



## MELLEMSTATSLIGE BESLUTNINGSPROCEDURER

Inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og flere andre områder, f.eks. det forstærkede samarbejde, visse udnævnelser og revision af traktaterne, afviger beslutningsprocessen fra den, der er gældende i den almindelige lovgivningsprocedure. Det dominerende træk på disse områder er et mere udpræget mellemstatsligt samarbejde. Problemerne i forbindelse med den offentlige gældskrise har forårsaget en øget anvendelse af sådanne beslutningstagningsmekanismer, navnlig inden for rammerne af europæisk økonomisk styring.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 20, 21-46, 48 og 49 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU); artikel 2, stk. 4, artikel 31, artikel 64, stk. 3, artikel 81 og 89, artikel 103, stk. 1, artikel 113, 115, 118, 127 og 153, artikel 191, stk. 3, artikel 192, artikel 194, stk. 2, artikel 215, 218, 220, 221, 312, 329 og 333 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TFEU).

### BESKRIVELSE

- A.** Procedure for ændring af traktaterne (artikel 48 i TEU)
- Forslag: enhver medlemsstat, Europa-Parlamentet eller Kommissionen
  - Kommissionens rolle: høring og deltagelse i regeringskonferencen
  - Europa-Parlamentets rolle: høring forud for indkaldelse til regeringskonferencen (i selve konferencen inddrages Europa-Parlamentet på ad hoc-grundlag, men med stadig større indflydelse: i en periode var det repræsenteret af enten sin formand eller to af sine medlemmer; ved den seneste regeringskonference stillede det med tre repræsentanter)
  - Rollen for Den Europæiske Centralbanks Styrelsesråd: høring i tilfælde af institutionelle ændringer på det monetære område
  - Afgørelse: fælles aftale regeringerne imellem om traktatændringer, der derefter skal ratificeres af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser; forud herfor skal Det Europæiske Råd med simpelt flertal og efter Europa-Parlamentets godkendelse afgøre, hvorvidt der skal indkaldes et konvent.



## **B.** Procedure for aktivering af passerellebestemmelser

- Det Europæiske Råd: aktiverer og træffer afgørelse med enstemmighed om anvendelsen af den generelle passerellebestemmelse (artikel 48 i TEU) og den særlige passerellebestemmelse for den flerårige finansielle ramme (artikel 312 i TEUF). Hvert enkelt nationalt parlament har vetoret med hensyn til den generelle passerellebestemmelse
- Rådet: kan med enstemmighed eller kvalificeret flertal, afhængig af den relevante traktatbestemmelse (artikel 31 i TEU og artikel 81, 153, 192 og 333 i TEUF), vedtage andre passerellebestemmelser.

## **C.** Tiltrædelsesprocedure (artikel 49 i TEU)

- Ansøgninger om tiltrædelse: fra enhver europæisk stat, der respekterer Unionens værdier (artikel 2 i TEU); de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet underrettes; Det Europæiske Råd vedtager betingelserne for medlemskab
- Kommissionens rolle: høring; den spiller en aktiv rolle i forberedelsen og afviklingen af forhandlingerne
- Europa-Parlamentets rolle: godkendelse med et absolut flertal blandt dets medlemmer
- Afgørelse: træffes af Rådet med enstemmighed; aftalen mellem EU-medlemsstaterne og ansøgerlandet, der indeholder vilkårene for optagelsen og de påkrævede tilpasninger, lægges ud til alle medlemsstaterne til ratifikation i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

## **D.** Udtrædelsesprocedure (artikel 50 i TEU)

- Anmodning: den pågældende medlemsstat meddeler Det Europæiske Råd, at den agter at udtræde, i overensstemmelse med sine egne forfatningsmæssige bestemmelser
- Konklusion: tager form af en udtrædelsesaftale indgået af Rådet, der efter Europa-Parlamentets godkendelse træffer afgørelse med et særligt kvalificeret flertal (artikel 238, stk. 3, litra b), i TEUF); dette er defineret som mindst 72 % af de medlemmer af Rådet, der repræsenterer de deltagende medlemsstater (dvs. eksklusive den pågældende medlemsstat), og idet dette flertal samtidig skal omfatte mindst 65 % af befolkningen i disse medlemsstater.

## **E.** Sanktionsprocedure ved en medlemsstats grove og vedvarende overtrædelse af Unionens principper (artikel 7 i TEU)

### **1.** Hovedprocedure

- Forslag til en afgørelse, der fastslår eksistensen af en grov og vedvarende overtrædelse: en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen
- Europa-Parlamentets godkendelse: skal vedtages af et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, der repræsenterer et flertal af dets medlemmer (artikel 83, stk. 3, i Parlamentets forretningsorden)



- Afgørelse, der fastslår eksistensen af en overtrædelse: træffes af Det Europæiske Råd med enstemmighed, uden deltagelse af den pågældende medlemsstat, efter at denne har haft mulighed for at indgive sine kommentarer til sagen
  - Afgørelse om midlertidigt at fratage den pågældende medlemsstat visse rettigheder: træffes af Rådet med kvalificeret flertal (uden deltagelse af den pågældende medlemsstat).
- 2.** Denne procedure blev i Nicetraktaten suppleret med et sikkerhedssystem
- Begrundet forslag om en afgørelse, der fastslår, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder Unionens principper: stilles på initiativ af Kommissionen, Europa-Parlamentet eller en tredjedel af medlemsstaterne
  - Europa-Parlamentets godkendelse: skal vedtages af et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, der repræsenterer et flertal af dets medlemmer
  - Afgørelse: træffes af Rådet med et flertal på fire femtedele af dets medlemmer efter høring af den pågældende medlemsstat. Rådet kan rette henstillinger til medlemsstaten, inden det træffer en sådan afgørelse.
- F.** Procedure for forstærket samarbejde
- 1.** Generelle bestemmelser (artikel 20 i TEU og artikel 329, stk. 1, i TEUF)
- Forslag: Kommissionen har enekompetence til at stille forslag; medlemsstater, der har til hensigt at indføre et forstærket samarbejde, kan rette en anmodning til Kommissionen herom
  - Europa-Parlamentets rolle: godkendelse
  - Afgørelse: træffes af Rådet med kvalificeret flertal.
- 2.** Samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) (artikel 329, stk. 2, i TEUF)
- Anmodning til Rådet fra de pågældende medlemsstater
  - Forslaget forelægges for den højtstående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik (højtstående repræsentant), der afgiver en udtalelse
  - Parlamentet informeres
  - Rådet træffer afgørelse med enstemmighed.

Med Lissabontraktaten ([5.1.2](#)) blev der indført en tilsvarende procedure for indledning af et struktureret forsvarspolitisk samarbejde.

**G.** Procedure for afgørelser om udenrigsanliggender

Med Lissabontraktaten afskaffedes de tidligere traktaters struktur med tre søjler, men udenrigspolitikken holdes stadig adskilt fra de øvrige EU-politikker. FUSP's mål og bestemmelser er fastlagt i traktaten om Den Europæiske Union. De er nu bedre formuleret og mere sammenhængende end i de foregående traktater.

En af de væsentlige institutionelle ændringer er oprettelsen af posten som højtstående repræsentant, der bistås af en ny Tjeneste for EU's Optræden Udadtil og har beføjelse til at foreslå initiativer inden for FUSP. FUSP er blevet integreret i Unionens



lovgivningsramme, men er underlagt særlige regler og procedurer (artikel 24, stk. 2, i TEU).

- Forslag: enhver medlemsstat, den højtstående repræsentant eller Kommissionen (artikel 22 i TEU)
- Europa-Parlamentets rolle: det skal holdes løbende underrettet af formandskabet og høres om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg. I overensstemmelse med den interinstitutionelle aftale om finansiering af FUSP foregår denne høringsproces hvert år på baggrund af et dokument udfærdiget af Rådet
- Afgørelse: Det Europæiske Råd eller Rådet træffer afgørelse med enstemmighed. Det Europæiske Råd fastlægger EU's prioriteter og strategiske interesser; Rådet træffer afgørelser eller foranstaltninger. Den højtstående repræsentant og medlemsstaterne omsætter disse afgørelser i praksis under anvendelse af nationale midler eller EU-midler. Formanden for Det Europæiske Råd kan indkalde til et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd, hvis den internationale udvikling kræver det.

#### H. Andre lovgivningsmæssige foranstaltninger ([2.6.8](#))

Mellemstatslig beslutningstagning er også bevaret på en række specifikke politisk følsomme områder af EU-politikken, navnlig:

- Retlige og indre anliggender: foranstaltninger vedrørende retligt samarbejde i straffesager, retligt samarbejde (artikel 89 i TEUF)
- Det indre marked: begrænsninger i frie kapitalbevægelser (artikel 64, stk. 3, i TEUF), konkurrencepolitik (artikel 103, stk. 1, i TEUF), foranstaltninger til harmonisering af indirekte skatter (artikel 113 i TEUF), indbyrdes tilnærmelse af love, der indvirker på det indre markeds oprettelse (artikel 115 i TEUF), intellektuelle ejendomsrettigheder (artikel 118 i TEUF)
- Pengepolitik: overdragelse af specifikke tilsynsopgaver til ECB (artikel 127 i TEUF)
- Andre politikområder såsom socialpolitik og beskæftigelse (artikel 153 i TEUF), energi (artikel 194, stk. 2, i TEUF) og miljø (artikel 191, stk. 3, i TEUF).

#### I. Finansiell krisestyring ([2.6.8](#))

De alvorlige økonomiske problemer, der opstod i visse medlemsstater i 2010, har nødvendiggjort forskellige former for redningsaktioner. Nogle dele af støttepakken forvaltes af Unionen, f.eks. den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme. Hovedparten af støtten, navnlig bidragene til den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF), betales direkte af medlemsstaterne. EFSF er et såkaldt »special purpose vehicle«, der blev oprettet ved en mellemstatslig aftale mellem medlemsstaterne i euroområdet. De nødvendige beslutninger om at indføre sådanne mellemstatslige foranstaltninger har derfor skullet træffes i regi af Det Europæiske Råd eller af Eurogruppens stats- og regeringschefer og har også skullet ratificeres i medlemsstaterne i henhold til deres nationale forfatningsmæssige bestemmelser. To vigtige årsager til denne udvikling er dels »no bail out«-klausulen (Unionen hæfter ikke for medlemsstaternes gæld, artikel 125 i TEUF), dels visse



ationale forfatningsdomstoles modstand mod at overdrage yderligere finansielle og budgetmæssige beføjelser til Den Europæiske Union.

Det Europæiske Råd vedtog den 25. marts 2011 en afgørelse (Det Europæiske Råds afgørelse 2011/199/EU) om ændring af artikel 136 i TEUF (samordning af de økonomiske politikker) ved den forenklede traktatændringsprocedure, dvs. uden indkaldelse af et konvent. Afgørelsen, der trådte i kraft i april 2013, gør det muligt at sætte permanente kriseforebyggende mekanismer såsom den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) i drift. Sidstnævnte blev oprettet ved en mellemstatslig traktat mellem medlemsstaterne i euroområdet, der trådte i kraft den 27. september 2012. Afstemningsprocedurerne i ESM's bestyrelse omfatter en såkaldt hasteprocedure, som gør det muligt at træffe afgørelse med et kvalificeret flertal på 85 %, hvis Kommissionen og ECB vurderer, at der er behov for en hasteafgørelse vedrørende finansiel bistand. Endelig nåede medlemsstaternes regeringer til enighed om en international traktat om stabilitet, koordinering og styring i Den Økonomiske og Monetære Union, der trådte i kraft den 1. januar 2013, efter at 12 kontraherende parter, der har euroen som valuta, havde deponeret deres ratifikationsinstrument.

## J. Udnævnelser

- Det Europæiske Råd, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal, udnævner formanden, næstformanden og de fire andre medlemmer af Den Europæiske Centralbanks direktion på grundlag af en henstilling fra Rådet og efter høring af Europa-Parlamentet (artikel 283, stk. 2, i TEUF)
- Det Europæiske Råd, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal og med samtykke af Kommissionens formand, udnævner den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (artikel 18, stk. 1, i TEU); den højtstående repræsentant er ikke desto mindre i sin egenskab af næstformand for Kommissionen også omfattet om kravet om Europa-Parlamentets godkendelse af Kommissionen som helhed
- Medlemsstaternes regeringer udnævner efter fælles overenskomst dommerne og generaladvokaterne til Domstolen og Retten (tidligere benævnt Retten i Første Instans) (artikel 19, stk. 2, i TEU)
- Rådet udnævner ved kvalificeret flertal medlemmerne af Revisionsretten på grundlag af en indstilling fra hver enkelt medlemsstat og efter høring af Europa-Parlamentet (artikel 286, stk. 2, i TEUF).

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Allerede under forberedelserne til regeringskonferencen i 1996 opfordrede Europa-Parlamentet til at lægge anden og tredje søjle over i fællesskabsregi, således at EF-traktatens beslutningsprocedurer også ville finde anvendelse på dem.

I forlængelse af de vedvarende bestræbelser, som Europa-Parlamentet havde gjort under Det Europæiske Konvent for at få den tidligere anden og tredje søjle inkorporeret i Unionens struktur (1.1.4), udvidede Lissabontraktaten den overstatslige beslutningstagning til den tidligere tredje søjle (retlige og indre anliggender) og etablerede en sammenhængende institutionel ramme for udenrigs-



og sikkerhedspolitikken med vigtige nyskabelser såsom langtidsformandskabet for Det Europæiske Råd og posten som Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.

På baggrund af den stadig mere udbredte »mellemsstatsliggørelse« af den økonomiske og finanspolitiske styring ydede Europa-Parlamentet sit bidrag til at sikre en passende deltagelse af EU-institutionerne i forhandlingerne om den internationale traktat, der er nævnt ovenfor i afsnit I.

I februar 2019 vedtog Parlamentet en beslutning om gennemførelsen af traktatens bestemmelser om forstærket samarbejde<sup>[1]</sup>, hvori det afgav henstillinger vedrørende den fremtidige udvikling af det forstærkede samarbejde. Især anså Parlamentet det for nødvendigt at udarbejde en procedure for hurtig godkendelse af et forstærket samarbejde på områder af stor politisk betydning inden for en kortere tidsramme end varigheden af to på hinanden følgende rådsformandskaber. Det opfordrede også Kommissionen til at forenkle og sammenlægge de juridiske rammer for et forstærket samarbejde.

Eeva Pavy  
05/2019

---

[1] [Europa-Parlamentets beslutning af 12. februar 2019 om gennemførelsen af traktatens bestemmelser om de nationale parlamenter \(Vedtagne tekster, P8\\_TA\(2019\)0077\)](#).

