Europa-Parlamentet
2019-2024

Mødedokument

A9-0341/2023

7.11.2023

BETÆNKNING

om gennemførelsen af princippet om EU-rettens forrang
(2022/2143(INI))

Retsudvalget
Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

(Fælles udvalgsprocedure – forretningsordenens artikel 58)

Ordførere Yana Toom, Cyrus Engerer

INDHOLD

Side

BEGRUNDELSE – RESUMÉ AF FAKTA OG KONKLUSIONER 3

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 8

OPLYSNINGER OM VEDTAGELSE I KORRESPONDERENDE UDVALG 16

ENDELIG AFSTEMNING VED NAVNEOPRÅB I KORRESPONDERENDE UDVALG . 17

BEGRUNDELSE – RESUMÉ AF FAKTA OG KONKLUSIONER

1. Indledning

Den 8. september 2022 fik ordførerne til opgave at udarbejde en betænkning om gennemførelsen af princippet om EU-rettens forrang i en fælles udvalgsprocedure i henhold til forretningsordenens artikel 58. Siden deres udnævnelse har ordførerne indsamlet oplysninger om emnet på forskellige måder, herunder følgende:

— Den 15. december 2022 deltog de i en tjenesterejse til Karlsruhe i Tyskland med henblik på en drøftelse med fire dommere fra 2. Senat af den tyske Forfatningsdomstol. Formålet med denne tjenesterejse var at drøfte Forfatningsdomstolens fortolkning af EU-Domstolens doktrin om EU-rettens forrang, navnlig i lyset af en afgørelse afsagt af Forfatningsdomstolen den 5. maj 2020 om et program til opkøb af den offentlige sektors aktiver, og dens syn på forholdet mellem EU's retsorden og de nationale retsordener.

— Fra den 22. til den 23. maj 2023 deltog de i en informationsrejse til Brno i Tjekkiet for at mødes med relevante nationale dommere ved den tjekkiske Forfatningsdomstol og akademikere for at høre deres synspunkter om forholdet mellem EU's og national retsorden og konsekvenserne af den tjekkiske Forfatningsdomstols afgørelse efter EU-Domstolens dom i sag C-399/09, Landtová, for udviklingen af den europæiske retlige integration.

— Den 28. juni 2023 deltog de i en workshop om EU-rettens forrang, der var arrangeret af temaafdelingen, og som bestod af oplæg fra to eksperter og et møde med spørgerunde.

Denne gennemførelsesbetænkning og de dertil knyttede aktiviteter følger efter en række tidligere begivenheder og debatter om EU-rettens forrang i Europa-Parlamentet i årenes løb, hvilket alt sammen viser den betydning, som Parlamentet tillægger overholdelsen af dette princip og overvågningen af en sådan overholdelse.

Den således gennemførte forskning har ført til følgende betragtninger, som danner grundlag for konklusionerne og anbefalingerne i ordførernes udkast til gennemførelsesbetænkning.

2. Princippet om EU-rettens forrang

a) Retspraksis fra EU-Domstolen

Forrang er et centralt princip i EU-retten, som med tiden er blevet udviklet i EU-Domstolens retspraksis. Grundlaget for udviklingen af princippet om forrang blev fastlagt i afgørelsen *Costa mod E.N.E.L.* fra 1964, som implicit henviste til EU-rettens forrang for første gang[1]. Det fastslås i dommen, at integrationen af EU-retten i national ret – og mere generelt traktatens ordlyd og ånd – gør det umuligt for medlemsstaterne at give ensidige og efterfølgende foranstaltninger forrang for et retssystem, som de har accepteret på grundlag af gensidighed. Det fastslås endvidere heri, at EU-rettens bindende virkning ikke kan have forskellig gyldighed fra den ene medlemsstat til den anden uden at bringe traktatens mål i fare

[1] EU-Domstolens dom af 15. juli 1964, *Costa mod E.N.E.L.*, sag 6/64.

og føre til forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere.

EU-Domstolens begrundelse for princippet om forrang er således i det væsentlige baseret på behovet for en effektiv og ensartet anvendelse af EU-retten, som er grundlaget for borgernes retlige ligestilling. Endvidere kan effektiviteten og ensartetheden af anvendelsen af EU-retten, som er en forudsætning for, at det traktatfastsatte system – med institutioner beføjet til at vedtage retsakter – kan fungere, for sin del kun sikres, hvis EU-retten har forrang for national ret.

I dommen i sagen *Costa mod E.N.E.L.* fastslår EU-Domstolen, at den af traktaten affødte ret, der hidrører fra en uafhængig retskilde, på grund af sin selvstændige natur retsligt må gå forud for en hvilken som helst national bestemmelse, idet den ellers ville miste sin EU-retlige karakter, og idet der eller ville blive sået tvivl om selve retsgrundlaget for Unionen. Det følger således allerede af denne tidlige dom, at princippet om forrang omfatter enhver form for national ret, således at EU-Domstolen fra begyndelsen har fastslået den absolutte karakter af princippet om forrang. I senere domme har Domstolen præciseret, at EU-retten har forrang for medlemsstaternes forfatninger[2], og specificeret, at en modstridende bestemmelse i national ret kan være af lovgivningsmæssig som administrativ, hvilket ikke blot omfatter generelle abstrakte regler, men også konkrete individuelle administrative afgørelser[3]. I en anden sag har Domstolen bemærket, at enhver bestemmelse i national ret, hvad enten den er afsagt før eller efter EU-reglen, er underlagt princippet om forrang[4]. Den omfatter således al lovgivning i medlemsstaterne, uanset bestemmelsens rang eller tidspunktet for dens vedtagelse.

Begrebet forrang indebærer ikke, at der er et hierarki mellem EU-retten og national ret. I stedet betyder det, at medlemsstaterne i tilfælde af en konflikt har pligt til ikke at anvende national ret, der er i strid med EU-retten[5]. Hvis betingelserne for direkte virkning er opfyldt, er de nationale myndigheder forpligtet til at anvende den EU-retlige bestemmelse[6]. Hvis ikke, er de nationale myndigheder forpligtet til at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten[7].

b) Primær ret

På trods af denne mangeårige og veletablerede retspraksis er EU-rettens forrang ikke fastsat i traktaterne. Der blev formuleret bestemmelser om en kodificering af princippet til udkastet til Forfatningstraktaten, som i artikel I-6 fastsatte, at Forfatningen og den ret, der vedtages af Unionens institutioner under udøvelsen af de beføjelser, der er tildelt disse, har forrang for medlemsstaternes ret. Efter opgivelsen af forfatningstraktaten blev denne bestemmelse ikke indsat i Lissabontraktaten. I stedet er erklæring nr. 17 om forrang knyttet som bilag til slutakten fra regeringskonferencen, der vedtog Lissabontraktaten, I denne erklæring erindrer konferencen om, at traktaterne og den ret, der vedtages af Unionen på grundlag af traktaterne, i overensstemmelse med EU-Domstolens veletablerede retspraksis har forrang frem for medlemsstaternes ret på de betingelser, der er fastlagt i nævnte retspraksis. Sådanne erklæringer, der vedtages af en regeringskonference om revision af traktaterne, har imidlertid ikke traktaternes og protokollernes retskraft. Ikke desto mindre har medlemsstaterne med

[2] EU-Domstolens dom af 17. december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, sag 11/70.
[3] EU-Domstolens dom af 29. april 1999, Ciola, sag C-224/97.
[4] EU-Domstolens dom af 9. marts 1978, Simmenthal II, sag 106/77.
[5] EU-Domstolens dom af 9. marts 1978, Simmenthal II, sag 106/77.
[6] EU-Domstolens dom af 5. februar 1963, van Gend en Loos, sag 26/62.
[7] EU-Domstolens dom af 10. april 1984, von Colson, sag 14/83.

ratificeringen af Lissabontraktaten og erklæring nr. 17 implicit accepteret princippet om forrang. Desuden har medlemsstaterne aldrig anvendt traktatrevisioner til at begrænse EU-rettens forrang.

I forbindelse med debatten om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at kodificere princippet om EU-rettens forrang, rejses der tvivl om effektiviteten af en sådan kodificering, da dette ikke ville løse et af de centrale problemer, der ligger til grund for anfægtelser af dette princip, nemlig spørgsmålet om, hvem der besidder den endelige beføjelse til at afgøre, hvad der henhører under Unionens beføjelser. Ordførerne mener imidlertid, at det for at sikre overholdelsen af princippet om EU-rettens forrang er afgørende at ændre dets retlige status. Kodificeringen af princippet i den primære ret kan bidrage til at afklare forholdet mellem EU-retten og de nationale retsordener og afbøde stridsspørgsmål.

3. Anfægtelser af princippet om EU-rettens forrang

Da princippet om forrang skal anvendes på nationalt plan, er det afgørende, at de nationale myndigheder og retsinstanser respekterer EU-rettens forrang. I betragtning af dets betydning for Unionens funktionsmåde er dette grundlæggende princip bredt accepteret i medlemsstaterne, og de nationale forfatningsdomstole har generelt taget hensyn til princippet om EU-rettens forrang i praksis og er af den opfattelse, at konflikter er ekstraordinære og usandsynlige. Dette er udtrykkeligt blevet fastslået af flere nationale forfatningsdomstole. De fleste nationale forfatningsdomstole betragter imidlertid deres nationale forfatning snarere end selve EU-rettens autoritet som grundlag for EU-rettens forrang. Disse nationale instanser udleder også af nationale forfatningsbestemmelser visse begrænsninger for anvendelsen af EU-retten og er af den opfattelse, at de selv i sidste ende bevarer prøvelsesretten for så vidt angår de foranstaltninger, der træffes i henhold til EU-retten.

Sådanne begrænsninger vedrører beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, respekten for EU's kompetencer og bevarelsen af den nationale forfatningsmæssige identitet. Navnlig forfatningsdomstolene i Tyskland og Italien fastsatte sådanne grænser allerede i 1970'erne. En lignende retspraksis er også etableret i andre medlemsstater. I de senere år er EU-rettens forrang imidlertid blevet anfægtet på mere alvorlig vis af visse nationale forfatningsdomstole. De øverste domstole i Tyskland, Danmark, Ungarn, Polen og Rumænien er åbenlyst gået imod EU-Domstolen ved udtrykkeligt at afvise at anvende dens afgørelser.

Det er vigtigt at bemærke, at de nationale forfatningsdomstoles domme, som har anfægtet princippet om EU-rettens forrang, er forskellige med hensyn til deres forfatningsmæssige kontekst, begrundelse og indhold samt med hensyn til de praktiske konsekvenser, de indebærer med hensyn til at anfægte Unionens retsorden. Alle disse domme giver imidlertid anledning til bekymring med hensyn til EU-rettens enhed og EU-Domstolens beføjelser. Kommissionen fremhæver ligeledes i sin årsrapport om retsstatssituationen for 2022, at visse afgørelser truffet af nationale forfatningsdomstole har givet anledning til bekymring med hensyn til EU-rettens forrang. I nogle af disse sager har Kommissionen indledt traktatbrudsprocedurer[8], mens den i andre sager har undladt dette skridt – eksempelvis mod Tjekkiet i Landtová-sagen eller mod Danmark i Ajos-sagen – eller har afsluttet traktatbrudsproceduren, da den har været tilfreds med regeringens redegørelser – eksempelvis fra Tyskland i PSPP-sagen. I betragtning af det samlede antal præjudicielle forelæggelser ved

[8] Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 258 i TEUF mulighed for at indlede en traktatbrudsprocedure ved EU-Domstolen mod en medlemsstat, der ikke har opfyldt de forpligtelser, som følger af princippet om forrang.

EU-Domstolen har der imidlertid kun været meget få konflikter med de nationale forfatningsdomstole.

4. Proceduren for præjudicielle afgørelser som dialog

I henhold til artikel 19, stk. 3, litra b), i TEU og artikel 267, stk. 1, i TEUF træffer EU-Domstolen præjudicielle afgørelser om fortolkningen af traktaterne og om gyldigheden og fortolkningen af den afledte EU-ret, således at den har enekompetence i den henseende. I henhold til artikel 267, stk. 3, i TEUF er nationale retsinstanser, der træffer afgørelse i sidste instans, forpligtet til at indlede en præjudiciel procedure, hvis et sådant spørgsmål rejses.

Den præjudicielle forelæggelsesprocedure giver mulighed for at løse konflikter mellem de øverste domstole på en konstruktiv måde. I Taricco-sagen[9] har EU-Domstolen vist, at den er villig til at ændre sin begrundelse ved at udstede en anden præjudiciel afgørelse efter anmodning fra samme nationale forfatningsdomstol, som havde indledt den første præjudicielle forelæggelse. Den omhandlede sag betragtes derfor som et eksempel på en effektiv dialog, hvor de øverste domstole nåede til enighed. I den forstand kan forfatningsmæssige konflikter undertiden være nyttige for udviklingen af EU's retsorden. Samarbejdet mellem de øverste domstole giver også mulighed for at udvikle fælles forfatningsmæssige principper baseret på nationale forfatningsmæssige principper. Med henblik på at fastlægge et fælles grundlag ville det være yderst nyttigt, hvis dommerne ved de øverste domstole regelmæssigt indgik i en uformel dialog ved hjælp af alle tilgængelige midler såsom konferencer, netværk eller udvekslingsbesøg.

5. Konklusioner

I lyset af ovenstående betragtninger mener ordførerne, at denne gennemførelsesbetænkning navnlig bør fremhæve følgende konklusioner:

— EU-Domstolen, som er enekompetent med hensyn til den endelige fortolkning af EU-retten, fastlægger rækkevidden af princippet om forrang;

— princippet om forrang er til enhver tid bindende for alle medlemsstaternes organer, og EU-rettens bindende virkning kan ikke have forskellig gyldighed fra den ene medlemsstat til den anden;

— selv om medlemsstaternes retsinstanser i langt de fleste tilfælde overholder princippet om EU-rettens forrang, har de nationale domstole i en række sager afvist at drage konsekvenserne af EU-Domstolens domme;

— EU-rettens effektivitet og ensartethed og EU-Domstolens autoritet skal bevares;

— Kommissionen bør nøje overvåge de nationale retsinstansers afgørelser med hensyn til EU-rettens forrang og indlede traktatbrudsprocedurer i henhold til artikel 258 i TEUF som modsvar til domme afsagt af nationale forfatningsdomstole, der anfægter dette princip;

[9] EU-Domstolens dom af 5. december 2017, Taricco, sag C-42/17.

— princippet om EU-rettens forrang bør fastsættes i traktaterne.

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om gennemførelsen af princippet om EU-rettens forrang
(2022/2143(INI))

Europa-Parlamentet

– der henviser til artikel 1, 2, 4 og 19 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU),

– der henviser til artikel 258, 267 og 344 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF),

– der henviser til erklæring nr. 17 om forrang, som er knyttet som bilag til slutakten fra regeringskonferencen, der vedtog Lissabontraktaten, som blev undertegnet den 13. december 2007[10],

– der henviser til retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen),

– der henviser til sin beslutning af 21. oktober 2021 om retsstatskrisen i Polen og EU-rettens forrang[11],

– der henviser til sin beslutning af 19. maj 2022 om Kommissionens rapport om retsstatssituationen 2021[12],

– der henviser til undersøgelsen fra juli 2022 med overskriften "The primacy of European Union law" (EU-rettens forrang), bestilt af Retsudvalget og offentliggjort af Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker[13],

– der henviser til undersøgelsen af 27. april 2021 med titlen "Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law", bestilt af Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og offentliggjort af Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker[14],

– der henviser til forretningsordenens artikel 54 og til artikel 1, stk. 1, litra e), i og bilag 3 til Formandskonferencens afgørelse af 12. december 2002 om proceduren for tilladelse til at udarbejde initiativbetænkninger,

– der henviser til de fælles drøftelser mellem Retsudvalget og Udvalget om

---

[10] EUT C 202 af 7.6.2016, s. 344.
[11] EUT C 184 af 5.5.2022, s. 154.
[12] EUT C 479 af 16.12.2022, s. 18.
[13] Undersøgelse – "The primacy of European Union law" (EU-rettens forrang), Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, Temaafdeling C – Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, juli 2020.
[14] Undersøgelse – "Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law", Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, Temaafdeling C – Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, den 27. april 2021.

Konstitutionelle Anliggender, jf. forretningsordenens artikel 58,

– der henviser til betænkning fra Retsudvalget og Udvalget om Konstitutionelle Anliggender (A9-0341/2023),

A. der henviser til, at EU i henhold til artikel 2 i TEU bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettighederne for personer, der tilhører minoriteter, der er fælles for medlemsstaterne; der henviser til, at respekt for sådanne værdier er en forudsætning for tiltrædelse af Unionen og en forpligtelse for medlemsstaterne; der henviser til, at overholdelse af EU-retten indebærer overholdelse af EU's primære og afledte ret og dermed af det centrale princip om EU-rettens forrang; der henviser til, at medlemsstaterne ifølge artikel 4, stk. 3, andet led, i TEU skal træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne;

B. der henviser til, at EU som et fællesskab, der er baseret på retsstatsprincippet, er afhængig af en effektiv og ensartet anvendelse og håndhævelse af sin lovgivning ved EU-Domstolen og medlemsstaternes domstole; der henviser til, at en sådan effektivitet og ensartethed kun kan sikres, hvis EU-retten har forrang for afvigende national ret på områder, hvor EU-retten finder anvendelse; der henviser til, at princippet om forrang derfor udgør en hjørnesten i EU's retsorden, som er afgørende for EU's funktionsmåde;

C. der henviser til, at princippet om EU-rettens forrang ikke kun er en juridisk doktrin, men også en afspejling af den politiske og økonomiske integration af EU; der i samme ånd henviser til, at princippet om forrang bidrager til skabelsen af en "stadig snævrere union mellem de europæiske folk" som anført i traktaterne; der henviser til, at EU-rettens forrang også er tæt forbundet med princippet om lighed for loven, da den sikrer ligelig beskyttelse af de rettigheder, som EU-retten giver alle EU-borgere;

D. der henviser til, at princippet om forrang ikke er fastsat udtrykkeligt i traktaterne, men har udviklet sig over årtier gennem retspraksis fra EU-Domstolen; der henviser til, at i erklæring nr. 17 om forrang, som er knyttet som bilag til Lissabontraktaten, erindrer konferencen om, at traktaterne og den ret, der vedtages af Unionen på grundlag af traktaterne, i overensstemmelse med EU-Domstolens veletablerede retspraksis har forrang frem for medlemsstaternes ret på de betingelser, der er fastlagt i nævnte retspraksis;

E. der henviser til, at EU-Domstolen lige siden sin skelsættende dom *Costa mod E.N.E.L.* af 15. juli 1964 i sag C-6/64[15] adskillige gange har bekræftet, at EU-retten har forrang for medlemsstaternes ret, uanset de nationale loves niveau eller tidspunktet for deres vedtagelse; der henviser til, at princippet om forrang derfor finder anvendelse på alle bestemmelser i national ret, herunder bestemmelser af forfatningsmæssig karakter, i overensstemmelse med EU-Domstolens veletablerede retspraksis; der henviser til, at princippet ifølge samme retspraksis også gælder for internationale aftaler indgået af medlemsstater, når disse aftaler er omfattet af EU's kompetenceområde;

F. der henviser til, at EU's retsorden er forankret i folkeretlige traktater, som er vedtaget gennem nationale ratifikationsretsakter; der henviser til, at både EU's retsorden og de

[15] Domstolens dom af 15. juli 1964, *Costa mod E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

enkelte medlemsstaters retsordener finder anvendelse på en medlemsstats område; der henviser til, at der i tilfælde af konflikt mellem bestemmelser i EU-retten og national ret er behov for en lovvalgsregel; der henviser til, at princippet om forrang er en sådan lovvalgsregel;

G. der henviser til, at princippet om forrang ikke indebærer et hierarki mellem EU's og medlemsstaternes retsordener, men snarere kræver, at de nationale myndigheder og domstole i tilfælde af modstridende bestemmelser i EU-retten og national ret undlader at anvende eller håndhæve disse nationale bestemmelser, og at de nationale myndigheder og domstole skal fortolke deres nationale lovgivning i overensstemmelse med EU-retten; der henviser til, at det desuden følger af princippet, at nationale bestemmelser stridende mod EU-retten enten ikke skal anvendes eller skal ophæves eller ændres for at sikre, at den nationale lovgivning er i fuld overensstemmelse med EU-retten;

H. der henviser til, at den fortsatte dialog mellem EU-Domstolen og de nationale forfatningsdomstole eller øverste retsinstanser om fortolkningen af princippet om EU-rettens forrang er et resultat af forskellige opfattelser af EU's retsorden og de nationale retsordener, f.eks. med hensyn til kompetencefordelingen mellem de to, og hvem der i sidste ende har beføjelse til at afgøre, om et spørgsmål falder ind under de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt EU;

I. minder om, at EU i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i TEU skal respektere medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre; der henviser til, at forholdet mellem EU's retsorden og de nationale retsordener er baseret på princippet om kompetencetildeling som fastsat i artikel 4, stk. 1, i TEU; der henviser til, at princippet om EU-rettens forrang kun gælder på EU-rettens område;

J. der henviser til, at den retspraksis, der fastlægger princippet om forrang, i vidt omfang er blevet accepteret af medlemsstaterne; der henviser til, at visse nationale forfatningsdomstole og øverste domstole ikke desto mindre har argumenteret for, at der findes visse grænser for princippet om forrang, som hovedsagelig vedrører respekten for EU's kompetencer, den nationale forfatningsmæssige identitet og beskyttelsesniveauet for grundlæggende rettigheder; der henviser til, at sådanne fortolkninger foretaget af nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole kan betragtes som forbehold over for princippet om forrang; der henviser til, at en national forfatningsdomstol udtrykkeligt har anfægtet princippet om EU-rettens forrang i forhold til national forfatningsret; der henviser til, at flere andre forfatningsdomstole eller øverste domstole implicit har anfægtet princippet;

K. der henviser til, at EU-Domstolen og de nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole begge har deres legitime rolle at spille med hensyn til at fastlægge anvendelsesområdet for de respektive retsordener; der henviser til, at nationale domstole og EU-Domstolen i forbindelse med den præjudicielle procedure kan indgå i en konstruktiv dialog om konflikter mellem den nationale retsorden og EU's retsorden;

L. der henviser til, at EU-Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 1, TEUF har kompetence til at træffe afgørelse om alle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktaterne og gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra EU's institutioner, organer,

administrationer eller agenturer inden for rammerne af den præjudicielle procedure; der henviser til, at EU-Domstolen derfor har enekompetence til at give den endelige fortolkning af EU-retten;

M. der henviser til, at artikel 267, stk. 3, i TEUF forpligter nationale retsinstanser, der træffer afgørelse i sidste instans, til at indlede en præjudiciel procedure, hvis et sådant spørgsmål rejses; der henviser til, at nationale domstole i sidste instans kan forelægge EU-Domstolen yderligere præjudicielle spørgsmål, hvis den nationale domstol ikke er i stand til at afgøre den foreliggende sag på grundlag af det tidligere svar; der henviser til, at i henhold til artikel 344 i TEUF forpligter medlemsstaterne sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgjort på anden måde end fastsat heri;

N. der henviser til, at i overensstemmelse med artikel 258 i TEUF har Kommissionen som traktatens vogter beføjelse til at indlede en traktatbrudsprocedure ved EU-Domstolen mod en medlemsstat, der ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til traktaterne, og henviser til, at denne procedure i lyset af EU-Domstolens retspraksis og erklæring nr. 17 om forrang, der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten, også er anvendelig i tilfælde af en tilsidesættelse af forpligtelser, som følger af princippet om forrang; der henviser til, at Europa-Parlamentet i henhold til artikel 40 i statutten for EU-Domstolen og i overensstemmelse med artikel 149, stk. 4, i sin forretningsorden kan intervenere til støtte for Kommissionen i sådanne traktatbrudssager efter artikel 258 i TEUF;

O. der henviser til, at Rådet i henhold til artikel 7 i TEU kan beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på en medlemsstat, hvis Det Europæiske Råd har fastslået, at den pågældende medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU;

Hovedkonklusioner

1. gentager, at medlemsstaterne ved deres tiltrædelse af EU har tilsluttet sig hele EU-retten, herunder EU-Domstolens retspraksis og alle EU's værdier og principper, som nævnt i artikel 2 TEU, hvilket de således er fælles om og til enhver tid har forpligtet sig til at respektere; minder om, at dette bl.a. omfatter princippet om forrang, hvilket er afgørende for at sikre en konsekvent anvendelse af EU-lovgivningen i hele Unionen og garantere EU-borgerne lighed for loven;

2. anerkender, at beskyttelsen af centrale værdier og principper såsom effektiv beskyttelse af menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet er en fælles opgave for EU's retsorden og de nationale retsordener og for de domstole, der har til opgave at fortolke disse retsordener;

3. understreger behovet for at sikre, at EU's fælles politikker og mål implementeres effektivt i alle medlemsstater, så der sikres lige konkurrencevilkår, og at den gensidige tillid mellem medlemsstaterne fremmes;

4. gentager, at selv om princippet om EU-rettens forrang ikke er udtrykkeligt fastsat i traktaterne, finder princippet om EU-rettens forrang anvendelse på, og dens virkninger er bindende for, alle medlemsstaternes organer til enhver tid; understreger virkningen af erklæring nr. 17, der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten, om forrang;

5. minder om, at princippet om EU-rettens forrang eller princippet om folkerettens fortrinsret i forhold til national ret findes i forfatningsordenen i flere medlemsstater;

6. minder om, at medlemsstaternes nationale identitet er anerkendt i artikel 4, stk. 2, i TEU, hvilket omfatter deres forfatningsmæssige strukturer; gentager, at EU-Domstolens tilgang til artikel 4, stk. 2, i TEU er baseret på en analyse af de fælles europæiske værdier, som omhandlet i artikel 2 i TEU; påpeger derfor, at nationale forfatningsdomstoles eller øverste domstoles henvisninger til artikel 4, stk. 2, i TEU aldrig bør bruges til at gå på kompromis med fælles europæiske værdier; understreger, at anvendelsen af artikel 4, stk. 2, og artikel 5 i TEU indebærer en aktiv dialog mellem nationale domstole og EU-Domstolen; minder om, at det er op til EU-Domstolen, som er enekompetent med hensyn til den endelige fortolkning af EU-retten, at fastlægge rækkevidden af princippet om forrang på grundlag af anvendelsen af EU-traktaterne;

7. understreger, at langt størstedelen af medlemsstaternes retsinstanser anvender princippet om EU-rettens forrang; bemærker, at der siden dommen i sagen *Costa mod E.N.E.L.* af 15. juli 1964 kun har været et meget lille antal sager, hvor en national retsinstans har afvist at drage konsekvenserne af en præjudiciel afgørelse i forhold til det store samlede antal præjudicielle forelæggelser;

8. påpeger imidlertid de negative konsekvenser af afgørelser fra nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole, der anfægter eller undlader at anvende princippet om forrang for EU-retten; understreger, at hvis alle nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole var i stand til at træffe afgørelse om grænserne for EU-rettens forrang, ville EU-rettens effektivitet og ensartethed blive bragt i alvorlig fare, og tilsvarende garantien for lige behandling af borgere og virksomheder i hele Unionen; understreger, at anfægtelse af EU-Domstolens domme på grundlag af nationale forfatningsmæssige forbehold vedrørende respekten for EU's kompetencer eller den nationale forfatningsmæssige identitet uden at forelægge præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af disse domme for EU-Domstolen ville kunne undergrave dens myndighed; mener, at retspraksis fra enhver national forfatningsdomstol eller øverste domstol, der anfægter princippet om forrang, også kan tilskynde andre medlemsstaters forfatningsdomstole eller øverste domstole til at anfægte EU-rettens forrang;

9. minder om mangfoldigheden blandt de juridiske traditioner, der kendetegner de enkelte medlemsstat; mener, at disse forskelle er en af de faktorer, der bidrager til, at nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole udfordrer EU-Domstolens afgørelser; understreger, at EU-Domstolen fastslår generelle principper baseret på fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaternes retsordener;

10. understreger, at en konstruktiv dialog mellem de nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole og EU-Domstolen er gavnlig for udviklingen af EU-retten, da den kan tjene som en måde til at løse spændinger mellem den europæiske og de nationale retsordener med hensyn til kompetencefordelingen; understreger, at en sådan dialog bør være konstruktiv, og at den ikke legitimerer manglende hensyntagen til EU-Domstolens afgørelser;

11. er af den opfattelse, at den præjudicielle forelæggelsesprocedure spiller en afgørende rolle i at fremme en fri og konstruktiv retslig dialog og er et vigtigt instrument til at løse

konflikter mellem nationale domstole i sidste instans og EU-Domstolen; opfordrer de nationale forfatningsdomstole og øverste domstole til at anvende den præjudicielle forelæggelsesprocedure, når det er relevant; understreger, at eftersom den sikrer en ensartet fortolkning af EU-retten, er den præjudicielle forelæggelsesprocedure en forudsætning for sammenhængen og autonomien i EU's retsorden; minder om, at i visse sager har EU-Domstolen allerede vist, at den er villig til at ændre sin begrundelse i en efterfølgende præjudiciel afgørelse, som den samme nationale forfatningsdomstol, der havde indledt den første præjudicielle forelæggelse, havde anmodet om, hvilket beviser, at denne procedure udgør en effektiv dialog mellem retsinstanserne; mener, at konflikterne mellem visse nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole og EU-Domstolen kan vidne om manglende dialog under retssagen;

12. glæder sig over indledningen af den lovgivningsprocedure, der har til formål at ændre protokol nr. 3 om statutten for EU-Domstolen; mener, at en mere ligelig arbejdsfordeling mellem Domstolen og Retten bør give plads til en skærpet retslig dialog mellem EU's og medlemsstaternes domstole og instanser, så de kan løse de vedvarende spændinger omkring princippet om EU-rettens forrang;

13. bifalder alle eksisterende uformelle mekanismer, der muliggør styrkelsen af den retlige dialog mellem de nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole og EU-Domstolen, f.eks. mødet mellem dommere, hvor EU-Domstolens præsident og præsidenterne for de nationale forfatningsdomstole og øverste domstole samles, og EU's retlige netværksplatform, der blev oprettet på deres initiativ i 2017;

14. understreger, at gennemsigtighed i beslutningstagningen som et demokratisk princip også gælder for retsvæsenet og fremmer offentlighedens tillid til den juridiske proces; mener, at offentlig adgang til retsdokumenter, sagsakter og optegnelser bidrager til gennemsigtighed og ansvarlighed i retsvæsenet i medlemsstaterne og på EU-niveau;

Anbefalinger

15. understreger, at de udøvende og lovgivende organer i medlemsstaterne også har et ansvar for at sikre, at deres respektive medlemsstater overholder EU-retten; understreger i den forbindelse, at udøvende og lovgivende organer bør tage skridt til at ændre eller tilbagekalde retsakter, som har vist sig at være i strid med EU-retten;

16. bemærker, at en korrekt gennemførelse af EU-retten og EU-Domstolens retspraksis er afgørende for respekten for princippet om EU-rettens forrang; opfordrer derfor Kommissionen til i sin rolle som traktaternes vogter at bygge videre på den årlige rapport om overvågning af anvendelsen af EU-retten ved at indføre en analyse af status for gennemførelsen af EU-Domstolens retspraksis, herunder en resultattavle for overholdelse af EU-Domstolens domme i medlemsstaterne; opfordrer Kommissionen til også at indlede passende procedurer mod medlemsstater, der ikke gennemfører EU-retten, herunder traktatbrudsprocedurer;

17. minder om forpligtelsen for Kommissionen som traktaternes vogter til nøje at overvåge de nationale domstoles afgørelser med hensyn til EU-rettens forrang og til at holde Parlamentet underrettet om enhver foranstaltning, der træffes som reaktion herpå; opfordrer Kommissionen til at fremlægge fuldstændige oplysninger om eventuelle konflikter i lyset af dens ansvar over for Parlamentet i henhold til traktaterne;

18. opfordrer Kommissionen til at indlede traktatbrudsprocedurer i henhold til artikel 258 i TEUF som reaktion på domme afsagt af nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole, der anfægter princippet om forrang – og dermed resulterer i en tilsidesættelse af EU-retten, når andre former for dialog mislykkes; foreslår ydermere at forbedre effektiviteten af traktatbrudsprocedurerne;

19. anbefaler på det kraftigste, at EU-Domstolen og de nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole indgår i en regelmæssig uformel dialog sideløbende med de retslige midler til præjudiciel forelæggelse; opfordrer derfor til, at der oprettes et forum, hvor disse retsinstanser kan samles med dette formål for øje, i en ånd af gensidigt samarbejde med det formål at fremme harmoniseringen af fortolkningen af EU-retten på tværs af alle retssystemer; opfordrer de enkelte medlemsstater og Kommissionen til at støtte disse bestræbelser; opfordrer akademiske institutioner og juridiske organer i EU til at indarbejde omfattende moduler om princippet om forrang i deres læseplaner med det formål at fremme en dybere forståelse og påskønnelse af dette grundlæggende princip blandt fremtidige juridiske fagfolk og politiske beslutningstagere;

20. understreger, at nøglen til en frugtbar dialog og korrekt implementering af princippet om EU-rettens forrang er adækvat kapacitetsopbygning; opfordrer derfor til, at der gøres brug af det EU-program, der tilbyder medlemsstaternes retssystemer grundig læring, herunder dommere, lægdommere, advokater, anklagere og dem, der arbejder i den offentlige sektor, samt politiske beslutningstagere, både på nationalt plan og på EU-plan, for at fremme en bedre forståelse af EU-rettens forrang, EU's retsorden generelt og konsekvenserne af fejlagtig gennemførelse af EU-retten og EU-Domstolens retspraksis;

21. bemærker, at nogle sager, hvor nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole er uenige i EU-Domstolens afgørelser, vedrører beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, især når nationale domstole fortolker de grundlæggende rettigheder i EU-retten som værende mindre beskyttende end de grundlæggende rettigheder i den nationale forfatning; mener, at Unionens tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention kan mindske potentialet for konflikter på dette område ved at indføre yderligere garantier, der beskytter de grundlæggende rettigheder for EU-borgere og personer med bopæl i EU, og tilvejebringe en yderligere mekanisme til håndhævelse af menneskerettighederne, nemlig muligheden for at indgive en klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende en krænkelse af menneskerettighederne, der skyldes en handling fra en EU-institution eller en medlemsstat, der gennemfører EU-retten, hvilket henhører under denne domstols kompetence; opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at sikre hurtig afslutning af denne tiltrædelsesproces;

22. bemærker, at medlemsstaterne i henhold til en artikel 7-procedure for deres systemiske undergravning af retsstatsprincippet strategisk har sat spørgsmålstegn ved princippet om EU-rettens forrang af politiske årsager; anser sådanne tilfælde af systemisk undergravning af retsstatsprincippet for at være en trussel mod retsordenen i den pågældende medlemsstat og mod loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne, samt at den pågældende medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til traktaten; gentager sin opfordring til Kommissionen om at gøre fuld brug af sine beføjelser for at imødegå de eksisterende og potentielle tilsidesættelser af de værdier, der er nedfældet i artikel 2 i TEU; understreger, at Parlamentet er fast besluttet på at indlede proceduren i artikel 7 i TEU i tilfælde af en klar risiko for en medlemsstats alvorlige overtrædelse af

EU's værdier, og gentager sin opfordring til Rådet om at gøre en konkret og troværdig indsats for at fremme alle igangværende procedurer i henhold til artikel 7;

23. bemærker, at en række kandidatlande i øjeblikket er ved at tiltræde EU; glæder sig i denne forbindelse over, at tiltrædelsesprocessen omfatter kapacitetsopbygning med hensyn til EU's retsorden og anvendelsen af EU-retten; foreslår, at der etableres en regelmæssig struktureret dialog mellem EU-Domstolen og de nationale forfatningsdomstole eller øverste domstole i kandidatlandene;

24. anbefaler, at princippet om forrang indføres som en udtrykkelig traktatbestemmelse i tilfælde af en revision af traktaterne; minder om, at EU-rettens forrang udtrykkeligt var fastsat i traktaten om en forfatning for Europa; beklager, at denne bestemmelse om forrang ikke blev medtaget i Lissabontraktaten;

°

° °

25. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

OPLYSNINGER OM VEDTAGELSE I KORRESPONDERENDE UDVALG

Artikel 58 – Fælles udvalgsprocedure Dato for meddelelse på plenarmødet	15.9.2022
Dato for vedtagelse	24.10.2023
Resultat af den endelige afstemning	+: 30 –: 9 0: 0
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Patrick Breyer, Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Geoffroy Didier, Daniel Freund, Ibán García Del Blanco, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Jaak Madison, Max Orville, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	Alessandra Basso, Vladimír Bilčík, Cyrus Engerer, Alin Mituța, Kosma Złotowski
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere (forretningsordenens art. 209, stk. 7)	Anne-Sophie Pelletier

ENDELIG AFSTEMNING VED NAVNEOPRÅB
I KORRESPONDERENDE UDVALG

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

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

0	0

Tegnforklaring:
+ : for
- : imod
0 : hverken/eller