der vedrører henholdsvis forhandlinger om EU's lovgivningsmæssige retsakter og aktiviteter af ikke-lovgivningsmæssig karakter. Rådets formandskab varetages fortsat på grundlag af en seksmåneders rotationsordning, men der opereres med grupper på tre medlemsstater, der varetager gruppeformandskabet i en periode på 18 måneder, for at skabe større kontinuitet i arbejdet. Som en undtagelse er det NF/HR, der er fast formand for Rådet for Udenrigsanliggender.

5. Kommissionen

Da formanden for Kommissionen nu udpeges og vælges under hensyntagen til resultatet af valget til Europa-Parlamentet, styrkes formandens politiske legitimitet. Formanden varetager den interne organisering af kollegiet (udnævnelse af kommissærer, fordeling af porteføljer og anmodning om, at kommissærer træder tilbage under særlige omstændigheder).

6. Den Europæiske Unions Domstol

Alle Unionens aktiviteter undtagen den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) er underlagt Domstolens jurisdiktion. Den enkelte borger får lettere adgang til Domstolen.

D. En mere effektiv og demokratisk politisk beslutningsproces med nye politikker og nye beføjelser

En række såkaldte »passerellebestemmelser« åbner mulighed for at træffe afgørelser med kvalificeret flertal i stedet for med enstemmighed og at gøre brug af fælles beslutningstagning i stedet for høringsproceduren (artikel 31, stk. 3, i TEU, artikel 81, 153, 192, 312 og 333 i TEUF samt en række procedurer af passerelletypen vedrørende retsligt samarbejde i straffesager) (1.2.4). I sin tale om Unionens tilstand i 2017 bebudede Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, nogle initiativer med henblik på at bevæge sig væk fra reglen om enstemmighed på en række områder ved brug af passerellebestemmelserne. Som opfølgning herpå har Kommissionen vedtaget fire meddelelser, hvori det foreslås at øge anvendelsen af afstemninger med kvalificeret flertal i stedet for afstemninger med enstemmighed for så vidt angår FUSP (2018)^[3], [skattepolitik](#) (januar 2019)^[4], [energi og klima](#) (april 2019)^[5] og [socialpolitik](#) (april 2019)^[6]. Disse meddelelser har til formål at gøre beslutningstagningen hurtigere, mere fleksibel og mere effektiv i de tilfælde, hvor der allerede findes en EU-kompetence.

På områder, hvor EU ikke har enekompetence, kan mindst ni medlemsstater indføre et forstærket indbyrdes samarbejde. Bemyndigelsen til at følge en sådan procedure gives af Rådet efter Europa-Parlamentets godkendelse. I sager vedrørende FUSP gælder der en regel om enstemmighed.

[3]Kommissionens meddelelse af 12. september 2018 med titlen »En stærkere global aktør: en mere effektiv beslutningstagning for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« (COM(2018)0647).

[4]Kommissionens meddelelse af 15. januar 2019 med titlen »På vej mod en mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's skattepolitik« (COM(2019)0008),

[5]Kommissionens meddelelse af 9. april 2019 med titlen »En mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's energi- og klimapolitik« (COM(2019)0177),

[6]Kommissionens meddelelse af 16. april 2019 med titlen »Mere effektiv beslutningstagning inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken: Kortlægning af områder med henblik på øget overgang til beslutningstagning med kvalificeret flertal« (COM(2019)0186).



Lissabontraktaten styrker i betydelig grad nærhedsprincippet ved at inddrage de nationale parlamenter i EU's beslutningsproces ([1.2.2](#)) ([1.3.5](#)).

Der er blevet indført en række nye eller udvidede politikker på miljøområdet, der nu omfatter bekæmpelse af klimaændringer, og med hensyn til energipolitik, hvor der som noget nyt henvises til solidaritet og til forsyningssikkerhed og sammenkobling af energinet. Desuden kan intellektuelle ejendomsrettigheder, sport, rummet, turisme, civilbeskyttelse og administrativt samarbejde nu omfattes af EU-lovgivning.

Med hensyn til den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) ([5.1.2](#)) indfører Lissabontraktaten en gensidig forsvarsklausul, hvori det fastslås, at alle medlemsstaterne er forpligtet til at komme en medlemsstat, der udsættes for angreb, til undsætning. Det fastslås i en solidaritetsbestemmelse, at Unionen og de enkelte medlemsstater er forpligtet til at tage alle instrumenter i brug for at komme en medlemsstat, der er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe, eller som udsættes for et terrorangreb, til undsætning. Alle medlemsstater, der forpligter sig til at deltage i europæiske programmer for forsvarsmateriel og til at oprette kampgrupper til hurtig udrykning, kan deltage i et »permanent struktureret samarbejde«. Etablering af et sådant samarbejde skal godkendes af et kvalificeret flertal blandt Rådets medlemmer efter høring af NF/HR.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Se [1.1.4](#) for at få yderligere oplysninger om Parlamentets bidrag til Det Europæiske Konvent og dets inddragelse i tidligere regeringskonferencer. I forbindelse med regeringskonferencen i 2007, som blev afholdt under det portugisiske formandskab og resulterede i undertegnelsen af Lissabontraktaten, sendte Parlamentet for første gang tre repræsentanter til en regeringskonference.

Næsten et årti efter undertegnelsen af Lissabontraktaten erkendte Parlamentet, at nogle af bestemmelserne heri ikke blev udnyttet fuldt ud. Som svar herpå vedtog det den 16. februar 2017 en [beslutning om forbedring af Den Europæiske Unions funktionsmåde ved at drage fordel af Lissabontraktatens potentiale](#)[\[7\]](#), som indeholder en række anbefalinger til, hvordan dette potentiale kan frigøres for at styrke Unionens evne til at tackle de aktuelle globale udfordringer.

Samme dag vedtog Parlamentet også en [beslutning om mulige udviklingstendenser og justeringer i Den Europæiske Unions nuværende institutionelle struktur](#)[\[8\]](#) med konkrete forslag til traktatreformer.

EU har i den seneste tid stået over for adskillige kriser, navnlig vedrørende brexit, retsstatsprincippet, den flerårige finansielle ramme og covid-19. Håndteringen af disse kriser har igen afsløret mangler i det nuværende ledelsessystem, og manglen på effektiv beslutningstagning har bidraget til et fald i den offentlige støtte til det europæiske projekt. Som reaktion på disse udfordringer har EU-institutionerne besluttet at oprette en konference om Europas fremtid med henblik på at forny EU og sætte skub i integrationen igen. Som Europa-Parlamentets Udvalg om Konstitutionelle Anliggender har fremhævet, kan konferencen være en innovativ »proces, der vil føre til forslag til konkrete institutionelle og forfatningsmæssige reformer, der vil gøre Den Europæiske



Union stærkere, mere demokratisk, mere effektiv og mere gennemsigtig og give den større mulighed for at handle og tjene almenvellet«^[9].

Eeva Pavy
11/2020

[9]Europa-Parlamentets Udvalg om Konstitutionelle Anliggender, udtalelse af 10. december 2019 om konferencen om Europas fremtid, betragtning G, tilgængelig på: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/194307/Adopted%20opinion%20CoFoE_10122019-original.pdf.

