

EG-domstolen och den institutionella balansen

Ingrid Brännström

Abstract

How can the ECJ influence the institutional balance? The aim of this thesis is to show how the court can influence the institutional balance, and to identify and discuss credible problems that are related to this phenomenon, and also to see if it is feasible to explain the actions of the court using my chosen theories.

The notion of institutional balance means that an institution shall not encroach upon a power that is vested by the treaty in another institution, and the task to ensure compliance is vested in the ECJ. At the same time, the Court enjoys the possibility to interpret the treaties, and it thus has the possibility to at the same time guard and change the balance if it finds it to, in one way or another, be incorrectly distributed. By looking at five judgements from the period 1980 to 1997, I have found some of the changes the ECJ has decided upon in the relationship between the Council, the Parliament and the Commission. By combining parts of neofunctionalism with the theory of integration through law, I have been able to describe how the ECJ have been allowed to act as activist as in the chosen judgements. I have also identified some problems that may arise from the situation.

Keywords: institutional balance, European Court of Justice, neofunctionalism, integration through law, spill over

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Teoretiskt ramverk	2
1.1.1	Neofunktionalism	2
1.1.2	Integration Through Law	3
1.2	Den institutionella balansen	3
1.3	Domstolens uppbyggnad och jurisdiktion.....	4
2	Domstolen och tolkningsrätten	6
2.1	Tolkningsprinciper	6
2.2	Institutionella balansen.....	7
2.3	Institutionernas olika roller	8
3	Rättsfall	9
3.1	Parlamentets rättigheter.....	9
3.1.1	”Isoglukos”, 1980: parlamentets rätt till intervention	10
3.1.2	”Transport”, 1985: EP:s rätt till passivitetstalan	11
3.1.3	”Tjernoby1”, 1990: Rätt till talan om ogiltigförklaring	13
3.2	Förhållandet mellan institutionerna.....	15
3.2.1	Parlamentet mot rådet, 1995: lojalitetskrav.....	15
3.2.2	Ogiltigförklaring av förordning som berör tredje land, 1997.....	17
3.3	Sammanfattning av rättsfallen.....	19
4	Slutsats	23
5	Referenser	24

1 Inledning

Hur kan EG-domstolen påverka den institutionella balansen?

Det är en ständig debatt om legitimitet och öppenhet i EU, både inom institutionen i sig och i varje enskilt medlemsland. Vidare finns det en utbredd skepsis bland många av medborgarna mot EU just med anledning av de frågetecken som finns kring öppenhet och legitimitet. Många uppfattar även att beslut fattas utan insyn för folket eller i samklang med dess vilja samt att de nationella politikerna saknar inflytande över lagstiftning och beslutsprocess.

Under åren med stagnerande integration under 1960- och 70-talen kom EG-domstolen att spela en stor roll för utvecklingen inom unionen. Utvecklingen påverkas fortfarande av domstolen, även om den kanske ses som mindre aktivistriktad idag. Den institutionella balansen kan förbättra legitimiteten hos EU genom att förtydliga beslutsprocessen och maktuppdeleningen mellan de olika institutionerna, och på så sätt bana väg för större öppenhet samt en lättare förståelse för hur EU fungerar. Denna eventuella legitimitetsförbättring kan försvåras om det visar sig att domstolen har alltför stor möjlighet att förändra den institutionella balansen.

Institutionell balans inom EU innebär att ingen institution ska inkräkta på en annans av fördragen tilldelade maktområde, och till dessa bör även institutionernas ställning inför domstolen räknas. Uppgiften att övervaka institutionernas agerande och se till att de följer de regler som är uppsatta har tilldelats EG-domstolen. De aktuella riktlinjerna är fastställda av de olika fördragen, och i domstolens jurisdiktion finns rätten att tolka dessa fördrag både gentemot de nationella lagstiftningarna och mot andra institutioner i EU. Resultatet blir att domstolen har en möjlighet att skapa regler på områden som inte egentligen täcks av fördragen, och genom detta påverka bland annat vad de andra institutionerna har rätt att göra.

Jag ska titta på hur EG-domstolen inte bara övervakar utan även kan förändra den institutionella balansen. Genom åren har domstolen kommit med ett stort antal domar som behandlar relationen mellan parlamentet, rådet och kommissionen, och vad som ska ingå i deras uppgifter. Med hjälp av några av dessa domar samt litteratur och artiklar på området hoppas jag finna belägg för att domstolen förändrar, eller åtminstone kan förändra, den institutionella balansen. Kanske kommer materialet att visa på till synes mycket små förändringar, men även en liten förändring kan få stora konsekvenser eller innebära nya intressanta problemområden.

Förutom min huvudfråga ("hur påverkar EG-domstolen den institutionella balansen?") har jag sökt svara på följande frågor:

- Vad innebär en sådan påverkan från domstolens sida för integrationen i EU?
- Hur kan det komma sig att domstolen överhuvudtaget kan påverka på det här sättet?

Jag kommer först att presentera det teoretiska ramverket, därefter redogöra för och diskutera olika begrepp som är relevanta för att förstå situationen i vilken domstolen agerar, och slutligen redogöra för fem faktiska domar.

Notera att jag när jag refererar till en artikel i ett fördrag, såvida inget annat nämns, använder dagens numrering av artiklarna för att underlätta kontroll av källorna.

1.1 Teoretiskt ramverk

Då uppsatsen kommer att vara fokuserad på den institutionella delen av EU, och inte integrationen mellan medlemsstaterna, blir statscentrerade teoriskolor inte egentligen aktuella. Jag känner att jag istället vill kombinera några teorier i mitt arbete att förstå hur domstolen påverkar den institutionella balansen; teorier utesluter inte nödvändigtvis varandra. Genom att använda flera kan jag förhoppningsvis problematisera relevanta fenomen på ett bättre sätt än om jag bara använt en teori.

Jag vill genom att använda teorierna möjliggöra en högre abstraktionsgrad samt se vilken typ av tankekolor som belyser de uppkomna problemområdena.

1.1.1 Neofunktionalism

Det jag vill ta med mig från neofunktionalismen, en teori som utgår från ekonomisk vinning för att förklara integration, är framförallt idén om spillovereffekter från en sfär till en annan. Ben Rosamond tar upp en definition av ”spillover” som är mycket användbar i det här fallet, den är som följer:

[...]Lindberg defined spillover as ‘a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth’.¹

¹ Rosamond, Ben, 2000. *European Integration Theory* s. 60

EG-domstolen har, som den svenska benämningen vittnar om, sin främsta mellanstatliga jurisdiktion inom den gemensamma marknaden. Från den ursprungliga uppgiften att övervaka medlemsstaternas fördragsefterlevnad, har domstolen tolkat sig till rätten att tolka², och därmed även i viss mån förändra, innehållet i fördragen, och har på så sätt även blivit en sorts konstitutionell domstol. Jag anser att detta kan ses som en utveckling som starkt präglas av just den typ av spillover som Lindbergs definition syftar till. Det är även viktigt att ha i åtanke hur domstolen har hamnat i den situation den nu är i, när man studerar vilken påverkan den har på den institutionella balansen.

Den andra viktiga delen av neofunktionalismen jag har valt att ta med mig till min analys är tanken om den organiska institutionen: idén att en institution kan utvecklas i sig själv och blir mer än bara summan av delarna. Domstolens framträdande roll och möjligheter tyder på att det finns en sådan effekt inom EU, och är även det något som bör beaktas när en analys av den här typen ska göras.

1.1.2 Integration Through Law

Enligt den ursprungliga Integration Through Law-teorin (ITL) är det domstolens roll att fostra integration. Det är den juridiska delen av EU som ska överbrygga hinder mellan medlemsstaterna och möjliggöra en friare marknad. Det är sedan denna internationella reglering som möjliggör integration av den ekonomiska sfären, och i förlängningen även av andra områden.

ITL är förenlig med neofunktionalism om man ser det som att det är incitamenten från den juridiska delen av EU som skapar en spillovereffekt och får aktörerna, både institutionella och nationella, att utveckla integrationen.³ Lagen är således ett verktyg för integration⁴, den funktion i systemet som startar utvecklingen och ger upphov till, samt är en del av, spillovereffekten.

1.2 Den institutionella balansen

Det som betecknas som den institutionella balansen är uppdelning av frågor och uppgifter mellan de tre centrala institutionerna i EU: rådet, kommissionen och parlamentet. Tanken är att EG-domstolen ska kontrollera de övriga institutionerna

² Mål 6/64 Flaminio Costa mot E.N.E.L [1964]

³ Haltern, Ulrich "Integration through law" i Wiener, Antje – Diez, Thomas, 2004. *European Integration Theory* s 182

⁴ Haltern i Wiener – Diez s 191

så att de inte överträder gränserna för sina områden och framförallt inte inkräktar på någon annan institutions uppgifter.⁵

Den institutionella balansen fastslås dels i C-70/88 dels i EG-fördragets sjunde paragraf första stycket. Överträdelser kan enligt domen och fördraget leda till att felande institution döms och straffas för brottet.⁶ Till den institutionella balansen räknar jag även institutionernas rättigheter och skyldigheter inför domstolen: interventionsrätt och talerätt. Tre av de domar jag valt handlar om hur domstolen under 1980-talet utökade parlamentets rättigheter, då dessa är ett utmärkt exempel på hur domstolen har varit aktiv i att mot rådet och kommissionens intressen införa samma möjligheter för parlamentet som för dem själva. Även de två sista domarna handlar om parlamentets ställning, då det är denna typ av konflikt som bäst illustrerar domstolens möjligheter i den här frågan.

1.3 Domstolens uppbyggnad och jurisdiktion

EG-domstolen, eller the European Court of Justice (ECJ), etablerades ursprungligen som kontrollorgan för Europeiska Kol- och Stålunionen, och den är den högsta domstolen för Europeiska Unionen.⁷ Under årens lopp kom dess jurisdiktion att öka och i takt med denna ökade även arbetsbördan. Till domstolen, vars jurisdiktion fastställs i artiklarna 223-246 i EG-fördraget, sänder varje medlemsland en domare och minst en generaladvokat (Advocat General, AG). Generaladvokaternas uppgift är sedan ”to make, in open court, reasoned submissions on cases”.⁸ Domstolen kan förklara både EU-lagar och nationella lagar som ogiltiga (illegal).⁹

När antalet mål ökade markant instiftades förstainstansrätten (Court of First Instance, CFI) för att avlasta domstolen. När så båda dömande instanserna ansågs överbelastade kom man att skapa ytterligare en möjlighet att höra mål: de särskilda rättsinstanserna (judicial panels) som skapades i och med Nicefördraget (Treaty of Nice, TN) och i och med artikel 220 knyts till förstainstansrätten. Det är även detta fördrag som behandlar hur CFI och ECJ ska vara sammansatta.¹⁰

Jurisdiktionen som fastställs i EG-fördraget är, kortfattat, att kontrollera giltigheten i akter som antas av parlamentet, rådet och kommissionen, samt akter från ECB såvida de inte endast är rekommendationer eller utlåtanden. För att

⁵ Prechal, Sacha “Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents” i Heukels, Ton et al. 1998. *The European Union after Amsterdam: A legal Analysis* s 275

⁶ Jfr Senden, Linda A.J. 2005. “Soft law and its implications for institutional balance in the EC” *Utrecht Law Review*, Vol. 1, issue 2 (December) 2005. s 85

⁷ Alter, Karen J. 1998. “Who Are the “Masters of the Treaty”? European Governments and the European Court of Justice” *International Organization*, Vol. 52, No. 1, (Winter, 1998), s. 124

⁸ Jfr. Craig, Paul – de Búrca, Gráinne, 2008 [dvs. 2007]. *EU-law: texts, cases, materials*, s 67, respektive Statute of the Court of Justice (Nov. 2005), Art. 20.

⁹ Alter, 1998 s 121

¹⁰ Craig – de Búrca, 2008 [dvs. 2007], s. 66-69

kunna fylla detta syfte har domstolen rätt att döma i mål om medlemsstaters, parlamentets, rådets eller kommissionens avsaknad av kompetens på ett visst område, eller kränkning av formkrav, fördraget eller någon annan lag som relaterar till dess användningsområde, eller missbruk av makt.¹¹

Här ingår inte att egentligen påverka hur de övriga institutionerna ska agera, men då det är domstolen som har till uppgift att tolka fördragen, har den erkänt detta som en av sina uppgifter. Den institutionella balansen fastställs däremot som tidigare nämnts i EG-fördraget artikel 7(1) ”*Each institution shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty.*”, och detta innebär följaktligen att domstolen har möjlighet att genom sin praxis påverka institutionernas uppgifter i den mån det finns tolkningsutrymme som möjliggör förändring. Fördraget behandlar samtliga institutioners maktområden, och fastställer ofta hur tredje part förhåller sig till samma rättigheter, till exempel gällande talerätt i domstolen och rätt att intervensera i ett mål till stöd för den ena parten.

Domstolens roll i ett demokratiskt system är att agera motvikt mot den exekutiva makten och övervaka de maktavande organen för att på så sätt garantera att den exekutiva auktoriteten inte missbrukas.¹²

¹¹ EG-fördraget, artikel 230

¹² Alter, 1998, s 124

2 Domstolen och tolkningsrätten

Vem har kontrollen över hur de europeiska fördragen tolkas? De krav som ställs upp av artikel 223 i EG-fördraget säger att ”persons whose independence is beyond doubt and who possess the qualifications required for appointment to the highest judicial offices in their respective countries or who are juriscounsults of recognized competence”. Dessa utvalda personer, i egenskap av domare och AG:s är sedan de som har kontrollen över hur fördragen tolkas och i förlängningen hur relationen mellan de olika aktörerna ser ut.

Hur kommer det sig så att domstolen har kunnat gå så långt i sitt agerande? Det gäller inte bara inverkan på den institutionella balansen, utan över huvud taget de områden som täcks av domstolens jurisdiktion. Det finns flera förklaringar, men en som kan spela stor roll i min analys är den att de förändringar domstolen har fått igenom via sina domar har delvis passerat utan att uppmärksammas ordentligt av medlemsstaterna, vilka därför inte ska ha förstått vad som har varit på väg att hända förrän det har varit för sent för att kunna agera i frågan.¹³ Bland de större områden där utvecklingen baserad på domstolens tolkningar av fördragen inte har stoppats av övriga institutioner återfinns införandet av direkt effekt i och med domen i mål 26/62 den 5 februari 1962.¹⁴ I EG-fördraget saknas det även en klausul om *absolut supremacy*, något domstolen valde att fastslå i domen Flaminio Costa mot E.N.E.L. från 1964.¹⁵

Oaktat att dessa två domar inte i sig behandlar den institutionella balansen och därmed inte påverkar min analys, belyser de vilka möjligheter domstolen ändå har i att förändra och påverka den institutionella strukturen i EU.

2.1 Tolkningsprinciper

Det är viktigt att förstå domstolens tolkningspraxis när man läser rättsfall på det här området. Eftersom det är domstolen som har rätt att tolka fördragen så är tolkningsmetoden relevant för att kunna förstå hur dess rättspraxis fungerar. Craig och de Búrca talar om hur domstolens tolkning ofta beskrivs som teleologisk, men inte i betydelsen att man söker döma efter hur lagstiftarnas intentioner med lagen såg ut. Anledningen till att den traditionella teleologiska tolkningen inte är

¹³ Haltern, i Wiener – Diez, 1998. s 181, se även Alter, 1998. s. 130-136

¹⁴ Mål 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen* [1962]. Se även Craig – de Búrca, 2008, s 270-274

¹⁵ Mål 6/64 Flaminio Costa mot E.N.E.L [1964], se även Craig – de Búrca, 2008, s 346-348

applicerbar är att lagstiftningens förarbeten inte publicerats samt att domstolen mycket sällan erkänner text som inte är en del av lagstiftningen som grund för tolkningen.¹⁶

I stället bör man se domstolens tolkning som att den ger fördragen substans, och ett av domstolens utstakat syfte. Detta innebär i sin tur att domstolen kan fatta beslut och göra tolkningar som går emot medlemsstaternas, som i förlängningen är lagstiftarnas, intressen. Detta får betydelse för min analys då det bland annat innebär att domstolen skulle kunna genomföra förändringar i den institutionella balansen som går emot medlemsstaternas intressen, men som de inte omedelbart kan påverka.

För att motverka en dom som talar om vilket maktområde som tillhör vilken institution eller vilka juridiska möjligheter en institution har för att försvara sin ställning gentemot övriga aktörer, behövs i värsta fall ett nytt fördrag eller ett tillägg till existerande lagtext som upphäver de tidigare bestämmelserna. Naturligtvis kan institutioner, t.ex. rådet då bestående av representanter för medlemsstaternas regeringar, utmana beslutet i domstolen, men det är sällan en sådan stämning går igenom.¹⁷

Genom åren har det varit så att medlemsstaterna snarare har konsoliderat de förändringar domstolen infört i senare fördrag¹⁸, något jag kommer att diskutera i samband med rättsfallen.

2.2 Institutionella balansen

Är den institutionella balansen en egen princip som ska följas eller endast en "guiding principle for interpretation"? Och vad får de olika versionerna för följder för hur domstolen dömer?¹⁹

Om det är en egen princip så kan man bli dömd för brott mot den; om det är en tolkningsrekommendation så blir det inte samma effekt. Den bör fortfarande tas i beaktning i domstolen, men man kan undvika att döma för brott mot den. Detta innebär bland annat att domstolen har en större möjlighet att ge en situationsbaserad dom. Sacha Prechal utreder skillnaden mellan balansen som princip och tolkningsrekommendation i "Institutional balance: a fragile principle with uncertain contents" och konstaterar att det finns tre huvudsakliga riktlinjer i domstolens rättspraxis på området. För det första är att institutionerna ska åtnjuta samma rättigheter om fördraget inte uttryckligen säger något annat. För det andra måste varje institutions autonomi säkerställas så långt som möjligt, och andra

¹⁶ Craig – de Búrca, 2008, s 73

¹⁷ Alter, 1998, s 135-137

¹⁸ Fenneley, Nial "Preserving the legal coherence within the new treaty" i den Boer, Monica m.fl. *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, 1998. s. 83-84

¹⁹ Senden s 85

institutioner måste respektera och lojalt samarbeta inom dessa autonoma avgränsningar. Slutligen är Prechals tredje riktlinje från rättspraxisen att domstolen vid alla tillfällen måste ha möjlighet att undersöka institutionernas arbete. Dessa riktlinjer utgör den huvudsakliga regleringen av den institutionella balansen, men är ingen fastslagen princip: Prechal klargör att en sådan tydlig lagstiftning kräver en tydlig formulering i fördragstexterna.²⁰

Den institutionella balansen innebär inte bara ett skydd för den svagare parten i ett sammanhang, så som man kan tänka sig att parlamentet länge har varit, utan innebär även att båda parter i en situation ska iaktta principen om balans och respekt för övriga institutioners situation.²¹

Med rättigheter följer således ansvar. I ett av de rättsfall jag kommer att diskutera stämde parlamentet rådet för utebliven konsultation, men eftersom rådet inkom med en förfrågan om rådgivning och tiden var knapp, ansåg domstolen att parlamentet inte hade uppfyllt sin skyldighet att inkomma med yttrande i tid. Bland annat ska parlamentet ha avbrutit sitt sammanträde före jul 1992, trots att rådet vid tillfrågandet uttalade en önskan om att anta förordningen före den 1 januari 1993; därmed har hänsyn inte tagits till den brådskande situation som förelåg. Jag kommer att diskutera denna, och andra domar, djupare under rubriken ”Rättsfall”.

2.3 Institutionernas olika roller

Den legala basen och proceduren för kommissionens arbete utgör grunden för hur beslutsfattningen sker. Bland annat bestäms parlamentets roll i beslutsprocessen, samt huruvida rådet ska fatta beslut genom enhällighet eller kvalificerad majoritet. Det är i denna indelning som det kan bli komplicerat angående vem som har vilket ansvar. Många domar i domstolen handlar om passivitetstalan, vilket innebär att en institution stämmer en annan för att denne inte ska ha uppfyllt sina skyldigheter.²²

Vilken institution som har vilken roll fastställs i EG-fördragets artiklar 4, 5 och 7. Det är även i dessa många författare väljer att grunda den institutionella balansen, då det i sjunde paragrafen uttryckligen står ”*each institution shall act within the powers conferred upon it by this treaty*”.

²⁰ Prechal, Sacha, ”Institutional balance: a fragile principle with uncertain contents” i Heukel, Ton mfl. 1998. s. 279-280

²¹ Mål C-65/93, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd [1995]

²² Senden s 85

3 Rättsfall

Jag ska nu gå igenom fem (5) domar som är av intresse för min analys. Jag har gått igenom ett flertal domar från 1980 och framåt, och min intention är inte att undersöka hur den institutionella balansen ser ut vid årsskiftet 2007/2008, utan att se hur domstolen kan påverka denna. Således är det inte intressant huruvida domstolen med hjälp av senare domar har ändrat praxis igen, utan mitt urval av domar ska ses mot bakgrund av frågeställningen.

De domar som används är medvetet valda för sitt aktivistiska och politiska innehåll, vilket innebär att de inte nödvändigtvis ska ses som representativa för hur domstolen dömer i stort, men detta är inget problem då det är just det specifika, och gärna uppseendeväckande, jag har sökt. Vidare innebär det att samtliga fem domar jag använt för min analys behandlar parlamentets förhållande till de övriga institutionerna, då detta som jag tidigare nämnt ger en tydligare bild av domstolens möjligheter.

Jag kommer att referera varje rättsfall och diskutera de aspekter som berör den institutionella balansen, men även domens utfall i övrigt för att på så sätt ge en bättre bild av hur domstolen agerar i de här frågorna.

3.1 Parlamentets rättigheter

En av de mer intressanta frågor som har behandlats av domstolen och i förlängningen även har påverkat den institutionella balansen, är frågan om Europaparlamentets rätt att själv stämma andra institutioner. Nedan följer tre domar som har varit avgörande i utvecklingen av parlamentets möjligheter.

Baserat på Romfördraget hade parlamentet initialt en väldigt begränsad roll i stämningförfaranden inför EG-domstolen. Som fördraget användes kunde parlamentet som mest stå som svarande, men saknade själv rätten att stämma andra institutioner för felaktigt agerande. Detta innebar att kommissionen och rådet hade en möjlighet som parlamentet saknade: chansen att via domstolen annullera, enligt dem, felaktiga beslut och felaktig lagstiftning. Det faktum att parlamentet endast tilläts vara svarande utgjorde dessutom ett hinder i de fall där det önskade intervensera å andra aktörers, sökande som svarande, vägnar. Intervention innebär att en tredje part ställer sig på den ena partens sida i ett mål, och därmed tillhandahåller stöd och ytterligare information och tolkning för den samme.

3.1.1 ”Isoglukos”, 1980: parlamentets rätt till intervention

Den första domen i parlamentets kamp för utökade möjligheter inför domstolen behandlar just dess rätt till intervention, och kom att bli banbrytande i fråga om domstolens möjlighet att påverka just den institutionella balansen, samt dess användande av denna som tolkningsrekommendation.²³ Denna dom från 1980, kort kallad *Isoglukos*, behandlar således parlamentets, egentligen samtliga institutioners, rätt till intervention baserat på artikel 40 i domstolens stadga (detta var artikel 37 vid domens avkunnande).

Domstolen förkunnar att artikel 40 tillskriver ”[...] *samma rätt till intervention för alla gemenskapens institutioner.*”²⁴ Vidare gäller enligt domen att ett fråntagande av denna rätt från en institution skulle kränka dess ställning som just sådan enligt EG-fördragets artikel 7.1. Det riktigt intressanta kommer i samma paragraf i domen, och innebär att domstolen konstaterar att en institutions interventionsrätt inte ska vara beroende av ett berättigat intresse, något som skiljer sig från övriga aktörers rättigheter enligt domstolens stadga.²⁵

Vad innebär då detta för den institutionella balansen, och varför är en sådan dom, som om man tittar på lagtexten verkar vara ett fastslående av det uppenbara, på något sätt kontroversiell?

När domen kom hade parlamentet inte tidigare åtnjutit den här typen av möjlighet, och för första gången stödjer man en sökande vid domstolen. Sökande part var det franska företaget SA Roquette Frères och talan avsåg en eventuell ogiltigförklaring av rådets förordning (EEG) nr 1293/79 av den 25 juni 1979 som behandlar gemensamma bestämmelser för isoglukos (sötningsmedel). Parlamentet inkom med en förfrågan om intervention med stöd till SA Roquette Frères, något rådet kraftigt motsatte sig. Grunden till ogiltigförklarandet skulle vara att rådet brutit i sin skyldighet att rådfråga parlamentet i beslutsprocessen.

Domstolen tillät parlamentets intervention till stöd för sökanden, trots att rådet yrkade på avvisning av denna ansökan, något som även stöddes av kommissionen som intervenerade som stöd på rådets sida.²⁶ Rådets argument mot att parlamentet skulle få intervensera baseras i att en rätt till intervention ska kunna likställas med en talerätt i domstolen, något som enligt Romfördragets ”*allmänna uppbyggnad inte tillkommer parlamentet.*”²⁷ Notera att vid den här tiden nämns inte parlamentet i artikel 230, som då var artikel 173. Följaktligen ger domstolen, i och med att parlamentets intervention tillåts, parlamentet en högre ställning i förhållande till fördraget, än vad det tidigare ska ha åtnjutit.

Rådets nästa argument mot parlamentets inblandning var att om det nu överhuvudtaget hade rätt att intervensera, så skulle detta endast få ske i de fall där de hade ett berättigat intresse av fallet. Enligt artikel 40 i domstolens stadga står gällande att andra personer än medlemsstaterna eller institutionerna har rätt att

²³ Mål 138/79, *Roquette Frères mot Rådet*, [1980]

²⁴ Mål 138/79 *SA Roquette Frères mot Europeiska gemenskapernas råd* [1980] paras 18-19

²⁵ *Ibid*, samt artikel 40 i Domstolens stadga (2007)

²⁶ Mål 138/79 *SA Roquette Frères mot Europeiska gemenskapernas råd* [1980] Para 4

²⁷ *Ibid* para 17

intervenera om ”de har ett berättigat intresse av tvistens utgång”²⁸, följaktligen anser domstolen att detta innebär att medlemsstaterna och institutionerna har interventionsrätt utan att berättigat intresse föreligger. Domstolen har på detta sätt höjt parlamentet, som vid den här tiden är ett relativt nytt påfund som direktvald institution och saknar många av de rättigheter och möjligheter som det har idag, från den undanskymda plats det befann sig på och jämställt det som institution med både rådet och kommissionen.

Just synen på interventionsrätten som talerätt, innebär att domstolen – trots att de inte uttalat erkänner den sortens association – banar väg för kommande domar som ger parlamentet än större inflytande i rättssalen.

Domen är även viktig då den ogiltigförklarar förordningen för att rådet ska ha åsidosatt väsentliga formföreskrifter när man inte inväntade en ytterligare konsultation från parlamentet. Än så länge är parlamentet beroende av andra parter för att kunna hävda sin rätt till konsultation, men detta ska komma att förändras. Om man tittar på det rent krasst så påverkar inte isoglukosdomen vilka områden som omfattas av vilken institution, däremot så öppnar den upp för en jämnare fördelning av möjligheter att påverka situationen när en överträdelse sker.

Domstolen ogiltigförklarade förordningen grundat på att rådet inte hade hört parlamentet en sista gång innan beslut fattades; det hade heller inte begärt brådskande förfarande eller kallat parlamentet till en extra session för att kunna genomföra konsultationen innan dess att rådets tidsfrist för att besluta om förordningen gick ut.²⁹

3.1.2 ”Transport”, 1985: EP:s rätt till passivitetstalan

Notera att så som EG-fördraget ser ut idag, efter att ha förändrats och konsoliderats efter Enhetsakten, Maastricht-, Amsterdam- och Nice-fördragen, så står parlamentet först i uppräknningen i artikeln 230 som reglerar vilka aktörer som har talerätt inför domstolen. I den ursprungliga texten, som trots allt är från 1957 vid vilken tidpunkt det inte var frågan om något direktvalt parlament som skulle ha samma status som övriga institutioner, nämns bara att medlemsstater, rådet och kommissionen får föra talan inför domstolen. Det är detta rådet refererade till när de 1980 ansåg att fördragets allmänna uppbyggnad inte gav parlamentet någon talerätt, vilket inte är underligt med tanke på situationen i vilken fördraget skrevs. Möjligen skulle parlamentets talerätt falla under den som tilldelas övriga fysiska och legala personer, men detta är en lägre, och i viss mån sämre form av talerätt.

Domen jag nu kommer att behandla är mål 13/83 *Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd* från 1985 och kallas kort ”Transport”.

Parlamentet väckte talan för att få fastställt huruvida rådet har gjort sig skyldigt till passivitet när det har underlåtit att införa en gemensam och bindande

²⁸ Ibid para 21

²⁹ Ibid paras 36-37

ram för transportpolitiken i gemenskapen. En sådan transportpolitik ska underlätta och enligt en tidigare skrivning från parlamentet vara en väsentlig del av den gemensamma marknaden.³⁰

Parlamentet framhåller även hur man ett flertal gånger sedan 1968 antagit resolutioner som behandlar den gemensamma transportpolitikens läge, och att rådet vid samtliga tillfällen har anmodats att ”fastställa ett arbetsprogram med en bestämd tidsplan för de beslut som skulle fattas”³¹. Rådet svarar med att beskriva hur situationen för en gemensam transportpolitik ser ut 1982, och när parlamentet har gått igenom handlingarna väljer man att slutligen fullfölja passivitetstalan. Rådet motsätter sig att parlamentets talan ska tas upp till sakprövning, dels för att det inte enligt fördraget har talerätt, och dels för att det anser att det administrativa förfarandet inte har iakttagits.

Enligt rådet är denna passivitetstalan, eller försök till sådan då domstolen bör ogilla den, en del av parlamentets politiska strävan att utöka sitt inflytande i beslutsprocessen; det rör sig om ett försök att förändra den institutionella balansen.³² Trots att artikel 232 tillerkänner gemenskapens ”övriga institutioner”, dvs. andra än rådet och kommissionen, rätt att väcka just passivitetstalan så anser rådet att parlamentets befogenheter att kontrollera rådet och kommissionen inte sträcker sig utöver de som det tillskrivs i artiklarna 189, 200 samt 201, vilka inte innefattar just passivitetstalan.³³

Vidare ska parlamentet enligt rådet fortfarande inte ha någon talerätt, precis som vid isoglukosdomen fem år tidigare. Artikel 230 tillåter idag att parlamentet för talan, men i originaltexten från 1957 innefattas det inte av artikeln (då artikel 173).

Artikel 232 å andra sidan tillerkänner redan vid transportdomen ”gemenskapens övriga institutioner” en rätt att väcka passivitetstalan, vilket gör att domstolen tillåter parlamentets ansökan. Precis som i isoglukosdomen konstaterar domstolen att det skulle innebära en inskränkning av parlamentets status som institution så som det beskrivs i artikel 7.1 i fördraget.

Domstolen godkänner inte heller rådets andra invändning om rättegångshinder, nämligen det om villkoren om det administrativa förfarandet. Efter att ha kontrollerat båda sidors material i frågan har domstolen fastslagit att i motsats till vad rådet hävdar har parlamentet uttryckligen anmodat det att fatta beslut om en gemensam transportpolitik.

Efter att ha fastslagit att parlamentet har rätt att väcka passivitetstalan går domstolen vidare och diskuterar giltigheten i talan i övrigt. Parlamentet har lagt fram två punkter om underlåtelse att handla: dels att rådet inte har infört en gemensam transportpolitik innan utgången av året 1969, och dels att det inte ska ha fattat beslut om en rad förslag kommissionen har lagt fram på området.

³⁰ Mål 13/83 *Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd* [1985] paras 1-3

³¹ *Ibid* para 4

³² *Ibid* para 13

³³ *Ibid* para 14

Domstolen fastslår att den endast kan fastställa huruvida rådets handlande är fördragsstridigt.³⁴

På den första punkten konstaterar domstolen att den gemensamma transportpolitik som enligt fördraget skulle ha varit genomförd innan tidsfristens utgång, inte är tillräckligt innehållsmässigt bestämd i fördraget för att kunna underkastas domstolens kontroll. Situationen är därför sådan att det är upp till rådet att bestämma vilka åtgärder som är nödvändiga och lämpliga, med resultatet att domstolen inte kan döma för passivitet i det fall där en sådan politik inte är införd. Arbetet med den här gemensamma politiken ska oavbrutet fortsätta, och merparten av det borde ha varit avslutat före 1969.³⁵

Den sista punkten berör fri rörlighet för tjänster inom transportområdet. I detta anser parlamentet och kommissionen att fördragstexten är tillräckligt bestämd för att domstolen ska kunna fälla rådet för passivitet då det vid den här tiden fortfarande saknas gemensamma regler för internationella transporter.³⁶

Domstolen väljer att gå på parlamentets och kommissionens linje, och domslutet blir således att rådet fälls för passivitet i fråga om friheten att tillhandahålla tjänster på området för internationella transporter. I övrigt ogillas parlamentets talan, men det är ändå en stor vinst för dess ställning i förhållande till fördraget och övriga institutioner; jämfört med isoglukosdomen där domstolen endast tillät dem att intervensera, och det faktum att rådet fortfarande ansåg att parlamentet helt saknade talerätt är det ett stort framsteg att dess passivitetstalan tillåts.

3.1.3 ”Tjernoby1”, 1990: Rätt till talan om ogiltigförklaring

Målet som kort kallas ”Tjernoby1” består av två delar. Den första berör enbart rådets yrkanden om rättegångshinder, och den andra berör sakfrågan om gränsvärden för radioaktiv smitta i mat. Grunden till uppdelningen är att rådet begärde att domstolen först skulle pröva om det förelåg rättegångshinder utan att samtidigt pröva sakfrågan, något som domstolen godkände.

Baserat på en tidigare dom, i mål 302/87 ”Kommittologi”, där parlamentets rätt att väcka ogiltighetstalan ogillats av domstolen yrkar rådet på att parlamentet inte heller här kan väcka sådan talan, och att detta entydigt avgjorts i det tidigare målet.³⁷ Parlamentet yrkar på att domstolen inte ska tillåta invändningen om rättegångshinder, då det i det aktuella målet har tillkommit en ny omständighet som inte förelåg vid det tidigare tillfället. Omständigheten berör det faktum att domstolen i ”kommittologi” förklarade att det var kommissionens uppgift att vaka över parlamentets befogenheter och väcka talan om ogiltigförklaring i de fall där

³⁴ Ibid para 33

³⁵ Ibid para 53

³⁶ Ibid paras 54-57

³⁷ Mål C-70/88 *Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd* [1990] para 5

parlamentets status har kränkts i beslutsprocessen. I det aktuella målet, ”Tjernoby1”, har kommissionen enligt parlamentet inte tagit sitt ansvar då den valt att grunda sitt förslag på en annan rättslig grund än vad parlamentet själv ansåg var riktig. Följaktligen är det upp till parlamentet att själv försvara sina befogenheter inför domstolen. Parlamentet yrkar vidare att domstolen verkligen ska använda sina möjligheter att tolka fördraget genom att tillerkänna det rätt till ogiltighetstalan och på så sätt fylla det rättsliga tomrum som har uppstått.³⁸ Det är här situationen börjar bli riktigt intressant med avseende på den institutionella balansen. Parlamentet har nu gått in och explicit krävt att få utökade befogenheter via domstolens praxis, något som kan anses mycket kontroversiellt.

Domstolens jurisdiktion innebär trots allt att den ska övervaka och döma inom ramen för den institutionella balansen (eller ”jämvikten” som den benämns i domar från den här tiden). Jämvikt eller balans kan vara svårt att uppnå när en av de aktuella parterna inte har rätt att försvara sitt område, och är beroende av en tredje part, eller i värsta fall den felande parten, för att få upprättelse. Som tidigare nämnts är det domstolens roll att kontrollera så att institutionerna inte missbrukar sin makt, vilket man kan säga att rådet gör i de fall där det inte tar hänsyn till parlamentet, och detta sedan inte kan hävda sig för att få upprättelse.

Det är också värt att notera, att även om kommissionen intervenerar på rådets sida i sakfrågan, och yrkar på att parlamentets talan ska ogillas i sak, väljer den samtidigt att inte godta rådets invändning om rättegångshinder.³⁹

Grunden i fördraget, eller i det här fallet fördragen då sakfrågan behandlar EURATOM-fördraget, är svag för parlamentets del. Just parlamentet nämns inte i vare sig artikel 230 eller artikel 146 i EURATOM, och det är inte heller en juridisk person och därmed inte kan väcka talan enligt dessa artiklars andra stycke, vilket innebär att det officiellt saknar rätt att väcka ogiltighetstalan.⁴⁰

Efter att domstolen redogjort för vilka rättsliga möjligheter som står till parlamentets förfogande, till exempel att kommissionen väcker talan å parlamentets vägnar, att själv väcka en passivitetstalan i de fall där underlåtenhet att agera kan påvisas eller att en medlemsstat eller annan person söker ogiltighetsförklaring, konstateras att dessa möjligheter inte tillräckligt skyddar den institutionella balansen då de inte ger parlamentet full möjlighet att få brott mot sina befogenheter prövade.⁴¹

Grunden till det aktuella målet är att parlamentet anser att dess befogenheter har kränkts genom att rådet har valt en felaktig rättslig grund för sitt beslut; artikel 31 i EURATOM-fördraget, som bara innehåller ett krav på att höra parlamentet i beslutsprocessen, istället för artikel 95 Romfördraget som kräver ett samarbetsförfarande mellan rådet och parlamentet för att få igenom beslutet. Resultatet blir att parlamentets möjlighet att medverka i lagstiftningsprocessen kraftigt har minskats.

³⁸ Ibid paras 6-8

³⁹ Ibid para 9

⁴⁰ Ibid paras 12-14

⁴¹ Ibid para 20

Domslutet såvitt gäller prövningen om rättegångshinder blir att parlamentet har rätt att väcka ogiltighetstalan i de fall där det behövs för att fullt ut beskydda dess befogenheter, samt att målet ska gå vidare till sakprövning.

I ett större perspektiv har det gått tio år sedan isoglukosdomen där frågan om parlamentet överhuvudtaget skulle få intervensera i ett mål var het, och rådet argumenterade redan då mot en eventuell talerätt för parlamentet.

Således kan vi se att det är den juridiska grenen av organisationen som har fört utvecklingen framåt, på det sätt som föreskrivs av ITL-teorin. Det är även en typ av spillovereffekt som har varit framträdande i processen; ju mer som har tillåtits i rättspraxis, desto större möjlighet har det funnits för parlamentet att gå in i nya tvister och beskydda sina befogenheter.

Behovet av att införa praxis i förhållande till parlamentet grundar sig dessutom på att det har fått en ny form, ett direktvalt parlament istället för den tidigare församlingen, utan att Romfördraget har skrivits om för att innefatta även detta nya moment som har till uppgift att införa en djupare demokratisk nivå i gemenskapen. Resultatet är även här spillover-relaterat; ett nytt format kräver nya lagar som kräver ytterligare reglering etc.

3.2 Förhållandet mellan institutionerna

En mycket viktig del av, eller till och med hela, den institutionella balansen handlar om förhållandet mellan parlamentet, rådet och kommissionen. I föregående avsnitt diskuterade jag tre domar som var en del av parlamentets väg till att få samma ställning inför domstolen som rådet och kommissionen, och visade även på hur känslig den här frågan är med tanke på hur rådet inte ens ville tillåta parlamentet att intervensera.

Nedan kommer jag att diskutera ytterligare två domar; den ena relaterar till hur parlamentet använder sin ställning i den institutionella balansen och inför domstolen, och den andra belyser tar upp i vilken utsträckning rådet är skyldigt att återkonsultera parlamentet i de fall där ändringarna i en förordning skiljer sig markant från vad som stod i kommissionens ursprungliga förslag.

3.2.1 Parlamentet mot rådet, 1995: lojalitetskrav

Enligt Storbritanniens regering är kravet att ständigt konsultera parlamentet de facto en möjlighet till veto för detta, och innebär möjlighet att försena beslut som ligger under tidspress o dyl. och man kan senare få dessa ogiltigförklarade baserat på att den beslutande institutionen, rådet, inte har uttömt samtliga möjligheter för att inhämta parlamentets yttrande. Detta innebär att de gånger parlamentet hotar med att försena ett beslut såvida de inte får igenom önskade ändringar har de ofta

mycket troliga och starka hot att ta till.⁴² Detta är en viktig del i mål C-65/93 mellan parlamentet och rådet.

Målet berör korrekt samråd med parlamentet, och grundar sig i att rådet har antagit en förordning som innebär en förlängning av sex (6) förordningar som behandlar generella förmånstullar under år 1991. Den antagna förordningen innehåller vissa justeringar bland annat beroende på Sovjetunionens sönderfall samt att man försöker anpassa gemenskapens lista med FN:s lista över de minst utvecklade länderna.⁴³

Förordningen skulle träda i kraft 1 januari 1993 och förslaget presenterades för parlamentet i oktober 1992, tillsammans med en anmodan om brådskande förfarande. Parlamentets utvecklingsutskott behandlar texten och förklarar att det rör sig om förhållandevis omfattande ändringar och inte bara en förlängning av de tidigare bestämmelserna.

På sista dagen av årets sista session i parlamentet ska förordningen så diskuteras. Det är nu 18 december 1992 och tiden håller på att rinna ut. 14 ledamöter begär uppskov av sammanträdet till nästa session, just som den aktuella förordningen ska debatteras. Begäran godtas, och debatten skjuts upp ytterligare en månad. När rådet så meddelas om situationen får det även meddelandet att det *”inte längre var fysiskt möjligt att hålla ett extra sammanträde i parlamentet”* före årsskiftet.⁴⁴ Rådet tar några dagar senare beslutet att anta förordningen utan yttrande från parlamentet. Förordningen publiceras 31 december 1992 i EG:s officiella tidning, men tidningen gick till pressarna först 28 januari 1993.

Parlamentet kom vid sitt sammanträde 19 januari samma år med 17 förslag till ändringar i förordningen, och anmodade rådet att ändra texten och vid behov höra parlamentet igen. Man ansåg här, när rådet stod fast vid att förordningen är antagen, att ett väsentligt fromkrav hade kringgåts och väcker därför talan om ogiltigförklaring.

Det är här domstolen kommer in, med sin praxis som fastställer vikten av att höra den direktvalda institutionen i beslutsprocessen, dels för att säkra demokratiska värden i organisationen, och dels för att bevara den institutionella balansen.

Rådet framhåller att det har uttömt alla möjligheter att höra parlamentet; man har inte bara lämnat in en förfrågan om yttrande, utan även påtalat den knappa tiden och begärt ett brådskande förfarande. Det är dessa moment som i tidigare domar har ställt till det för rådet, men i det här fallet väljer domstolen att gå på deras linje. Man konstaterar att parlamentet har tillåtit att sammanträdet avbröts och inte kunde återupptas igen inom den nödvändiga tidsramen, utan att ta hänsyn till anmodan om brådskande förfarande. Härvid gäller att parlamentet inte har uppfyllt de krav på att lojalt samarbeta med övriga institutioner som ursprungligen

⁴² McCown, 2003 s. 987

⁴³ Mål C-65/93 *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd* [1995] para 2

⁴⁴ *Ibid* para 7-9

är uppställda för relationer mellan medlemsstater och institutioner, men som sedan mål 204/86 *Grekland mot rådet* även appliceras mellan institutioner.⁴⁵

Domstolen ogillar så parlamentets talan, med grund i att parlamentet har brutit i sin skyldighet till lojalt samarbete, och kommenterar samtidigt att invändningen att tidningen i vilken förordningen publicerades inte utkom förrän efter att parlamentet inkommit med sina förslag till ändringar inte ska inverka på lagenligheten i förordningen.⁴⁶

Som tidigare nämnts har Storbritannien uttalat sig om att kravet på att konsultera parlamentet i brådskande fall kan bli en form av vetorätt. Ett sådant veto skulle innebära en kraftig förändring av den institutionella balansen, och om det kombinerades med en omöjlighet att sätta en tidsgräns för hur lång tid parlamentet kan vänta med att yttra sig, skulle parlamentet få en enorm interventionsrätt. Storbritannien konstaterar dock att i det som då var artikel 149.1-2, fastställs att rådet kan anta en förordning om det har dröjt mer än tre (3) månader för parlamentet att yttra sig.⁴⁷

Resultatet av mål C-65/93 är att parlamentet förlorar en liten del av den möjlighet det med domstolens hjälp har utvecklat, nämligen att med hjälp av och hot om fördröjning och processer ha större inflytande i den lagstiftande processen.

3.2.2 Ogiltigförklaring av förordning som berör tredje land, 1997

En dom som liknar den föregående (C-65/93) men får en annan utgång är C-392/95 *Europaparlamentet mot Europeiska Unionens råd* från 1997. Även här handlar det om unionens förhållande gentemot tredje land, men den här gången rör det sig om viseringskrav. Frågan som tar förordningen om vilka länder vars medborgare kommer att behöva visum för att passera unionens yttre gränser är huruvida den slutgiltiga versionen av förordningen skiljer sig väsentligt från de krav parlamentet ställt i konsultationsförfarandet.

Artikeln som berör viseringskraven är artikel 100c i EG-fördraget och ingår med anledning av denna placering i frågan om den inre marknaden, vilket gör att beslutsprocessen för en förordning kräver konsultation, och även återkonsultation av parlamentet innan en slutgiltig version kan publiceras.

Enligt det regelverk som innehöll övergångsbestämmelser som var aktuellt fram till och med 30 juni 1996 skulle rådet före denna tidpunkt ha fattat ett beslut om nya, gemensamma regler för samtliga medlemsstater.

Parlamentets ogiltighetstalan bygger på att det har rätt att återkonsulteras innan ett beslut publiceras om rådets slutgiltiga version skiljer sig väsentligt från kommissionens ursprungliga förslag, i enlighet med artikel 100c i fördraget.⁴⁸ Invändningen mot förordningen, vad som skiljer sig, berör syftet med

⁴⁵ Ibid para 22, även Mål C-204/86 *Grekland mot Europeiska gemenskapernas råd* [1988] para 16

⁴⁶ Mål C-65/93 para 28-30

⁴⁷ Ibid para 19-20

⁴⁸ Mål C-392/95 *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd* [1997] para 7

förteckningen över länder som kommer att påverkas av viseringskraven. Parlamentet uppmärksammar domstolen på hur det i kommissionens förslag föreskrivs en slutgiltig förteckning som ska finnas till hands före 30 juni 1996, medan det i förordningen finns en artikel där det beskrivs hur medlemsstaterna själva kommer att kunna reglera vilka ytterligare länder som ska behöva visering för att vistas i det aktuella landet. Följden blir en inkonsekvens i förordningen som inte stämmer överens med det aktuella syftet som föreskrivs i artikeln i fördraget: med en sådan tvetydig formulering i förordningen försvinner harmoniseringen av viseringsregler. Parlamentet uppmärksammar också domstolen på det faktum att det ursprungliga kravet i förslaget på att medlemsstaterna ömsesidigt ska erkänna varandras utfärdade viseringar är frånvarande i den slutgiltiga förordningen. Vidare har rådet begränsat förteckningen från förslaget så att den i förordningen omfattar 98 länder istället för de ursprungliga 126.⁴⁹

Rådet försvarar förordningen med att förteckningen enbart har förändrats punktvis från förslaget, samt att den föreskriver en längre övergångsperiod under vilken det ska vara möjligt för de enskilda medlemsstaterna att reglera visering för de medborgare som inte regleras gemensamt. Man ska dessutom ha tagit bort förfarandet med ömsesidigt erkännande av viseringar för att uppnå rättslig klarhet; den aktuella artikeln ansågs enbart verka förklarande med avseende på ömsesidigt erkännande i av andra staters viseringar i de fall där viseringen skulle vara giltig i hela gemenskapen, utan att precisera under vilka förhållanden en sådan giltighet bör förekomma.⁵⁰

Domstolen medger, baserat på jämförelse mellan kommissionens förslag och förordningen samt utlåtande från generaladvokaten, att förordningen innehåller just den inkonsekvens med fördraget som parlamentet påtalar. Resultatet blir att trots den till synes införda harmoniseringen ger förordningen medlemsstaterna möjlighet att på obestämd tid själva reglera vilka medborgare som kommer att behöva visering.⁵¹

Rådet yrkar vidare att i det fall då förordningen skulle anses skilja sig väsentligt från förslaget, ska det ändå inte ha funnits anledning att återkonsultera parlamentet, då rådet i samband med den tidigare konsultationen var fullt medvetet om parlamentets önskemål. Här börjar det bli intressant i fråga om den institutionella balansen. Domstolen har fastslagit att samråd med parlamentet är oerhört viktigt för att öka den demokratiska aspekten av lagstiftningen, då parlamentet utgörs av direktvalda representanter som genom beslut om ändringar i lagstiftningen kan göra folkets röst hörd i de aktuella frågorna. Om domstolen skulle gå på rådets linje att det var fullt medvetet om parlamentets önskemål i frågan, skulle den institutionella balansen förändras och försvagas till parlamentets nackdel. Samtidigt rör det sig om en fråga där rådet har levererat ett beslut under tidspress, inte på långa vägar samma press som i situationen i det

⁴⁹ Ibid paras 8-10

⁵⁰ Ibid paras 11-13

⁵¹ Ibid para 20

tidigare målet, och det finns en gräns för när den nya förordningen var i behov av att börja gälla.

I demokratins tecken, och för att beskydda den sköra balansen den byggt upp går domstolen på parlamentets linje, och fastslår att förordningens kärna har förändrats i och med möjligheten för medlemsländerna att ha kvar de individuella viseringsreglerna, och således kan förordningen ogiltigförklaras utan att pröva övriga invändningar.⁵²

Då domen faller har tiden för förordningens föregångare redan gått ut, och rådet yrkar således på att den nu ogiltigförklarade förordningen ska gälla till dess att en ny förordning utarbetats och godkänts. Domstolen tillåter detta, särskilt som parlamentet inte har inkommit med några åsikter angående detta yrkande.⁵³ Dock bör det nämnas att domstolen samtidigt fastslår att en sådan ny förordning ska tillgängliggöras inom en skälig tidsfrist, i enlighet med en tidigare dom av 5 juli 1994, C-21/94 *parlamentet mot rådet*.⁵⁴

Vad är så en skälig tidsfrist och hur kan det påverka den institutionella balansen? Skälig tidsfrist bör innefatta att samtliga aktuella aktörer hinner uttala sig om förordningen. Ett eventuellt problem med att den ogiltigförklarade förordningen är gällande fram till dess att en ny förordning kan träda i kraft är att rådet kan invänta en eventuell passivitetstalan med att korrigera beslutet, och på så sätt låta den förordning som egentligen är ogiltig gälla förhållandevis länge då processen kring en passivitetstalan, eller vilken talan som helst, är långdragen och kan ta flera år att få avgjord i domstolen.

3.3 Sammanfattning av rättsfallen

Under rubriken ”Rättsfall” har jag diskuterat fem (5) domar från EG-domstolen som behandlar den institutionella balansen, och jag ska nu sammanfatta och göra en mer övergripande analys av vad dessa domar innebär.

Domstolen har rätt att tolka fördragen, och att döma de aktörer som på något sätt bryter mot delar av lagstiftningen om det så är att de handlar felaktigt eller underlåter att handla när de är skyldiga att göra det. Trots att domstolen är oerhört inflytelserik vad det gäller förhållandet mellan institutionerna är den ändå beroende av övriga aktörer för att frågorna ska tas upp till prövning. Detta innebär att domstolen har stor möjlighet till maktutövande, men är ändå bunden av hur övriga aktörer uppfattar situationen; resultatet blir ett mer balanserat förhållande mellan de politiska institutionerna och den domstolen.

I ett demokratiskt samhälle är som tidigare nämnts domstolens roll att kontrollera om institutionerna utövar maktmissbruk, och i sådana fall reagera och

⁵² Ibid para 23

⁵³ Ibid paras 25-26

⁵⁴ Ibid para 27, resp Mål C-21/92 *Europaparlamentet mot rådet* [1995] para 33

döma.⁵⁵ Den institutionella balansen ska inte bara ses som en uppdelning av behörighetsområden med syfte att klargöra beslutsprocessen i EU, utan det handlar lika mycket om en statusbalans där varje institution har samma rättigheter och möjligheter att skydda sina intressen som de övriga har. Det är denna del av balansen som förändras från och med isoglukosdomen när domstolen ger parlamentet mer och mer makt.

Parlamentet är vid den här tiden ett förhållandevis nytt fenomen då det övergick till att vara en direktvald institution 1979 istället för den tidigare församlingen, och syftet med denna förändring var att införa ett större moment av demokratiskt inflytande från folket. Således fanns det i det ursprungliga Romfördraget inga artiklar som erkände *parlamentets* roll i organisationen, utan de grunder som användes fram till Maastrichtfördragets införande var församlingens omnämningar i olika artiklar.

Domstolen väljer att under 1980-talet fastställa att parlamentets yttrande angående förslag till beslut är oerhört viktigt för den demokratiska processen och att det medverkar till att upprätthålla den ”*jämvikt mellan institutionerna som åsyftas i fördraget*”⁵⁶. Resultatet blir en tvingande regel om konsultation, en regel som genom åren får flera av rådets beslut ogiltigförklarade. När parlamentet så har gått från att i ”Isoglukos” ifrågasättas som intervenient till att under 1990 talet anklagas för att nyttja kravet på rådfrågning som vetorätt, är det den aktivistiska domstolen som har agerat och över tid förändrat förutsättningarna för parlamentet.

Enligt ITL-teorin är det just den juridiska delen av unionen som ska föra utvecklingen framåt. Den lagstiftande makten, som faktiskt utgörs av rådet och i viss mån kommissionen och parlamentet, har i det här fallet inte utvecklats i samma takt som institutionerna, framförallt parlamentet, och det är därför upp till den dömande makten att baserat på den existerande lagstiftningen utveckla en fungerande rättsordning för de inblandade parterna. Domstolen är känd för att under de år med stagnerande integration mellan medlemsstaterna agera just aktivistiskt och införa en praxis som fördjupar och förändrar integrationen, och på så sätt driver den framåt

I fallet med parlamentets rättigheter inför domstolen har talerätten och interventionsrätten senare konsoliderats i Romfördraget med hjälp av tillägg från Maastricht- och Amsterdamfördragen. Resultatet är alltså att domstolens okonventionella teleologiska tolkning⁵⁷ har fått fäste bland unionens politiker och sedan befästs snarare än motarbetats och lagstiftats bort.⁵⁸ Rätten att till korrekt konsultation är inte parlamentets viktigaste möjlighet till delaktighet i lagstiftningsprocessen, men under de år som dess rättigheter utvecklades kämpade det hårt för den eftersom möjligheten att ogiltigförklara beslut baserat på felaktig

⁵⁵ Alter, 1998, s 124

⁵⁶ Bland annat i Mål C-392/95 *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd* [1997] para 22, men är en vanlig formulering i domstolens domar.

⁵⁷ Jfr Craig – de Búrca, 2008 s. 73

⁵⁸ Jfr Fennelly i den Boer, 1998 s. 83-84

konsultation gav parlamentet ett mycket stort indirekt inflytande på policyområden där sådant inflytande inte egentligen var planerat.⁵⁹

Diskussionen om hur medlemsstaterna har kunnat tillåta att utvecklingen har gått så långt som den faktiskt har gjort, tidvis till deras förtret som tydligt märks när Storbritanniens regering kallade konsultationskravet för vetorätt, kan tillskrivas att varje dom har förändrat lite i taget, och att medlemsstaterna därför inte har insett vidden av det hela innan det har gått så pass långt att det inte har gått att stoppa.

Den här idén stöds av det faktum att domstolen i varje avgörande dom förändrar situationen lite mer än i den förra, och mellan gångerna helt kan avvisa tolkningar som i övrigt stämmer överens med den riktning i vilken utvecklingen går. Detta är tydligt i fråga om parlamentets talerätt: domstolen börjar med att ge interventions- och passivitetstalerätt mot rådets uttalade önskemål. Därefter passerar bland annat en dom där domstolen väljer att inte ge parlamentet rätt att väcka ogiltighetstalan med förklaringen att det inte föreligger någon relation mellan rätten att väcka passivitets- och ogiltighetstalan⁶⁰.

Samtidigt finns det fördelar med en annan förklaring, nämligen den att politiker och domare har olika tidshorisonter. Tanken är att politikerna ser situationer i förhållande till längden på en mandatperiod: kommer jag/vi att kunna bli omvald/a om X förändras i förhållande till Y? I det fall att jag/vi inte blir omvald/a, hur kan jag/vi säkerställa att eventuella efterträdare fortsätter på samma spår som jag/vi är inne på? Svaret blir att låta en gemensam lagstiftning utarbetats, en med ett långsiktigt mål som är oberoende av tillfälliga svängningar på den politiska maktarenan. Istället får domstolen staka ut långsiktiga mål med demokratiska förtecken: vad är egentligen bäst för demokratin i på lång sikt? Politikerna kommer därför att lita på domstolens tolkningar eftersom kommande ledare med andra ideologiska inriktningar kommer att vara lika bundna de.⁶¹

Det finns alltid möjligheten till en gyllene medelväg. Situationen kan ha börjat som ett långsiktigt mål i händerna på domare med demokratin och rättsstatens bästa för ögonen, och efter några väl valda domslut har spillovereffekterna börjat sätta in och skapa en situation som har gått politikerna förbi innan de har insett vidden av den nya rättspraxisen.

Vad innebär så domstolens möjlighet att förändra den institutionella balansen för integrationen i EU? Bland de krav som har lagts på institutionerna från domstolens sida återfinns bland annat skyldigheten att lojalt samarbeta med övriga institutioner och medlemsstater där underlåtelse att samarbeta innebär förlust av rätt att uttala sig om eller ogiltigförklara lagstiftning⁶². Ytterligare finns möjligheten för en direktvald institution att stoppa lagstiftning den inte har fått uttala sig om och för samma institution att väcka passivitetstalan i de fall där andra institutioner har brustit i harmonisering av den inre marknaden som ställs

⁵⁹ McCown, 2003, s 987

⁶⁰ Mål 302/87 *Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd* [1988]

⁶¹ Haltern, i Wiener – Diez, 1998. s 181, se även Alter, 1998. s. 130-136

⁶² Mål C-65/93 *Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd* [1995]

upp i fördragen och direkt möjliggör ökad integration och handel mellan medlemsstaterna.

Om man använder sig av Lindbergs definition av spillovereffekt⁶³, och ser en sådan utveckling som ett positivt tecken på en stark supranationell, och tillika organisk, institution, kan domstolens möjlighet att förändra den institutionella balansen ses som en fantastisk möjlighet för EU att utvecklas och samtidigt, med tanke på domstolens tydliga referenser till bevarandet av demokratiska värden i beslutsprocessen, upprätthålla en form av rättsstat.

Även om den institutionella balansen ofta hänvisas till som princip finns det indikationer från den juridiska doktrinen att det enbart rör sig om tolkningsrekommendationer, en idé jag presenterade under ”Domstolen och tolkningsrätten” i stycket om den institutionella balansen. Prechal väljer att se den praxis som utarbetats av domstolen som riktlinjer snarare än en princip, och påpekar att domstolen i skrivande stund (således ca 1998) ännu inte har gått ut och kallat balansen för princip.⁶⁴ Istället bör noteras att domstolen ofta refererar till den institutionella jämvikt som *åsyftas* i fördraget: det faktum att en sådan princip inte finns uttryckligen nämnd utan bara indikeras med formuleringar av typen ”*varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom detta fördrag.*”⁶⁵ Samtidigt påpekar Prechal att doktrinen vid det här laget har upphöjt den institutionella balansen till princip, en uppfattning som om den får tillräcklig spridning kan innebära att det blir en hårdare självkontroll från institutionernas sida, och att ett förtydligande av fördraget inte är nödvändig.

⁶³ Jfr stycket 1.1.2 *neofunktionalism* ovan.

⁶⁴ Prechal, 1998. s. 278-280

⁶⁵ EG-fördragets artikel 7

4 Slutsats

EG-domstolen kan, och har genom åren påverkat den institutionella balansen. I de domar jag har behandlat i den här uppsatsen ingår domstolens förändring av parlamentets status så att den är jämnstark med kommissionens och rådets i fråga om rättigheter inför domstolen. Även diskussioner om huruvida rådet är skyldigt rådfråga parlamentet i de fall där det redan känner till parlamentets åsikter, samt i en situation där parlamentet utnyttjar sin starka rätt till konsultation som en vetorätt och eventuell illojalitet mellan institutionerna.

Det kan vara intressant att ha i åtanke att talan i somliga domar har ogillats, men att en förändring av den institutionella balansen har tillåtits och fått effekt efter domen, även om t.ex. en passivitetstalan eller ogiltigförklaring av ett beslut inte har skett.

Jag har fastslagit att domstolens tolkningsrätt är en spillovereffekt som börjar med lagens funktion som integrationsfrämjande verktyg. När domstolen väl har börjat reglera ett tidigare oreglerat område eller förändra en situation den anser vara fördragsstridig, kommer den att i viss mån tvinga sig själv och andra institutioner att fortsätta integrationen på andra områden. Den här utvecklingen kan förklaras med mina valda teorier, integration through law i kombination med neofunktionalismen. Domstolen har haft en möjlighet, i viss mån till och med skyldighet, att driva en annars stagnerande integration framåt med hjälp av sin rättspraxis, och det är sedan dessa regleringar som skapar incitament till nya samarbeten för att uppnå en situation som är bättre för gemenskapen i stort.

5 Referenser

- Alter, Karen J. 2000. "The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?" *International Organization*, Vol. 54, No. 3, Legalization and World Politics. (Summer, 2000), pp. 489-518.
- Alter, Karen J. 1998. "Who Are The "Masters of the Treaty"?: European Governments and the European Court of Justice" *International Organization*, Vol. 52, No. 1. (Winter, 1998), pp. 121-147
- Bomberg, Elizabeth – Stubb, Alexander, 2003. *The European Union: How does it work?* Oxford: Oxford University Press
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne, 2008 [dvs. 2007]. *EU-law: texts, cases, materials* Oxford: Oxford University Press
- den Boer, Monica – Guggenbühl, Alain – Vanhoonacker, Sophie, 1998. *Coping With Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*. Maastricht: European Institute of Public Administration = Institut européen d'administration publique
- Heukels, Ton – Blokker, Niels – Brus, Marcel, 1998. *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*. The Hague: Kluwer
- McCown, Margaret, 2003. "The European Parliament before the bench: ECJ precedent and EP litigation strategies" *Journal of European Public Policy* 10:6 December 2003: 974–995
- Rosamond, Ben, 2000. *Theories of European Integration* MacMillan Press Ltd: London
- Wiener, Antje – Diez, Thomas, 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press

EG-domstolens rättsakter finns att tillgå på: <http://curia.europa.eu/> Sidan senast besökt 2008-01-03

Domstolens stadga, senast uppdaterad januari 2007, finns att tillgå på: <http://curia.europa.eu/sv/instit/txtdocfr/txtsenvigueur/statut.pdf>, Sidan senast besökt 2008-01-03

Samtliga fördragsversioner finns att tillgå på:

<http://www.lexnet.dk/law/material/etreatie.htm>, senast besökt 2008-01-06

Domar från EG-domstolen:

Mål 6/64 *Flaminio Costa mot E.N.E.L.*, [1964]

Mål 138/79 *SA Roquette Frères mot Europeiska gemenskapernas råd*, [1980]

Mål 13/83 *Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd*, [1985]

Mål 302/87 *Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd* [1988]

Mål C-70/88 *Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd* [1990]

Mål C-65/93 *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*, [1995]
Mål C-392/95 *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd* [1997]