



OVERSTATSLIGE BESLUTNINGSPROCEDURER

Den Europæiske Unions medlemsstater har som følge af deres EU-medlemskab aftalt at overføre nogle af deres beføjelser på bestemte politikområder til EU's institutioner. EU's institutioner træffer således bindende overstatslige beslutninger i deres lovgivningsmæssige og administrative procedurer, budgetprocedurer, udnævnelsesprocedurer og forfatningslignende procedurer.

BAGGRUND ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) OG [1.1.5](#))

Med Romtraktaten fik Kommissionen beføjelser til at stille forslag og føre forhandlinger, navnlig inden for lovgivning og eksterne økonomiske forbindelser, og Rådet eller, i tilfælde af udnævnelser, repræsentanter for medlemsstaternes regeringer fik beslutningskompetence. Europa-Parlamentet fik høringskompetence. Parlamentets rolle er gradvist vokset dels inden for budgetområdet med reformerne af 1970 og 1975, dels inden for det lovgivningsmæssige område med fællesakten og alle de efterfølgende traktater, først og fremmest Maastrichttraktaten, der indførte fælles beslutningstagning med Rådet, hvilket ligeledes udvidede Parlamentets rolle i forbindelse med udnævnelser. Med fællesakten fik Parlamentet desuden beføjelse til at godkende ratificering af tiltrædelsestraktater og associeringsaftaler. Denne beføjelse blev med Maastrichttraktaten udvidet til at omfatte visse andre internationale aftaler. Med Amsterdamtraktaten blev der gjort store fremskridt med hensyn til at demokratisere Fællesskabet, idet den fælles beslutningsprocedure blev forenklet og udvidet til nye områder, og Parlamentets rolle blev styrket i forbindelse med udnævnelse af Kommissionen. På linje hermed blev Parlamentets beføjelser øget betydeligt med Nicetraktaten. Den fælles beslutningsprocedure, i hvilken Parlamentet har de samme beføjelser som Rådet, fandt på den ene side anvendelse på næsten alle nye områder, hvor Rådet havde ret til at træffe afgørelse med kvalificeret flertal. Parlamentet fik på den anden side samme beføjelser som medlemsstaterne med hensyn til at indbringe sager for Domstolen. Lissabontraktaten er endnu et kvalitativt skridt hen imod fuld ligestilling med Rådet i EU's lovgivning og finansspørgsmål.

LOVGIVNINGSPROCEDURER[1]

A. Den almindelige lovgivningsprocedure (artikel 289 og 294 i TEUF)

1. Anvendelsesområde

Lissabontraktaten tilføjede 40 yderligere retsgrundlag, navnlig på områder, såsom retfærdighed, frihed og sikkerhed samt landbrug, inden for hvilke Parlamentet nu træffer afgørelse om lovgivningsmæssige retsakter på lige fod med Rådet. Følgelig



finder den almindelige lovgivningsmæssige procedure, der tidligere blev benævnt den fælles beslutningsprocedure, anvendelse på 85 retsgrundlag. Den almindelige lovgivningsmæssige procedure omfatter anvendelse af kvalificeret flertal i Rådet (artikel 294 i TEUF). Den finder imidlertid ikke anvendelse på en række vigtige områder, f.eks. i forbindelse med politik vedrørende direkte beskatning eller tværnationale aspekter af familieretten, hvor der kræves enstemmighed i Rådet.

2. Procedure

Den almindelige lovgivningsprocedure omfatter de samme trin som den tidligere fælles beslutningsprocedure. Dog er ordlyden i TEUF blevet ændret betydeligt, navnlig med henblik på at understrege ligestillingen mellem Rådet og Parlamentet i denne procedure.

- a.** Kommissionens forslag
- b.** Førstebehandling i Parlamentet

Parlamentet vedtager sin holdning ved simpelt flertal.

- c.** Førstebehandling i Rådet

Rådet vedtager sin holdning ved kvalificeret flertal.

Forslag vedrørende social tryghed og det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager kan forelægges Det Europæiske Råd på anmodning af en medlemsstat (artikel 48 og 82 i TEUF), hvilket suspenderer den almindelige lovgivningsmæssige procedure, indtil Det Europæiske Råd forelægger sagen for Rådet på ny (senest efter fire måneder). For så vidt angår artikel 82 kan mindst ni medlemsstater beslutte at fortsætte forhandlingerne inden for rammerne af forstærket samarbejde (artikel 20 i TEU og artikel 326-334 i TEUF).

Hvis Rådet godkender Parlamentets holdning, vedtages retsaksen med den ordlyd, som svarer til Parlamentets holdning.

- d.** Andenbehandling i Parlamentet

Parlamentet modtager Rådets holdning og har tre måneder til at træffe en afgørelse. Det kan gøre følgende:

- godkende forslaget som ændret af Rådet eller ikke træffe nogen afgørelse — i begge tilfælde vedtages retsaksen som ændret af Rådet
 - forkaste Rådets holdning med absolut flertal blandt sine medlemmer — retsaksen vedtages ikke, og proceduren afsluttes
 - med absolut flertal blandt sine medlemmer vedtage ændringer til Rådets holdning, som derpå fremsendes til Kommissionen og Rådet med henblik på udtalelse.
- e.** Andenbehandling i Rådet
- Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal om Parlamentets ændringer, medmindre Kommissionen har afgivet negativ udtalelse om ændringerne, i hvilket tilfælde Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, og retsaksen vedtages, hvis Rådet godkender alle Parlamentets ændringer senest tre måneder efter at have modtaget dem.



- Hvis Rådet ikke godkender ændringerne, indkaldes der til et møde i Forligsudvalget inden for seks uger.

f. Forligsprocedure

- Forligsudvalget består af et lige antal repræsentanter fra Rådet og Parlamentet og bistås af Kommissionen. Det behandler Parlamentets og Rådets holdninger og har seks uger til at nå til enighed om et fælles udkast understøttet af et kvalificeret flertal blandt Rådets repræsentanter og et flertal af Parlamentets repræsentanter.
- Proceduren standses, og retsакten vedtages ikke, hvis udvalget ikke når til enighed om et fælles udkast inden fristen.
- Hvis Forligsudvalget godkender et fælles udkast, fremsendes dette til Rådet og Parlamentet til godkendelse.

g. Procedurens afslutning (tredjebehandling)

- Rådet og Parlamentet har seks uger til at godkende det fælles udkast. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal og Parlamentet med et flertal af de afgivne stemmer.
- Retsакten vedtages, hvis Rådet og Parlamentet godkender det fælles udkast.
- Hvis en af de to institutioner ikke godkender udkastet inden for den fastsatte frist, afsluttes proceduren uden vedtagelse af retsакten.

I løbet af de seneste par år er der sket en markant stigning i antallet af retsакter vedtaget ved førstebehandling på grundlag af uformelle forhandlinger mellem Rådet og Parlamentet.

Visse passerellebestemmelser gør det muligt for Det Europæiske Råd at udvide anvendelsen af den almindelige procedure til områder, som er undtaget herfra (f.eks. socialpolitik, artikel 153, stk. 2).

B. Høringsprocedure

Inden Rådet træffer afgørelse, skal det indhente udtalelse fra Parlamentet og i påkommende tilfælde fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Denne høring er obligatorisk, i den forstand at retsакten bliver ugyldig eller kan annulleres af Domstolen, hvis der ikke har fundet en høring sted (jf. dom i sag 138 og 139/79). Hvis Rådet agter at ændre forslaget i væsentlig grad, skal det høre Parlamentet igen (jf. dom i sag 65/90).

C. Godkendelsesprocedure

1. Anvendelsesområde

Som følge af Lissabontraktatens ikrafttrædelse finder godkendelsesproceduren anvendelse på navnlig den horisontale budgetmæssige fleksibilitetsbestemmelse, jf. artikel 352 i TEUF (tidligere artikel 308 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, TEC). Andre eksempler er foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling (artikel 19, stk. 1, i TEUF) og medlemskab af Unionen (artikel 49 og 50 i TEU). Parlamentets godkendelse er desuden påkrævet i forbindelse med associeringsaftaler (artikel 217 i TEUF), Unionens tiltrædelse af den europæiske



konvention til beskyttelse af menneskerettigheder (artikel 6, stk. 2, i TEU) og aftaler, som etablerer en specifik institutionel ramme, som har betydelige budgetmæssige virkninger, eller som dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse (artikel 218, stk. 6, i TEUF).

2. Procedure

Parlamentet behandler et forslag til retsakt, der er fremsendt af Rådet. Det beslutter, hvorvidt forslaget skal godkendes (det kan ikke ændre det) ved absolut flertal af de afgivne stemmer. Traktaten tillægger ikke Parlamentet nogen formel rolle i de forudgående faser af proceduren for så vidt angår behandling af Kommissionens forslag, men som følge af interinstitutionelle aftaler er det blevet praksis at inddrage Parlamentet uformelt (jf. Parlamentets forretningsorden).

BUDGETPROCEDUREN (JF. [1.2.5.](#))

UDNÆVNELSESPROCEDURER

A. Parlamentet vælger Kommissionens formand (artikel 14, stk. 1, i TEU) (jf. også [1.3.8.](#))

B. Det Europæiske Råd, der træffer afgørelse ved kvalificeret flertal, udnævner den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (artikel 18, stk. 1, i TEU).

C. Rådet, der træffer afgørelse ved kvalificeret flertal, vedtager:

— efter fælles overenskomst med den valgte formand listen over de øvrige personer, som det foreslår udnævnt til medlemmer af Kommissionen (artikel 17, stk. 7, i TEU).

D. Rådet vedtager listen over:

— Revisionsrettens medlemmer (artikel 286 i TEUF) efter høring af Parlamentet og i overensstemmelse med indstillingerne fra medlemsstaterne

— ordinære medlemmer og suppleanter i Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, der er udarbejdet efter indstilling fra hver enkelt medlemsstat (artikel 301, 302 og 305 i TEUF).

E. Parlamentet vælger Den Europæiske Ombudsmand (artikel 228 i TEUF).

INDGÅELSE AF INTERNATIONALE AFTALER

Unionen kan, idet den nu har status som juridisk person, indgå internationale aftaler (artikel 218 i TEUF). Lissabontraktaten kræver Europa-Parlamentets godkendelse af alle de aftaler, der er indgået inden for rammerne af den fælles handelspolitik, og på de politikområder, der er omfattet af EU's almindelige lovgivningsprocedure. Med undtagelse af associerings- og tiltrædelsesaftaler træffer Rådet afgørelse ved kvalificeret flertal i forbindelse med aftaler, der kan skade Unionens kulturelle og sproglige mangfoldighed, samt aftaler på områder, hvor vedtagelsen af interne retsakter vil kræve enstemmighed.



- Procedure: Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik forelægger henstillinger for Rådet, der fastsætter forhandlingsmandatet og udpeger den forhandler (fra Kommissionen eller den højtstående repræsentant), som på Unionens vegne skal lede forhandlingerne. Europa-Parlamentet skal straks underrettes fuldt ud om alle faser af proceduren (artikel 218, stk. 10, i TEUF).
- Afgørelse: Rådet, med kvalificeret flertal, dog med undtagelse af de ovenfor nævnte områder.
- Parlamentets rolle: godkendelse af de fleste aftaler (se ovenfor) og høring om aftaler, der udelukkende henhører under udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.

FORFATNINGSLIGNENDE PROCEDURER

A. Ordningen med egne indtægter (artikel 311 i TEUF)

- Forslag: Kommissionen
- Parlamentets rolle: høring
- Afgørelse: Rådet, med enstemmighed og med forbehold for medlemsstaternes vedtagelse i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser.

B. Bestemmelser om, at Parlamentet kan vælges ved almindelige direkte valg (artikel 223 i TEUF)

- Forslag: Parlamentet
- Afgørelse: Rådet, med enstemmighed efter at have fået Parlamentets godkendelse og forelagt forslaget for medlemsstaterne til vedtagelse i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

C. Vedtagelse af statuten for Europa-Parlamentets medlemmer (artikel 223, stk. 2, i TEUF) og ombudsmandens statut (artikel 228, stk. 4, i TEUF)

- Forslag: Parlamentet
- Kommissionens rolle: afgive udtalelse
- Rådets rolle: godkendelse (ved kvalificeret flertal undtagen vedrørende regler eller betingelser i forbindelse med skatteordninger for medlemmer eller tidligere medlemmer, i hvilket tilfælde der træffes afgørelse med enstemmighed).
- Afgørelse: Parlamentet

D. Ændring af protokollen om statuten for Den Europæiske Unions Domstol (artikel 281 i TEUF)

- Forslag: Domstolen (med høring af Kommissionen) eller Kommissionen (med høring af Domstolen)
- Afgørelse: Rådet og Parlamentet (den almindelige lovgivningsprocedure)



EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Under regeringskonferencen i 2000 stillede Parlamentet en række forslag om at udvide de områder, hvorpå den almindelige lovgivningsprocedure (tidligere »den fælles beslutningsprocedure«) ville finde anvendelse. Parlamentet gentog tillige ved flere lejligheder, at den fælles beslutningsprocedure automatisk bør finde anvendelse, hvis man gik over til at træffe afgørelse med kvalificeret flertal i stedet for med enstemmighed. Med Nicetraktaten blev denne holdning anerkendt, men kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning blev ikke sidestillet fuldt ud. Følgelig blev spørgsmålet om forenkling af procedurerne et af de vigtigste punkter, der blev behandlet på Konventet om Europas Fremtid. Det blev foreslået at afskaffe samarbejds- og høringsprocedurerne, forenkle den fælles beslutningsprocedure og udvide den til at omfatte hele lovgivningsområdet samt begrænse proceduren med samstemmende udtalelse til ratifikation af internationale aftaler. Mange af disse forbedringer blev gennemført med Lissabontraktaten ([1.1.5](#)).

For så vidt angår udnævnelser lykkedes det ikke med Lissabontraktaten at afskaffe den brede vifte af forskelligartede procedurer, selv om der blev opnået en vis strømning. Enstemmighed finder stadig anvendelse i visse tilfælde og har tendens til at skabe politisk uenighed og mindske Parlamentets indflydelse. Der er især gjort fremskridt efter Nicetraktatens ikrafttrædelse med skiftet fra enstemmighed til kvalificeret flertal i forbindelse med udnævnelsen af Kommissionens formand. Lissabontraktaten fastsætter i øvrigt, at Parlamentet vælger Kommissionens formand. Udnævnelsen af formanden skal efter passende høringer af Europa-Parlamentet tage behørigt hensyn til resultaterne af valget til Europa-Parlamentet. Dette understreger Europa-Kommissionens politiske legitimitet og ansvarlighed. Efter valget til Europa-Parlamentet i 2014 blev disse bestemmelser anvendt for første gang. Det Europæiske Råd vedtog at udpege Jean-Claude Juncker som formand for Europa-Kommissionen, fordi Det Europæiske Folkeparti (EPP) var den største gruppe i Europa-Parlamentet efter valget.

Martina Schonard
05/2019

