

Oklart rättsläge kring EU:s krishantering – när kan artikel 122 användas?

Rysslands invasion av Ukraina har under året som gått påverkat också EU:s befolkning – inte minst genom höjda energi- och matpriser. För att stävja dessa effekter har EU:s beslutsfattare använt en av EU:s ”krisartiklar” (nummer 122) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I detta perspektiv ger **Anna Wetter Ryde**, forskare i juridik på Sieps, en bild av fjolårets krisåtgärder samt pekar på hur det demokratiska systemet påverkas när EU tillämpar artikeln.

Artikel 122 är en av tre artiklar i EU-fördraget som ger rådet möjlighet att, på förslag från kommissionen, tillämpa särskilda förfaranden i kristider: artikel 78.3 FEUF – som rör migrationspolitiken – hänvisar till ”nödsituation”, artikel 107.3 FEUF till ”allvarliga störningar i en medlemsstats ekonomi” och artikel 122 FEUF gör det möjligt att vidta särskilda åtgärder i den ekonomiska politiken i händelse av att medlemsstaterna möter ”allvarliga försörjningssvårigheter”. I samtliga fall föreslår kommissionen lagstiftningen, som därefter antas av rådet med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet ska i vissa fall informeras (artikel 122) och i andra fall höras (artikel 78.3) men deltar inte direkt som medlagstiftare när krisartiklarna används. Detta innebär att den av EU:s två lagstiftare som framför allt ger EU:s beslut demokratisk legitimitet endast deltar i begränsad utsträckning när artikel 122 används.

Om man gör en sökning i EU:s rättsdatabas (Eurlex) finner man att rådet sedan krigsutbrottet den 24 februari 2022 till den 24 februari 2023 har antagit sex förordningar med stöd i artikel 122 FEUF. Fem av dessa har en direkt koppling till kriget i Ukraina, medan den sjätte handlar om att stärka EU:s kapacitet på folkhälsoområdet i efterdyningarna av pandemin. Som en jämförelse kan nämnas att fem förordningar med stöd i artikel 122 FEUF antogs mellan 2010 och krigsutbrottet. En har koppling till finanskrisen (och antogs 2010), en till migrationskrisen (2016) och tre till pandemin (2020). EU reserverar alltså användningen av artikel 122 FEUF till situationer där man upplever att man befinner sig i någon slags kris, och där bedömningen är att extraordinära åtgärder behöver vidtas. De förordningar som

har antagits under 2022 har också en lite annan karaktär än tidigare förordningar med stöd i artikel 122. De tidigare har nämligen framför allt handlat om att bistå medlemsstaterna med ekonomiskt stöd i svåra tider, medan 2022 års förordningar bland annat har ställt krav på att medlemsstaterna reformerar prissättningen på elmarknaden.

2022 års förordningar med stöd av artikel 122

Att EU behöver en gemensam energipolitik handlar om att skapa en garanterad energiförsörjning i EU, att minska beroendet av Ryssland och att uppnå överkomliga energipriser för medborgare och företag. I artikel 122 nämns uttryckligen att den kan tillämpas om det uppstår allvarliga försörjningssvårigheter på energiområdet. 2022 års förordningar syftar till att:

1. motverka allvarliga problem med [försörjningstryggheten för gas](#),
2. skapa [en krisintervention](#) för att komma till rätta med de höga energipriserna,
3. skapa en [samordningsmekanism](#) för gemensamma regler för gasinköp, [tillförlitliga prisriktvärden](#) och utbyten av gas över gränserna,
4. ange [en ram](#) för att påskynda övergången till förnybar energi under energikrisen och
5. skapa en [tillfällig marknadskorrigeringsmekanism](#) för att sätta ett skyddstak för gaskostnader för både företag och hushåll.

I skälen till samtliga fem rättsakter nämns ordet solidaritet mellan medlemsstaterna. I fyra av fem uttalar att gemensamma åtgärder krävs eftersom alla

medlemsstater påverkas negativt av energikrisen, med effekter för den allmänna inflationen i euroområdet. Kommissionen menar att detta i sig bromsar upp den ekonomiska tillväxten i unionen.

Hittills har två av de sex förordningarna ifrågasatts rättsligt vid EU-domstolen. I den ena rättsprocessen vill det amerikanska [företaget Exxon](#) att Tribunalen prövar om förordningen om en krisintervention för de höga energipriserna från oktober 2022 kan antas inom ramen för EU:s befogenheter. Företaget menar att förordningen leder till att företag indirekt åläggs en skatt – trots att EU inte har rätt att lagstifta om skatter med stöd av artikel 122. I det andra rättsfallet har [Polen](#) invänt mot att artikel 122 lagts till grund för förordningen om försörjningstrygghet för gas, eftersom rättsakten påverkar medlemsstaternas möjligheter att välja mellan olika energikällor.

När kan artikel 122 tillämpas?

Även om artikel 122 skrevs in redan i Maastrichtfördraget 1993 (dåvarande artikel 100) har artikeln ännu inte varit föremål för någon skarp prövning i EU-domstolen. Inte heller de mål som nu ligger på EU-domstolens bord [förväntas ge några svar](#) gällande ramarna för vad som kan beslutas med stöd av artikel 122. Den svåra gränsdragningen i artikeln rör vad som är att betrakta som tillfälliga krisåtgärder – vilka har stöd i fördraget – och vad som snarare är att betrakta som åtgärder som kan påverka finanspolitiken, där EU:s befogenheter är mycket begränsade. Rättsexperten tvistar här om huruvida artikel 122 [kan](#) – eller [inte kan](#) – användas för att öka den mer långsiktiga ekonomiska motståndskraften i medlemsstaterna. Att det därtill saknas juridisk vägledning om vilka typer av omständigheter som är att betrakta som kriser eller akuta hot mot de europeiska intressena gör heller inte bedömningen enklare.

Kriserna utmanar, men demokratin behöver också skydd

I detta oklara rättsliga landskap känner sig EU manat att agera för att göra något åt de kriser som man upplever. Det vore kanske trots allt mer problematiskt om kommissionen och medlemsländerna undvek att agera på exempelvis den pågående energikrisen av oro för att man därmed skulle trampa Europaparlamentet och medlemsstaternas nationella parlament på tårna, än att de faktiskt gör vad de kan för att mildra en överhängande ekonomisk kris.

Samtidigt medför ett sådant synsätt flera långsiktigt problematiska effekter för EU:s demokratiska system: För det första innebär användandet av artikel 122 att Europaparlamentet, det vill säga rådets medlagstiftare under ordinarie omständigheter, inte deltar i besluten. För det andra tenderar beslut med stöd i artikel 122 att urvattna de nationella parlamentens tillgång till information och således möjligheter till effektivt ansvarsutkrävande. Detta är särskilt problematiskt i ljuset av att flera av förordningarna har implikationer på skatteområdet, där nationella parlament bör vara [särskilt representerade](#). För det tredje tenderar Europeiska rådet att få en så framträdande roll i EU:s krishantering att dess slutsatser näst intill liknar lagstiftning. Europeiska rådets starka inflytande under kriserna fördjupar utmaningen med att åstadkomma ett effektivt ansvarsutkrävande.

Mot denna bakgrund menar [flera experter](#) att EU:s drygt tioåriga krishantering med bland annat stöd i artikel 122 måste få ett slut och ersättas med ett mer hållbart system för hantering av de EU-gemensamma kriserna. De menar att finanskrisen har blottlagt begränsningarna i de nuvarande fördragen, särskilt med hänsyn till styrningen av euroområdet men även i andra frågor. För att lösa detta föreslås bland annat en konstitutionell ordning för nödtillståndet, det vill säga en ordning som får tillämpas under en begränsad tidsperiod, medan andra förordnar en förändrad institutionell balans mellan EU:s institutioner där besluten också knyts närmare medborgarna som således får större möjligheter att utkräva ansvar från beslutsfattarna.

Att antalet rättsakter som antogs med stöd i artikel 122 ökade så markant under fjolåret kan förstås bero på det extraordinära tillståndet. Frågan är dock om inte det nya europeiska säkerhetsläget dessvärre kommer att bestå, med bland annat ett fortsatt tryck på användningen av artikel 122. Och även om läget mot förmodan skulle stabiliseras är EU:s sammanflätade ekonomiska system idag så integrerat att medlemsländernas öden under kriserna avgörs tillsammans. EU:s institutioner – inklusive rådet där medlemsstaterna deltar – har uttryckt en klar medvetenhet om detta. Ja, till och med Europaparlamentet verkar åtminstone oftast acceptera sin begränsade roll i EU:s krishantering. Vill EU upprätthålla den stärkta EU-demokratin som man arbetat fram sedan Maastrichtfördraget är det dock hög tid att fördjupa den demokratiska styrningen även i kriser.