MELLEMSTATSLIGE BESLUTNINGSPROCEDURER

Dette faktablad forklarer de mellemstatslige beslutningsprocedurer. Gennem disse procedurer bevarer medlemsstaterne den endelige kontrol over vedtagelsen af retsakter, typisk med enstemmighed i Rådet. Det betyder, at medlemsstaterne har vetoret. Andre procedurer lægger større vægt på samarbejde uden at kræve enstemmighed og kan derfor ikke betragtes som mellemstatslige i snæver forstand.

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).

TYPER AF BESLUTNINGSPROCEDURER

A. Procedure for ændring af traktaterne (artikel 48 i TEU)

Parlamentet, Kommissionen eller enhver medlemsstat kan forelægge Rådet et forslag.

Kommissionen høres og deltager i en regeringskonference.

Parlamentet høres forud for indkaldelse til regeringskonferencen (i selve konferencen inddrages Europa-Parlamentet på ad hoc-grundlag, men med stadig større indflydelse: I en periode var Parlamentet repræsenteret af enten sin formand eller to af sine medlemmer. På den seneste regeringskonference i 2007, hvor Lissabontraktaten blev forhandlet og færdiggjort, stillede det med tre repræsentanter).

Den Europæiske Centralbanks Styrelsesråd høres i tilfælde af institutionelle ændringer på det monetære område.

Afgørelse: Medlemsstaternes regeringer bliver enige om traktatændringer, der derefter forelægges for medlemsstaterne, som ratificerer dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Inden dette kan ske, skal Det Europæiske Råd først med simpelt flertal og med Parlamentets godkendelse beslutte, om der skal indkaldes et konvent.

B. Procedure for aktivering af passerellebestemmelser

Passerellebestemmelser er en mekanisme, som gør det muligt at ændre traktaterne uden at gøre brug af den almindelige procedure for traktatrevision som beskrevet under afsnit A. De ændrer Rådets bestemmelser vedrørende vedtagelse af retsakter ved at gå fra afgørelser med enstemmighed til afstemning med kvalificeret flertal eller fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure.

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). Ethvert nationalt parlament råder over en vetoret i henhold til den generelle passerellebestemmelse.

Rådet kan ved enstemmighed eller kvalificeret flertal, afhængig af den relevante traktatbestemmelse (artikel 31 i TEU og artikel 81, 153, 192 og 333 i TEUF), træffe afgørelse om at anvende andre passerellebestemmelser.

C. Tiltrædelsesprocedure (artikel 49 i TEU)

Ansøgninger kan indgives af enhver europæisk stat, der respekterer EU's værdier (artikel 2 i TEU). Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skal underrettes om denne ansøgning. Ansøgerlandet skal også indgive sin ansøgning til Det Europæiske Råd, som når til enighed om betingelserne for medlemskab.

Kommissionen høres og spiller en aktiv rolle i forberedelsen og afviklingen af forhandlingerne

Parlamentet skal give sin godkendelse med et absolut flertal blandt dets medlemmer.

Afgørelse: Aftalen mellem EU-medlemsstaterne og ansøgerlandet, der indeholder vilkårene for optagelsen og de nødvendige tilpasninger til traktaterne, skal godkendes enstemmigt af Rådet. Den forelægges derefter alle medlemsstaterne til ratificering i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

D. Udtrædelsesprocedure (artikel 50 i TEU)

Anmodning: Enhver medlemsstat, der beslutter at udtræde, skal underrette Det Europæiske Råd om sin hensigt, i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser.

Konklusion: Rådet indgår udtrædelsesaftalen efter at have indhentet godkendelse fra Parlamentet og træffer afgørelse med særligt kvalificeret flertal (artikel 238, stk. 3, litra b), i TEUF), der defineres som 72 % af de medlemmer af Rådet, der repræsenterer de deltagende medlemsstater (dvs. eksklusive den pågældende stat), idet dette flertal skal omfatte mindst 65 % af befolkningen i disse medlemsstater.

E. Sanktionsprocedure ved en medlemsstats grove og vedvarende overtrædelse af EU's principper (artikel 7 i TEU)

1. Hovedprocedure

Et forslag til afgørelse, der fastslår, at der foreligger en alvorlig og vedvarende overtrædelse, kan forelægges af enten en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen.

Parlamentet skal give sin godkendelse med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, der repræsenterer et flertal af dets medlemmer (artikel 91, stk. 3, i Parlamentets forretningsorden).

Det Europæiske Råd træffer med enstemmighed og uden deltagelse af den pågældende medlemsstat, en afgørelse om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse, efter at den pågældende medlemsstat har haft mulighed for at indgive sine kommentarer til sagen.

Rådet vedtager derefter med kvalificeret flertal og uden den pågældende medlemsstats deltagelse en afgørelse om suspension af visse af den pågældende medlemsstats rettigheder.

2. Supplering af proceduren: det forebyggende instrument, som blev indført med Nicetraktaten

På initiativ af Kommissionen, Parlamentet eller en tredjedel af medlemsstaterne kan der forelægges et begrundet forslag til en afgørelse, der fastslår, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder EU's principper.

Parlamentet skal give sin godkendelse med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, der repræsenterer et flertal af dets medlemmer

Afgørelse: Forslaget vedtages 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)

Kommissionen har eksklusiv initiativret til at forelægge et forslag for Rådet. Medlemsstater, der har til hensigt at indføre et forstærket samarbejde, skal rette en anmodning til Kommissionen herom. Parlamentet skal derefter godkende aftalen. Forslaget vedtages herefter af Rådet med kvalificeret flertal.

2. Samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) (artikel 329, stk. 2, i TEUF)

Forstærket samarbejde er en procedure, som blev indført ved Amsterdamtraktaten for at give en gruppe på mindst ni medlemsstater mulighed for at vedtage regler i den afledte ret, som kun er bindende for de deltagende medlemsstater.

De pågældende medlemsstater indgiver en anmodning til Rådet. Forslaget sendes til den højtstående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik (højtstående repræsentant), der afgiver en udtalelse. Forslaget sendes ligeledes til Parlamentet til orientering. 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 EU's øvrige politikker. FUSP's mål og bestemmelser er fastlagt i TEU. De er nu bedre formuleret og mere konsekvente end i de foregående traktater.

En af de væsentlige institutionelle ændringer var oprettelsen af hvervet som højtstående repræsentant, der bistås af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og har beføjelse til at foreslå initiativer inden for FUSP. FUSP er blevet integreret i EU's lovgivningsramme, men er underlagt særlige regler og procedurer (artikel 24, stk. 2, i TEU).

Et forslag kan indgives af enhver medlemsstat, den højtstående repræsentant eller Kommissionen (artikel 22 i TEU).

Parlamentet skal regelmæssigt underrettes og høres af den højtstående repræsentant om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med FUSP. I henhold til den interinstitutionelle aftale om FUSP-finansiering finder denne høringsproces

sted gennem regelmæssige fælles konsultationsmøder på grundlag af et fremadrettet dokument.

Afgørelse: Det Europæiske Råd fastlægger EU's prioriteter og strategiske interesser, mens Rådet træffer de nødvendige afgørelser eller foranstaltninger til at gennemføre dem. 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 (2.5.8)

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 og politisamarbejde (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 eller funktion (artikel 115 i TEUF) og intellektuelle ejendomsrettigheder (artikel 118 i TEUF)

— penge- og valutapolitik: overdragelse af specifikke tilsynsopgaver til Den Europæiske Centralbank (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. Finansiel krisestyring (2.5.8)

De alvorlige økonomiske problemer, der opstod i visse medlemsstater i 2010, har gjort det nødvendigt at yde dem visse former for støtte. Nogle dele af støttepakken forvaltes af EU, f.eks. den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme. Størstedelen af støtten, navnlig bidragene til den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF), ydes imidlertid 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 overensstemmelse med deres nationale forfatningsmæssige bestemmelser. To vigtige årsager til denne udvikling er dels "no bail out"-klausulen (artikel 125 i TEUF), dels visse nationale forfatningsdomstoles modstand mod at overdrage yderligere finansielle og budgetmæssige beføjelser til EU.

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 den 1. maj 2013, gjorde det muligt at tage permanente kriseforebyggende mekanismer såsom den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) i brug.

ESM 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 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 blev traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (TSSS) udarbejdet af medlemsstaternes regeringer og trådte i kraft den 1. januar 2013, efter at 12 lande i euroområdet havde ratificeret den. Traktaten indeholder navnlig et krav om en regel om budgetbalance i de nationale retsordener (finanspagten). Af de 27 kontraherende parter i TSSS er i alt 22 formelt bundet af finanspagten.

J. Udnævnelser

Det Europæiske Råd, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal, udnævner formanden, næstformanden og de fire andre medlemmer af ECB's direktion på grundlag af en henstilling fra Rådet og efter høring af Europa-Parlamentet og ECB's Styrelsesråd (artikel 283, stk. 2, i TEUF).

Det Europæiske Råd udnævner den højtstående repræsentant med kvalificeret flertal og med samtykke fra Kommissionens formand (artikel 18, stk. 1, i TEU). Den højtstående repræsentant er ikke desto mindre i sin egenskab af næstformand for Kommissionen sammen med formanden for Kommissionen og de øvrige medlemmer af Kommissionen også omfattet om kravet om Parlamentets godkendelse.

Medlemsstaternes regeringer udnævner efter fælles overenskomst dommerne og generaladvokaterne til Den Europæiske Unions Domstol (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.

Efter Parlamentets vedvarende bestræbelser under Konventet om Den Europæiske Unions Fremtid 2002-2003 på at gøre den tidligere anden og tredje søjle til en del af EU's 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 som den faste formand for Det Europæiske Råd og posten som højtstående repræsentant.

På baggrund af den stadig mere udbredte "mellemstatsliggørelse" af den økonomiske og finanspolitiske styring gjorde Parlamentet sit til at sikre, at EU-institutionerne kan deltage på passende vis i forhandlingerne om den internationale traktat, der er nævnt ovenfor i afsnittet om finansiel krisestyring.

I februar 2019 vedtog Parlamentet en beslutning om gennemførelsen af traktatens bestemmelser om forstærket samarbejde, hvori det fremsatte henstillinger om 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 frist end varigheden af to på hinanden følgende rådsformandskaber. Det opfordrede også Kommissionen til at foreslå en forordning for at forenkle og sammenlægge de juridiske rammer for et forstærket samarbejde.

I sin beslutning om status for debatten om Europas fremtid fra februar 2019 slog Parlamentet til lyd for at gøre brug af de generelle passerellebestemmelser (artikel 48, stk. 7, afsnit 1 og 2, i TEU) og andre specifikke passerellebestemmelser for at bidrage til at overvinde den fastlåste beslutningstagning, som det at kræve afgørelser ved enstemmighed kan forårsage, uden at skulle søge mellemstatslige løsninger uden for traktaternes anvendelsesområde. I rapporten om det endelige resultat af konferencen om Europas fremtid, som blev forelagt formændene for de tre institutioner den 9. maj 2022, fremhæves det, at det er vigtigt at revidere de beslutningsprocesser, der er baseret på enstemmighed. Den 11. juli 2023 vedtog Parlamentet en beslutning om gennemførelse af passerelleklausuler i EU-traktaterne.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling 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