

EU-rättens företrädare utesluter inte rätten att kontrollera EU

Våren 2020 kom en dom från den tyska författningsdomstolen som väckte debatt. Domen underkände ett stödprogram till följd av eurokrisen och ansågs utmana EU-rättens företrädare, underblåsa hoten mot rättsstaten och äventyra EU:s planer på stödpaket med anledning av pandemin. **Anna Wetter Ryde**, forskare i juridik vid Sieps, lyfter fram debattens principfrågor och pekar på nyttan som Tysklands högsta rättsinstans trots allt bidrar med.

I maj 2020 kom en [dom](#) från den tyska författningsdomstolen (Bundesverfassungsgericht) som underkände ett tidigare program till stöd för länder som drabbats av eurokrisen. Domen skapade osäkerhet såväl kring EU-rättsliga principer som kring EU:s möjligheter att bidra till ekonomisk återhämtning med anledning av pandemin. Frågan såg länge ut att vara överspelad, men med författningsdomstolens beslut från den 26 mars 2021 har den fått [liv igen](#). Enligt detta beslut ska Tysklands ratificering av upplåning via EU-budgeten till återhämtningspaketet (på 750 miljarder euro) pausas.

Förhållandet mellan Tysklands högsta rättsinstans och EU:s institutioner är alltså spänt. De rättsliga frågor som väcktes av domen från förra året är dock av principiell natur, varav en är den otydliga gränsen mellan penning- och finanspolitik. En mer grundläggande principfråga är att domen även utmanar fundamentet i EU:s rättsliga system – eftersom den ställer principen om EU-rättens företrädare på sin spets. Den efterföljande debatten handlade således om EU-samarbetets grundvalar.

Bakgrunden till den tyska författningsdomstolens avgörande är Europeiska centralbankens (ECB:s) program för köp av obligationer utställda av regeringar och andra offentliga organ (PSPP) som lanserades 2015. Det innebär i stora drag att ECB köper statsobligationer på andrahandsmarknaden för att driva upp efterfrågan på värdepappren i syfte att pressa ner euroländernas statslåneräntor. Åtgärden är till för att göra det billigare för länder med svagare statsfinanser att låna. Effekten är att skillnaden mellan deras och exempelvis Tysklands låneränta minskar. Kritiker av PSPP menar att ECB på detta sätt bryter mot artikel 123 i EU:s funktionsfördrag, enligt vilken det är förbjudet för ECB och de nationella centralbankerna att ge nationella myndigheter krediter.

I juni 2017 begärde den tyska domstolen ett förhandsbesked från EU-domstolen för att få besked om huruvida PSPP är förenligt med unionsrätten. EU-domstolen svarade i december 2018 ja på den frågan och bekräftade att ECB hade agerat inom sitt mandat med visad respekt för eurosamarbetets villkor. Men den tyska författningsdomstolen menade att EU-domstolens förhandsbesked inte tillräckligt beaktade proportionaliteten i ECB:s åtgärder. Närmare bestämt menade den att ECB hade brutit mot EU:s proportionalitetsprincip genom att sträva efter det penningpolitiska målet för PSPP utan att beakta dess ekonomiska effekter. Författningsdomstolen försökte därför få ECB att motivera proportionaliteten med sitt åtgärdsprogram. Domen från maj 2020 ska således ses mot bakgrund av att frågan om proportionalitet inte ansågs vara löst. Författningsdomstolen framförde också följande argument: EU-domstolens dom blir ogiltig om den inte uppfyller proportionalitetsprincipen, eftersom principen fyller funktionen att kontrollera EU:s befogenheter och således är av konstitutionell karaktär.

Att en nationell domstol förklarar en dom från EU-domstolen ogiltig hör inte till vanligheterna, eftersom EU-domstolen är ensam behörig att tolka EU:s rättsakter. Det tyska avgörandet väckte därför debatt om tre principfrågor; i) Går det att dra en skarp gräns mellan penning- och finanspolitik? ii) vilket utrymme har en nationell författningsdomstol att självständigt tolka EU-rätten mot bakgrund av principen om EU-rättens företrädare? och iii) behövs medlemsländernas författningsdomstolar som ”motparter” för en ytterligare kontroll av EU:s befogenheter?

Den första frågan om gränsen mellan penning- och finanspolitik blossade upp i samband med eurokrisen men har sina rötter i Maastrichtfördraget. Med detta fördrag fick EU befogenheter inom

penningpolitiken och man talade då om ”en marknad, en valuta”. I bakgrunden fanns hoppet om att skapa en ”allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”, en målsättning som har funnits sedan den europeiska gemenskapen grundades. [Forskare](#) menar dock att Maastrichtfördraget innehöll ett designfel då det förutsatte att det går att skilja mellan penningpolitik (monetär politik) och finanspolitik (beslut om statens utgifter och inkomster). Den tyska författningsdomstolen indikerar med sitt avgörande att ECB med sitt stödprogram påverkar den tyska finanspolitiken, vilket den inte har befogenhet att göra.

Den andra frågan om den tyska författningsdomstolens möjligheter att tolka EU-rätten behöver besvaras från två olika perspektiv, nämligen det europeiska och det tyska.

I ett EU-rättsligt perspektiv räcker det att nämna att EU-domstolen är ensam behörig att tolka EU-rätten, vilket också innebär att en nationell domstol varken kan ogiltigförklara en rättsakt från EU:s beslutsfattare eller ett avgörande från EU-domstolen. [Kommissionen](#) har tydligt framhållit detta perspektiv och flertalet europeiska [rättsexperter](#) står också bakom det.

I ett tyskt perspektiv är det dock medlemsländerna som är fördragets herrar. Den tyska författningsdomstolen anser således inte att EU på egen hand kan definiera sina befogenheter.¹ Detta framgick tydligt i den tyska domstolens avgörande när den bedömde att medlemsländer inte är bundna av beslut som EU antar om befogenhet saknas eller om beslutet har antagits i strid med EU-rätten. Denna så kallade *ultra vires*-kontroll infördes i den tyska författningsdomstolens rättspraxis 1993 i samband med ratificeringen av Maastrichtfördraget. Forskarna [Mark Dawson och Ana Bobic](#) ger den tyska domstolen ett visst medhåll när de skriver att det inte finns något skandalöst med att en nationell domstol kräver mer samstämmighet och ansvar från ECB:s sida – eller från EU-nivån mer allmänt.

Den tredje frågan rör de nationella domstolarnas roll som kontrollanter av EU:s maktutövning. Om principen om EU-rättens företräde innebär att nationella domstolar inte ska kunna ifrågasätta unionsrättens giltighet – när det finns skäl att misstänka att det saknas rättslig grund för ett beslut av EU – riskerar EU att gå

miste om en viktig kontrollfunktion. Här kan påminnas om den tyska domstolens roll i att stärka EU:s skydd av de grundläggande rättigheterna, trots principen om EU-rättens företräde, genom sitt avgörande i Solange I från 1974.

Det är tydligt att den tyska domstolens avgörande [riskerade](#) att sätta hela EU:s återhämtningspolitik på spel, vilket också hade kunnat skada EU:s legitimitet. Men när det gäller fundamentet i EU:s rättsordning – där såväl principen om tilldelade befogenheter och principen om EU-rättens företräde ingår – kan politiska prioriteringar inte vara utgångspunkten för bedömningen av EU:s befogenheter. I händelse av konflikt mellan EU-domstolen och en nationell författningsdomstol har historien dessutom visat att det går att leva med [en viss spänning](#). Och kanske är detta till och med av värde för det övergripande systemet för ansvarsutkrävande på EU-nivån?

Att en dom från Tysklands författningsdomstol ledde till debatt beror således på att den väckte flera principfrågor samtidigt som den satte EU:s stora återhämtningsinsatser på spel. Den absolut största utmaningen för EU är dock hur unionen ska komma till rätta med de medlemsländer som bryter mot EU:s rättsstatsprincip och [inskränker demokratin](#). Mot den bakgrunden oroar sig många för att den tyska domstolen har gett [dessa länder ytterligare stöd](#) i sin uppfattning att EU agerar utanför de tilldelade befogenheterna. Detta vore ytterst allvarligt men kan motverkas av beslutsfattare: de måste skilja mellan frågor som rör medlemsländer som bryter mot EU:s rättsstatsprincip och frågor som handlar om hur EU använder sina befogenheter.

Ståndpunkten att en nationell författningsdomstol inte får utmana EU:s beslut inom ett område där EU-rätten är otydlig bidrar inte till att öka EU:s legitimitet. Att en författningsdomstol respekterar rättsstatens principer är givetvis en förutsättning, men EU-rättens företräde kan inte utesluta denna rätt att kontrollera EU. Utgångspunkten måste i stället vara förtroende: ömsesidigt förtroende mellan såväl EU:s som medlemsstaternas högsta rättsinstanser är själva grunden för EU-rättens legitimitet. I det perspektivet kan den tyska författningsdomstolens markering än en gång visa sig hälsosam för EU-rättens utveckling.

¹ Frågan om vilken institution (EU-domstolen eller de nationella författningsdomstolarna) som kan göra anspråk på den konstitutionella granskningen av räckvidden av EU:s befogenheter brukar benämnas som frågan om [kompetenz-kompetenz](#).