

## MELLANSTATLIGA BESLUTSFÖRFARANDEN

Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), liksom på flera andra områden såsom fördjupat samarbete, vissa utnämningar och ändringar av fördragen, skiljer sig beslutsförfarandet från det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det som främst kännetecknar dessa områden är ett starkare mellanstatligt samarbete. Utmaningen med statsskuldskrisen har gett upphov till en ökad användning av sådana beslutsmekanismer, inte minst inom ramen för den europeiska ekonomiska styrningen.

### RÄTTSLIG GRUND

Artiklarna 20, 21–46, 48 och 49 i [fördraget om Europeiska unionen](#) (EU-fördraget). Artiklarna 2.4, 31, 64.3, 81, 89, 103.1, 113, 115, 118, 127, 153, 191.3, 192, 194.2, 215, 218, 220, 221, 312, 329 och 333 i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#) (EUF-fördraget).

### BESKRIVNING

#### A. Förfarande vid fördragsändringar (artikel 48 i EU-fördraget)

- Förslag: från en medlemsstat, Europaparlamentet eller kommissionen.
- Kommissionens roll: att höras och delta i regeringskonferensen.
- Parlamentets roll: att höras innan regeringskonferensen sammankallas. (Parlamentet deltar i regeringskonferenserna på ad hoc-basis, men har fått allt större inflytande. Under en tid företrädde det antingen av sin talman eller av två ledamöter, men vid den senaste regeringskonferensen hade parlamentet tre företrädare.)
- ECB-rådets roll: att höras i samband med institutionella förändringar på det monetära området.
- Beslut: fattas genom samförstånd mellan regeringarna om fördragsändringarna, som därefter ska läggas fram för och ratificeras av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Dessförinnan ska Europeiska rådet, efter parlamentets godkännande, med enkel majoritet fatta beslut om huruvida ett konvent ska sammankallas.

#### B. Förfarande för aktivering av övergångsklausuler

- Europeiska rådet: aktiverar och beslutar enhälligt om användningen av den allmänna övergångsklausulen (artikel 48 i EU-fördraget) och den övergångsklausul som särskilt avser den fleråriga budgetramen (artikel 312 i EUF-fördraget). Varje nationellt parlament har vetorätt när det gäller den allmänna klausulen.
- Rådet: får besluta att aktivera andra övergångsklausuler, då beslutet ska fattas enhälligt eller med kvalificerad majoritet, beroende på den aktuella

fördragsbestämmelsen (artikel 31 i EU-fördraget och artiklarna 81, 153, 192 och 333 i EUF-fördraget).

## C. Anslutningsförfarandet (artikel 49 i EU-fördraget)

- Ansökan: från en europeisk stat som respekterar unionens principer (artikel 2 i EU-fördraget). De nationella parlamenten och Europaparlamentet ska underrättas. Europeiska rådet enas om villkoren för medlemskap.
- Kommissionens roll: samråd; att höras och delta aktivt i förberedelserna och genomförandet av förhandlingarna.
- Parlamentets roll: att ge sitt godkännande med absolut majoritet av sina ledamöter.
- Beslut: fattas enhälligt av rådet. Avtalet mellan EU:s medlemsstater och ansökarstaten, där villkoren för anslutning och nödvändiga anpassningar anges, ska föreläggas samtliga medlemsstater för ratifikation i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

## D. Utträdesförfarandet (artikel 50 i EU-fördraget)

- Begäran: den berörda medlemsstaten underrättar Europeiska rådet om sin avsikt i enlighet med sina egna konstitutionella bestämmelser.
- Avslutande: sker i form av ett avtal om utträde som ingås av rådet med särskild kvalificerad majoritet efter parlamentets godkännande (artikel 238.3 b i EUF-fördraget). Den särskilda kvalificerade majoriteten definieras som 72 procent av ledamöterna i rådet från de deltagande medlemsstaterna (dvs. exklusive den berörda medlemsstaten) som representerar minst 65 procent av befolkningen i dessa medlemsstater.

## E. Sanktionsförfarande om en medlemsstat allvarligt och ihållande har åsidosatt unionens principer (artikel 7 i EU-fördraget)

### 1. Huvudförfarande

- Förslag till beslut som fastslår att unionens principer allvarligt och ihållande har åsidosatts: från en tredjedel av medlemsstaterna eller från kommissionen.
- Parlamentets godkännande: antas med två tredjedelar av de avgivna rösterna som representerar en majoritet av parlamentets ledamöter (artikel 83.3 i arbetsordningen).
- Beslut som fastslår att unionens principer har åsidosatts: antas enhälligt av Europeiska rådet, utan den berörda medlemsstatens deltagande, sedan medlemsstaten fått möjlighet att framföra sina synpunkter.
- Beslut om att tillfälligt upphäva vissa av den berörda medlemsstatens rättigheter: antas med kvalificerad majoritet av rådet (utan den berörda medlemsstatens deltagande).

### 2. I Nicefördraget kompletterades detta förfarande med ett försiktighetssystem

- Motiverat förslag till beslut som fastslår att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter unionens principer: på initiativ av kommissionen, parlamentet eller en tredjedel av medlemsstaterna.

- Parlamentets godkännande: antas med två tredjedelar av de avgivna rösterna som representerar en majoritet av parlamentets ledamöter.
- Beslut: antas av rådet med en majoritet på fyra femtedelar av dess medlemmar, sedan den berörda medlemsstaten hörts. Rådet kan rikta rekommendationer till medlemsstaten innan ett sådant beslut fattas.

## F. Förfarande för fördjupat samarbete

### 1. Allmänna regler (artikel 20 i EU-fördraget och artikel 329.1 i EUF-fördraget)

- Förslag: kommissionen har ensamrätt att lägga fram förslag. De medlemsstater som avser att upprätta ett fördjupat samarbete kan rikta en begäran om detta till kommissionen.
- Parlamentets roll: att ge sitt godkännande.
- Beslut: fattas av rådet med kvalificerad majoritet.

### 2. Samarbete på området för Gusp (artikel 329.2 i EUF-fördraget)

- De berörda medlemsstaterna riktar en begäran till rådet.
- Ett förslag lämnas till unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som avger ett yttrande.
- Parlamentet informeras.
- Rådet beslutar enhälligt.

Det finns ett liknande förfarande för att inleda ett strukturerat samarbete inom försvarspolitik, vilket införts genom Lissabonfördraget (se faktablad [5.1.2](#)).

## G. Beslutsförfarande i utrikesfrågor

Genom Lissabonfördraget avskaffades de tidigare fördragens struktur med tre pelare, men utrikespolitiken hölls fortfarande skild från EU:s övriga politik. Målen och bestämmelserna för Gusp återfinns i fördraget om Europeiska unionen. De har nu formulerats bättre och är mer sammanhållna än i de tidigare fördragen.

En viktig institutionell förändring är inrättandet av ämbetet såsom EU:s utrikesrepresentant (den höga representanten). Den höga representanten bistås av en ny europeisk utrikestjänst och kan föreslå initiativ inom ramen för Gusp. Gusp har integrerats i unionens ramar men omfattas av särskilda regler och förfaranden (artikel 24.2 i EU-fördraget).

- Förslag: från en medlemsstat, den höga representanten eller kommissionen (artikel 22 i EU-fördraget).
- Parlamentets roll: att regelbundet informeras av ordförandeskapet och höras om de viktigaste aspekterna och grundläggande alternativen. Enligt det interinstitutionella avtalet om finansieringen av Gusp ska parlamentet höras årligen på grundval av ett dokument som utarbetas av rådet.
- Beslut: Europeiska rådet eller rådet, som beslutar enhälligt. Europeiska rådet fastställer EU:s prioriteringar och strategiska intressen. Rådet fattar beslut eller vidtar åtgärder. Den höga representanten och medlemsstaterna verkställer dessa beslut med hjälp av nationella resurser eller EU:s resurser. Europeiska

rådets ordförande kan sammankalla ett extra möte i Europeiska rådet om den internationella utvecklingen kräver det.

## H. Andra lagstiftningsåtgärder (se faktablad [2.6.8](#))

Mellanstatligt beslutsfattande används också på ett antal specifika och politiskt känsliga områden inom EU-politiken, i synnerhet följande:

- Rättsliga och inrikes frågor: åtgärder som rör straffrättsligt samarbete, rättsligt samarbete (artikel 89 i EUF-fördraget).
- Inre marknaden: restriktioner för kapitalrörelser (artikel 64.3 i EUF-fördraget), konkurrenspolitik (artikel 103.1 i EUF-fördraget), harmonisering på skatteområdet (artikel 113 i EUF-fördraget), tillnärmning av lagar som inverkar på den inre marknadens upprättande (artikel 115 i EUF-fördraget), immateriella rättigheter (artikel 118 i EUF-fördraget).
- Monetär politik: tilldelning av särskilda tillsynsuppgifter till Europeiska centralbanken (ECB) (artikel 127 i EUF-fördraget).
- Andra politikområden såsom socialpolitik och sysselsättning (artikel 153 i EUF-fördraget), energi (artikel 194.2 i EUF-fördraget) och miljö (artikel 191.3 i EUF-fördraget).

## I. Hantering av finanskrisen (se faktablad [2.6.8](#))

När vissa medlemsstater drabbades av allvarliga finansiella svårigheter 2010 blev det nödvändigt att hjälpa dem genom olika former av räddningsaktioner. Vissa delar av stödpaketet, exempelvis den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen, hanteras av unionen. Den största delen, framför allt bidragen till Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF), betalas direkt av medlemsstaterna. EFSF är ett "instrument för särskilda syften" som har skapats genom en mellanstatlig överenskommelse mellan medlemsstaterna i euroområdet. Därför har de beslut som krävdes för sådana mellanstatliga åtgärder fattats av Europeiska rådet eller stats- och regeringscheferna i Eurogruppen, inklusive medlemsstaternas ratificering i enlighet med deras nationella konstitutionella krav. Två viktiga skäl bakom denna utveckling är regeln om "no bail-out" (artikel 125 i EUF-fördraget) och motståndet hos vissa nationella författningsdomstolar att överföra ytterligare finansiella befogenheter och budgetbefogenheter till Europeiska unionen.

En ändring av artikel 136 i EUF-fördraget (samordning av den ekonomiska politiken) antogs av Europeiska rådet den 25 mars 2011, genom ett förenklat ändringsförfarande och utan att ett konvent sammankallades (Europeiska rådets beslut 2011/199/EU). Ändringen trädde i kraft i april 2013 och gjorde det därmed möjligt att ta i bruk permanenta mekanismer för förebyggande av kriser, exempelvis Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). ESM inrättades genom ett mellanstatligt avtal mellan euroområdets medlemsstater och trädde i kraft den 27 september 2012. Bland dess styrelses röstningsförfaranden finns ett "brådskande förfarande" som kräver att beslut fattas med en 85-procentig majoritet om kommissionen och ECB kommer fram till att man behöver fatta ett brådskande beslut om ekonomiskt bistånd. Slutligen har fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen utarbetats av medlemsstaternas regeringar. Det trädde i kraft den 1 januari 2013, efter att tolv avtalsparter som har euron som valuta deponerat

sina ratifikationsinstrument. I det ovannämnda fördraget föreskrivs i synnerhet en skyldighet för länderna att i sin inhemska rättsordning ha en regel om att budgeten ska vara i balans (finanspakten). Av de 25 fördragsparterna är totalt 22 formellt bundna av finanspakten (de 19 medlemsstaterna i euroområdet samt Bulgarien, Danmark och Rumänien).

## J. Utnämningar

- Europeiska rådet utser med kvalificerad majoritet ordföranden, vice ordföranden och de fyra övriga ledamöterna i Europeiska centralbankens direktion, på rekommendation av rådet och efter att ha hört Europaparlamentet (artikel 283.2 i EUF-fördraget).
- Europeiska rådet utnämner med kvalificerad majoritet, och med godkännande av kommissionens ordförande, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (artikel 18.1 i EU-fördraget). Som vice ordförande för kommissionen måste dock den höga representanten godkännas av Europaparlamentet i en omröstning, precis som kommissionens ordförande och övriga kommissionsledamöter.
- Medlemsstaternas regeringar utser i samförstånd domare och generaladvokater i domstolen och tribunalen (före detta förstainstansrätten) (artikel 19.2 i EU-fördraget).
- Rådet utser revisionsrättens ledamöter med kvalificerad majoritet, på rekommendation av varje medlemsstat och efter att ha hört Europaparlamentet (artikel 286.2 i EUF-fördraget).

## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Redan inför regeringskonferensen 1996 hade Europaparlamentet krävt att den andra och tredje pelaren skulle överföras till gemenskapens behörighet, så att de beslutsförfaranden som föreskrivs i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen också skulle tillämpas på dessa områden.

Till följd av parlamentets fortsatta insatser under Europeiska konventet för att göra den tidigare andra och tredje pelaren till en del av unionens struktur (se faktablad [1.1.4](#)) utvidgades det överstatliga beslutsfattandet genom Lissabonfördraget till den före detta tredje pelaren (rättsliga och inrikes frågor), och en sammanhängande institutionell ram infördes för utrikes- och säkerhetspolitiken, med viktiga innovationer som den fasta ordföranden för Europeiska rådet och befattningen som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.

Mot bakgrund av att den ekonomiska och finanspolitiska styrningen i allt högre grad beslutas på mellanstatlig nivå har parlamentet gjort sitt för att garantera att EU-institutionerna kan delta på lämpligt sätt i förhandlingarna om det internationella avtal som nämns ovan i avsnitt I.

I februari 2019 antog parlamentet en resolution om genomförandet av bestämmelserna i fördraget avseende fördjupade samarbeten<sup>[1]</sup> där man lämnade

[1] [Europaparlamentets resolution av den 12 februari 2019 om genomförandet av bestämmelserna i fördraget avseende fördjupade samarbeten \(EUT C 449, 23.12.2020, s. 16\).](#)

rekommendationer för framtida utveckling av fördjupade samarbeten. I synnerhet ansåg parlamentet det nödvändigt att skapa ett snabbförfarande för bemyndigande av fördjupade samarbeten inom områden som är särskilt politiskt angelägna, så att dessa samarbeten kan komma till stånd snabbare än efter två på varandra följande ordförandeskap i rådet. Parlamentet uppmanade också kommissionen att föreslå en förordning i syfte att förenkla och förenhetliga de tillämpliga rättsliga ramarna för det fördjupade samarbetet.

I sin resolution av den 13 februari 2019 om läget i debatten om Europas framtid<sup>[2]</sup> förespråkade parlamentet användningen av de allmänna övergångsklausulerna (artikel 48.7.1 och 48.7.2 i EU-fördraget) och andra särskilda övergångsklausuler för att bidra till att bryta det dödläge som vållas av kraven på enhälligt röstresultat utan att behöva söka mellanstatliga lösningar utanför fördragets tillämpningsområde. I [rapporten om slutresultatet av konferensen om Europas framtid](#), som lades fram för ordförandena för de tre institutionerna den 9 maj 2022, betonas vikten av att se över de beslutsprocesser som bygger på enhällighet. Den 11 juli 2023 antog parlamentet en resolution<sup>[3]</sup> om genomförande av övergångsklausuler i EU-fördragen.

Eeva Pavy  
03/2024

---

[2] [Europaparlamentets resolution av den 13 februari 2019 om läget avseende debatten om Europas framtid \(EUT C 449, 23.12.2020, s. 90\)](#).

[3] [Europaparlamentets resolution av den 11 juli 2023 om genomförande av övergångsklausuler i EU-fördragen \(2022/2142\(INI\)\)](#).