



Plenarhandling

A9-0341/2023

7.11.2023

BETÄNKANDE

om genomförandet av principen om EU-rättens företräde
(2022/2143(INI))

Utskottet för rättsliga frågor
Utskottet för konstitutionella frågor

(Gemensamt utskottsförfarande – artikel 58 i arbetsordningen)

Föredragande: Yana Toom, Cyrus Engerer

INNEHÅLL

	Sida
MOTIVERING – BAKGRUND OCH SLUTSATSER	3
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	7
INFORMATION OM ANTAGANDET I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	15
SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	16

MOTIVERING – BAKGRUND OCH SLUTSATSER

1. Inledning

Den 8 september 2022 gavs medföredragandena i uppdrag att utarbeta ett betänkande om genomförandet av principen om EU-rättens företräde i ett gemensamt utskottsförfarande enligt artikel 58 i arbetsordningen. Sedan föredragandena utnämndes har de samlat in information om frågan på olika sätt, bland annat följande:

- Den 15 december 2022 deltog de i ett uppdrag till Karlsruhe, Tyskland, för en diskussion med fyra domare från den tyska federala författningsdomstolens andra avdelning. Syftet med uppdraget var att diskutera författningsdomstolens tolkning av EU-domstolens princip om EU-rättens företräde, särskilt efter dess dom av den 5 maj 2020 om förvärvsprogrammet för den offentliga sektorn, och dess perspektiv på förhållandet mellan den europeiska rättsordningen och landets egen nationella rättsordning.
- Mellan den 22 och 23 maj 2023 genomförde de ett informationsuppdrag till Brno i Tjeckien för att träffa relevanta akademiker och domare i den nationella författningsdomstolen och höra deras åsikter om förhållandet mellan den europeiska och den nationella rättsordningen och konsekvenserna av den tjeckiska författningsdomstolens beslut till följd av EU-domstolens dom i mål C-399/09, Landtová, för den europeiska rättsliga integrationen.
- Den 28 juni 2023 deltog de i en workshop om EU-rättens företräde, som anordnades av utredningsavdelningen och bestod av presentationer av två experter och en frågestund.

Denna genomföranderapport och de aktiviteter som är knutna till den är en uppföljning till flera tidigare evenemang och debatter om EU-rättens företräde i Europaparlamentet som anordnats under årens lopp och som alla visar vilken betydelse Europaparlamentet tillmäter efterlevnaden av denna princip och övervakningen av denna efterlevnad.

Dessa undersökningar har lett till följande överväganden, som utgör grunden för slutsatserna och rekommendationerna i föredragandenas förslag till genomföranderapport.

2. Principen om EU-rättens företräde

a) Rättspraxis från EU-domstolen

Företräde är en central princip i EU-rätten, som har utvecklats med tiden genom EU-domstolens rättspraxis. Grunderna för utvecklingen av principen om företräde lades i beslutet om Costa mot E.N.E.L. från 1964, där det underförstått hänvisades till EU-rättens företräde för första gången¹. Enligt beslutet har införlivandet av EU-rätten i den nationella rätten och, mera allmänt, fördragets ord och anda, till följd att det är omöjligt för medlemsstaterna att i strid med en rättsordning som har godtagits av dem på grundval av ömsesidighet göra gällande en senare ensidig åtgärd. I beslutet påpekas det också att den makt som utövas

¹ Domstolens dom av den 15 juli 1964, Costa mot E.N.E.L., 6/64.

genom EU-rätten i själva verket inte kan variera från en medlemsstat till en annan utan att äventyra fördragsmålen och utan att leda till diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare.

EU-domstolens motivering av principen om företräde utgår därför huvudsakligen från behovet av en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av EU-rätten, vilket utgör grunden för medborgarnas likhet inför lagen. Ändamålsenligheten och enhetligheten i tillämpningen av EU-rätten, som är en förutsättning för att det system som föreskrivs i fördraget – med institutioner som har befogenhet att anta rättsakter – kan fungera, kan dock säkerställas endast om EU-rätten har företräde framför nationell rätt.

I beslutet om *Costa mot E.N.E.L.* drar EU-domstolen slutsatsen att den rätt som uppkommit ur fördraget och som härrör från en autonom källa, till följd av sin självständiga och särpräglade karaktär, inte rättsligt kan befinna sig i konflikt med någon som helst nationell rätt utan att förlora sin EU-karaktär och utan att den rättsliga grunden för själva unionen sätts i fråga. Det framgår därför redan av denna tidiga dom att principen om företräde omfattar alla typer av nationell lagstiftning, så att EU-domstolen redan från början hävdar att företrädet är absolut. I senare domar klargör domstolen att EU-rätten har företräde framför medlemsstaternas konstitutioner² och anger att bestämmelser i nationell rätt som strider mot EU-rätten kan förekomma både i lagar och förvaltningsföreskrifter, vilket inte endast inbegriper generella och abstrakta normer utan även enskilda konkreta förvaltningsbeslut³. I ett annat mål påpekar domstolen att varje bestämmelse i den nationella lagstiftningen, oavsett om den bestämmelsen antagits före eller efter en EU-regel, omfattas av principen om företräde⁴. Den omfattar följaktligen hela medlemsstaternas lagstiftning, oavsett bestämmelsens rang eller när den antogs.

Begreppet företräde innebär inte att det finns en hierarki mellan EU-rätten och nationell rätt. I stället innebär det att medlemsstaterna, i händelse av en motsättning, inte får tillämpa nationell lagstiftning som strider mot EU-rätten⁵. Om villkoren för direkt tillämplighet är uppfyllda är de nationella myndigheterna skyldiga att tillämpa bestämmelsen i EU-lagstiftningen⁶. Om så inte är fallet är de nationella myndigheterna skyldiga att tolka nationell lagstiftning i enlighet med EU-rätten⁷.

b) Primärrätt

Trots denna mångåriga och väletablerade rättspraxis stadfästs inte EU-rättens företräde i fördragen. En kodifiering av principen föreskrevs i artikel I-6 i det konstitutionella fördraget, nämligen att den konstitution och lag som antagits av unionens institutioner när de utövar sina befogenheter har företräde framför medlemsstaternas lagstiftning. Efter att konstitutionen övergavs har denna klausul inte införts i Lissabonfördraget. I stället har förklaring nr 17 om företräde fogats till slutakten från den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget. I denna förklaring erinrar konferensen om att fördragen och den rätt som antas av unionen på grundval av fördragen i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis har företräde framför medlemsstaternas rätt på de villkor som fastställs i nämnda rättspraxis. Sådana förklaringar av

² Domstolens dom av den 17 december 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70.

³ Domstolens dom av den 29 april 1999, *Ciola*, C-224/97.

⁴ Domstolens dom av den 9 mars 1978, *Simmmenthal II*, 106/77.

⁵ Domstolens dom av den 9 mars 1978, *Simmmenthal II*, 106/77.

⁶ Domstolens dom av den 5 februari 1963, *van Gend en Loos*, 26/62.

⁷ Domstolens dom av den 10 april 1984, *von Colson*, 14/83.

en regeringskonferens som ser över fördragen har dock inte fördragens och protokollens rättsliga verkan. Genom ratificeringen av Lissabonfördraget och förklaring nr 17 har dock medlemsstaterna underförstått godtagit principen om företräde. Dessutom har medlemsstaterna aldrig använt fördragsöversyner för att begränsa EU-rättens företräde.

I debatten om lämpligheten av att kodifiera principen om EU-rättens företräde uttrycks tvivel om en sådan kodifierings ändamålsenlighet, eftersom detta inte skulle lösa ett av de centrala problemen bakom svårigheterna med att hävda denna princip, nämligen problemet med vem som har den slutliga befogenheten att besluta om vad EU:s befogenheter omfattar och inte omfattar. För att säkerställa respekten för principen om EU-rättens företräde anser dock föredragandena att det är viktigt att ändra dess rättsliga status. En kodifiering av principen i primärrätten skulle kunna bidra till att klargöra förhållandet mellan EU:s rättsordning och de nationella rättsordningarna och mildra motsättningar.

3. Utmaningar för principen om EU-rättens företräde

Eftersom principen om företräde måste tillämpas på nationell nivå är det viktigt att nationella myndigheter och domstolar respekterar EU-rättens företräde. Med tanke på dess betydelse för unionens funktion är denna grundläggande princip allmänt accepterad i medlemsstaterna, och nationella författningsdomstolar har i allmänhet tagit hänsyn till principen om EU-rättens företräde i praktiken och anser att motsättningar är exceptionella och osannolika. Detta har uttryckligen fastställts av flera nationella författningsdomstolar. De flesta nationella författningsdomstolar anser dock att deras konstitution snarare än EU-rätten i sig är grunden för EU-rättens företräde. Sådana nationella domstolar härleder också vissa gränser för tillämpningen av EU-rätten från nationella konstitutionella ordningar och anser att de i slutändan behåller sin prövningsrätt när det gäller åtgärder som vidtas enligt EU-rätten.

Sådana begränsningar gäller skyddet av de grundläggande rättigheterna, respekten för EU:s befogenheter och bevarandet av den nationella konstitutionella identiteten. Särskilt författningsdomstolarna i Tyskland och Italien satte upp sådana gränser redan på 1970-talet. Liknande rättspraxis har också fastställts i andra medlemsstater. Under de senaste åren har dock EU-rättens företräde ifrågasatts i högre grad av vissa nationella författningsdomstolar. Tysklands, Danmarks, Ungerns, Polens och Rumäniens högsta domstolar har öppet trotsat EU-domstolen genom att uttryckligen vägra att tillämpa dess beslut.

Det är viktigt att notera att de nationella författningsdomstolarnas domar, som har ifrågasatt principen om EU-rättens företräde, skiljer sig åt när det gäller konstitutionellt sammanhang, resonemang och underlag samt deras praktiska konsekvenser när det gäller ifrågasättandet av EU:s rättsordning. Alla dessa domar ger dock upphov till farhågor när det gäller EU-rättens enhetlighet och EU-domstolens behörighet. I sin rapport om rättsstatsprincipen 2022 betonar också kommissionen att vissa beslut av nationella författningsdomstolar har gett upphov till farhågor när det gäller EU-rättens företräde. I vissa av dessa fall har kommissionen inlett överträdelseförfaranden⁸, medan den i andra fall inte har inlett något överträdelseförfarande – mot Tjeckien i målet Landtová eller mot Danmark i målet Ajos – eller har avslutat överträdelseförfarandet, eftersom den har varit nöjd med regeringens förklaringar – mot Tyskland avseende förvärvsprogrammet för den offentliga sektorn. Med tanke på det totala antalet mål som hänskjutits för förhandsavgörande till EU-domstolen har dock konflikterna

⁸ I enlighet med artikel 258 i EUF-fördraget har kommissionen möjlighet att inleda ett överträdelseförfarande inför EU-domstolen mot en medlemsstat som inte har uppfyllt de skyldigheter som följer av principen om företräde.

med nationella författningsdomstolar varit mycket få.

4. Förfarandet med begäran om förhandsavgörande som en dialog

I enlighet med artikel 19.3 b i EU-fördraget och artikel 267 första stycket i EUF-fördraget meddelar EU-domstolen förhandsavgöranden angående tolkningen av fördragen samt giltigheten och tolkningen av EU:s sekundärrätt, vilket innebär att den har exklusiv befogenhet i detta avseende. Enligt artikel 267 tredje stycket i EUF-fördraget är nationella domstolar i sista instans skyldiga att inleda ett förfarande med begäran om förhandsavgörande om en sådan fråga tas upp.

Förfarandet med begäran om förhandsavgörande ger möjlighet att lösa motsättningar mellan högsta domstolar på ett konstruktivt sätt. I Taricco-målet⁹ har EU-domstolen visat en vilja att ändra sitt resonemang i ett andra förhandsavgörande som begärts av samma nationella författningsdomstol som inledde den första begäran om förhandsavgörande. Detta mål betraktas därför som ett exempel på en ändamålsenlig dialog, där högsta domstolarna nådde en överenskommelse. I det avseendet kan konstitutionella motsättningar ibland vara givande för utvecklingen av EU:s rättsordning. Samarbetet mellan de högsta domstolarna ger också möjlighet att utveckla gemensamma konstitutionella principer som bygger på nationella konstitutionella principer. I syfte att fastställa en gemensam grund skulle det vara mycket användbart om domare i högsta domstolar regelbundet förde en informell dialog med alla tänkbara medel, såsom konferenser, nätverk eller utbytesbesök.

5. Slutsatser

Mot bakgrund av ovanstående anser föredragandena att följande slutsatser särskilt bör betonas i denna genomföranderapport:

- EU-domstolen, som har ensam befogenhet att slutligt tolka EU-rätten, preciserar räckvidden av principen om företräde.
- Principen om företräde är alltid bindande för alla organ i medlemsstaterna, och den makt som utövas genom EU-rätten får inte variera från en medlemsstat till en annan.
- Även om de allra flesta domstolar i medlemsstaterna följer principen om EU-rättens företräde har nationella domstolar i flera mål vägrat att dra konsekvenserna av EU-domstolens domar.
- EU-rättens ändamålsenlighet och enhetlighet och EU-domstolens behörighet måste bevaras.
- Kommissionen bör noga övervaka de nationella domstolarnas avgöranden med avseende på EU-rättens företräde och inleda överträdelseförfaranden enligt artikel 258 i EUF-fördraget om nationella författningsdomstolars domar strider mot denna princip.
- Principen om EU-rättens företräde bör fastställas i fördragen.

⁹ Domstolens dom av den 5 december 2017, Taricco, C-42/17.

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om genomförandet av principen om EU-rättens företräde (2022/2143(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av artiklarna 1, 2, 4 och 19 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget),
- med beaktande av artiklarna 258, 267 och 344 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget),
- med beaktande av förklaring nr 17 om företräde, som fogats till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget undertecknat den 13 december 2007¹⁰,
- med beaktande av rättspraxis från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen),
- med beaktande av sin resolution av den 21 oktober 2021 om rättsstatskrisen i Polen och EU-rättens företräde¹¹,
- med beaktande av sin resolution av den 19 maj 2022 om 2021 års rapport från kommissionen om rättsstatsprincipen¹²,
- med beaktande av studien från juli 2022 *The primacy of European Union law*, beställd av dess utskott för rättsliga frågor och offentliggjord av dess generaldirektorat för unionens interna politik¹³,
- med beaktande av studien av den 27 april 2021 med titeln *Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law*, beställd av dess utskott för konstitutionella frågor och offentliggjord av dess generaldirektorat för unionens interna politik¹⁴,
- med beaktande av artikel 54 i arbetsordningen och artikel 1.1 e och bilaga 3 i talmanskonferensens beslut av den 12 december 2002 om förfarandet för beviljande av tillstånd att utarbeta initiativbetänkanden,
- med beaktande av den gemensamma behandlingen av ärendet i utskottet för rättsliga

¹⁰ EUT C 202, 7.6.2016, s. 344.

¹¹ EUT C 184, 5.5.2022, s. 154.

¹² EUT C 479, 16.12.2022, s. 18.

¹³ Studie – *The primacy of European Union law*, Europaparlamentet, generaldirektoratet för unionens interna politik, utredningsavdelning C – medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, juli 2022.

¹⁴ Studie – *Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law*, Europaparlamentet, generaldirektoratet för unionens interna politik, utredningsavdelning C – medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, 27 april 2021.

frågor och utskottet för konstitutionella frågor i enlighet med artikel 58 i arbetsordningen,

- med beaktande av betänkandet från utskottet för rättsliga frågor och utskottet för konstitutionella frågor (A9-0341/2023), och av följande skäl:
 - A. Enligt artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen bygger EU på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer från minoriteter. Dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna. Respekten för sådana värden är en förutsättning för anslutning till unionen och en skyldighet för medlemsstaterna. Respekt för EU-rätten medför efterlevnad av EU:s primär- och sekundärrätt, och därmed av den centrala principen om EU-rättens företräde. Enligt artikel 4.3 andra stycket i EU-fördraget måste medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.
 - B. Som en gemenskap som bygger på rättsstatsprincipen är EU beroende av att EU-domstolen och medlemsstaternas domstolar tillämpar och verkställer EU:s lagstiftning ändamålsenligt och enhetligt. Sådan ändamålsenlighet och enhetlighet kan endast säkerställas om EU-rätten har företräde framför avvikande nationell rätt på områden där EU-rätten gäller. Principen om företräde utgör därför en hörnsten i EU:s rättsordning, som är avgörande för EU:s funktion.
 - C. Principen om EU-rättens företräde är inte bara en juridisk doktrin utan också en återspeglning av EU:s politiska och ekonomiska integration. I samma anda bidrar principen om företräde till att skapa en ”allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”, som visionen lyder i fördragen. EU-rättens företräde är också oupplösligt kopplat till principen om likhet inför lagen, eftersom företrädet garanterar att de rättigheter som EU-rätten tillerkänner samtliga EU-medborgare blir skyddade på ett likvärdigt sätt.
 - D. Principen om företräde är inte uttryckligen inskriven i fördragen, utan har utvecklats under årtionden genom rättspraxis från EU-domstolen. I förklaring nr 17 om företräde, som fogats till Lissabonfördraget, erinrar konferensen om att fördragen och den rätt som antas av unionen på grundval av fördragen i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis har företräde framför medlemsstaternas rätt på de villkor som fastställs i nämnda rättspraxis.
 - E. Ända sedan den prejudikatbildande domen i målet Costa mot E.N.E.L. av den 15 juli 1964 i mål C-6/64¹⁵ har EU-domstolen vid åtskilliga tillfällen bekräftat att EU-rätten har företräde framför medlemsstaternas lagstiftning, oavsett den nationella lagstiftningens rang eller när den antogs. Principen om företräde gäller därför alla bestämmelser i nationell lagstiftning, inbegripet konstitutionella bestämmelser, i enlighet med EU-domstolens väletablerade rättspraxis. Genom samma rättspraxis gäller principen även för internationella avtal som medlemsstater ingår, när dessa avtal omfattas av EU:s befogenhetsområde.
 - F. EU:s rättsordning har sina rötter i offentliga internationella konventioner, som gjorts till

¹⁵ Domstolens dom av den 15 juli 1964, Costa/E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

lagar genom nationella ratificeringsakter. Både EU:s rättsordning och varje medlemsstats rättsordning är tillämpliga inom en medlemsstats territorium. Om bestämmelserna i EU-rätten och den nationella rätten strider mot varandra behövs det en lagvalsregel. Principen om företräde är en sådan lagvalsregel.

- G. Principen om företräde innebär inte att det finns en hierarki mellan EU:s rättsordning och medlemsstaternas rättsordningar, utan kräver snarare att nationella myndigheter och domstolar i händelse av motstridiga bestämmelser i EU-rätten och nationell rätt inte tillämpar eller verkställer dessa nationella bestämmelser, och att nationella myndigheter och domstolar tolkar sin nationella rätt i enlighet med EU-rätten. Principen härrör dessutom från principen att motstridiga nationella bestämmelser ska ogiltigförklaras, upphävas eller ändras så att den nationella rätten helt överensstämmer med EU-rätten.
- H. Den fortlöpande dialogen mellan EU-domstolen och nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar om hur principen om EU-rättens företräde ska tolkas är en följd av olika samförstånd om EU:s ansvarsområde och nationella rättsordningar, t.ex. när det gäller uppdelningen av befogenheter mellan dem båda och vem som har den yttersta behörigheten att avgöra om ett ärende omfattas av det befogenhetsområde som medlemsstaterna tilldelat EU.
- I. Enligt artikel 4.2 i EU-fördraget måste EU respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Förhållandet mellan EU:s rättsordning och de nationella rättsordningarna bygger på principen om tilldelade befogenheter som finns fastställd i artikel 4.1 i EU-fördraget. Principen om EU-rättens företräde gäller endast inom EU-rättens tillämpningsområde.
- J. Medlemsstaterna har allmänt accepterat den rättspraxis genom vilken principen om företräde har fastställts. Trots detta har vissa nationella författningsdomstolar och högsta domstolar hävdad att principen om företräde har vissa gränser, som främst gäller respekten för EU:s befogenheter, den nationella konstitutionella identiteten och skyddsnivån för grundläggande rättigheter. Sådana tolkningar av nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar kan ses som reservationer mot principen om företräde. En nationell författningsdomstol har uttryckligen bestridit principen om EU-rättens företräde med avseende på nationell författningsrätt. Åtskilliga andra författningsdomstolar eller högsta domstolar har underförstått bestridit principen.
- K. EU-domstolen och de nationella författningsdomstolarna eller högsta domstolarna har båda legitima roller i att fastställa de respektive rättsordningarnas omfattning. De nationella domstolarna och EU-domstolen kan genom förfarandet med begäran om förhandsavgörande inleda en konstruktiv dialog om konflikter mellan den nationella rättsordningen och EU:s rättsordning.
- L. Enligt artikel 267 första stycket i EUF-fördraget har EU-domstolen behörighet att fatta beslut i alla frågor som rör tolkningen av fördragen och giltigheten och tolkningen av rättsakter från EU:s institutioner, organ eller byråer inom ramen för förfarandet med begäran om förhandsavgörande. EU-domstolen har därför exklusiv befogenhet att tillhandahålla en slutgiltig tolkning av EU-rätten.
- M. Enligt artikel 267 tredje stycket i EUF-fördraget är nationella domstolar i sista instans skyldiga att inleda ett förfarande med begäran om förhandsavgörande om en sådan fråga

tas upp. Nationella domstolar i sista instans kan hänskjuta ytterligare frågor för förhandsavgörande till EU-domstolen i händelse av att den nationella domstolen inte kan avgöra föreliggande mål på grundval av det tidigare svaret. Enligt artikel 344 i EUF-fördraget förbinder sig medlemsstaterna att inte lösa tvister om tolkningen eller tillämpningen av fördragen på annat sätt än som bestämts genom fördragen.

- N. I enlighet med artikel 258 i EUF-fördraget har kommissionen, som fördragens väktare, befogenhet att inleda ett överträdelseförfarande vid EU-domstolen mot en medlemsstat som har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördragen, och mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis och förklaring nr 17 om företräde, som fogats till Lissabonfördraget, är det förfarandet även tillämpligt vid åsidosättande av skyldigheter till följd av principen om företräde. I enlighet med artikel 40 i stadgan för Europeiska unionens domstol, och i enlighet med bestämmelse 149.4 i Europaparlamentets arbetsordning, får parlamentet intervensera till stöd för kommissionen vid sådana överträdelseförfaranden enligt artikel 258 i EUF-fördraget.
- O. I enlighet med artikel 7 i EU-fördraget får rådet besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som en medlemsstat har till följd av tillämpningen av fördragen, om Europeiska rådet har fastslagit att medlemsstaten i fråga allvarligt har åsidosatt de värden som avses i artikel 2 i EU-fördraget.

Huvudsakliga slutsatser

1. Europaparlamentet upprepar att medlemsstaterna genom att gå med i EU har anslutit sig till hela EU-rätten, inklusive EU-domstolens rättspraxis, och till alla de värden och principer för EU som avses i artikel 2 i EU-fördraget, vilka de därmed delar och har åtagit sig att alltid respektera. Parlamentet påminner om att detta bland annat innefattar principen om företräde, som är avgörande för att säkerställa att EU-rätten tillämpas konsekvent i hela unionen och garantera att EU-medborgarna är lika inför lagen.
2. Europaparlamentet erkänner att skydd för grundläggande värderingar och principer såsom det ändamålsenliga skyddet av de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen är en gemensam uppgift för EU:s rättsordning och medlemsstaternas nationella rättsordningar, och för de domstolar som har i uppgift att tolka dessa rättsordningar.
3. Europaparlamentet betonar behovet av att säkerställa att EU:s gemensamma politiska strategier och mål blir ändamålsenligt genomförda i alla medlemsstater, så att man säkerställer lika villkor och främjar ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna.
4. Europaparlamentet upprepar att principen om EU-rättens företräde visserligen inte uttryckligen finns med i fördragen, men att den alltid är bindande för alla organ i medlemsstaterna. Parlamentet understryker effekten av förklaring nr 17 som fogats till Lissabonfördraget när det gäller företräde.
5. Europaparlamentet påminner om att principen om EU-rättens företräde eller principen om den internationella rättens företräde över nationell rätt finns med i åtskilliga medlemsstaters konstitutionella ordning.
6. Europaparlamentet påminner om att medlemsstaternas nationella identitet erkänns i artikel 4.2 i EU-fördraget, vilket också innefattar deras konstitutionella strukturer.

Parlamentet påminner om att EU-domstolens förhållningssätt till artikel 4.2 i EU-fördraget präglas av analysen av de gemensamma europeiska värden som avses i artikel 2 i EU-fördraget. Parlamentet påpekar därför att nationella författningsdomstolars eller högsta domstolars hänvisningar till artikel 4.2 i EU-fördraget aldrig bör utnyttjas till att äventyra gemensamma europeiska värden. Parlamentet understryker att tillämpningen av artiklarna 4.2 och 5 i EU-fördraget inbegriper en aktiv dialog mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. Parlamentet påminner om att det, med tanke på EU-domstolens exklusiva befogenhet att tillhandahålla den slutliga tolkningen av EU-rätten, är den domstolens sak att definiera vad principen om företräde omfattar på grundval av tillämpningen av EU-fördragen.

7. Europaparlamentet betonar att de allra flesta av medlemsstaternas domstolar tillämpar principen om EU-rättens företräde. Parlamentet noterar att det sedan domen i målet Costa mot E.N.E.L. av den 15 juli 1964 endast har hänt i mycket få mål att en nationell domstol har vägrat att dra konsekvenserna av ett förhandsavgörande, jämfört med det stora totala antalet mål som hänskjuts för förhandsavgörande.
8. Europaparlamentet påpekar emellertid de negativa konsekvenserna av besluten från nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar som bestrider eller underlåter att tillämpa principen om EU-rättens företräde. Parlamentet betonar att om varje nationell författningsdomstol eller högsta domstol kunde besluta om begränsningar av EU-rättens företräde, skulle EU-rättens ändamålsenlighet och enhetlighet allvarligt äventyras, liksom följaktligen även garantin för lika behandling för medborgare och företag i hela unionen. Parlamentet understryker att det kan undergräva EU-domstolens auktoritet när dess domar bestrids på grundval av nationella konstitutionella reservationer angående respekt för EU:s befogenheter eller den nationella konstitutionella identiteten, utan att det hänskjuts frågor för förhandsavgörande till EU-domstolen om tolkningen av dessa domar. Parlamentet tror att varje nationell författningsdomstol eller högsta domstol, som bestrider principen om företräde, också genom sådan rättspraxis kan uppmuntra de andra medlemsstaternas författningsdomstolar eller högsta domstolar att bestrida EU-rättens företräde.
9. Europaparlamentet påminner om mångfalden bland alla medlemsstaternas egna rättsliga traditioner. Parlamentet anser att sådana skillnader är en av de faktorer som bidrar till att nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar bestrider EU-domstolens beslut. Parlamentet betonar att EU-domstolen fastställer allmänna principer på grundval av de konstitutionella traditioner som medlemsstaterna har gemensamma i sina rättsordningar.
10. Europaparlamentet understryker att en konstruktiv dialog mellan nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar och EU-domstolen är förmånlig för EU-rättens utveckling, då den kan fungera som ett sätt att lätta på spänningar mellan EU:s rättsordning och de nationella i fråga om åtskillnaden av befogenheter. Parlamentet betonar att sådan dialog bör vara konstruktiv och inte legitimerar något nonchalerande av EU-domstolens beslut.
11. Europaparlamentet är av uppfattningen att förfarandet med begäran om förhandsavgörande är mycket viktigt för att gynna en fri och konstruktiv juridisk dialog och ett centralt instrument för att lösa konflikter mellan nationella domstolar i sista instans och EU-domstolen. Parlamentet uppmanar nationella författningsdomstolar och högsta domstolar att använda sig av förfarandet med begäran om förhandsavgörande när

så är lämpligt. Parlamentet betonar att förfarandet med begäran om förhandsavgörande är en förutsättning för konsekvens och självständighet i EU:s rättsordning, eftersom det säkerställer en enhetlig tolkning av EU-rätten. Parlamentet påminner om att EU-domstolen i vissa fall har visat en vilja att ändra sitt resonemang i ett andra förhandsavgörande som begärts av samma nationella författningsdomstol som inledde den första begäran om förhandsavgörande, vilket visar att detta förfarande möjliggör en ändamålsenlig dialog mellan domstolarna. Parlamentet anser att konflikterna mellan vissa nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar och EU-domstolen vittnar om bristande dialog under förhandlingarnas gång.

12. Europaparlamentet välkomnar inledandet av det lagstiftningsförfarande som syftar till att ändra protokoll nr 3 om EU-domstolens stadga. Parlamentet anser att en mer balanserad arbetsfördelning mellan domstolen och tribunalen borde ge utrymme för en mer intensiv juridisk dialog mellan EU:s och medlemsstaternas domstolar och tribunaler, så att de kan lösa ihållande spänningar kring principen om EU-rättens företräde.
13. Europaparlamentet välkomnar alla befintliga informella mekanismer som gör det möjligt att stärka den juridiska dialogen mellan nationella förvaltningsdomstolar eller högsta domstolar och EU-domstolen, såsom domarsammanträdet där EU-domstolens ordförande sammankommer med ordförandena för nationella författningsdomstolar och högsta domstolar, och Europeiska unionens rättsliga nätverk, som bildades på deras initiativ 2017.
14. Europaparlamentet betonar att öppenhet i beslutsprocesser som en demokratisk princip också gäller för rättsväsendet och gynnar allmänhetens förtroende för den rättsliga processen. Parlamentet anser att allmänhetens tillgång till domstolars handlingar, register och dokument bidrar till rättsväsendets öppenhet och ansvarighet i medlemsstaterna och på EU-nivå.

Rekommendationer

15. Europaparlamentet betonar att medlemsstaternas verkställande och lagstiftande organ också bär ett ansvar för att säkerställa att deras respektive medlemsstater respekterar EU-rätten. Parlamentet betonar här att verkställande och lagstiftande organ bör vidta åtgärder för att ändra eller dra tillbaka rättsakter som befunnits åsidosätta EU-rätten.
16. Europaparlamentet noterar att det är väsentligt att korrekt genomföra EU-rätten och EU-domstolens rättspraxis för att uppnå respekt för principen om EU-rättens företräde. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att i sin roll som fördragets väktare använda sig av årsrapporten om kontroll av unionsrättens tillämpning till att införa en analys av läget för genomförandet av EU-domstolens rättspraxis, med en resultattavla över medlemsstaternas efterlevnad av EU-domstolens domar. Parlamentet uppmanar även kommissionen att inleda lämpliga förfaranden, däribland överträdelseförfaranden, mot de medlemsstater som underlåter att genomföra EU-rätten.
17. Europaparlamentet påminner om kommissionens plikt att som fördragets väktare noga övervaka de nationella domstolarnas avgöranden med avseende på EU-rättens företräde och att hålla parlamentet informerat om alla motåtgärder som vidtas. Parlamentet uppmanar kommissionen att tillhandahålla fullständig information om varje eventuell konflikt, mot bakgrund av dess ansvar inför parlamentet enligt fördragen.

18. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att, när andra former av dialog misslyckas, inleda överträdelseförfaranden enligt artikel 258 i EUF-fördraget som åtgärd mot domar i nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar som bestrider principen om företräde och därmed leder till överträdelse av EU-rätten. Parlamentet föreslår dessutom att överträdelseförfarandena görs mer ändamålsenliga.
19. Europaparlamentet rekommenderar starkt att EU-domstolen och nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar samarbetar genom regelbunden informell dialog, vid sidan av den juridiska metoden med begäran om förhandsavgörande. Parlamentet uppmanar till att det upprättas ett forum där dessa domstolar kan sammanföras för detta ändamål, i en anda av ömsesidigt samarbete i syfte att uppmantra till en harmoniserad tolkning av EU-rätten i alla rättssystem. Parlamentet uppmanar de enskilda medlemsstaterna och kommissionen att stödja dessa insatser. Parlamentet uppmanar akademiska institutioner och rättsliga organ inom EU att i sina läroplaner införliva omfattande moduler om principen om företräde, i syfte att gynna en djupare förståelse och uppskattning för denna grundläggande princip bland framtida utövande jurister och beslutsfattare.
20. Europaparlamentet betonar att nyckeln till fruktbar dialog och korrekt genomförande av principen om EU-rättens företräde är adekvat kapacitetsuppbyggnad. Parlamentet efterlyser därför att man använder sig av EU-programmet som ger ingående utbildning riktad till medlemsstaternas rättssystem, däribland domare, lekmannadomare, advokater, åklagare och personer som arbetar i den offentliga sektorn, och även till beslutsfattare både på nationell nivå och EU-nivå, för att uppmantra till en bättre förståelse av EU-rättens företräde, EU:s rättsordning i allmänhet och komplikationerna när EU-rätten och EU-domstolens rättspraxis genomförs felaktigt.
21. Europaparlamentet noterar att vissa fall, då nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar gått emot EU-domstolen, har gällt skyddet av grundläggande rättigheter, närmare bestämt när de nationella domstolarna tolkar de grundläggande rättigheterna enligt EU-rätten som mindre skyddande än de grundläggande rättigheterna enligt den nationella författningen. Parlamentet anser att unionens anslutning till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skulle kunna minska konfliktpotentialen på detta område, genom att det införs ytterligare skyddsåtgärder för EU:s medborgares och invånares grundläggande rättigheter, och innebära en ytterligare mekanism för att genomdriva mänskliga rättigheter, nämligen möjligheten att lämna in klagomål till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna med avseende på ett brott mot mänskliga rättigheter som uppkommer genom en rättsakt från en EU-institution eller en medlemsstat som genomför EU-lagstiftning, och som ligger inom denna domstols befogenhetsområde. Parlamentet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att säkerställa att denna anslutningsprocess skyndsamt slutförs.
22. Europaparlamentet noterar att medlemsstater, under ett artikel 7-förfarande för deras undergrävande av rättsstatsprincipen på systemnivå, av politiska orsaker strategiskt har ifrågasatt principen om EU-rättens företräde. Parlamentet anser att sådana fall där rättsstatsprincipen undergrävs på systemnivå är ett hot mot rättsordningen i den berörda medlemsstaten och mot det lojala samarbetet mellan medlemsstater, samt en underlåtenhet från den aktuella medlemsstatens sida att uppfylla sina skyldigheter enligt fördragen. Parlamentet upprepar sin uppmaning till kommissionen att fullt ut utnyttja sina befogenheter för att ta itu med befintliga och potentiella överträdelser av de värden

som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget. Parlamentet betonar sin avsikt att inleda det förfarande som avses i artikel 7 i EU-fördraget i fall då det finns en klar risk att en medlemsstat allvarligt åsidosätter EU:s värden, och uppmanar på nytt rådet till konkreta och trovärdiga insatser för att gå vidare med alla pågående artikel 7-förfaranden.

23. Europaparlamentet noterar att ett antal kandidatländer just nu är inne i processen med anslutning till EU. Parlamentet välkomnar här att anslutningsprocessen innefattar kapacitetsuppbyggnad beträffande EU:s rättsordning och tillämpning av EU-rätten. Parlamentet föreslår att det upprättas en regelbunden strukturerad dialog mellan EU-domstolen och kandidatländernas nationella författningsdomstolar eller högsta domstolar.
24. Europaparlamentet rekommenderar att principen om företräde inkluderas som en uttrycklig bestämmelse i fördragen i händelse av en översyn av dessa. Parlamentet påminner om att EU-rättens företräde uttryckligen fastställdes i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Parlamentet beklagar att denna företrädesklausul inte togs med i Lissabonfördraget.

o

o o

25. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.

INFORMATION OM ANTAGANDET I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

Artikel 58 – Gemensamt utskottsförfarande Tillkännagivande i kammaren	15.9.2022						
Antagande	24.10.2023						
Slutomröstning: resultat	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 10px;">+:</td> <td style="width: 100px;">30</td> </tr> <tr> <td>-:</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td>0</td> </tr> </table>	+:	30	-:	9	0:	0
+:	30						
-:	9						
0:	0						
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Patrick Breyer, Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Geoffroy Didier, Daniel Freund, Ibán García Del Blanco, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Jaak Madison, Max Orville, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos						
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Alessandra Basso, Vladimír Bilčík, Cyrus Engerer, Alin Mituța, Kosma Złotowski						
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 209.7)	Anne-Sophie Pelletier						

SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

30	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Salvatore De Meo, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Sven Simon, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Javier Zarzalejos
Renew	Charles Goerens, Alin Mituța, Max Orville, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Cyrus Engerer, Ibán García Del Blanco, Maria-Manuel Leitão-Marques, Giuliano Pisapia, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Tiemo Wölken
The Left	Helmut Scholz
Verts/ALE	Damian Boeselager, Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund

9	-
ECR	Raffaele Stancanelli, Kosma Złotowski
ID	Alessandra Basso, Gilles Lebreton, Jaak Madison, Antonio Maria Rinaldi
PPE	Geoffroy Didier, Brice Hortefeux
The Left	Anne-Sophie Pelletier

0	0

Teckenförklaring:

+ : Ja-röster

- : Nej-röster

0 : Nedlagda röster