



## EU-RÄTTENS KÄLLOR OCH RÄCKVIDD

Europeiska unionen har ställning som juridisk person, och den har som sådan en egen rättsordning som är fristående från internationell rätt. Vidare har EU-rätten direkt eller indirekt inverkan på medlemsstaternas lagstiftning och blir en del av varje medlemsstats rättssystem. Europeiska unionen är i sig själv en källa till lagstiftning. Rättsordningen indelas normalt i primärrätt (fördragen och de allmänna rättsprinciperna), sekundärrätt (som grundas på fördragen) och kompletterande lagstiftning.

### KÄLLOR TILL EU-RÄTTEN OCH DERAS RANGORDNING

- Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och protokollen till dessa (det finns 37 protokoll, 2 bilagor och 65 förklaringar, som fogats till fördragen i syfte att reglera detaljer, utan att ingå i den fullständiga rättstexten), se faktablad [1.1.5](#),
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, se faktablad [4.1.2](#),
- fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom), fortfarande i kraft som ett separat fördrag,
- internationella avtal, se faktablad [5.2.1](#),
- EU-rättens allmänna principer,
- sekundärlagstiftning.

Europeiska unionen är en union som bygger på rättsstatsprincipen och som har inrättat ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden som är avsett att göra det möjligt för Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av EU-institutionerna (artikel 263 i EUF-fördraget). Fördragen och de allmänna principerna befinner sig högst upp i hierarkin och är kända under benämningen primärrätt. Till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 fick även stadgan om de grundläggande rättigheterna samma ställning. De internationella avtal som unionen ingått är underordnade primärrätten. Under denna nivå finns sekundärrätten, som är giltig bara om den är förenlig med de överordnade akterna och avtalen, som har företräde framför den. Principen om EU-rättens företräde är en grundläggande pelare i EU:s rättsordning och syftar till att säkerställa enhetlighet och konsekvens i EU-rätten. EU-domstolen insisterar formellt på att EU-rätten har ovillkorligt företräde framför medlemsstaternas nationella rätt och att de nationella domstolarna måste beakta detta i sina avgöranden. Den har alltid hävdats att den har



den slutliga behörigheten att fastställa förhållandet mellan unionsrätt och nationell rätt. I de viktiga målen [van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen](#) och [Costa v ENEL](#) utvecklade EU-domstolen de grundläggande principerna om EU-rättens företräde. EU-domstolen vidhöll dessa principer i senare mål. I domen i målet [Internationale Handelsgesellschaft](#) gjorde den bland annat gällande att EU-rätten har företräde även i fråga om grundläggande rättigheter som garanteras i nationella konstitutioner.

## MÅL

Målet är att skapa en rättsordning för EU som gör det möjligt att förverkliga de mål som anges i fördragen.

## EU:S RÄTTSKÄLLOR

A. EU:s primärrätt: se faktablad [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Europeiska unionens sekundärrätt

### 1. Allmänt

De olika typerna av EU-rättsakter anges i artikel 288 i EUF-fördraget. Det handlar om förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. EU:s institutioner kan anta rättsakter av dessa slag endast om fördragen ger dem rätt att göra detta. Principen om tilldelade befogenheter, som styr avgränsningen av EU:s befogenheter, fastställs i artikel 5.1 i EU-fördraget. EUF-fördraget preciserar räckvidden för EU:s befogenheter och delar in dem i tre kategorier: exklusiv befogenhet (artikel 3), delad befogenhet (artikel 4) och stödjande befogenhet (artikel 6), genom vilken EU antar åtgärder för att stödja eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. I artiklarna 3, 4 och 6 i EUF-fördraget anges de områden som omfattas av varje kategori av unionens befogenhet. I avsaknad av nödvändiga befogenheter för att nå något av de mål som fastställs i fördragen kan institutionerna tillämpa bestämmelserna i artikel 352 i EUF-fördraget och därmed anta "lämpliga åtgärder".

Institutionerna antar endast de rättsinstrument som anges i artikel 288 i EUF-fördraget. Det enda undantaget är den gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken, där mellanstatliga förfaranden fortfarande används. Gemensamma strategier, gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter har på detta område ersatts av allmänna riktlinjer och beslut som innehåller de åtgärder som ska vidtas och de ståndpunkter som ska intas av unionen, samt närmare bestämmelser för genomförandet av dessa beslut (artikel 25 i EU-fördraget).

Det finns även en rad andra åtgärder – såsom rekommendationer, meddelanden och akter som rör institutionernas organisation och funktionssätt ( däribland interinstitutionella avtal) – vilkas beteckningar, uppbyggnad och rättsverkan härrör från olika bestämmelser i fördragen eller regler som har införts med tillämpning av fördragen.

### 2. Den inbördes rangordningen inom EU:s sekundärrätt

En rangordning inom sekundärrätten görs i artiklarna 289, 290 och 291 i EUF-fördraget med avseende på lagstiftningsakter, delegerade akter och genomförandeakter.



**Lagstiftningsakter** är sådana rättsakter som antas genom ett ordinarie eller särskilt lagstiftningsförfarande. **Delegerade akter** är akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt. Lagstiftaren (parlamentet och rådet) kan delegera befogenheten att anta sådana akter till kommissionen. Lagstiftningsakten anger den delegerade befogenhetens och – i förekommande fall – de skyndsamma förfarandenas mål, innehåll, omfattning och varaktighet. Lagstiftaren fastställer dessutom villkoren för delegeringen, såsom rätt till återkallande av delegeringen och rätt att göra invändningar.

**Genomförandeakter** antas vanligtvis av kommissionen, som har befogenhet att göra detta i fall som kräver enhetliga villkor för genomförandet av rättsligt bindande akter. I vederbörligen motiverade särskilda fall, och i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, är det rådet som antar genomförandeakterna. När den grundläggande akten har antagits inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet får Europaparlamentet eller rådet när som helst meddela kommissionen att det anser att ett utkast till genomförandeakt överskrider de genomförandebefogenheter som anges i den grundläggande akten. Kommissionen måste då se över det berörda förslaget till akt.

### 3. Olika typer av EU:s sekundärrätt

#### a. Förordningar

Förordningar har allmän giltighet, är till alla delar bindande och är direkt tillämpliga. De ska till fullo efterlevas av dem de avser (enskilda personer, medlemsstater, EU:s institutioner). Förordningar ska tillämpas direkt i alla medlemsstater när de träder i kraft (vid ett fastställt datum eller i annat fall den tjugonde dagen efter det att de har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning), utan att behöva införlivas i den nationella lagstiftningen.

Förordningar är utformade för att säkerställa att EU-rätten tillämpas enhetligt i alla medlemsstater. Samtidigt upphäver de medlemsstaternas egna bestämmelser, om dessa inte är förenliga med förordningarnas materiella bestämmelser.

#### b. Direktiv

Direktiv är med avseende på det resultat som ska uppnås bindande för den eller de medlemsstater som de är riktade till, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. De nationella lagstiftarna måste anta införlivandeakter eller "nationella genomförandeåtgärder" för att införliva direktiven och anpassa den nationella lagstiftningen till direktivens mål. Den enskilde medborgaren erhåller rättigheter och åläggs skyldigheter enligt rättsakten först när införlivandeakten har antagits. Medlemsstaterna har ett visst spelrum vid införlivandet av direktiv för att ta hänsyn till särskilda nationella omständigheter. Direktiv måste införlivas i nationell lagstiftning inom den tid som fastställts i direktivet. Vid införlivandet av direktiv ska medlemsstaterna garantera EU-rättens verkan, enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i EU-fördraget.

Direktiv är i princip inte direkt tillämpliga. EU-domstolen har emellertid fastställt att vissa bestämmelser i ett direktiv i undantagsfall kan få direkt verkan i en medlemsstat även



om denna ännu inte antagit någon införlivandeakt, om a) direktivet inte har införlivats i nationell lagstiftning, eller inte har införlivats på ett korrekt sätt, b) bestämmelserna i direktivet är tvingande och tillräckligt tydliga och exakta, och c) bestämmelserna i direktivet ger enskilda personer rättigheter.

Om dessa villkor är uppfyllda kan en enskild person åberopa den aktuella bestämmelsen gentemot offentliga myndigheter. Även om bestämmelsen inte ger enskilda personer några rättigheter och således endast det första och andra villkoret är uppfyllt, är medlemsstaternas myndigheter skyldiga att beakta det icke-införlivade direktivet. Detta avgörande stöder sig framför allt på principerna om ändamålsenlighet, förhindrande av fördragsbrott och rättsskydd. Å andra sidan kan en enskild person inte åberopa den direkta verkan av ett icke-införlivat direktiv gentemot en annan enskild person (s.k. övergripande verkan; [mål Faccini Dori, C-91/92, punkt 25](#)).

Enligt EU-domstolens rättspraxis ([Francovich, de förenade målen C-6/90 och C-9/90](#)) har en enskild medborgare rätt att söka skadestånd från en medlemsstat som inte följer EU-rätten. Om det handlar om ett direktiv som inte har införlivats, eller som inte införlivats på lämpligt sätt, är detta möjligt om a) direktivet är avsett att ge enskilda personer rättigheter, b) rättigheternas innehåll går att bestämma på grundval av bestämmelserna i direktivet och c) det föreligger ett orsakssamband mellan överträdelsen av skyldigheten att införliva direktivet och den skada som har åsamkats de drabbade parterna. Medlemsstaten kan då anses vara ansvarig utan att det behöver visas att den har begått felaktigheter.

### c. Beslut, rekommendationer och yttranden

Ett beslut är till alla delar bindande. Om det i beslutet anges till vem eller vilka det riktar sig (medlemsstater, fysiska personer eller juridiska personer) är det bindande endast för dessa. Beslut reglerar konkreta sakförhållanden som avser dessa medlemsstater eller personer. En enskild person kan åberopa rättigheter som tilldelats genom ett beslut som är riktat till en medlemsstat endast om denna medlemsstat har antagit en införlivandeakt. Beslut kan vara direkt tillämpliga på samma grundval som direktiv.

Rekommendationer och yttranden medför inte några rättigheter eller skyldigheter för dem som de riktas till. Däremot kan de ge vägledning när det gäller tolkningen av och innehållet i EU-rätten.

Eftersom talan som väcks mot medlemsstater enligt artikel 263 i EUF-fördraget måste avse akter som har antagits av EU:s institutioner, organ eller byråer, har EU-domstolen ingen behörighet när det gäller beslut av företrädare för medlemsstaterna, t.ex. när det gäller att fastställa säten för EU:s byråer. Rättsakter som antas av företrädare för medlemsstaterna som inte agerar i egenskap av rådsmedlemmar utan utövar medlemsstaternas gemensamma befogenheter i egenskap av företrädare för sina regeringar, omfattas inte av EU-domstolens rättsliga prövning, i enlighet med EU-domstolens dom av den 14 juli 2022 i målet om omlokaliseringen av Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA)<sup>[1]</sup>. Domstolen slog fast att artikel 341 i EUF-fördraget inte är tillämplig på fastställandet av sätet för ett av unionens organ, kontor eller byråer,

---

[1]Se de [förenade målen C-59/18 Italien/rådet och C-182/18 Comune di Milano mot rådet](#), [de förenade målen C-106/19, Italien mot rådet och parlamentet och C-232/19, Comune di Milano mot parlamentet och rådet](#) och [mål C-743/19 parlamentet mot rådet](#).



utan endast för dess institutioner. Befogenheten att fastställa sätet för unionens byråer ligger hos unionslagstiftaren, som ska agera i detta syfte i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i materiellt relevanta bestämmelser i fördragen. Beslutet i fråga var en icke bindande åtgärd för politiskt samarbete som inte kan begränsa unionslagstiftarens bedömningsutrymme. I detta avseende kan beslutet inte begränsa unionslagstiftarens eller Europaparlamentets bedömningsutrymme.

#### **4. Bestämmelser om befogenheter, förfaranden, tillämpning och verkställande av rättsakter**

**a.** Lagstiftningsbefogenhet, initiativrätt och lagstiftningsförfaranden: se faktablad [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#), [1.2.3](#)

Parlamentet, rådet och kommissionen deltar i varierande grad i antagandet av unionens lagstiftning, beroende på den enskilda rättsliga grunden. Parlamentet kan uppmana kommissionen att lägga fram lagstiftningsförslag för parlamentet och rådet.

#### **b.** Genomförande av unionens lagstiftning

Enligt primärrätten har EU endast begränsade egna verkställande befogenheter, eftersom EU-rätten vanligtvis verkställs av medlemsstaterna. Dessutom tilläggs i artikel 291.1 i EUF-fördraget att medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter. Om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen utöva sina genomförandebefogenheter (artikel 291.2 i EUF-fördraget).

#### **c.** Valet av typ av rättsakt

I många fall fastställs det i fördragen vilken typ av rättsakt som ska antas. I många andra fall fastställs dock ingen särskild typ av rättsakt. Artikel 296 första stycket i EUF-fördraget fastställer att institutionerna i dessa fall ska välja typ av akt i varje enskilt fall, ”med beaktande av tillämpliga förfaranden och proportionalitetsprincipen”.

#### **C.** Unionsrättens allmänna principer och de grundläggande rättigheterna

Fördragen hänvisar mycket sällan till unionsrättens allmänna principer. Dessa principer har huvudsakligen utvecklats genom rättspraxis från EU-domstolen (rättssäkerhet, institutionell jämvikt, berättigade förväntningar osv.), som också ligger till grund för erkännandet av de grundläggande rättigheterna som allmänna principer för EU-rätten. Dessa principer anges numera i artikel 6.3 i EU-fördraget, som hänvisar till de grundläggande rättigheterna såsom dessa garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se faktablad [4.1.2](#)).

#### **D.** Internationella avtal som EU ingått enligt artiklarna 216 och 217 i EUF-fördraget

EU kan, inom ramen för sin befogenhet, ingå internationella avtal med tredjeländer eller internationella organisationer (artikel 216.1 i EUF-fördraget). Dessa avtal är bindande för unionen och medlemsstaterna och utgör en integrerad del av unionens rättsordning (artikel 216.2 i EUF-fördraget). Enligt artikel 217 i EUF-fördraget kan EU också ingå avtal med ett tredjeland som innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande





och särskilda förfaranden. [Handels- och samarbetsavtalet](#) mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan, [ingicks](#) i enlighet med denna bestämmelse. Den 28 april 2021 [gav parlamentet sitt godkännande](#) i enlighet med artikel 218.6 a i EUF-fördraget.

Enligt [rättspraxis från EU-domstolen](#) har internationell rätt företräde framför (sekundär) EU-lagstiftning. Vidare följer av artikel 216.2 FEUF att när unionen ingår internationella avtal är unionens institutioner bundna av sådana avtal, och dessa har följaktligen företräde framför unionens rättsakter.

#### E. Oberoende expertis och bättre lagstiftning

2004 inrättade parlamentet fem [utredningsavdelningar](#) som tillhandahåller [oberoende expert- och analystjänster och politisk rådgivning på hög nivå](#) på begäran av utskott och andra parlamentariska organ. Denna [oberoende forskning](#) – som sammankopplar ledamöter av Europaparlamentet, den akademiska världen och medborgarna – bör åtfölja varje lagstiftningsinitiativ, från planeringen till utvärderingen av genomförandet. Den bör bidra till en hög kvalitet på lagstiftningen och dess tolkning, som en oumbärlig del av det förberedande arbetet<sup>[2]</sup>.

[Optimal EU-lagstiftning](#) kan leda till [potentiella vinster på över 2 200 miljarder euro](#) per år. [Studier som beställts av Europaparlamentet](#) från utredningsavdelningarna visar att årliga vinster på 386 miljarder euro kan uppnås för den fria rörligheten för varor, 189 miljarder euro för tullunionen, 289 miljarder euro för fri rörlighet för tjänster och 177 miljarder euro för den digitala inre marknaden.

Det [interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning](#) omfattar en årlig och flerårig programplanering och täcker alla aspekter av policycykeln. Där fastställs också institutionernas olika åtaganden att utarbeta unionslagstiftning som är effektiv, ändamålsenlig, enkel och tydlig och som inte reglerar i onödan eller orsakar administrativa bördor för medborgare, förvaltningar och företag, särskilt små och medelstora företag.

Nya studier som beställts av Europaparlamentet visar dock att involveringen av oberoende forskning måste 1) förbättras när det gäller utformningen och planeringen av EU:s strategier<sup>[3]</sup>, bland annat genom att minska fristerna för att införa lagstiftningsreformer, 2) tillämpas på samma sätt på alla lagstiftningsinitiativ (t.ex. undantag för brådskande ärenden sänker kvaliteten på EU-lagstiftningen på viktiga områden) och 3) tillämpas på samma sätt på utvärderingar av EU-lagstiftningens effekter, där det för närvarande saknas viktiga bedömningar av kvantifierade effekter på grund av bristande datainsamling<sup>[4]</sup>.

---

[2]Maciejewski M., [Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#), utredningsavdelningen för ekonomisk politik, vetenskapspolitik och frågor om livskvalitet, Europaparlamentet, december 2018.

[3]Jones S. et al., [Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays](#), utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, Europaparlamentet, juni 2022.

[4]Sartor G. et al., [The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology](#), utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, Europaparlamentet, augusti 2022.



## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Enligt artikel 14.1 i EU-fördraget ska ”Europaparlamentet [...] tillsammans med rådet lagstifta [via det ordinarie lagstiftningsförfarandet] och utöva budgetfunktionen [via ett särskilt lagstiftningsförfarande i enlighet med artikel 314 i EUF-fördraget]”. Parlamentet verkar för att förenkla lagstiftningsprocessen, förbättra rättstexternas redaktionella kvalitet och säkerställa effektivare påföljder för medlemsstater som inte följer unionsrätten. I kommissionens årliga arbets- och lagstiftningsprogram presenteras kommissionens viktigaste politiska prioriteringar och konkreta åtgärder fastställs, både lagstiftningsmässiga och icke-lagstiftningsmässiga, som omsätter dessa prioriteringar i operativa begrepp. Parlamentet spelar en genuin roll i skapandet av nya lagar, eftersom det granskar kommissionens årliga arbetsprogram och uppger vilka lagar det anser bör införas.

I och med att unionen har blivit en juridisk person kan den ingå internationella avtal (artikel 216–217 i EUF-fördraget). Alla avtal som ingås på området för den gemensamma handelspolitiken och alla politikområden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet kräver Europaparlamentets godkännande (artikel 218.6 a i EUF-fördraget). Till exempel [gav parlamentet sitt godkännande](#) den 28 april 2021 till [handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket](#). Parlamentet har vid andra tillfällen redan visat att det inte kommer att tveka att använda sitt veto om det hyser allvarliga farhågor. Till exempel förkastade parlamentet 2012 [handelsavtalet om åtgärder mot immaterialrättsintrång](#) (Acta-avtalet).

I juli 2022 antog parlamentet ett [initiativbetänkande](#) som svar på [kommissionens meddelande ”Bättre lagstiftning: Samarbete för att skapa bättre lagar”](#).

Studier som beställts av utredningsavdelningarna för Europaparlamentets räkning visar att en reform är nödvändig för bättre lagstiftning i EU<sup>[5]</sup>. Studierna visar också att EU-lagstiftningen skulle kunna gynnas av en reform av dess utarbetande och struktur för att underlätta EU-medborgarnas digitala användning av lagstiftningen<sup>[6]</sup>.

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

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023

---

[5] Jones, S. et al., [Better regulation in the EU](#), utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, Europaparlamentet, oktober 2023.

[6] Xanthaki H., [The “one in, one out” principle. A real better lawmaking tool?](#), utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, Europaparlamentet, oktober 2023.

