

## Stärkt initiativrätt för Europaparlamentet?

Att stärka partnerskapet med Europaparlamentet är en av prioriteringarna för Europeiska kommissionens nya ordförande Ursula von der Leyen. Ett förslag som har väckt frågor gäller parlamentets initiativrätt. **Anna Wetter Ryde**, forskare i juridik vid Sieps, reder ut vad det kan innebära i praktiken.

En av Ursula von der Leyens sex visioner är att stärka demokratin i EU. I sitt tal till Europaparlamentet i Strasbourg i juni 2019 utlovade hon bland annat en medborgarkonferens som ska pågå mellan 2020 och 2022. Under hösten framkom att konferensens första uppgift blir att utveckla systemet för tillsättningen av EU:s högsta befattningar, med betoning på posten som kommissionens ordförande. Löftet bör beaktas i ljuset av att von der Leyen själv inte var en så kallad *Spitzenkandidat*, det vill säga en av de toppkandidater som utsetts av de europeiska politiska partierna. Hon nominerades alltså efter förhandlingar i Europeiska rådet och inte med hänsyn till resultatet i Europaparlamentsvalet, till skillnad från hennes företrädare Jean-Claude Juncker.

Den nya kommissionsordföranden vill även stärka Europaparlamentets rätt att uppmana kommissionen att lägga fram lagförslag, också kallat initiativrätten. Det handlar om att kommissionen ska gå vidare med alla förslag som kommer från en majoritet av parlamentet.<sup>1</sup> Maroš Šefčovič, kommissionär med ansvar för kontakter mellan institutionerna och framtidsfrågor, har senare meddelat att kommissionen ska ta förslaget vidare senast tre månader efter det att parlamentets resolution antagits. Av reaktionerna att döma ska initiativrätten och tuffare utsläppsminskingsmål vara två huvudskäl till att von der Leyen valdes som ordförande. Förslaget om initiativrätten har dock väckt frågan om det verkligen har stöd i EU:s fördrag.

Det kan därför vara lämpligt att titta på EU-fördragens rättsliga ramar och hur kommissionen tidigare har förhållit sig till Europaparlamentets initiativrätt.

### Vad fördraget säger

Enligt artikel 225 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget) får Europaparlamentet anmoda kommissionen att lägga fram förslag som enligt parlamentet kräver att en unionsrättsakt utarbetas för att EU:s fördrag ska kunna genomföras. Det handlar alltså om en uppmaning till kommissionen att lägga fram förslag, och inte om en initiativrätt i strikt mening. Förutsättningen är att en majoritet av parlamentets ledamöter röstar för förslaget. Europaparlamentets initiativrätt har funnits sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft 1993, men rätten stärktes genom Lissabonfördraget från 2009 då kommissionen fick en skyldighet att motivera om den avstår från att lägga fram ett förslag till lagstiftning. Få akademiker har fördjupat sig i innebörden av artikel 225<sup>2</sup>, men Paul Craig och Gráinne de Búrca, som forskar i EU-rätt, har pekat på att kommissionen så tidigt som år 2000 förband sig att agera snabbt och med tillräckligt detaljerad respons på Europaparlamentets initiativ, dock utan att åta sig att ta förslagen vidare.<sup>3</sup>

Vad betyder då von der Leyens förslag? Tre aspekter av hennes politiska riktlinjer tyder på att hennes löfte inte innebär någon förändring i sak.

<sup>1</sup> *A Union that strives for more, My Political Agenda*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)

<sup>2</sup> Chalmers, Davies och Monti, *European Union Law*, Horspool, Humphreys, European Union Law, femte upplagan.

<sup>3</sup> de Búrca, Craig, *EU Law, Text, Cases and Material*, Oxford University Press, femte upplagan. Se även ramavtalet om förbindelserna mellan Europaparlamentet och kommissionen, OJ L-304/47 OJ, 20.11.2010.

## Oförändrat rättsläge

För det första handlar det inte om ett initiativ utanför fördragens ramar. Ursula von der Leyens hänvisning till artikel 225 innebär att hennes förslag ligger inom ramen för den artikeln och inte har något annat syfte än att ge effekt åt denna fördragsartikel.

För det andra tycks von der Leyen vilja behålla kommissionens handlingsutrymme. I förhållande till Europaparlamentet fungerar kommissionen inte som en regering men är ändå politiskt ansvarig inför parlamentet. Därför är det i princip otänkbart för varje kommission att inte sakligt motivera varför man avstår från att bemöta parlamentets uppmaning. Detta bör ha gällt ända sedan tillkomsten av artikel 225 men blev viktigare sedan motiveringsskyldigheten infördes. Det blir också viktigare när en kommission har svagare demokratisk legitimitet, vilket åtminstone i utgångsläget gäller för von der Leyen, som röstades igenom med knapp marginal i Europaparlamentet. När hon då lovar att gå vidare med varje lagstiftningsinitiativ *med full respekt för principerna om proportionalitet och subsidiaritet samt för EU:s principer om "bättre lagstiftning"* kan det tolkas på två sätt: å ena sidan att hon betraktar sig – om inte rättsligt så åtminstone politiskt bunden – att ta initiativen vidare, men å andra sidan att hon vill skaffa sig ett så stort motiveringsutrymme som möjligt. Hänvisningen till principen om bättre lagstiftning ger henne breda tolkningsmöjligheter.<sup>4</sup>

**"Det nya är att kommissionen nu förbinder sig att presentera ett lagförslag redan inom tre månader."**

För det tredje är tidsfristen på tre månader bara delvis ny. Enligt ett avtal mellan Europaparlamentet och kommissionen från 2010<sup>5</sup> förband sig kommissionen att svara inom tre månader och att presentera ett lagförslag senast efter ett år. Det nya är att kommissionen nu förbinder sig att presentera ett lagförslag redan inom tre månader. Detta kan förklara varför Ursula von der Leyen vill att kommis-

sionen ska involvera sig tidigt i Europaparlamentets utformning av lagförslagen. Ett skäl är säkerligen att det är nödvändigt för att hinna utforma ett förslag på tre månader, men det kan också antas handla om att öka kommissionens inflytande.

## Större vilja att tillmötesgå parlamentet

En intressant fråga blir då om hennes förslag kommer att leda till något nytt. När tremånadersfristen introducerades 2010 trodde många att kommissionen skulle bakbindas till att ta parlamentets initiativ på allvar,<sup>6</sup> men trots föresatser fanns en ovilja och en tröghet hos kommissionen. Eftersom fristen nu tar sikte på när kommissionen ska presentera lagförslaget – och inte när den ska svara på Europaparlamentets uppmaning – kan man möjligen förvänta sig en förändring av praktiken kring parlamentets initiativrätt. Det återstår dock att se hur kommissionen kommer att hantera å ena sidan sin bundenhet att presentera en rättsakt och å andra sidan sitt utrymme att "slippa", i den mån den kan argumentera sig ur situationen.

**"Om det fragmenterade Europaparlamentet förmår samla en majoritet för sådana förslag är dock en annan fråga."**

En annan omständighet som kan leda till förändringar är att kommissionen behöver parlamentet på ett annat sätt än tidigare. Det kan bero på att Ursula von der Leyen nominerades utan att ha varit en av toppkandidaterna för posten som kommissionens ordförande, men också på den förändrade institutionella balansen. Genom att närma sig parlamentet kan kommissionen skapa en motvikt till Europeiska rådet, som har flyttat fram sina positioner under senare år. Mot denna bakgrund kan vi sannolikt förvänta oss en kommission som menar vad den säger om att ta parlamentets initiativ på allvar. Om det fragmenterade Europaparlamentet förmår samla en majoritet för sådana förslag är dock en annan fråga.

<sup>4</sup> Troligtvis hänvisar hon till bland annat innehållet i 2016 års interinstitutionella mellan Europeiska kommissionen och Europaparlamentet om bättre lagstiftning, L-123/1, 2012.04.16.

<sup>5</sup> Se not 3, punkt 16.3.

<sup>6</sup> Se till exempel Streinz Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2012, Article 225, marginal number 4.