

EU-domstolen godkänner: budgeten ska kopplas till respekt för rättsstaten

EU-domstolen har gett grönt ljus för villkorsmekanismen – EU:s nya verktyg som kan användas för att stoppa utbetalningar av EU-medel till medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen. Avgörandet har stor konstitutionell betydelse och handlar ytterst om EU:s syfte. **Anna Södersten**, forskare i juridik vid Sieps, kommenterar domen.

EU har numera en rad verktyg för att komma till rätta med medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen – en princip som innebär att all offentlig makt ska vara bunden och begränsad av rättsregler. Mer konkret kräver rättsstatsprincipen att domstolväsendet ska vara oberoende och opartiskt i förhållande till den styrande makten. Problem med rättsstatsprincipen finns i flera medlemsstater, mest uppmärksammat i Polen och Ungern. Men trots att EU under flera års tid har försökt komma till rätta med problemen så verkar ingenting fungera.

[Mycket hopp ställs nu därför till villkorsmekanismen](#). Den antogs i december 2020 i form av en förordning men har ännu inte börjat tillämpas. Orsaken är den kompromiss som slöts i Europeiska rådet: Polen och Ungern var starkt kritiska till mekanismen eftersom de riskerar att sanktioneras. För att kunna anta den krävdes endast kvalificerad majoritet i rådet – och Polen och Ungern riskerade att bli överröstade. De hotade därför att använda sina veton då EU skulle anta den fleråriga budgetramen och återhämtningspaketet (efter coronakrisen). Dessa båda instrument skulle nämligen antas med enhällighet. För att få Polen och Ungern att inte använda sina veton skrevs det in en formulering i [Europeiska rådets slutsatser](#) om att EU:s domstol skulle få säga sitt ”om en talan om ogiltigförklaring väcks”.

I mars 2021 väckte Polen och Ungern således varsin talan vid EU-domstolen om att ogiltigförklara villkorsmekanismen. De ifrågasatte om den

hade antagits med korrekt rättslig grund i EU:s fördrag och om den var förenlig med olika fördragsbestämmelser, särskilt artikel 7, som handlar om att skydda rättsstatsprincipen och EU:s andra värden som räknas upp i artikel 2 i EU-fördraget. Hade EU verkligen befogenhet att upprätta villkorsmekanismen? Om inte så måste den ogiltigförklaras. EU har nämligen endast den makt som unionen har tilldelats av medlemsstaterna.

Domens innebörd och betydelse

Nästan ett år senare, i februari 2022, lade EU-domstolen fram sin dom.¹ Domstolen ogillade Polens och Ungerns talan, vilket i praktiken betyder att den godkände villkorsmekanismen. Utgången i målet var väntad. Generaladvokaten hade redan i december 2021 lagt fram ett [förslag](#) till avgörande som domstolen nu följde nära.

Att domen är betydelsefull stod klart redan på förhand: EU-domstolen hade beslutat att hänskjuta målet till ett sammanträde med samtliga domare närvarande, vilket är ytterst sällsynt. Domstolen beslutade också om skyndsam handläggning. Det var därtill hela tio medlemsstater² samt kommissionen som intervenerade till stöd för Europaparlamentet och rådet, vilket också får anses relativt ovanligt.

Domstolen ansåg att mekanismen har en korrekt rättslig grund och att den är förenlig med artikel 7 i EU-fördraget: EU har befogenhet att upprätta

¹ Målen C-156/21, Ungern mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, EU:C:2022:97, och C-157/21, Polen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, EU:C:2022:97.

² Belgien, Danmark, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Finland och Sverige.

villkorsmekanismen. Domstolen betonade även att mekanismen syftar till att skydda EU:s finansiella intressen. Det handlar således endast om överträdelser av rättsstatsprincipen som påverkar eller riskerar att allvarligt påverka EU:s budget på ett tillräckligt direkt sätt.

Domstolen tog också tillfället i akt att betona betydelsen av rättsstatsprincipen i EU-systemet: den förklarade att de värden som räknas upp artikel 2 i EU-fördraget inte endast utgör politiska riktlinjer eller viljeyttringar utan kommer till uttryck i principer, som i sin tur innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna. EU:s värden är, med andra ord, rättsligt bindande. Domstolen förklarade också att EU visserligen måste respektera medlemsstaternas nationella identitet men att medlemsstaterna samtidigt har anslutit sig till begreppet ”rättsstaten”, ett värde som är gemensamt för medlemsstaternas konstitutionella traditioner och som medlemsstaterna har åtagit sig att respektera.

Även om domstolen betonar vikten av att skydda EU:s budget handlar domen ytterst om [EU:s existens](#): utan förtroende för varandras rättssystem [fungerar inte EU-samarbetet](#), inte minst den inre marknaden. På ett övergripande plan handlar respekt för rättsstaten om EU:s identitet, vilket EU-domstolen också bekräftar i domen.

När kan villkorsmekanismen börja tillämpas?

Domen innebär att villkorsmekanismen snart kan börja tillämpas. Men några steg återstår ännu. I den ovan nämnda kompromissen från december 2020 förklarade Europeiska rådet att kommissionen ska utarbeta och presentera riktlinjer för hur den kommer att tillämpa förordningen, dock först efter en dom från EU-domstolen. Kommissionen har nu [aviserat att riktlinjerna kommer ”inom några veckor”](#).

Det finns skäl till att det hela sker med stor noggrannhet och att det därför kommer att dröja ytterligare innan mekanismen kan tillämpas: kommissionen får inte misslyckas. Det handlar som nämnts ytterst om EU:s existens, men också om EU:s trovärdighet. Det skulle vara problematiskt om EU upprättar ännu ett verktyg som inte gör det möjligt att komma till rätta med problemen.

Så snart riktlinjerna är på plats är det fråga om val av fall och tidpunkt då villkorsmekanismen kan börja tillämpas. Det gäller att det första fallet inte kan ifrågasättas. Det är också nödvändigt att tröskeln för kvalificerad majoritet kan uppnås i rådet för att sanktioner ska kunna införas mot en medlemsstat.

Vad gäller val av tidpunkt anser många [kommentatorer](#) att devisen [ju förr desto bättre](#) gäller. Men detta kan vara delikat. I Ungern hålls val i början av april och frågan är om villkorsmekanismen kommer att tillämpas innan dess. Frågan är också vad som händer om den samlade [oppositionen](#) skulle vinna över Viktor Orbán.

Samtidigt råder det inget tvivel om att kommissionen står under stark press. Europaparlamentet har uttryckt missnöje med att kommissionen ännu inte har börjat tillämpa mekanismen och har därför väckt en talan i EU-domstolen. Enligt parlamentet borde kommissionen inte ha gått med på kompromissen i Europeiska rådet som innebar att en medlemsstat skulle kunna väcka talan om ogiltigförklaring och att EU-domstolen därmed skulle behöva ge villkorsmekanismen grönt ljus.

Money talks?

Kommer då villkorsmekanismen att bli ett framgångsrikt verktyg? Det som talar emot är att domen kommer när främst [Polen](#) men även Ungern har ifrågasatt EU-rättens företräde framför nationell rätt. De har också [kritiserat EU-domstolens dom](#) i [skarpa ordalag](#), vilket tyder på att de inte kommer att rätta sig efter den, i alla fall inte i närtid. Den rättsstatskris som EU befinner sig i tycks snarare ha eskalerat. Samtidigt är Polen och Ungern starkt beroende av att EU-medel och det brukar ju heta att ”money talks”. Förhoppningen är ändå att villkorsmekanismen inte ska behöva användas. Hotet om indragna EU-medel kan dessutom visa sig vara en av flera faktorer av betydelse. I skrivande stund återstår det till exempel att se hur den ryska invasionen av Ukraina kan komma att påverka efterlevnaden av rättsstatsprincipen, det vill säga om de berörda medlemsstaterna kommer att närma sig EU:s linje vad gäller dessa frågor.