OVERSTATSLIGE BESLUTNINGSPROCEDURER

Dette faktablad forklarer EU's procedurer for at træffe bindende afgørelser, som medlemsstaterne – i modsætning til mellemstatslige afgørelser – ikke kan nedlægge veto mod. EU's institutioner blev tillagt denne overstatslige beslutningskompetence ved de traktater, som medlemsstaterne har indgået. De procedurer, der er beskrevet nedenfor, omfatter de vigtigste lovgivningsprocedurer – den almindelige lovgivningsprocedure, høringsproceduren og godkendelsesproceduren – samt visse udnævnelsesprocedurer og procedurer for indgåelse af visse internationale aftaler. Forfatningslignende procedurer er også beskrevet nedenfor, ligesom der redegøres for Parlamentets voksende rolle som medlovgiver.

BAGGRUND

Ved Romtraktaten af 1958 (se 1.1.1) blev Kommissionen tillagt beføjelse til at stille forslag og til at forhandle, primært om lovgivning og om økonomiske forbindelser med tredjelande. Herved blev der tildelt beslutningskompetence til Rådet for Den Europæiske Union (se 1.3.7) eller, for så vidt angår udnævnelser, til repræsentanter for medlemsstaternes regeringer. Parlamentet blev tillagt høringskompetence, men dets rolle er gradvist vokset i kraft af:

— budgetreformerne af 1970 og 1975

— fællesakten af 1987, hvorved der blev indført en ny samarbejdsprocedure, som banede vejen for Parlamentets senere rolle som medlovgiver. Samtidig blev Parlamentet tillagt beføjelse til at godkende ratificeringer af tiltrædelsestraktater og associeringsaftaler (se 1.1.2)

— Maastrichttraktaten af 1993, hvorved der blev indført en fælles beslutningsprocedure sammen med Rådet, og hvorved Parlamentets beføjelser blev udvidet til også at omfatte godkendelse af tiltrædelsestraktater og associeringsaftaler og af visse andre internationale traktater (se 1.1.3)

— Amsterdamtraktaten af 1999, som indebar et markant fremskridt med hensyn til at forenkle den fælles beslutningsprocedure og udvide den til at gælde for nye politikområder samt at styrke Parlamentets rolle i forbindelse med udnævnelse af kommissærer

— Nicetraktaten af 2003, hvorved Parlamentets beføjelser blev udvidet markant ved at udvide den fælles beslutningsprocedure (i henhold til hvilken Parlamentet har samme beføjelser som Rådet) til at finde anvendelse på næsten alle nye politikområder, hvor Rådet havde ret til at træffe afgørelse ved kvalificeret flertal. Samtidig blev Parlamentet tillagt samme beføjelse som medlemsstaterne med hensyn til at indbringe sager for Domstolen (se 1.1.4)

— Lissabontraktaten af 2009, som udgjorde endnu et kvalitativt skridt hen imod fuld ligestilling med Rådet i EU's lovgivning og finansspørgsmål (se 1.1.5).

LOVGIVNINGSPROCEDURER

A. Den almindelige lovgivningsprocedure (jf. artikel 289, stk. 294, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF))

1. Anvendelsesområde

Ved Lissabontraktaten[1] blev der tilføjet yderligere 40 retlige bestemmelser, navnlig inden for politikområderne frihed, sikkerhed og retshåndhævelse samt landbrug, inden for hvilke Parlamentet herefter træffer afgørelse om lovgivningsmæssige retsakter på lige fod med Rådet. Følgelig finder den almindelige lovgivningsprocedure, som tidligere blev benævnt den fælles beslutningsprocedure, nu anvendelse på 85 retlige bestemmelser. Den almindelige lovgivningsprocedure indebærer afstemning ved kvalificeret flertal i Rådet (jf. artikel 294 i TEUF). Den finder imidlertid ikke anvendelse på en række vigtige politikområder, f.eks. i forbindelse med politikker om direkte beskatning eller tværnationale aspekter af familieretten, hvor der kræves enstemmighed i Rådet.

2. Procedure

Den almindelige lovgivningsprocedure består af de samme trin som sin forgænger, den fælles beslutningsprocedure. Dog er ordlyden i TEUF blevet ændret betydeligt, navnlig for at understrege ligestillingen mellem Rådet og Parlamentet i denne procedure. Disse ændringer omfatter følgende:

a. Forslag fra Kommissionen

Kommissionen udarbejder et lovgivningsforslag, som forelægges Parlamentet og Rådet.

b. Førstebehandling i Parlamentet

Parlamentet vedtager sin holdning hertil ved simpelt flertal.

c. Førstebehandling i Rådet

Rådet vedtager sin holdning hertil ved kvalificeret flertalsafstemning.

Forslag, som vedrører social tryghed og politi- og retssamarbejde i straffesager kan på anmodning af en medlemsstat (jf. artikel 48 og 82 i TEUF) forelægges Det Europæiske Råd (se 1.3.6), hvorved den almindelige lovgivningsprocedure suspenderes, indtil Det Europæiske Råd forelægger sagen for Rådet på ny (senest efter fire måneder). For så vidt angår artikel 82 kan minimum ni medlemsstater beslutte at fortsætte forhandlingerne inden for rammerne af forstærket samarbejde (jf. artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) samt artikel 326-334 i TEUF).

Hvis Rådet godkender Parlamentets holdning, bliver retsakten vedtaget med den ordlyd, som fremgår af Parlamentets holdning.

d. Andenbehandling i Parlamentet

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

[1]Hidtil havde fællesakten givet Rådet mulighed for at tilsidesætte Parlamentets afgørelse ved enstemmig afgørelse. Denne mulighed blev afskaffet ved Lissabontraktaten.

— godkende forslaget som ændret af Rådet eller undlade at træffe en afgørelse. I begge tilfælde vedtages retsakten som ændret af Rådet

— forkaste Rådets holdning med absolut flertal blandt sine medlemmer. Retsakten bliver ikke vedtaget, og proceduren afsluttes

— med absolut flertal blandt sine medlemmer vedtage ændringer af Rådets holdning, som derefter fremsendes til Kommissionen og Rådet med henblik på udtalelse.

e. Andenbehandling i Rådet

— Rådet træffer ved kvalificeret flertal afgørelse om Parlamentets ændringer, medmindre Kommissionen har afgivet negativ udtalelse om ændringerne, i hvilket tilfælde Rådet træffer afgørelse ved enstemmighed, og retsakten 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, som har tilslutning fra et kvalificeret flertal af Rådets repræsentanter og af et flertal af Parlamentets repræsentanter.

— Hvis udvalget ikke når til enighed om det fælles udkast inden fristen, afsluttes proceduren, og retsakten bliver ikke vedtaget.

— Hvis udvalget godkender det fælles udkast, fremsendes dette til Rådet og Parlamentet til godkendelse.

g. Afslutning af proceduren (tredjebehandling)

— Rådet og Parlamentet har seks uger til at godkende det fælles udkast. Rådet træffer afgørelse ved kvalificeret flertal og Parlamentet ved absolut flertal af de afgivne stemmer.

— Retsakten vedtages, hvis Rådet og Parlamentet godkender det fælles udkast.

— Hvis den ene af de to institutioner ikke godkender udkastet inden for den fastsatte frist, afsluttes proceduren, og retsakten bliver ikke vedtaget.

Der er i de senere år sket en markant stigning i antallet af retsakter, som er blevet vedtaget ved førstebehandling på grundlag af uformelle forhandlinger mellem Rådet og Parlamentet.

Visse passerellebestemmelser giver Det Europæiske Råd mulighed for at udvide anvendelsen af den almindelige procedure til også at omfatte politikområder, som er undtaget herfra (eksempelvis socialpolitikken, jf. artikel 153, stk. 2).

B. Høringsprocedure

Inden Rådet træffer afgørelse, skal det indhente udtalelse fra Parlamentet og i påkommende tilfælde også fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Rådet er ikke forpligtet til at rette sig efter udtalelsen, men skal blot tage den til efterretning, eftersom den pågældende retsakt uden en sådan høring bliver ugyldig eller kan annulleres af Domstolen (jf. dommene i sag 138/79 og 139/79). Hvis Rådet ønsker at foretage væsentlige ændringer af forslaget, skal det høre Parlamentet på ny (jf. dom i sag 65/90). Et eksempel på denne procedure er harmoniseringen af lovgivningen om omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter (jf. artikel 113 i TEUF) og vedtagelsen af konkurrenceregler (jf. artikel 103 i TEUF).

C. Godkendelsesprocedure

1. Anvendelsesområde

Efter Lissabontraktatens ikrafttræden finder godkendelsesproceduren navnlig anvendelse på den horisontale budgetmæssige fleksibilitetsbestemmelse (jf. artikel 352 i TEUF (tidligere artikel 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab). Andre eksempler herpå er foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling (jf. artikel 19, stk. 1, i TEUF) og staters medlemskab af Unionen (jf. artikel 49 og 50 i TEU). Derudover er Parlamentets godkendelse også påkrævet i forbindelse med associeringsaftaler (jf. artikel 217 i TEUF), Unionens tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention (jf. artikel 6, stk. 2, i TEU) og aftaler, hvorved der etableres en specifik institutionel ramme, som har betydelige budgetmæssige virkninger eller som dækker politikområder, der er omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure (jf. artikel 218, stk. 6, i TEUF).

2. Procedure

Parlamentet behandler et udkast til retsakt, der er fremsendt af Rådet, og beslutter ved absolut flertal af de afgivne stemmer, hvorvidt udkastet skal godkendes (Parlamentet kan imidlertid ikke ændre udkastet). Traktaten tillægger ikke Parlamentet nogen formel rolle i de forudgående faser af proceduren for så vidt angår behandling af Kommissionens forslag, men det er som følge af interinstitutionelle aftaler blevet kutyme at inddrage Parlamentet uformelt (jf. Parlamentets forretningsorden og den interinstitutionelle rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen).

UDNÆVNELSESPROCEDURER

1. Parlamentet vælger Kommissionens formand (jf. artikel 14, stk. 1, i TEU) (se 1.3.8).
2. Det Europæiske Råd udnævner ved kvalificeret flertalsafgørelse Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (jf. artikel 18, stk. 1, i TEU).
3. Rådet vedtager ved kvalificeret flertalsafgørelse og efter fælles overenskomst med den nyudnævnte formand listen over de øvrige personer, som det foreslår udnævnt til medlemmer af Kommissionen (jf. artikel 17, stk. 7, i TEU).
4. Rådet vedtager listen over:

a. Revisionsrettens medlemmer (jf. artikel 286 i TEUF) efter høring af Parlamentet og i overensstemmelse med indstillinger fra medlemsstaterne

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

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

INDGÅELSE AF INTERNATIONALE AFTALER

EU kan i kraft af sin status som juridisk person indgå internationale aftaler (jf. artikel 218 i TEUF). I henhold til Lissabontraktaten kræves Parlamentets godkendelse af alle aftaler, der indgås inden for rammerne af den fælles handelspolitik og inden for de politikområder, der er omfattet af EU's almindelige lovgivningsprocedure. Med undtagelse af associerings- og tiltrædelsesaftaler træffer Rådet ved kvalificeret flertalsafstemning afgørelse om aftaler, som kan skade EU's kulturelle og sproglige mangfoldighed, samt om aftaler inden for de politikområder, hvor vedtagelse af interne retsakter kræver enstemmighed.

— Procedure: Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og næstformand for Kommissionen (HR) forelægger henstillinger for Rådet, som fastsætter forhandlingsmandatet og udpeger den forhandler (enten en repræsentant for Kommissionen eller HR), som skal forhandle på Unionens vegne. Parlamentet skal straks underrettes fuldt ud i alle faser af proceduren (jf. artikel 218, stk. 10, i TEUF).

— Afgørelse: Rådet ved kvalificeret flertalsafstemning, dog med undtagelse af ovennævnte politikområder.

— Parlamentets rolle: godkendelse af de fleste aftaler (som anført ovenfor) og høring om aftaler, der udelukkende henhører under det udenrigs- og sikkerhedspolitiske politikområde.

FORFATNINGSLIGNENDE PROCEDURER

Traktaterne indeholder de organisatoriske regler for, hvordan Den Europæiske Union fungerer, selv om de ikke omtales som en "forfatning". Derfor beskrives regler eller procedurer, der fungerer som forfatningsmæssige bestemmelser, undertiden som "forfatningslignende".

A. Ordningen for egne indtægter (jf. artikel 311 i TEUF)

— Forslagsstiller: Kommissionen

— Parlamentets rolle: høring

— Afgørelse: Rådet, ved enstemmighed og med forbehold for medlemsstaternes vedtagelse i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser.

B. Bestemmelser om, at Parlamentets medlemmer kan indvælges ved almindelige direkte valg (jf. artikel 223 i TEUF)

— Forslagsstiller: Parlamentet

— Afgørelse: Rådet, ved enstemmighed efter at have indhentet Parlamentets godkendelse og forelagt forslaget for medlemsstaterne til vedtagelse i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser.

C. Vedtagelse af statutten for Parlamentets medlemmer (jf. artikel 223, stk. 2, i TEUF) og Ombudsmandens statut (jf. artikel 228, stk. 4, i TEUF)

— Forslagsstiller: Parlamentet

— Kommissionens rolle: at afgive udtalelse

— Rådets rolle: godkendelse (ved kvalificeret flertalsafgørelse undtagen vedrørende regler eller betingelser i forbindelse med skatteordninger for siddende eller tidligere medlemmer af Parlamentet, i hvilket tilfælde der kræves enstemmighed).

— Afgørelse: Parlamentet

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

— Forslagsstiller: Domstolen (med høring af Kommissionen) eller Kommissionen (med høring af Domstolen)

— Afgørelse: Rådet og Parlamentet (efter den almindelige lovgivningsprocedure).

PARLAMENTETS ROLLE

Under regeringskonferencen i 2000 fremsatte Parlamentet en række forslag om at øge det antal politikområder, der var omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure (tidligere benævnt "den fælles beslutningsprocedure"). Parlamentet gav gentagne gange udtryk for sin holdning om, at den fælles beslutningsprocedure automatisk burde finde anvendelse, hvis man overgik til at træffe afgørelse ved kvalificeret flertal i stedet for ved enstemmighed. I Nicetraktaten blev denne holdning anerkendt, men kvalificeret flertalsafgørelse blev ikke fuldt ud sidestillet med fælles beslutningstagning. Følgelig blev spørgsmålet om forenkling af procedurerne et af de vigtigste punkter til behandling under Konventet om Europas Fremtid. Det blev foreslået at afskaffe samarbejds- og høringsproceduren, at forenkle den fælles beslutningsprocedure og udvide den til at omfatte hele lovgivningsområdet samt at begrænse proceduren med samstemmende udtalelse til kun at omfatte ratificering af internationale aftaler. Mange af disse forbedringer blev gennemført ved Lissabontraktaten (se 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 strømlining. Enstemmighed finder stadig anvendelse i visse tilfælde og har tendens til at skabe politisk splid og mindske Parlamentets indflydelse. Navnlig efter Nicetraktatens ikrafttræden er der gjort fremskridt, bl.a. med overgangen fra enstemmighed til kvalificeret flertalsafgørelse ved udnævnelsen af Kommissionens formand. Lissabontraktaten fastsatte endvidere, at Kommissionens formand skal vælges af

Parlamentet. Udnævnelsen af formanden skal efter passende høring af Parlamentet tage behørigt hensyn til resultatet af valget til Parlamentet. Herigennem forbedres Kommissionens politiske legitimitet og ansvarliggørelse. Disse bestemmelser blev anvendt for første gang efter valget til Parlamentet i 2014. Det Europæiske Råd vedtog at indstille Jean-Claude Juncker til formand for Kommissionen, fordi hans politiske gruppe, Det Europæiske Folkeparti, efter dette valg blev den største gruppe i Parlamentet.

Dette faktablad er udarbejdet af Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Retlige og Institutionelle Anliggender. Yderligere oplysninger kan tilgås på webstedet for Udvalget om Konstitutionelle Anliggender.

JEREMY JULIAN OKORN / Katharina MASSAY-KOSUBEK
04/2026