

## EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Kommissionen är den EU-institution som ensam har rätt att ta lagstiftningsinitiativ och som även har viktiga genomförandebefogenheter på områden som konkurrens och utrikeshandel. Det är Europeiska unionens främsta verkställande organ och består av ett kommissionärskollegium med en kommissionsledamot från varje medlemsstat. Kommissionen övervakar tillämpningen av unionsrätten och medlemsstaternas efterlevnad av fördragen. Kommissionen är också ordförande för de kommittéer som ansvarar för att EU-lagstiftningen genomförs. Det tidigare kommittéförfarandet har ersatts med nya rättsliga instrument: genomförandeakter och delegerade akter.

### RÄTTSLIG GRUND

Artikel 17 i [fördraget om Europeiska unionen](#) (EU-fördraget), artiklarna 234, 244–250, 290 och 291 i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#) (EUF-fördraget) och [fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna](#) (s.k. fusionsfördraget).

### BAKGRUND

I början hade varje gemenskap sitt verkställande organ: Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) (1951) hade Höga myndigheten, och de två gemenskaperna EEG och Euratom, som upprättades genom Romfördraget (1957), hade varsin kommission. Genom fusionsfördraget av den 8 april 1965 slogs såväl de verkställande organen för EKSG, EEG och Euratom som budgetarna för dessa institutioner (där den viktigaste är kommissionen) samman till en gemensam kommission, nämligen Europeiska gemenskapernas kommission (se faktablad [1.1.2](#)). När EKSG-fördraget upphörde att gälla år 2002, 50 år efter dess inrättande, [beslutades](#) det att EKSG:s tillgångar skulle återgå till kommissionen, som skulle ansvara för avvecklingen av EKSG:s resterande transaktioner, förvalta EKSG:s tillgångar och säkerställa finansieringen av forskningsverksamhet inom sektorer med anknytning till kol- och stålindustrin.

### SAMMANSÄTTNING OCH REGLER

#### A. Antal ledamöter

Kommissionen bestod länge av minst en men aldrig fler än två kommissionsledamöter per medlemsstat. Ursprungligen föreskrev Lissabonfördraget att antalet kommissionsledamöter skulle motsvara två tredjedelar av medlemsstaterna från och med den 1 november 2014. Samtidigt infördes genom Lissabonfördraget en viss flexibilitet så att Europeiska rådet kunde bestämma antalet kommissionsledamöter (artikel 17.5 i EU-fördraget). År 2009 beslutade Europeiska rådet att kommissionen även fortsättningsvis skulle ha samma antal ledamöter som det finns medlemsstater.

## B. Utnämningförfarande

Lissabonfördraget anger att Europeiska rådet med kvalificerad majoritet ska föreslå Europaparlamentet en kandidat till kommissionens ordförandepost, med beaktande av resultatet av valet till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd (i enlighet med förklaring nr 11 om artikel 17.6 och 17.7 i EU-fördraget, som fogats till Lissabonfördraget). Denna ordförandekandidat väljs av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter (artikel 17.7 i EU-fördraget).

Europeiska unionens råd (nedan kallat rådet), som utgörs av ministrar från varje EU-land, antar med kvalificerad majoritet och i samförstånd med den nominerade ordföranden förteckningen över de övriga kandidaterna till posterna som kommissionsledamöter, i enlighet med de förslag som varje medlemsstat har lagt fram.

Ordföranden och de övriga ledamöterna av kommissionen, inbegripet unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, ska kollektivt godkännas vid en omröstning i Europaparlamentet och därefter utses av Europeiska rådet, som består av EU-medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, med kvalificerad majoritet.

Sedan Maastrichtfördraget har kommissionsledamöterna ett lika långt mandat som parlamentsledamöterna, dvs. fem år, vilket kan förlängas.

## C. Redovisningsskyldighet

### 1. Personligt ansvar (artikel 245 i EUF-fördraget)

Kommissionsledamöterna ska respektera följande krav:

- De ska i unionens allmänna intresse fullgöra sina skyldigheter under fullständig oavhängighet. De får framför allt inte begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat externt organ.
- De får inte under sin ämbets tid utöva någon annan avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet.

En kommissionsledamot kan avsättas av domstolen och på begäran av rådet eller kommissionen själv om han eller hon har åsidosatt sina förpliktelser eller gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (artikel 247 i EUF-fördraget).

### 2. Kollektivt ansvar

Kommissionen är kollektivt ansvarig inför parlamentet, i enlighet med artikel 234 i EUF-fördraget. Om parlamentet antar ett förslag till misstroendeförklaring mot kommissionen ska samtliga kommissionsledamöter avgå, inbegripet unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som då måste lämna sina uppdrag inom kommissionen.

## ORGANISATION OCH FUNKTIONSSÄTT

Kommissionen arbetar under ledning av sin ordförande, som bestämmer över kommissionens interna organisation. Ordföranden fördelar de olika ansvarsområdena mellan ledamöterna. Varje kommissionsledamot ansvarar på så sätt för ett visst område och har befogenhet över motsvarande administrativa avdelningar. Efter att ha fått kollegiets godkännande utser ordföranden vice ordförandena bland

kommissionsledamöterna. Den höga representanten är också automatiskt vice ordförande för kommissionen. En kommissionsledamot måste avgå om ordföranden, efter kollegiets godkännande, begär detta.

Kommissionen har ett generalsekretariat som består av 33 generaldirektorat, som utarbetar, förvaltar och genomför EU:s politik, lagstiftning och finansiering. Dessutom finns det också 20 specialavdelningar (tjänsteavdelningar och byråer), som behandlar särskilda eller övergripande frågor. De omfattar bland annat Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, rättstjänsten, de historiska arkiven och Publikationsbyrån, Europeiska centrumet för politisk strategi och arbetsgruppen för förhandlingarna med Förenade kungariket i enlighet med artikel 50 i EU-fördraget. Det finns även sex genomförandeorgan, såsom genomförandeorganet för forskning, som utför uppgifter som kommissionen delegerat till dem, vilka dock har status som juridisk person. Med vissa undantag fattar kommissionen sina beslut genom majoritetsomröstning (artikel 250 i EUF-fördraget).

Kommissionen sammanträder varje vecka för att diskutera politiskt känsliga frågor och anta sådana förslag som kräver behandling genom muntligt förfarande. Mindre känsliga frågor kan däremot antas genom skriftligt förfarande. Åtgärder som rör förvaltningen eller administrationen kan antas genom ett bemyndigandesystem, som innebär att kollegiet ger en av sina ledamöter befogenhet att fatta beslut på kollegiets vägnar (detta är särskilt viktigt på områden som jordbruksstöd eller antidumpningsåtgärder), eller genom vidaredelegering, som innebär att beslut delegeras till en administrativ nivå, vanligtvis till generaldirektörerna.

## BEFOGENHETER

### A. Initiativbefogenheter

Som allmän regel har kommissionen monopol när det gäller att ta initiativ till EU-lagstiftning (artikel 17.2 i EU-fördraget). Den utarbetar förslag till akter som de två beslutsfattande institutionerna, Europaparlamentet och rådet, sedan fattar beslut om.

#### 1. Den obegränsade initiativrätten: rätten att lägga fram förslag

##### a. Lagstiftningsinitiativrätten

Rätten att lägga fram förslag utgör den obegränsade delen av initiativrätten på så sätt att den alltid utövas med ensamrätt och kraftigt begränsar handlingsmöjligheterna för den beslutsfattande myndigheten, som inte kan fatta beslut på andra grunder än det förslag som har lagts fram.

Kommissionen utarbetar alla lagstiftningsförslag (förordningar och direktiv) som genomförandet av fördragen kräver och överlämnar dem till rådet och parlamentet (se faktablad [1.2.3](#)).

##### b. Budgetinitiativrätten

Kommissionen utarbetar budgetförslaget, som sedan läggs fram för rådet och parlamentet i enlighet med artikel 314 i EUF-fördraget (se faktablad [1.2.5](#)). Alla unionsinstitutioner, utom kommissionen, ska upprätta en beräkning över sina inkomster och utgifter som ska överlämnas till kommissionen före den 1 juli varje år (artikel 39.1 i budgetförordningen). Dessutom ska alla unionsorgan som inrättats

enligt fördragen, och som är en juridisk person och får bidrag som belastar budgeten, överlämna beräkningar till kommissionen senast den 31 januari varje år. Kommissionen ska sedan sända sina budgetberäkningar till parlamentet och rådet och föreslå storleken på bidragen till varje EU-organ och det antal tjänster som kommissionen anser att respektive organ behöver för det kommande budgetåret.

När det gäller EU:s system för egna medel måste det grundläggande beslutet om egna medel antas enhälligt av rådet, på förslag av kommissionen (artikel 17 i EU-fördraget) och efter samråd med parlamentet, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Det är när som helst möjligt att inrätta nya kategorier av egna medel och upphäva befintliga kategorier (artikel 311 tredje stycket i EUF-fördraget), men sådana beslut får endast fattas på förslag av kommissionen (artikel 17.2 i EU-fördraget). På förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och revisionsrätten ska rådet också fastställa de sätt och det förfarande enligt vilka budgetinkomsterna ska göras tillgängliga för EU:s budget (artikel 322.2 i EUF-fördraget).

**c. Förbindelser med tredjeländer**

På grundval av mandat från rådet ska kommissionen förhandla fram internationella avtal i enlighet med artiklarna 207 och 218 i EUF-fördraget, vilka sedan ska översändas till och ingås av rådet. Detta inbegriper förhandlingar om anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 6.2 i EU-fördraget). När det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken är det unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik som förhandlar fram avtalen. Enligt artikel 50 i EU-fördraget och artikel 218.3 i EUF-fördraget ska kommissionen även lägga fram rekommendationer om inledande av förhandlingar avseende en medlemsstats utträde ur EU.

**2. Den begränsade initiativrätten: befogenheten att utfärda rekommendationer och avge yttranden**

**a. Inom ramen för Ekonomiska och monetära unionen (EMU) (se faktablad [2.6.2](#))**

När det gäller EMU har kommissionen en administrativ roll. Den översänder till rådet

- rekommendationer om utarbetande av förslag till allmänna riktlinjer för medlemsstaternas ekonomiska politik och varningar om det finns risk för att politiken är oförenlig med riktlinjerna (artikel 121.4 i EUF-fördraget),
- förslag om att rådet ska bedöma om en viss medlemsstat har ett alltför stort underskott (artikel 126.6 i EUF-fördraget),
- rekommendationer avseende åtgärder om en medlemsstat utanför euroområdet har svårigheter med betalningsbalansen, i enlighet med artikel 143 i EUF-fördraget,
- rekommendationer om växelkursen mellan den gemensamma valutan och andra valutor och om allmänna riktlinjer för valutapolitiken, i enlighet med artikel 219 i EUF-fördraget,
- utvärderingar av nationella handlingsprogram och redogörelser för förslag till landsspecifika rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

**b.** Inom ramen för utrikes- och säkerhetspolitiken

På detta område har många av kommissionens befogenheter överförts till unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik samt till Europeiska utrikestjänsten. Kommissionen kan emellertid stödja den höga representanten när han eller hon hänskjuter frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken till rådet (artikel 30 i EU-fördraget). Den höga representanten är också vice ordförande för kommissionen.

**B.** Befogenhet att övervaka tillämpningen av unionsrätten

Enligt fördragen har kommissionen i uppgift att övervaka tillämpningen av fördragen och de beslut som fattas för att genomföra dessa (sekundärrätt). Detta är kommissionens roll som fördragets väktare. Det handlar framför allt om det förfarande som kommissionen inleder i enlighet med artikel 258 i EUF-fördraget om den anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen.

**C.** Verkställande befogenheter

**1.** Enligt fördragen

Kommissionens viktigaste befogenheter är följande:

- Genomförandet av budgeten (artikel 17.1 i EU-fördraget, artikel 317 i EUF-fördraget). När budgeten har antagits ska varje medlemsstat från och med den 1 januari det påföljande budgetåret överföra de [fastställda beloppen till EU](#) i form av månatliga bidrag till EU:s budget som ska sättas in på ett bankkonto som öppnats i Europeiska kommissionens namn för detta syfte i respektive medlemsstats finansförvaltning eller centralbank.
- Befogenheten att ge medlemsstaterna tillåtelse att vidta de skyddsåtgärder som föreskrivs i fördragen, särskilt under övergångsperioderna (t.ex. artikel 201 i EUF-fördraget).
- Befogenheter vid tillämpningen av konkurrensbestämmelserna, särskilt genom kontroll av statligt stöd, i enlighet med artikel 108 i EUF-fördraget.

I de finansiella räddningspaket som beviljas för att hantera skuldskrisen i vissa medlemsstater ansvarar kommissionen också för förvaltningen av de medel som samlats in och garanteras genom EU:s budget. Kommissionen har också befogenhet att ändra röstningsförfarandet i Europeiska stabilitetsmekanismens råd från enhällighet till särskild kvalificerad majoritet (85 procent) om den (tillsammans med Europeiska centralbanken) beslutar att underlåtenhet att fatta beslut om att bevilja ekonomiskt bistånd skulle äventyra euroområdet ekonomiska och finansiella hållbarhet (artikel 4.4 i fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM-fördraget)) (se faktablad [2.6.8](#)).

**2.** Befogenheter som delegerats av parlamentet och rådet

I enlighet med artikel 291 i EUF-fördraget utövar kommissionen de befogenheter som den har tilldelats för att genomföra de lagstiftningsakter som parlamentet och rådet har antagit.

Genom Lissabonfördraget infördes nya "allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter" (artikel 291.3 i EUF-fördraget och förordning (EU) nr 182/2011). De ersätter de tidigare kommittésystemen med två nya instrument, nämligen det rådgivande förfarandet och granskningsförfarandet. Parlamentets och rådets rätt till granskning har formellt lagts till, och det finns bestämmelser om ett överklagandeförfarande vid tvister.

### 3. Delegerade akter

Genom Lissabonfördraget infördes också en ny kategori rättsliga bestämmelser som är ett mellanting mellan lagstiftningsakter och genomförandeaakter. Dessa delegerade icke-lagstiftningsakter (artikel 290 i EUF-fördraget) är "akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten" (även kallad "grundläggande akt"). I princip har parlamentet samma granskningsrätt som rådet.

#### D. Regleringsbefogenheter och rådgivande befogenheter

Fördragen ger endast i sällsynta fall kommissionen fullständiga regleringsbefogenheter. Ett sådant exempel är artikel 106 i EUF-fördraget enligt vilken kommissionen ska se till att unionens bestämmelser tillämpas på offentliga företag och företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt artikeln ska kommissionen, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv och beslut vad avser medlemsstaterna.

Fördragen ger kommissionen befogenhet att utfärda rekommendationer eller lämna rapporter och avge yttranden i många fall. De föreskriver även att kommissionen ska rådfrågas innan vissa beslut fattas, till exempel beslut om EU-medlemskap för nya medlemsstater (artikel 49 i EU-fördraget). Kommissionen rådfrågas också särskilt om ändringar i andra institutioners eller organs stadgor, exempelvis Europaparlamentets ledamotsstadga, Europeiska ombudsmannens stadga och stadgan för Europeiska unionens domstol.

## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Kommissionen är parlamentets främsta diskussionspartner för lagstiftnings- och budgetfrågor. Parlamentets kontroll av kommissionens arbetsprogram och dess genomförande blir allt viktigare för att garantera ökad demokratisk legitimitet för EU:s politik. Det årliga budgetförslaget är ett förslag som innehåller det budgetförslag som ska föreläggas parlamentet och rådet senast den 1 september året före det budgetår som budgeten ska genomföras (år n-1). Kommissionen ska även överlämna detta förslag till de nationella parlamenten för kännedom. Dessutom ska kommissionen utarbeta sina egna budgetberäkningar som den också ska skicka separat till parlamentet och rådet för godkännande. I enlighet med artikel 319 i EUF-fördraget har parlamentet befogenhet att bevilja kommissionen ansvarsfrihet.

Beslutet om unionens egna medel fattas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande (artikel 289.2 i EUF-fördraget), på förslag av kommissionen (artikel 311 andra stycket i EUF-fördraget) och efter **samråd med parlamentet**. Det grundläggande beslutet om unionens egna medel antas således genom detta

samrådsförfarande. Däremot antas motsvarande genomförandeåtgärder (i enlighet med artikel 291.2 i EUF-fördraget) av rådet efter **parlamentets godkännande**, på förslag av kommissionen (artikel 311.3 i EUF-fördraget).

Kommissionen bör upprätthålla en kontinuerlig dialog med Europaparlamentet under hela sin mandatperiod, med början i [utfrågningarna av de nominerade kommissionsledamöterna](#), följt av de [särskilda åtaganden](#) som gjorts under dessa utfrågningar, [uppföljningen efter halva tiden av dessa åtaganden](#) och en systematisk strukturerad dialog med specifika parlamentsutskott.

Enligt Maastrichtfördraget, som förstärktes genom Lissabonfördraget, har Europaparlamentet initiativrätt på lagstiftningsområdet och får därigenom uppmana kommissionen att lägga fram förslag. Europaparlamentet får också införa rapporteringskrav i lagstiftningen och ålägga Europeiska kommissionen att lägga fram genomföranderapporter.

Kommissionen underlåter ibland att efterkomma Europaparlamentets begäranden om förslag (som i fallet med [Europaparlamentets rekommendation av den 15 juni 2023 till rådet och kommissionen efter undersökningen av påstådda överträdelser och missförhållanden vid tillämpningen av unionsrätten i fråga om användningen av Pegasus och liknande spionprogram](#)) eller dröjer med att lägga fram viktiga genomföranderapporter (t.ex. den första rapporten om hur direktivet om uppgiftsskydd vid brottsbekämpning tillämpas och fungerar<sup>[1]</sup>).

Efter det att Schrems II-målet ledde till ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/1250 om huruvida ett adekvat skydd säkerställs genom avtalet mellan EU och Förenta staterna om utbyte av uppgifter, på grund av farhågor om att EU-medborgare inte var skyddade vid transatlantiska utbyten av uppgifter, kritiserade parlamentet det faktum att kommissionen hade satt förbindelserna med Förenta staterna före EU-medborgarnas intressen, och att kommissionen därmed lämnat över uppgiften att försvara EU-lagstiftningen till enskilda medborgare<sup>[2]</sup>. Trots denna kritik, och ytterligare en [resolution](#) från parlamentet där det konstateras att ramen för dataskydd mellan EU och Förenta staterna inte skapar väsentlig likvärdighet när det gäller skyddsnivån, antog kommissionen den 10 juli 2023 sitt tredje [beslut](#) om en adekvat skyddsnivå för personuppgifter inom ramen för dataskydd mellan EU och Förenta staterna.

Detta faktablad har utarbetats av Europaparlamentets utredningsavdelning för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski  
04/2024

[1] Vogiatzoglou P. m.fl., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#), Utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, Europaparlamentet, december 2022.

[2] Europaparlamentets [resolution av den 20 maj 2021 om Europeiska unionens domstols dom av den 16 juli 2020 – Data Protection Commissioner mot Facebook Ireland Limited, Maximilian Schrems \(Schrems II\), mål C-311/18](#).