

Sektionsmöte

**Unionens och medlemsstaternas  
kompetens inom EU**

Referent: Rättschef *Göran Schäder*, Sverige

Korreferent: Advokat *Peter Gjørtler*, Danmark

Debattledare: Kammarrättspresident *Reidunn Laurén*, Sverige

Referatskrivare: Hovrättsassessorn *Kristina Holmgren*, Sverige

# UNIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS KOMPETENS INOM EU

Av rättschefen *Göran Schäder*, Sverige

## 1. Överlåtelse av beslutanderätt

Europeiska unionen utgör ett samarbete som grundas på avtal mellan suveräna stater. Utgångspunkten är därför att makten finns hos staterna vilka bestämt sig för att överlämna en viss del av sin makt till ett gemensamt utövande inom unionen eller, närmare bestämt, inom den del av unionen som utgörs av de tre gemenskaperna: Europeiska gemenskapen (EG), Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom).

Det är just det faktum att staterna bestämt sig för att avstå från en del av sin makt och i stället överlåta den till gemenskapen som skiljer EG-samarbetet från det mesta av annat internationellt samarbete. Det är också denna överlåtna, sammanförda, makt som gjort det möjligt för gemenskapsrätten att utvecklas till en rättsordning av särskilt slag, med egna bärande principer.

Frågan om maktens fördelning mellan gemenskaperna och medlemsländerna har alltså endast betydelse inom ramen för unionens första pelare. I det samarbete som gäller utrikes- och säkerhetspolitik liksom inrikes och rättsliga frågor - den andra och tredje pelaren - kan visserligen staten bli folkrättsligt bunden av gemensamma överenskommelser men det är i dessa delar inte till någon del frågan om överlåtelse av makt.

När och hur sker då en överlåtelse av beslutanderätt? Ur folkrättslig - och gemenskapsrättslig - synpunkt är staterna bundna vid att överlämna sådana rättigheter i samma ögonblick som de ratificerat ett fördrag som innebär att gemensamma organ tilldelas kompetens att fatta beslut.

Den överlåtelse som sker omfattar samtliga de rättigheter som fördraget tillerkänner de gemensamma institutionerna. En stat som ratificerat ett fördrag måste alltså överlåta beslutanderätt i precis den utsträckning som fördraget fordrar. Staten kan inte sedan den ratificerat fördraget i dess helhet ensidigt inskränka verkningarna av ratifikationen genom att överlåta endast en del av de befogenheter som fördraget förutsätter.

Om redan det fördrag som staten ratificerar föreskriver att nya gemensamma institutioner med nya befogenheter skall tillskapas eller att de existerande institutionerna i framtiden skall utöva ytterligare befogenheter, bör det inte heller fordras någon ytterligare, senare överlåtelse från statens sida. Den nödvändiga överlåtelsen sker då redan i anslutning till ratifikationen av fördraget även om de överlätna befogenheterna tas i anspråk först vid en senare tidpunkt. Detta bör i vart fall gälla i det fallet att den förutsedda framtida utvecklingen av samarbetet endast är beroende av beslut i de gemensamma institutionerna. Däremot är det en annan sak om fördraget väl förutser en kommande utveckling men föreskriver att den skall komma till stånd genom framtida beslut i medlemsstaterna. I ett sådant fall torde också fordras senare beslut om överlåtelse från staternas sida.

En stat överlåter således suveränitetsrättigheter till gemenskapsinstitutionerna genom att den ratificerar ett fördrag som förutsätter sådan överlåtelse och omfattningen av överlåtelsen bestäms av vad fördraget föreskriver i fråga om vilka befogenheter som institutionerna skall ha. Att staten för att kunna göra detta måste fatta vissa beslut i enlighet med sin nationella konstitutionella ordning påverkar inte överlåtelsens omfattning.

Institutionerna tar därefter successivt i anspråk de kompetenser som överlåtit genom att besluta gemensamma rättsakter. Därmed är tyvärr inte frågan om vad en stat överlåter fullständigt besvarad.

En betydande komplikation är för det första att de olika bemyndiganden som fördragen innehåller långt i från alltid är klart och entydigt avgränsade. Det är inte möjligt att efter en genomläsning av fördragen ställa samman en lista som klart anger vilka befogenheter som institutionerna besitter och därmed vilka rättigheter som medlemsstaterna överlåtit. Flera bestämmelser ger institutionerna befogenheter som inte är begränsade till några bestämda politiska samsamarbetsområden, utan vilka i stället endast anger det resultat som skall uppnås. Det gäller t.ex. artikel 6 om rätten att "inom fördragets tillämpningsområde" utfärda bestämmelser för att upprätthålla förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.

För det andra är det inte alltid säkert att en mera tydligt formulerad befogenhet fullt ut återger den rätt som institutionerna besitter. Enligt artikel 118 skall kommissionen ha till uppgift att främja ett nära samarbete mellan medlemsstaterna på det sociala området, särskilt i frågor som gäller sysselsättning, arbetsrätt och arbetsförhållanden, yrkesutbildning, social trygghet, arbetarskydd, arbetshygien samt förenings- och förhandlingsfrihet. I detta syfte skall kommissionen, föreskrivs det vidare, företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd. Med hänvisning till den bestämmel-

sen beslutade kommissionen att medlemsstaterna skulle underrätta kommissionen om bl.a. tilltänkta avtal med tredje land om invandringspolitik. Tyskland med flera stater förde talan mot beslutet i EG-domstolen och hävdade därvid att bestämmelsen var så utformad att den förhindrade kommissionen att ålägga medlemsstaterna några skyldigheter. Domstolen fann emellertid att artikel 118 gav kommissionen en uppgift och att bestämmelsen måste förstås så att den därmed också gav kommissionen de nödvändiga befogenheterna för att genomföra uppgiften. Kommissionen hade således rätt att föreskriva en rapporteringsskyldighet från medlemsstaternas sida. Domstolens avgörande är ett exempel på användningen av en i allmän folk-rätt erkänd princip om förutsatta befogenheter (implied powers). Principen innebär just detta, att om ett fördrag tillägger en institution en uppgift måste det underförstått också anses anförtro institutionen de befogenheter som krävs för att fullgöra uppgiften. I gemenskapsrättsliga sammanhang har principen om förutsatta befogenheter också kommit till användning för att tillerkänna gemenskapen traktatkompetens även i sådana fall då den kompetensen inte uttryckligen framgår av fördragen.

Dessutom finns teorin om förutsatta befogenheter på sätt och vis inbyggd i fördragen. I artikel 235 EG-fördraget föreskrivs att om en åtgärd är nödvändig för att uppfylla något av gemenskapens mål, men fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, får rådet ändå i enighet vidta de åtgärder som behövs. Bestämmelsen har bl.a. kommit till användning dels för att utföra bindande rättsakter trots att enligt fördraget endast rekommendationer var möjliga att besluta och för att utforma en politik på områden inom vilka fördraget inte alls, annat än i den allmänna målbestämmelsen, innehåller några bemyndiganden.

## **2. Maktfördelningen sedan överlåtelse skett**

Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 uttalade stats- och regeringscheferna att nationell kompetens är huvudregeln och gemenskapskompetens undantaget. Det som skiljer unionens medlemsstater från andra stater är endast att de genom att ansluta sig till de grundläggande fördragen frivilligt avstått från att ensidigt utöva vissa av sina rättigheter. Detta avstående sker i den utsträckning som följer av fördragen, varken mer eller mindre.

Principen om tilldelade kompetenser har en grundläggande betydelse för såväl den politiska som den rättsliga kontrollen av hur gemenskaperna utövar sin normgivningsmakt. Varje bindande beslut som en institution fattar

måste vara grundat på någon enskild bestämmelse i fördragen. Den rättsliga grunden för ett beslut skall dessutom särskilt anges i eller på annat sätt tydligt framgå av varje enskild rättsakt.

### *Exklusiv och delad kompetens*

De befogenheter som medlemsstaterna genom fördragen tilldelar de gemensamma institutionerna utgör inte någon enhetlig "kompetensmassa". På vissa områden föreskriver fördragen att en enda gemensam politik skall utformas. Inom sådana områden har gemenskapen vad man brukar beteckna som en exklusiv kompetens, dvs. det är endast på den gemensamma nivån som beslut kan fattas. Nationellt beslutsfattande är alltså i princip uteslutet. På andra områden förutsätter inte fördragen någon gemensam heltäckande politik men väl att gemensamt handlande kan komma till stånd i vissa mer eller mindre avgränsade frågor. Inom dessa områden har således gemenskapen och medlemsstaterna en delad kompetens, dvs. i den utsträckning som gemensamma åtgärder inte är möjliga eller inte ännu har vidtagits ligger rätten att fatta beslut kvar hos medlemsstaterna.

I den gemenskapsrättsliga litteraturen har inte sällan framförts olika uppfattningar om i vilken omfattning gemenskapen har exklusiv kompetens. Frågan har fått förnyad aktualitet genom att den nya bestämmelsen om subsidiaritetsprincipen (artikel 3b EG-fördraget) anger att principen inte gäller på de områden där gemenskapen har en exklusiv kompetens. Därigenom har begreppets politiska och rättsliga betydelse kommit att framstå än klarare - när exklusiv gemenskapskompetens föreligger är i princip varje åtgärd på medlemsstatsnivå utesluten utan tillstånd av gemenskapen.

Inom de områden där gemenskapen har exklusiv kompetens har medlemsstaterna i princip avstått all sin egen normgivningsbefogenhet. Vad som återstår för medlemsstaterna är främst att medverka till att den gemensamma politiken kan genomföras och bli effektiv. Det är närmast fråga om en tillämpning av lojalitetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget som föreskriver att staterna skall vidta de åtgärder som krävs för att fördragets förpliktelser skall uppfyllas, underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs och avstå från alla åtgärder som kan äventyra att fördragets mål förverkligas.

Medlemsstaterna kan därför utfärda vad som ur gemenskapsrättens synpunkt utgör tillämpningsföreskrifter till de gemensamma reglerna, de kan t.ex. straffsanktionera brott mot gemenskapsnormerna.

Inom övriga samarbetsområden har gemenskapen och medlemsstaterna en delad kompetens. På dessa områden är det inte fråga om någon i avtalet uppdragen skiljelinje mellan medlemsstatskompetens och gemenskaps-

kompetens. I fördragens regler på respektive område anges i mer eller mindre allmänna termer vad gemenskapen skall åstadkomma och vilka medel som skall eller kan användas.

När det gäller de delade kompetenserna måste man principiellt se det så att den nödvändiga kompetensöverföringen äger rum i och med att fördraget ratificeras eller tillträds och staten därmed överlåter beslutsbefogenheter. Det är alltså så att på dessa områden har gemenskapen och medlemsstaterna en samtidig kompetens. Gemenskapen utnyttjar sedan successivt den givna kompetensen i takt med att rättsakter beslutas. Därav följer i sin tur att i samma takt upphör den tidigare samtidiga medlemsstatskompetensen. Man brukar härvid tala om lagstiftningsutrymmets upptagenhet. I den utsträckning som gemensamma normer beslutas blir utrymmet för nationell lagstiftning upptaget eller in-tecknat. Tankemönstret är inte helt olikt den i svensk konstitutionell doktrin bekanta formella lagkraftens princip. Om riksdagen har lagstiftat i ett ämne blir detta i motsvarande mån upptaget för t.ex. regeringsförordningar även om ämnet som sådant skulle höra till regeringens normgivningsbefogenhet (8 kap. 17 § RF).

### *Lojalitetsprincipen*

Det är en allmän folkrättslig regel att varje fördrag skall uppfyllas i god tro eller med de bästa ansträngningar. EG-fördraget innehåller dessutom i artikel 5 en särskild regel av samma innebörd. Bestämmelsen lyder

Medlemsstaterna skall vidta alla allmänna eller särskilda åtgärder som kan säkerställa att de förpliktelser uppfylls som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.

De skall avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra att fördragets mål förverkligas.

EG-domstolen har slagit fast att principen gäller också för gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna och institutionerna är således ömsesidigt förpliktade till ett lojalt samarbete. Medlemsstatens plikt till lojalitet gäller även dess domstolar liksom dess centrala, regionala och lokala myndigheter.

Artikel 5 har i domstolens praxis främst kommit att ses som en generell förpliktelse vars konkreta innehåll i en given situation bestäms av fördragets övriga regler. Det finns emellertid exempel på att bestämmelsen kommit att tillmätas en närmast självständig betydelse.

Lojalitetsprincipen utgjorde också ett viktigt led i skälen för Francovich-domen som fastställde att en medlemsstat kan vara skyldig att utge skadestånd till en enskild vid bristande genomförande av ett direktiv.

EG-domstolen har också sett saken så att enligt artikel 5 har de nationella domstolarna till uppgift att säkerställa de rättigheter gemenskapsregler med direkt effekt ger de enskilda medborgarna. Domstolarnas roll i det "nätverk" av samverkande institutioner som artikel 5 förutsätter är alltså bl.a att lojalt tillämpa gemenskapsrätten även gentemot den egna staten.

### *Direkt tillämplighet och direkt effekt*

EG-domstolen har utvecklat vissa principer för gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt som är av avgörande betydelse för en bedömning av de konstitutionella effekterna av ett medlemskap. Det gäller principen om *direkt tillämplighet* som innebär att grundfördragen och en betydande del av sekundärrätten automatiskt utgör en del av medlemstaternas interna rätt. Vidare gäller en princip om EG-reglers *direkta effekt* som innebär att vissa gemenskapsrättsliga regler grundar rättigheter eller skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och myndigheter i medlemsstaterna. Slutligen har domstolen utvecklat principen om gemenskapsrättens *företrädelse* framför nationell rätt, som innebär att nationella domstolar skall tillämpa en gemenskapsrättslig regel framför en mot den stridande intern lag.

Direkt tillämplig rätt utgörs i första hand av utfärdade EG-förordningar. Det är också från EG-fördragets bestämmelse om förordningars rättsverkan (artikel 189) som uttrycket härstammar. I bestämmelsen sägs att en förordning "skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat".

Vissa bestämmelser har också direkt effekt, varmed alltså avses att de grundar rättigheter eller skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och andra myndigheter i medlemsstaterna.

Vad krävs då för att en EG-regel skall ha direkt effekt? Allmänt gäller att en regel för att ha direkt effekt för det första måste vara klar och entydig. Det generella kravet följer av att en regel med direkt effekt skall kunna åberopas inför en nationell domare och av honom kunna läggas till grund för att avgöra i ett konkret mål. Det står dock klart att kravet på entydighet inte sätts alltför högt. I ett av flera förhandsavgörandemål mellan flygvärdinnan Gabrielle Defrenne och det belgiska flygbolaget SABENA förklarade domstolen att artikel 119 EG-fördraget om lika lön för män och kvinnor har direkt effekt.

En regel med direkt effekt måste vidare vara ovillkorlig, dvs. den får inte vara beroende av någons bedömning eller fria skön. Även det kravet kan exemplifieras med ett avgörande på jämställdhetsområdet. I det s.k. lika-behandlingsdirektivet föreskrivs bl.a. i artikel 6 att medlemsstaterna skall

vidta nödvändiga åtgärder för att den som diskriminerats skall kunna göra sin rättigheter gällande inför domstol. Sabine von Colson hade vägrats anställning på grund av att hon var kvinna. I tysk domstol begärde hon att domstolen skulle berordra arbetsgivaren att anställa henne.

I sitt förhandsbesked till den tyska domstolen uttalade EG-domstolen att medlemsstaterna hade ett visst utrymme när det gällde att avgöra hur direktivet skulle tillämpas. Man kunde t.ex. tänka sig att en medlemsstat valde att uppfylla direktivet genom att ge en förfördelad person rätt att begära skadestånd. Artikel 6 i direktivet var därför inte av den ovillkorliga karaktär som krävs för att regeln skall ha direkt effekt.

Slutligen får regelns tillämpning inte vara beroende av att en medlemsstat eller EG-institution vidtar ytterligare åtgärder. Det kravet innebär emellertid numera inte annat än att en föreskrift i ett direktiv knappast kan ha direkt effekt under den tidsrymd som staterna enligt direktivet disponerar för att genomföra dess regler (vanligen två år). Däremot står det helt klart att när väl tiden för direktivets genomförande gått till ända kan dess regler, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, ha direkt effekt oavsett om staten verkligen omsatt direktivet i sin nationella rättsordning eller ej.

Vilka slag av gemenskapsregler kan då ha direkt effekt, trots att de inte som förordningar i sig utgör direkt tillämplig rätt?

Fördragens skilda bestämmelser riktar sig primärt till medlemsstaterna eller till gemenskapsinstitutionerna, i princip aldrig direkt till enskilda. Likväl kan sådana fördragsregler som riktar sig till medlemsstaterna ha direkt effekt. Ett exempel kan hämtas från Costa ./ ENEL-målet, som bl.a. gällde artikel 93 i EG-fördraget. Bestämmelsen gäller statliga stödåtgärder och föreskriver att kommissionen fortlöpande skall granska förekommande statliga stödåtgärder, ger kommissionen viss befogenhet att förbjuda sådana åtgärder samt ålägger staterna att underrätta kommissionen om planerade statliga stödåtgärder. Slutligen stadgas (tredje styckets sista mening) att en stat inte får vidta en planerad åtgärd förrän det förfarande som beskrivs i artikeln har resulterat i ett slutligt avgörande. Domstolen uttalade att denna sista mening hade direkt effekt. Bestämmelsen i övrigt band emellertid endast staterna som sådana i förhållande till gemenskapen och tillskapade inte individuella rättigheter som de nationella domstolarna måste skydda.

Förutom fördragsregler kan även direktiv och beslut ha direkt effekt, trots att direktiv enligt artikel 189 endast är bindande vad gäller det resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt.



EG-domstolen har emellertid, med likalydande formuleringar avseende såväl direktiv som beslut, konstaterat att artikel 189 inte innebär att andra typer av rättsakter än förordningar inte kan äga direkt effekt. Det skulle, uttalade domstolen, vara oförenligt med den bindande effekt som beslut och direktiv har att principiellt utesluta möjligheten för en berörd person att göra gällande de skyldigheter som ett beslut eller direktiv föreskriver. Särskilt i de fall då ett beslut eller ett direktiv ålagt en eller flera medlemsstater att handla på ett visst sätt, skulle effektiviteten (l'effet utile) hos en sådan åtgärd minskas om medborgarna i en stat inte kunde åberopa den inför domstol och domstolarna inte kunde bedöma den som en del av gemenskapsrätten.

Domstolens ståndpunkt förvånade inledningsvis många och dess ställningstagande kom att kritiseras, bl.a. av franska Conseil d'Etat. EG-domstolen tillade därför i ett senare mål att "en medlemsstat som inte inom föreskriven tid genomfört de åtgärder som ett direktiv kräver, kan inte - gentemot en individ - freda sig med sin egen underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som direktivet innehåller".

Dessutom bör nämnas att EG är en juridisk person och kan ingå avtal med tredje land eller med internationella organisationer. Huruvida sådana avtal är direkt tillämpliga och har direkt effekt avgörs tolkningsvis från fall till fall utifrån avtalets lydelse, art och syfte när avtalet innehåller en klar och precis skyldighet som inte förutsätter ytterligare åtgärder.

Vissa bestämmelser kan som redan nämnts även ha direkt effekt i förhållandet mellan enskilda, s.k. horisontell direkt effekt. Det gäller flera av de regler i fördragen som har direkt effekt, t.ex. EG-fördragets konkurrensregler, vilka kan åberopas av ett företag mot ett annat inför en nationell domstol. Men även vissa regler vad gäller den fria rörligheten för personer liksom artikel 119 om lika lön för män och kvinnor kan åberopas av enskilda gentemot t.ex. organisationer eller arbetsgivare (som t.ex. var fallet i det ovan nämnda målet då Gabrielle Defrenne förde talan mot sin arbetsgivare, SABENA).

Direktiv har emellertid endast direkt effekt såvitt gäller enskildas rättigheter gentemot det allmänna. De kan inte ha direkt effekt vad gäller enskildas skyldigheter eller över huvud taget i förhållandet enskilda emellan. Direktivs direkta effekt grundas på dess bindande natur i förhållande till medlemsstaten. Av detta följer, har domstolen konstaterat, att ett direktiv inte i sig självt kan ålägga individer skyldigheter och inte heller åberopas inför en nationell domstol gentemot en enskild individ.

*Gemenskapsrättens företrädare framför nationell rätt*

Inom varje rättssystem kan det uppstå konflikter, eller kollisioner, mellan olika rättsregler. Även i detta avseende medför gemenskapsrätten något principiellt nytt. EG-domstolen har tidigt slagit fast principen om gemenskapsrättens obetingade företrädare framför nationell lag. I *Costa* ./ ENEL-målet karakteriserade domstolen gemenskapsrätten som en ny rättsordning av en särskild natur som skiljer den från allmän folkrättslig traktaträtt. Det kan vara på sin plats att citera följande centrala uttalande i domen:

Genom att skapa en gemenskap för obegränsad tid som har egna institutioner, är en egen juridisk person, har en egen rättskapacitet och rätt att uppträda som part på det internationella planet samt, särskilt, har verkliga befogenheter som härrör från det förhållandet att staterna begränsat sin suveränitet eller överlåtut befogenheter till gemenskapen, har medlemsstaterna begränsat sina suveräna rättigheter, låt vara inom begränsade områden, och därigenom skapat en rättsordning som binder såväl staternas medborgare som staterna själva.

Medlemsstaterna kan därför inte, vilket också framgår av lojalitetsklausulen i artikel 5, göra en senare ensidigt beslutad regel gällande gentemot en rättsordning som de gemensamt har accepterat. Domstolen uttalade också att gemenskapsrättens företrädare är nödvändig för att säkra gemenskapsrättens effektivitet. Den rätt som härleddes från fördraget och som är

en oberoende rättskälla, kan på grund av sin särskilda och ursprungliga natur inte överflyglas av någon som helst inhemsk rättsregel utan att berövas sin karaktär av gemenskapsrätt och utan att den rättsliga grundvalen för gemenskapen som sådan sätts i fråga.

Det grundläggande synsättet är alltså att medlemsstaterna, genom att skapa en gemenskap med egna institutioner som har självständiga befogenheter, har begränsat sin egen suveränitet och sina egna befogenheter. Medlemsstaterna har avstått normgivningskompetens på de områden som gemenskapsrätten reglerar. Följaktligen är det inte möjligt för en medlemsstat att lagstifta internt på ett område som regleras av gemenskapsrätten eller att annars sätta denna rätt ur spel genom egen lagstiftning. Man kan uttrycka det så att sedan överlåtelse av suveränitetsrättigheter skett är det nationella parlamentet helt enkelt inte längre behörig lagstiftare.

Principen om gemenskapsrättens företrädare framför nationell rätt har senare vidareutvecklats i ett flertal fall.

*Enhetlighet och effektivitet*

De principer som vi nu har berört kan sägas tillsammans utgöra en logisk följd av hur samarbetet konstruerats och då främst av det grundläggande förhållandet att staterna överlåter suveränitetsrättigheter till gemenskapen. Samtidigt står det klart att den rättspolitiska grunden för främst den konsekvens med vilken EG-domstolen utvecklat och tillämpat dessa principer är omsorgen om samarbetets effektivitet och en enhetlig rättstillämpning inom hela det geografiska område som gemenskapen sammantaget utgör. Principen om direkt tillämplighet för vissa rättsakter säkerställer att medlemsstaterna inte genom att omformulera de gemensamma reglerna till nationell lag förvränger deras innehåll. Principen om direkt effekt syftar till att ge varje enskild medborgare i någon av medlemsstaterna samma rättigheter, och samma möjligheter att göra de rättigheterna gällande, även när de gemensamma reglerna inte beslutats i form av förordningar. Principen om gemenskapsrättens företräde säkerställer en uniform rättstillämpning även för det fall att medlemsstaterna inte kunnat eller velat omsätta främst gemensamma direktiv till nationell lag. Det grundläggande synsättet är att nationella intressen kan och bör brytas mot varandra i de förhandlingar som föregår ett gemensamt beslut. Men när staterna väl uppnått enighet - eller erforderlig majoritet - och tillsammans kommit fram till ett avgörande, då bör det som överenskommit också gälla. Enskilda medlemsstater skall därefter inte längre kunna gå emot det gemensamt beslutade.

Omsorgen om gemenskapsrättens effektivitet och uniforma tillämpning genomsyrar regelsystemet också på flera andra sätt. Ett sådant är systemet med förhandsavgöranden från EG-domstolen som syftar till att undvika att gemenskapsrätten tolkas på olika sätt av de nationella domstolarna.

**3. Hur kan maktfördelningen ändras?**

I fråga om hur fördragen ändras skiljer sig samarbetet inom unionen på en punkt från vad som gäller enligt internationell rätt i allmänhet. Enligt Wienkonventionen om traktaträtten gäller för multilaterala traktater, om inte traktaten i fråga föreskriver annat, att en ändring i princip kräver en ny överenskommelse mellan de fördragsslutande parterna. Varje part äger (artikel 40) rätt att delta i förhandlingen om och ingåendet av ett ändringsfördrag samt är berättigad att bli part också i ändringsfördraget men är inte bunden av ändringsfördraget om staten inte ratificerar detta.

Regeln om ändring av gemenskapsfördragen återfinns numera i artikel N Unionsfördraget som föreskriver:

1. Varje medlemsstats regering eller kommissionen får förelägga rådet förslag till ändringar av de fördrag som unionen bygger på.

Om rådet efter att ha hört Europaparlamentet och i förekommande fall kommissionen, uttalar sig för att sammankalla en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar, skall konferensen sammankallas av rådets ordförande i syfte att i samförstånd komma överens om de ändringar som skall göras i dessa fördrag. Även Europeiska centralbanken skall höras när det är fråga om institutionella ändringar på det monetära området.

Ändringarna skall träda i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

2. En konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar skall sammankallas år 1996 för att i enlighet med målen i artiklarna A och B granska de bestämmelser för vilka en översyn är föreskriven.

Medan Wienkonventionen således förutser att endast vissa av de ursprungliga fördragsparterna kan bli parter i ett ändringsfördrag är det enligt Unionsfördraget - liksom tidigare enligt Romfördraget - en nödvändig förutsättning att samtliga medlemsstater ratificerar ändringsfördraget för att det alls skall träda i kraft. Det var detta grundläggande krav som orsakade mycken politisk och juridisk huvudbry i tiden efter den första danska folkomröstningen om Maastrichtfördraget då man kunde befara att endast elva av de tolv medlemsstaterna skulle komma att ratificera fördraget.

En annan sak är att själva fördraget - eller anslutande protokoll som medlemsstaterna också enats om - kan innehålla undantag på vissa punkter för enskilda medlemsstater.

Som framgår av artikel N har medlemsstaterna redan genom fördraget förbundit sig att överväga ytterligare fördragsändringar så snart som år 1996. Det står klart att frågan om institutionella reformer - beslutsregler m.m. - i en utvidgad union kommer att vara ett framskjutet tema vid den nu pågående regeringskonferensen.

Unionsfördraget innehåller också vad som ibland betecknas som ett förenklat förfarande för att om inte ändra så i vart fall utvidga fördraget. I artikel K.9 föreskrivs att rådet kan besluta att låta delar av samarbetet i inrikes och rättsliga frågor ingå i det egentliga gemenskapssamarbetet men att ett sådant rådsbeslut måste bekräftas av samtliga medlemsstater "i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser".

Genom fördragsändringar tas de stora stegen. Men även inom de existerande fördragens ram präglas samarbetet av dynamik eller, säger kritikerna,

oförutsebarhet. Då brukar särskilt avses doktrinen om förutsatta befogenheter. Av än större betydelse har emellertid varit de bestämmelser i fördragen som brukar beskrivas som regler om fördragsutfyllnad. Det gäller artikel 235 EG-fördraget som stadgar följande.

Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål, och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

Bestämmelsen ger rådet en vid men inte obegränsad kompetens. Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att den skall kunna komma till användning. En första sådan är att beslut som fattas med stöd av artikel 235 rimligen inte får ändra fördraget. Formliga fördragsändringar skall beslutas med iakttagande av den procedur som föreskrivs i artikel N Unionsfördraget. Artikel 235 kan således inte användas för att t.ex. ändra kompetensfördelningen mellan gemenskapernas institutioner.

Bestämmelsen anger vissa ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda. För det första är bestämmelsen subsidiär, vilket följer av uttrycket "om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna". Det innebär att en åtgärd inte får grundas på artikel 235 om någon annan bestämmelse i fördraget ger befogenhet att vidta åtgärden. För det andra skall åtgärden vara "nödvändiga" och för det tredje skall åtgärden "förverkliga något av gemenskapens mål" och det skall ske "inom den gemensamma marknadens ram".

#### **4. Subsidiaritetsprincipen**

I den europeiska debatt som följt på Unionsfördragets undertecknande och som föregått dess slutliga ratificering och ikraftträdande har subsidiaritetsprincipen intagit en framträdande plats. Dess innebörd var föremål för åtskillig diskussion staterna emellan redan innan unionsfördraget undertecknades och den debatten har knappast avtagit i styrka.

I artikel 3b i EG-fördraget föreskrivs nu följande.

Gemenskapen skall utöva sin verksamhet inom ramen för den behörighet som den har tilldelats och de mål som har uppställts för den enligt detta fördrag.

På de områden som inte faller inom gemenskapens exklusiva kompetens skall den, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, agera endast om och i den utsträckning som målen för den planerade åtgärden inte i till-

räcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan utföras av Gemenskapen.

Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

Bestämmelsen återger egentligen tre olika principer, var och en på sitt sätt ägnad att sätta gränser för gemenskapernas handlande. I det första stycket kommer legalitetsprincipen till uttryck. Den återfinns också sedan tidigare i artikel 4 som föreskriver att "varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom detta fördrag". Legalitetsprincipen innebär i korthet att gemenskapens institutioner endast kan agera när de ges en positivt formulerad kompetens i någon fördragsbestämmelse. Institutionerna kan alltså inte själva bestämma sin egen kompetens. I artikelns andra stycke återfinns så själva subsidiaritetsprincipen och i dess tredje stycke formuleras en proportionalitetsprincip. Någon proportionalitetsprincip har inte tidigare varit fördragsfäst. Däremot finns en klar och tydlig domstolspraxis av innebörd att proportionalitetsprincipen är en för EG-rätten gällande allmän rättsgrundsats. Principen innebär i korthet att de medel som institutionerna använder måste vara nödvändiga för att uppnå målet med åtgärden. I sammanfattning kan man beskriva de tre principernas innebörd så att legalitetsprincipen ger svar på frågan "Har vi rätt att handla?", subsidiaritetsprincipen därefter på frågan "Bör vi handla?" och proportionalitetsprincipen slutligen på frågan "Hur skall vi handla?" Såväl legalitets- som proportionalitetsprinciperna gäller, till skillnad från subsidiaritetsprincipen, gemenskapssamarbetet i dess helhet.

En subsidiaritetsprincip fanns redan tidigare på miljöområdet (artikel 130r.4 EG-fördraget i dess tidigare lydelse).

Det pågår en intensiv debatt om subsidiaritetsprincipens närmare gemenskapsrättsliga tolkning. Principens centrala allmänna innebörd är att "högre" samhälleliga beslutsnivåer skall understödja de "lägre" och endast ingripa då de "lägre" inte förmår lösa ett problem. Med andra ord, den högre nivån skall bara göra det som bara den högre nivån kan göra.

Subsidiaritetsprincipen som tankefigur kan härledas till idéer om den samhälleliga ordningen från medeltiden och kanske till och med från antiken. Ett mera pregnant uttryck fick principen emellertid i romersk-katolsk sociallära mot 1800-talets slut. Dess innebörd i det sammanhanget framgår av påven Pius XI:s i postmaastrichtdebatten ofta citerade encyklika *Quadragesimo Anno* från 1931:

"...precis som det är allvarligt orätt att beröva de enskilda vad de själva kan åstadkomma genom sitt eget initiativ och sin egen handlingskraft och överlämna det åt samhället, så är det också en orättvisa och på samma gång ett stort ont och en allvarlig störning av den rätta ordningen att tillskriva större och högre gemenskaper vad mindre och lägre gemenskaper kan utföra. I den naturliga målsättningen för all samhällelig aktivitet ligger att den skall ge stöd (subsidium) till samhällsgemenskapens (med)lemmar, men aldrig förstöra eller absorbera dem"

Subsidiaritetsprincipen kan också sägas ha kommit att prägla maktfördelningen mellan högre och lägre nivåer i federala samhällssystem. I t.ex. den tyska författningen (artikel 72) återfinns en maktdelningsregel som brukar anses ge uttryck för en subsidiaritetsprincip. Den federala nivån har rätt att lagstifta i den utsträckning det är nödvändigt för att a) en fråga inte kan lösas effektivt av enskilda delstater, b) en delstats åtgärder skulle kunna inverka negativt på andra delstater eller på förbundet som helhet eller c) upprätthållandet av rättslig eller ekonomisk enhetlighet kräver det.

Det återstår emellertid att se vad subsidiaritetsprincipens specifikt gemenskapsrättsliga innebörd är eller i vart fall kan komma att bli. Den har ännu inte varit föremål för rättslig prövning i EG-domstolen. Vad som hittills skett har uteslutande försiggått på det politiska planet och främst bestått i dels att institutionerna kommit överens om vissa regler för hur subsidiaritetsprincipen skall beaktas i gemenskapens berednings- och beslutsprocess, dels att kommissionen utifrån subsidiaritetsaspekter gjort en översyn av den existerande sekundärrätten.

Sammanfattningsvis är subsidiaritetsprincipen nogta taget inte en kompetensfördelningsregel. Fördelningen av kompetens mellan unionen och medlemsstaterna sker i fördragen. Subsidiaritetsprincipen rör i stället frågan om och i vilken utsträckning en redan given kompetens skall utnyttjas. På så sätt påverkar dess tillämpning ändå indirekt kompetensfördelningen - i den omfattning som dess tillämpning anses hindra en i och för sig möjlig gemensam normgivning kvarstår eller ökar givetvis det nationella handlingsutrymmet.

Subsidiaritetsprincipen är inte heller någon renodlad decentraliseringsprincip. Dess innebörd är ju att beslut skall fattas på så låg nivå som är möjligt med hänsyn till problemets art. På så sätt fanns det ett visst fog för att, som efter danskt mönster tidigare förekom här, karakterisera den som en närhetsprincip. Men man bör uppmärksamma att principen också innebär att när problem endast kan lösas tillräckligt väl på en högre nivå skall beslut också fattas på den nivån. De lägre nivåerna har inte endast ett berät-

tigat anspråk på en från centralbyråkratin fredad zon utan också ett lika berättigat anspråk på att den centrala nivån griper in och fattar beslut i frågor som inte kan hanteras av de lägre nivåerna.

Principen är således tillräckligt sammansatt för att det skall dröja åtskilliga år innan EG-domstolen kunnat med någon grad av precision klarlägga dess rättsliga innebörd inom det europeiska samarbetet. Principen är också tillräckligt mångtydig för att det i avvaktan på domstolens uttolkning skall hinna utkämpas åtskilliga politiska strider om dess tillämpning i konkreta ärenden. Den kan förse såväl federalister som konfederalister med ammunition.

För dagen domineras emellertid diskussionen av principens decentralistiska sida. Det innebär i sin tur att gemensam handling kan avsevärt försvåras även på sådana områden där gemensamma åtgärder är särskilt angelägna, t.ex. på miljöns område.

## 5. Kan den överlåtna makten återtas?

Ur nationell konstitutionell synpunkt är staterna knappast förhindrade att återta överlåtna befogenheter. För svensk del t.ex. föreskriver regeringsformen att kvalificerade beslutsformer skall iakttas när beslut skall fattas om att överlåta beslutanderätt (10 kap. 5 § RF). Eftersom det däremot inte finns någon motsvarande föreskrift när det gäller återtagande av överlåten beslutanderätt kan riksdagen fatta ett sådant beslut med sedvanlig enkel majoritet.

Men skyldigheten att överlåta suveränitetsrättigheter och den nödvändiga överlåtelstens omfattning följer, som redan konstaterats, av fördragen. Det innebär att en medlemsstat inte utan att göra sig skyldig till fördragsbrott kan ensidigt återta suveränitetsrättigheter som den överlåtit. Däremot står det givetvis medlemsstaterna fritt att tillsammans, i ett nytt fördrag som de enas om, såväl inskränka som utvidga sin skyldighet att överlåta suveränitetsrättigheter till gemensamt utövande.

Det har ännu inte, bortsett från det mycket speciella fallet Grönland, varit aktuellt att någon medlemsstat önskat lämna unionssamarbetet. Det har visserligen från tid till annan gnisslat åtskilligt i maskineriet. Under en period på 1960-talet deltog Frankrike inte i rådets möten och under några år runt decennieskiftet 1979/80 förekom strider mellan Storbritannien och de övriga om storleken på det brittiska bidraget till EG:s budget. Men inte någon medlemsstat har hittills ens antytt att den önskar eller avser att helt lämna samarbetet.

Det har sagts att den tyska författningsdomstolen i sitt avgörande i okto-



ber 1993 om unionsfördragets förenlighet med den tyska grundlagen funnit att en medlemsstat kan ensidigt frånträda gemenskapsfördragen. Författningsdomstolen har uttalat att "Tyskland är en av 'fördragets herrar', vilka grundar sin bundenhet vid det 'på obegränsad tid' slutna unionsfördraget (artikel Q) på viljan till långsiktigt medlemskap men vars tillhörighet slutligen kan upphävas genom en motstridig akt". Domstolen diskuterar här vad fördragets herrar vill och kan. Den hänför sig alltså till samtliga medlemsstater och den tolkning som ligger närmast till hands är att domstolen med "akt" inte avser en ensidig, nationell lagstiftningsåtgärd utan snarare en medlemsstaternas gemensamma rättsakt. Om en stat skulle anse sig berättigad att mot de övrigas vilja lämna samarbetet återstår frågan om en sådan konflikt kan lösas i rättsliga former. Ur politisk synpunkt kan emellertid inte mycket stå att vinna för gemenskapen i att försvåra en medlemsstats utträde. Gemenskapen bygger ju på att medlemsstaterna aktivt deltar i och bidrar till samarbetet, såväl ekonomiskt som i sak.

## **6. Vem bestämmer var gränsen går?**

Den process som lett fram till samarbetets nuvarande utformning har i mycket inneburit en ständigt pågående maktkamp, mer uttalad under vissa perioder än under andra, som ändå vid varje tillfälle resulterat i hållbara kompromisser, i ett gemensamt accepterat sätt att gå vidare. Kampen har i stor utsträckning gällt just den grundläggande maktfrågan - gemenskapens eller unionens makt i förhållande till medlemsstaternas makt. Eller, uttryckt på det idépolitiska planet, bör gemenskaperna bevara sin karaktär av ett förbund av stater, en konfederation, eller bör de utvecklas vidare mot en förbundsstat, en federation?

Kampen har inte så mycket förts mellan EG:s institutioner å ena sidan och de samlade medlemsstaterna å den andra. Sådan kraft besitter inte gemenskapsorganen, tvärtom är ju den normgivande institutionen - rådet - inte något annat än det samlade uttrycket för medlemsstaternas vilja. Det har i stället främst varit en kamp mellan medlemsstaterna emellan, en politisk strid mellan dessas skilda idéer och intressen när det gäller hur samarbetet bör utvecklas. I den kampen har motsättningen mellan gemenskapsmakt och medlemsstatsmakt varit ett genomgående tema - från Frankrikes vägran att under en period på 1960-talet acceptera majoritetsbeslut, vilket föranledde den s.k. Luxemburg-kompromissen 1966, till den 1994 bilagda striden om hur stor en blockerande minoritet i rådet måste vara sedan Sverige, Finland och Österrike blivit medlemmar.

Men det har också varit fråga om en kamp i rättsliga termer. När EG-domstolen genom sina avgöranden vidareutvecklar gemenskapsrätten på avgörande punkter har medlemsstaterna själva små möjligheter att i vart fall omedelbart reagera. Om de inte - som Frankrike på 60-talet - vill bryta helt med det pågående samarbetet är de hänvisade till att vid nästa regeringskonferens om ett nytt fördrag återta förlorad mark eller inskränka domstolens befogenheter. Men när några år förflutit och ett nytt fördrag är aktuellt har de kanske vant sig vid det nya, funnit att det har vissa fördelar eller i vart fall inte representerar ett hot av det slag som de inledningsvis antog. Dessutom, och kanske viktigare, medlemsstaterna är visserligen fördragens herrar men bara i den utsträckning som de är överens om hur de skall utnyttja sin överhöghet. Varje fördragsändring fordrar ju samtliga staters samtycke. Om inte fullständig enighet kan uppnås, förblir i princip allt vid det gamla. Det kan nog vara en anledning till att konflikter mellan gemenskapsmakt och medlemsstatsmakt främst kommit att manifesteras inom det rättsliga systemet.

Medlemsstaternas domstolar är den instans som ofta först på allvar konfronteras med nytillkomna gemenskapsrättsliga principer. Och i domstolen får konfrontationen också ett högst påtagligt innehåll. Den nationelle domaren har att träffa ett avgörande i en konkret konflikt mellan två parter. Inför honom får därför t.ex. principen om gemenskapsrättens obetingade företräde sin största betydelse. Skall han välja att döma till förmån för den ena parten i målet, vilken kanske är den egna statsmakten som åberopar sig på landets egen lag? Eller skall han döma till förmån för den andra parten, som kanske är en enskild person som stödjer sig på en rätt som han anser att gemenskapsrätten ger honom?

I de stater som har en författningsdomstol har problemet inte sällan varit det omvända. Den gemenskapsrättsliga regeln medför ett åliggande för den enskilde, en skyldighet att tåla ett ingrepp eller intrång eller en plikt att avstå från ett visst handlande. Den enskilde åberopar sig då på det konstitutionella skydd som landets egen författning ger honom och vars upprätthållande är författningsdomstolens förnämsta uppgift. Exempel på sådana konflikter finns från bl.a. Frankrike, Italien och Storbritannien. Det tyska exemplet är emellertid det tydligaste.

## 6.1 Den tyska författningsdomstolen

Den tyska författningsdomstolens hållning har särskilt i domen i oktober 1993 om Maastrichtfördraget kommit till ett mera genomarbetat och gene-

rellt utformat uttryck. I början av det året anfördes hos författningsdomstolen klagomål mot den tyska lag genom vilken Unionsfördraget godkändes och mot de grundlagsändringar som vidtagits med anledning av det fördraget. I klagomålen låg en kritik mot överlåtelsen av suveränitetsrättigheter till de gemensamma institutionerna. Därigenom skulle, ansåg de klagande, makten över det tyska folket inte längre utövas av folket självt och därigenom skulle tyska medborgares författningensliga grundrättigheter komma att kränkas. Författningsdomstolen hade mot den bakgrunden anledning att uttala sig bl.a. om hur EU-samarbetet generellt kan karakteriseras, om dess demokratiska legitimitet, om kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna liksom om sin egen roll inom de områden som samarbetet omfattar. Domstolens utslag kan sägas innebära ett försvar för samarbetets grundläggande drag sådana de framgår av unionsfördraget och de andra konstituerande fördragen. Till försvaret fogas emellertid också en varning för att låta samarbetet gå utanför de av fördragen givna ramarna. Domstolen förefaller också anse att det inte heller utan mera långtgående tyska grundlagsändringar är möjligt att genom nya fördrag ytterligare utveckla samarbetet.

Enligt författningsdomstolen upprättar unionsfördraget en förening av stater, *Staatenverbund*, som syftar till att skapa en allt fastare sammanslutning av de i stater organiserade europeiska folken, alltså inte en stat grundad på ett enda europeiskt folk. Någon betydelse får man anta att det har att domstolen väljer den mera neutrala beteckningen *Staatenverbund*, förening av stater, i stället för någon av de gängse tyska beteckningarna för sammanslutningar av stater – *Staatenbund*, statsförbund, eller *Bundesstaat*, förbundsstat. Tyskland blir således medlem i en förening av stater, vars befogenheter härleds från medlemsstaterna. Föreningens beslut har bindande verkan i Tyskland endast på grund av att så föreskrivs i den tyska godkännandelagen. Tyskland är därför alltjämt en suverän stat, likställd med andra suveräna stater.

I denna del fäster domstolen alltså avgörande vikt vid att det är fråga om en självständiga staters gemenskap; staterna sluter sig frivilligt samman, de överlämnar frivilligt befogenheter till de gemensamma organen och de lagstiftar frivilligt för att ge gemensamma beslut rättsverkan inom landet. Av detta följer förstås att staterna också frivilligt kan avstå från vidare samarbete - de kan upplösa sin förening. Det framstår här som om domstolen undviker frågan om Tyskland också behåller sin suveränitet på så sätt att landet ensamt kan lämna föreningen. Domstolen konstaterar att "Tyskland är en av 'fördragets herrar', vilka grundat sin bundenhet till det 'på obe-

gränsad tid' slutna unionsfördraget (artikel Q) med sin vilja till ett långfristigt medlemskap, men till slut åter kan upphäva denna tillhörighet genom en motverkande akt". Domstolen kan, som tidigare framhållits, knappast förstås på annat sätt än att den uteslutande uttalar sig om medlemsstaternas möjlighet att gemensamt besluta sig för att upplösa sin gemenskap.

Domstolen framhåller vidare att om Tyskland blir medlem i en gemenskap av stater som har egna befogenheter att utöva suveränitetsrättigheter kan denna gemenskaps makt inte legitimeras på samma sätt som i en nationell rättsordning styrd av en inhemsk författnings föreskrifter. Om suveränitetsrättigheter överläts till ett internationellt organ innebär det med nödvändighet att den av folket valda församlingen - liksom de röstberättigade medborgarna - förlorar visst inflytande på den politiska beslutsprocessen. Beredskapen att åta sig förpliktelser inom ramen för ett internationellt samarbete är emellertid ett karakteristiskt drag för en demokratisk stat som önskar delta i internationella institutioner som likvärdig medlem.

I konsekvens med att unionssamarbetet utgör ett samarbete mellan suveräna stater så anser domstolen också att unionens makt ytterst grundas på varje medlemsstats folk via deras nationella parlament. Det innebär att om unionen skulle ges ett alltför stort antal uppgifter och befogenheter, skulle det försvaga demokratin på medlemsstatsnivå vilket i sin tur skulle betyda att de nationella parlamenten inte längre kunde ge legitimitet åt unionens maktutövning. Det finns således från demokratisk synpunkt en gräns för hur långt unionens uppgifter och befogenheter kan utvidgas. Förbundsdagen måste därför behålla uppgifter och befogenheter "av substantiell vikt". Därutöver har folkens representation i det direktvalda Europaparlamentet en understödjande demokratisk funktion, vars betydelse ökar ju längre integrationen fortskrider. I takt med att gemenskapens uppgifter och befogenheter utvidgas växer kravet på att unionen själv demokratiseras. Genom det nya unionsmedborgarskapet knyts ett rättsligt band mellan medborgarna i de skilda medlemsstaterna. Det inflytande som unionsmedborgarna kan utöva kan utmynna i en demokratisk legitimering för de europeiska institutionerna om förutsättningarna i övrigt härför uppfylls. Till de förutsättningarna hör bl.a. en allmän europeisk debatt i unionsfrågor och den enskilde medborgarens möjligheter att på sitt eget språk kommunicera med de gemensamma institutionerna.

Författningsdomstolen drar således en slags grundläggande legitimeringslinje från den enskilde medborgaren i en av medlemsstaterna, över det parlament som han eller hon valt och vidare till de gemensamma institutionerna. Men den linjen ger inte bara samarbetet demokratisk legitimitet, den

sätter också gränser för vilken maktöverföring som är möjlig med bibehållen demokratisk legitimering. Det är närmast fråga om en slags balansakt mellan medborgarens makt och ministerrådets makt - medborgarens makt får inte utarmas för då kan han inte längre tillhandahålla legitimitet åt rådets makt. Det är naturligtvis ett klassiskt problem - den som tillskansar sig all makt kan därefter inte legitimera den makten utifrån något annat än just sin egen maktställning. Demokratisk makt förutsätter att de som ursprungligen besitter makten, folket, anförtroar delar av denna till en gemensam ledning som därefter utövar sin makt med ansvar inför dem som överlämnat den.

I ett europeiskt perspektiv kan givetvis en demokratisk legitimeringslinje i princip lika gärna löpa från alla unionsmedborgare via ett lagstiftande Europaparlament, med eller utan medverkan av en senat där staterna är förträdde, till någon form av exekutiv makt. Författningsdomstolen synes inte heller helt utesluta en sådan utveckling. Idag, förefaller den resonera, grundas den gemensamma makten på varje stats folk och på varje nationellt parlament men imorgon kan den grundas på ett europeiskt folk, ett europeiskt parlament och en europeisk offentlighet. Det kan likväl tyckas märkligt att domstolen inte alls berör den konflikt som finns mellan de båda legitimeringslinjerna. Den konflikten innebär ju konkret att i samma utsträckning som Europaparlamentet ges ökad lagstiftningsmakt minskar de nationella parlamentens inflytande. Den makt som de senare besitter inom det europeiska samarbetet förutsätter att den avgörande makten i unionen utövas av regeringarna som i sin tur ansvarar inför parlamenten. Det finns således en motsättning mellan mera demokratiska samarbetsformer å ena sidan och demokratin i medlemsstaterna å den andra.

Det råder emellertid ingen tvekan om att författningsdomstolen anser att det för överskådlig tid avgörande är den gemensamma maktens förankring i suveräna staters folk. Om unionens befogenheter skall vila på mål som formulerats av varje enskilt folk och i den meningen vara demokratiska, förutsätter det enligt domstolen att befogenheterna utövas av representanter för medlemsstaternas regeringar, vilka står under parlamentarisk kontroll.

Domstolen fäster stor vikt vid att unionens makt vilar på principen om särskilt tilldelade kompetenser (Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit). Unionen har inte någon kompetens att tilldela sig själv kompetens (Kompetenz-Kompetenz). Det innebär att fördraget på ett tillräckligt förutsebart sätt anger hur det kommer att tillämpas, hur överlätna suveräna rättigheter kommer att utövas. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna begränsar också själva utövandet av de överförda kompetenserna.

Men kravet på att unionens maktutövning i huvudsak måste kunna förutses av parlamentet när det godkänner fördraget, innebär också att senare betydande ändringar i den integrationsprocess som fördraget stakar ut inte omfattas av parlamentets godkännande. Om unionens institutioner skulle besluta rättsakter som går utöver fördragen, sådana de legat till grund för det tyska godkännandet, skulle sådana rättsakter sakna rättsverkan i Tyskland och tyska statsorgan av konstitutionella skäl vara förhindrade att tillämpa dem.

Domstolen kritiserar den hittillsvarande tillämpningen av EG-fördragets regel om s.k. fördragsutfyllnad, artikel 235. Fördraget innehåller en klar skiljelinje mellan en rättsutveckling inom fördragets ramar, för vilken artikel 235 kan tillämpas, och tillägg till eller utvidgningar av fördraget, vilka fordrar samtliga medlemstaters godkännande i enlighet med deras konstitutionella krav. Den dynamiska utvecklingen av existerande fördrag har, uttalar författningsdomstolen, hittills grundats på en liberal tillämpning av artikel 235. Det har kunnat ske utifrån idén om underförstådda befogenheter (implied powers) och en tolkning av fördraget för att så långt som möjligt utnyttja de givna befogenheterna (l'effet utile). I framtiden får inte, manar domstolen, en tolkning av fördraget innebära en utvidgning av det; en sådan tolkning skulle inte medföra någon bindande effekt för Tyskland.

Det är författningsdomstolen själv som tar på sig uppgiften att för tysk del bedöma om EG-rättsakter håller sig inom eller överskrider gränserna för de suveräna rättigheter som institutionerna anförtrotts i fördragen. Därmed utmanar författningsdomstolen sina kollegor i Luxemburg vars syn på saken är den att EG-domstolen ensam är behörig att pröva EG-rättsaktens giltighet. Även om författningsdomstolen endast avser att pröva en rättsakts giltighet i Tyskland skulle den likafullt inkräkta på EG-domstolens domäner.

Men författningsdomstolens hållning innebär också att den kommer att granska den tyska regeringens förhållanden. Risker för att rådet skall gå utöver sin kompetens måste vara störst på de områden där beslut fordrar enhällighet. Särskilt påtaglig är givetvis den risken vid tillämpning av artikel 235. Det innebär att domstolen inte utesluter att den kan komma att uttala att en rättsakt som den tyska regeringen och övriga regeringar i enighet har bestämt saknar verkan i Tyskland.

Författningsdomstolen påminner vidare om att dess uppgift är att garantera att tyska medborgare tillförsäkras ett effektivt skydd för grundläggande rättigheter. Denna domstolens uppgift gäller inte bara i förhållande till tyska statsorgan. I den mån en överstatlig organisations beslut påverkar tyska rättighetsinnehavares ställning har författningsdomstolen att bereda skydd

även mot sådana beslut. Men när det gäller gemenskapsrättslig sekundär rätt utövar författningsdomstolen sin domsrätt i samarbete med EG-domstolen. Eftersom EG-domstolen garanterar rättighetsskyddet i varje enskilt fall inom gemenskapernas hela territorium, kan författningsdomstolen "begränsa sig till ett generellt tillförsäkrande av en omistlig grundrättighetsstandard".

Här förefaller domstolen bekräfta sin position från sitt s.k. Solange II-avgörande 1986. Den avser inte att pröva enskilda klagomål från tyska medborgare med påståenden om att EG-rättsakter kränker deras rättigheter sådana de garanteras i den tyska grundlagen. Det är en uppgift för EG-domstolen inom ramen för det samarbetsförhållande som författningsdomstolen anser råder domstolarna emellan. Däremot har författningsdomstolen alltså fortfarande att tillhandahålla en allmän garanti för en omistlig grundrättighetsstandard. Vad det närmare bestämt innebär står väl inte helt klart. Mycket talar dock för att den därmed vill tala om att den avser att bevaka att det skydd som EG-domstolen erbjuder verkligen generellt motsvarar en enligt författningsdomstolens mening godtagbar standard. Däri ligger väl också i så fall att om EG-domstolen skulle komma att avvika från den rätta vägen, har författningsdomstolen att åter träda in till tyska medborgares försvar gentemot ministerrådet.

Vi har redan sett att författningsdomstolen fäster stort avseende vid att utvecklingen i tillräcklig grad är förutsebar för att en överlåtelse av suveränitetsrättigheter skall stå i överensstämmelse med den tyska konstitutionens krav. När det gäller utvecklingen mot en ekonomisk och monetär union (EMU) tvingas emellertid domstolen i någon mån efterge sitt krav på förutsebarhet och i stället i vart fall begära att den vidare utvecklingen inte kan ske utan godkännande av den tyska förbundsregeringen, över vilken förbundsdagen kan utöva inflytande.

Förbundsdagen antog i samband med ratificeringen av unionsfördraget en resolution om EMU. I den deklarerar förbundsdagen att den för sin del kommer att debattera och fatta beslut om de viktiga frågor som reses på vägen mot EMU:s tredje steg, valutaunionen. Enligt fördraget har annars ministerrådet och Europeiska rådet att avgöra dessa frågor. Förbundsdagen inser emellertid att den inte själv kan avgöra dessa frågor och vad den egentligen begär är att förbundsregeringen - vid sitt deltagande i rådets omröstningar - skall respektera omröstningsresultaten i förbundsdagen. Författningsdomstolen kan sägas ytterligare bygga under förbundsdagens ståndpunkt, men ger inget stöd för den som vill se saken så att förbundsdagens beslut på något sätt skulle vara rättsligt nödvändigt för att unionen skall

kunna genomföras. En annan sak är givetvis den politiska sidan av saken. Domstolen konstaterar t.ex. att om en ekonomisk och monetär union skall kunna bli verklighet förutsätter det, oavsett vad fördraget föreskriver, att samtliga deltagande stater verkligen allvarligt arbetar för det målet. I den riktningen pekar t.ex. domstolens uttalande om att de i fördraget bestämda tidpunkterna för tredje stegets ikraftträdande (1 januari 1997 eller senast samma dag 1999) mera måste betraktas som målsättningar än som rättsligt bindande tidsfrister.

## 6.2 En svensk hållning

Det första mera omfattande försöket att i offentligt tryck bedöma ett medlemskaps viktigaste konstitutionella konsekvenser för svensk del gjordes av Grundlagsutredningen inför EG i betänkandet "EG och våra grundlagar" (SOU 1993:14). Betänkandet publicerades i mars 1993 och föranledde omedelbart en tämligen animerad offentlig debatt. Vad som främst kom att diskuteras var utredningens förslag till en portalparagraf om ett EG-medlemskap i regeringsformens första kapitel om det svenska stats-skicket. Bestämmelsen kom redan i vänsterpartiets reservation till betänkandet, som i övrigt i allt väsentligt var enhälligt, att betecknas som en "plattläggningsparagraf", dvs. det gjordes gällande att den innebar att Sverige la sig platt inför EG. Den föreslagna regeln hade följande lydelse.

"Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till Europeiska gemenskaperna och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenhet till gemenskaperna, gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag."

I Grundlagsutredningens förslag till portalparagraf sägs egentligen inget annat än att de förpliktelser som följer av anslutningen skall gälla i Sverige. Det sägs däremot inte något om vilka dessa förpliktelser är. Bestämmelsen binder således, noga taget, inte Sverige vid något annat än att respektera ingångna avtal. Så länge avtalet medför en skyldighet att ge EG-rätten företräde, så länge ger bestämmelsen utrymme för det. Om förpliktelsen att ge EG-rätten företräde skulle upphöra eller luckras upp, så reduceras i motsvarande mån följderna av den föreslagna regeln.

Såväl i politisk analys som i rättslig exegetik kan det emellertid vara lika viktigt hur något uppfattas som vad som verkligen sägs. I argumentationen kring Grundlagsutredningens betänkande kan två huvudspår skönjas. Längs ett av dessa spår synes man sträva efter att med tillämpning av traditionella lagstiftningsprinciper om inte reglera så åtminstone beskriva den nya rätts-



liga situation som inträder vid ett medlemskap. Man beskriver rådande rättsläge, bedömer dess konsekvenser i konstitutionellt hänseende och formulerar en generell regel som återger vad man funnit. Längs det andra spåret tycks man i stället fästa avgörande vikt vid vad den nya situationen innebär i politiskt avseende, vid Sveriges roll som en av flera aktörer i samarbetet. Av betydelse blir då vad som är "nödvändigt", "lämpligt" och vad som främjar Sveriges handlingsfrihet i förhållande till andra medlemsstater och de gemensamma institutionerna.

I regeringens proposition med förslag till grundlagsändringar inför ett EU-medlemskap (prop. 1993/94:114) får det senast antydda synsättet falla utslaget. Regeringen anser att grundlagen inte bör ändras så

"att Sverige binder sig självt vid ett godtagande av nu gällande rättsläge inom EU. Vi skall i stället bevara vår frihet att tillsammans med övriga suveräna medlemsländer utforma principerna för det framtida samarbetet. Den av Grundlagsutredningen föreslagna bestämmelsen i 1 kap. regeringsformen bör mot denna bakgrund inte tas in i regeringsformen."

I propositionen återfinns ett försök till syntes när det gäller det grundläggande sättet att se på EG-samarbetets karaktär. EG-samarbetet har egenskaper som, sägs det, påminner om en förbundsstatlig, federativ, ordning. Som exempel nämns det direktvalda parlamentet som deltar i lagstiftningsarbetet, användningen av majoritetsbeslut i rådet samt principerna om EG-rättens direkta tillämplighet och direkta effekt liksom principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt. Men, sägs det vidare, dessa federativa inslag har utbildats på grundval av de fördrag som de suveräna medlemsstaterna slutit och genom praxis som utvecklats hos de institutioner som medlemsstaterna skapat. EG-rättens överstatliga drag vilar således ytterst på medlemsstaternas "uttryckliga eller tysta accept. Ur principiell synpunkt finns inget som hindrar medlemsländerna att tillsammans modifiera eller återta sin accept av denna ordning." De suveräna staternas frivilligt ingångna avtal är alltså grunden. Men på denna grund har en delvis överstatlig ordning byggts.

Över huvud taget ligger tonvikten i grundlagspropositionen på just grunden för samarbetet inom unionen. Det fästs till en början avgörande vikt vid principen om att EG-institutionerna endast besitter de särskilda befogenheter som medlemsstaterna tilldelat dem. Institutionerna har den kompetens som följer av fördragen - inte mer och inte heller mindre. Det innebär att om institutionerna skall tilldelas ytterligare befogenheter, måste det ske genom ett nytt fördrag. Och för att ett sådant nytt fördrag skall kunna komma

till stånd måste det ratificeras av samtliga medlemsstater.

Institutionerna har således inte någon kompetens att själva tilldela sig ytterligare kompetenser; de har inte någon vad den tyska författningsdomstolen betecknar som kompetens-kompetens. Det innebär också, sägs det i propositionen, att det är "i princip möjligt för riksdagen att vid varje givet tillfälle då överlåtelse beslutas överblicka och förutse vilka befogenheter som överläts." I propositionen återges därefter den tyska författningsdomstolens uttalande om att för det fall att något EG-organ skulle komma att besluta rättsakter som går utöver unionsfördraget, skulle sådana rättsakter sakna rättsverkan i Tyskland och tyska statsorgan av författningsrättsliga skäl vara förhindrade att tillämpa dem. "Om", sägs det så i regeringens proposition, "ett sådant synsätt har giltighet i Tyskland, bör det ha det också i Sverige."

En andra viktig tanke i propositionen är att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder sätter gränser för vilka ytterligare suveräna rättigheter som, utan grundlagsändring, kan överlåtas till gemenskapen. Här återfinns ett resonemang som påminner om vad vi i redovisningen av den tyska författningsdomstolens Maastricht-avgörande kallat för en legitimeringslinje från varje stats folk via deras parlament och till gemenskapens makt.

I propositionen återges regeringsformens första kapitelns första paragrafs första mening: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket." Att makten utgår från folket hindrar inte, sägs det vidare, att folket uppdrar åt sina företrädare, riksdagen, att samverka med andra folk och att låta beslut som fattas inom ramen för ett sådant samarbete binda de deltagande staterna och deras folk. Men

"För att en sådan samverkan, och de beslut som fattas inom dess ram, skall stå i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser fordras emellertid att det är från folkets valda företrädare som uppdraget härstammar och att det verkställs med ansvar inför dessa företrädare. Det innebär att när det är riksdagen som fattar beslut om att överlåta normgivningsmakt och den svenska regeringen deltar i utnyttjandet av denna överlåtna makt med ansvar inför riksdagen, man principiellt måste anse att även en sådan utövning av vad som kan bli offentlig makt här i landet utgår från det svenska folket."

Man måste utgå från att regeringen anser att sådan situationen är nu skulle även unionens maktutövning i princip utgå från folket. Men denna folkstyrelsens princip sätter samtidigt en gräns för europasamarbetets möjliga

utveckling. Den innebär nämligen

"å andra sidan att det icke låter sig förenas med regeringsformens nuvarande bestämmelser om det svenska statskicketts grunder att låta ett mellanfolkligt samarbete utvecklas så att därigenom skapas en federal statsbildning, vars maktutövning hämtar sin legitimitet ur ett mandat som givits av ett - i detta fall - europeiskt folk i gemensamma val. En sådan ordning måste, med Grundlagsutredningens ord, 'fordra omfattande grundlagsändringar i samtliga medlemsstater.' "

Det innebär att om unionen som sådan skulle demokratiseras i den meningen att dess direktvalda parlament ges den avgörande lagstiftningsmakten, då kommer inte längre den nationella demokratiska folkstyrelseprincipen att äga giltighet. En författning för Sverige som delstat i en federation måste alltså på viktiga punkter ha ett annat innehåll än regeringsformen. Det innebär i sin tur att en sådan utveckling inte är möjlig utan omfattande grundlagsändringar.

Regeringens förslag till ändringar i regeringsformen inför ett EU-medlemskap inskränkte sig, förutom en bestämmelse i 8 kap. 4 § RF om att föreskrifter om val till Europaparlamentet skall meddelas i lag, till ett tillägg till regeln om överlåtelse av beslutsbefogenheter i 10 kap. 5 § RF. Det föreslogs ett nytt inledande stycke till den bestämmelsen av följande lydelse:

"Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag."

Den enda i grundlagen föreslagna sakliga begränsningen i riksdagens rätt till överlåtelse är alltså den att överlåtelse förutsätter att gemenskaperna har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som finns i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Med att det gemenskapsrättsliga skyddet skall "motsvara" det svenska måste avses att det skall vara fråga om skydd som är i nivå med varandra, inte att de måste överensstämma på varje punkt. Regeringen konstaterar att vissa EG-rättsakter har ett sådant innehåll att de begränsar några av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Eftersom det således ligger

i de gemensamma institutionernas kompetens att besluta regler som kan ha en fri- och rättighetsbegränsande verkan, är det inte möjligt att generellt eller i viss utsträckning förbjuda överlåtelse av beslutanderätt som kan inskränka dessa fri- och rättigheter. Det är också principiellt så, konstaterar regeringen vidare, "att en EG-rättsakt inte i den nationella rättstillämpningen kan angripas med hänvisning till det svenska fri- och rättighetsskyddet." Det är därför "ur svensk synpunkt av avgörande betydelse för EG-rättens genomslag här i landet att det fri- och rättighetsskydd som finns inom EU verkligen upprätthålls." Med den föreslagna begränsningen avsåg regeringen att markera detta svenska intresse.

Propositionen innehåller därutöver förslag till två smärre ändringar i tryckfrihetsförordningen med anledning av ett medlemskap. Det gäller dels något vidgade möjligheter att till skydd för hälsa eller miljö införa förbud mot reklam, dels att göra det möjligt även för utlänningar utan hemvist i Sverige och utländska juridiska personer att äga svenska tidningar.

Riksdagen beslutade 1994 att anta regeringens förslag till grundlagsändringar. Det principiella synsätt som kommer till uttryck i konstitutionsutskottets betänkande (1993/94 :KU21) ansluter nära till grundlagspropositionens. När det gäller markeringen av fri- och rättighetsskyddet i 10 kap. 5 § RF sägs att det framgår

"att det är riksdagen som i samband med beslut om överlåtelse skall göra bedömningen att gemenskapernas fri- och rättighetsskydd motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen. Domstolar och myndigheter är således skyldiga att tillämpa en EG-rättslig regel som utfärdats på ett område där EG genom överlåtelsen erhållit kompetens att lagstifta, även om den skulle begränsa en i RF angiven fri- och rättighet."

Så länge EG håller sig till vad som överlåtits gäller alltså det EG beslutar utan hinder av vad som annars föreskrivs i svensk rätt. Men utskottet framhåller också

"att om EG beslutar ett direktiv som strider mot svensk grundlag kan det inte genomföras här utan att grundlagen först ändras. Direktiven förutsätter nationell lagstiftning och riksdagen kan ju inte lagstifta i strid med grundlag. Från EG-rättslig synpunkt inträder dock en skyldighet att ändra grundlagen. Saken skulle enligt utskottets mening ställas på sin spets om EG beslutade en direkt tillämplig förordning som strider mot någon regel i svensk grundlag.

Om en regel i en förordning eller ett direktiv från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, bör enligt utskottet den svenska håll-

ningen inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. I en sådan har ju EG-rätten företräde. Vad frågan i stället bör gälla är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat. Ligger med andra ord den beslutade rättsakten inom det område där beslutanderätten överlåtits? Blir svaret att den ligger utanför detta område, är den, som ovan framhållits, inte giltig som EG-rätt i Sverige."

Här återkommer således den i grundlagspropositionen antydda - och i den tyska författningsdomstolens Maastricht-dom uttryckligen utförda - tanken att om EG-organ skulle handla utanför sin befogenhet skulle en sålunda beslutad rättsakt sakna rättsverkan i medlemsstaterna.

Den tanken är inte svår att acceptera på det principiella planet. Om A anförtror B en viss behörighet att handla på A:s vägnar, är A därför inte bunden av en rättshandling som B företar utanför den behörigheten. Men den svåra fråga som uppkommer när en sådan civilrättslig regel skall överföras till förhållandet mellan unionen och dess medlemsstater är: Vem avgör om EG-organet överskridit sin behörighet eller ej? Den tyska författningsdomstolen är inte svaret skyldig - det gör, för Tysklands del, författningsdomstolen.

I artikel 219 EG-fördraget föreskrivs att "medlemsstaterna förbinder sig att inte lösa tvister angående tolkningen eller tillämpningen av detta fördrag på annat sätt än som bestämts genom fördraget." Det framstår som närmast självklart att en fråga om en EG-institution har eller inte har behörighet att fatta ett visst beslut är en fråga "angående tolkningen" av fördraget. I den fördragsbestämmelse som reglerar EG-domstolens domsrätt i förhållande till de övriga institutionerna (artikel 173) sägs också uttryckligen att en grund för att föra talan i fråga om giltigheten av EG-rättsakter är just "bristande behörighet". Att det i dessa frågor gäller en exklusiv behörighet för EG-domstolen framgår - förutom av domstolens egen praxis - indirekt av artikel 183 EG-fördraget som föreskriver att "med förbehåll för de befogenheter som tilldelats domstolen genom detta fördrag, skall tvister i vilka gemenskapen är part inte av denna anledning vara undandragna de nationella rättstillämpande myndigheternas behörighet."

Mot den bakgrunden är det ur EG-rättslig synpunkt svårt att se att en medlemsstat som anser att ett EG-organ överskridit sin behörighet ensidigt skulle kunna förklara sig vara obunden av ett gemensamt fattat beslut utan att använda sin fördragsfästa rätt att genom talan hos EG-domstolen klandra beslutet. Inte heller förefaller det vara förenligt med EG-rätten att en

medlemsstat eller dess myndigheter vägrar att tillämpa en sådan regel sedan EG-domstolen funnit att beslutet är giltigt.

Även om gemenskapsrättens ståndpunkt nog är entydig kan frågan om gemenskapsmaktens gränser givetvis också betraktas ur ett strikt nationellt perspektiv. Det är ett sådant perspektiv som genomsyrar den tyska författningsdomstolens Maastrichtavgörande och som tämligen uttalat ligger till grund för den svenska regeringens och konstitutionsutskottets bedömningar. Det avgörande för vilka gemensamma beslut som kan fattas blir även från den utgångspunkten vilka suveränitetsrättigheter som staten överlåtit. Men eftersom det är den enskilda staten som bestämmer sig för att anförtro viss kompetens åt de gemensamma institutionerna bör den suveräna staten också ha rätt att vägra erkänna sådana beslut som inte rymms inom den kompetensen.

Sammanfattningsvis måste man kunna dra den slutsatsen att den svenska hållningen förefaller vara att erkänna att vid en konflikt inom ramen för den överlåtna området mellan nationell rätt och EG-rätt har den senare företräde, oberoende av den nationella lagens konstitutionella valör. Ett beslut som en EG-institution fattat med överskridande av sin behörighet saknar däremot principiellt giltighet. När det gäller att avgöra om ett överskridande har skett står det klart att det enligt gemenskapsrätten är en uppgift för EG-domstolen. Lika klart torde vara att de alltjämt suveräna medlemsstaterna i avgörande frågor kan komma att hävda sina nationella intressen, även till priset av att detta av övriga stater och av EG-domstolen bedöms som ett fördragsbrott.