



FULLBORDA EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONEN

EU-kommissionens bidrag till ledaragendan

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

FLEXIBILITETSKLASULENS ROLL: ARTIKEL 352

Den s.k. flexibilitetsklausul (se ruta 1) som har sin rättsliga grund i artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)¹ har intagit en central roll för den ekonomiska och monetära unionens utveckling.

Ekonomiska och monetära unionen – en kortfattad historik

1957	Undertecknandet av Romfördragen: en europeisk ekonomisk gemenskap grundad på en gemensam marknad	1979	Europeiska monetära systemet skapas. Det bygger på idén att växelkurserna ska vara fasta men kunna justeras gentemot den europeiska valutaenheten (European Currency Unit, ecu)
1969	Stats- och regeringscheferna enas om att en ekonomisk och monetär union ska vara ett av målen för den europeiska integrationsprocessen	1988	Stats- och regeringscheferna beslutar att inrätta en särskild kommitté för Ekonomiska och monetära unionen, med kommissionens ordförande Jacques Delors som ordförande
1970	Den s.k. Werner-gruppen – en arbetsgrupp som leddes av Luxemburgs dåvarande premiärminister Pierre Werner – lägger fram sin slutrapport, där man förordar att en fullständig ekonomisk och monetär union bör kunna bli verklighet inom tio år, genom en process indelad i flera steg	1989	I Delors-rapporten om den ekonomiska och monetära unionen (eller EMU) föreslås det att införandet av EMU ska bygga på en konsolidering i tre steg
1971	De dåvarande sex medlemsstaterna enas om det gradvisa införandet av en ekonomisk och monetär union, bland annat genom att sätta snävare gränser för inbördes växelkursfluktuationer	1992	Stats- och regeringscheferna beslutar att Ekonomiska och monetära unionens första steg, med fullständig avreglering av kapitalrörelser, ska träda i kraft den 1 juli 1990
1972	De sex medlemsstaterna skapar "ormen i tunneln"-systemet, som var en mekanism för att styra de flytande växelkurserna gentemot dollarn	1999	Genom Maastrichtfördraget fastställs det att euron successivt ska bli den gemensamma valutan för unionens medlemsstater, samt att en gemensam monetär politik ska genomföras via en europeisk centralbank
		2002	Euron införs och Europeiska centralbanken blir ensam behörig i fråga om den monetära politiken
			Eurosedlar och euromynt sätts i omlopp

Det finns ett nära samband mellan artikel 352 i EUF-fördraget och Ekonomiska och monetära unionens historiska utveckling när man ser till de rättsliga bestämmelser som krävts för att göra EMU till verklighet (tabell 1):

Förvaltningen av de tidiga formerna för stöd till medlemsstaters betalningsbalans, inrättandet av Europeiska fonden för monetärt samarbete samt av Europeiska valutaenheten var alla baserade på den s.k. flexibilitetsklausulen.²

Även inrättandet av Europeiska stabilitetsmekanismen (nedan ESM) har en koppling till artikel 352, även om ESM har sitt ursprung i ett internationellt fördrag mellan medlemmar i eurområdet.

Detta framgår tydligt av EU-domstolens dom i fråga om ESM:s förenlighet med lagstiftningen (i det uppmärksammade Pringle-målet). Av domen framgår att artikel 352 i EUF-fördraget kan åberopas för att ge EU befogenhet att inrätta en permanent mekanism för att stödja hårt pressade euroländer, men att det enligt rätten inte kunde anses absolut nödvändigt att tillämpa flexibilitetsklausulen snarare än ett internationellt fördrag mellan medlemsstater³

Artikel 352 hade emellertid redan använts som rättslig grund för betalningsbalansstödet, en lånefacilitet som skapats för att bistå medlemsstater med betalningsbalanssvårigheter. Det faktum att artikel 352 i EUF-fördraget på så sätt fyllt en funktion redan under de första etapperna i utvecklingen av EMU visar att det rådde ett samförstånd om att samma artikel skulle kunna användas som grund även för liknande instrument i framtiden.

RUTA 1: VAD MENAS MED "FLEXIBILITETSKLAUSULEN"?

En s.k. flexibilitetsklausul infördes redan i de ursprungliga fördragen, eftersom man insåg det omöjliga i att i detalj täcka alla oförutsedda behov som skulle kunna uppstå under integrationsprocessen. Flexibilitetsklausulen ger Europeiska unionen möjlighet att agera på områden där den inte har tilldelats några uttryckliga befogenheter i fördragen, men där det ändå är nödvändigt att kunna vidta åtgärder för att uppnå fördragets mål. Den fungerar på så sätt som ett verktyg för anpassning till nya utmaningar.

Den flexibilitetsklausul som utgjordes av den tidigare artikel 235 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG-fördraget) och (därefter) den tidigare artikel 308 i fördraget om upprättandet

av Europeiska gemenskapen bibehölls alltså i Lissabonfördraget i form av artikel 352 i EUF-fördraget, trots att EU:s befogenheter utvidgats på många områden.

För att klausulen ska kunna tillämpas krävs enhällighet i rådet och, sedan Lissabonfördraget antogs, även godkännande från Europaparlamentet. Kommissionen är också skyldig att göra de nationella parlamenten uppmärksamma i de fall som denna klausul använts som rättslig grund. Förfarandet för förhandsgranskning med avseende på subsidiaritetsprincipen måste också tillämpas på alla berörda lagförslag.

Historiskt sett har klausulen varit särskilt viktig för utvecklingen av Europeiska monetära systemet.

Utifrån den erfarenheten bör man kunna utnyttja klausulens möjligheter även för Ekonomiska och monetära unionens följande steg: Skapandet av en europeisk valutafond inom ramen för fördragen genom att införliva den nuvarande ESM med EU-rätten.

ESM skulle på så sätt kunna bli en del av unionens ramverk genom en förordning grundad på artikel 352 i EUF-fördraget. För att garantera en smidig övergång skulle medlemsstaterna i så fall kunna enas om att ESM:s kapital skulle göras tillgängligt för den nya Europeiska valutafonden, antingen genom enskilda utfästelser eller en förenklad multilateral rättsakt. För att dessa nya bestämmelser skulle kunna grundas på artikel 352 måste dock flera villkor vara uppfyllda.

Som EU-domstolen slog fast i den s.k. Pringle-domen⁴ finns det ingen specifik rättslig grund i fördragen för att skapa ett sådant instrument som ESM. Domstolen konstaterade dock även att ESM utgör en del av området ekonomisk politik⁵, och eftersom ekonomisk politik enligt artikel 3.4 i EUF-fördraget ingår bland Europeiska unionens mål skulle inrättandet av en europeisk valutafond som bygger vidare på Europeiska stabilitetsmekanismen falla inom ramen för de politikområden som anges i fördraget. Att en mekanism som ESM är nödvändig framgår av praktisk erfarenhet, och bekräftas även i artikel 136.3 i EUF-fördraget och i fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (andra skälet i ingressen). På båda ställena anges det att ESM ska "aktiveras om det är **oundgängligt** för att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet".

RUTA 2: ARTIKEL 352 I EUF-FÖRDRAGET: LYDELSE OCH INNEBÖRD

1. Om en åtgärd från unionens sida skulle **visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen**, nå något av de **mål som avses i fördragen**, och dessa **inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta**, ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser. Om bestämmelserna i fråga antas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, ska det också besluta med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande.
2. Kommissionen ska vid det förfarande för kontroll av subsidiaritetsprincipen som avses i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen **uppmärksamma nationella parlament** på de förslag som grundar sig på den här artikeln.
3. De åtgärder som grundar sig på denna artikel får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar i de fall där fördragen utesluter en sådan harmonisering.

Att grunda en förordning på artikel 352 är inte ett sätt att kringgå de bestämmelser som måste följas vid revidering av fördragen. Som följer av artikel 136.3 i EUF-fördraget skulle en integration av ESM i EU-lagstiftningen inte medföra att unionen får ökade befogenheter, utan snarare korrigera den nuvarande bristen på specifika befogenheter, utan att för den skull utvidga EU:s mål, funktion eller verksamhet på området.

Förslag från kommissionen som grundas på artikel 352 ska behandlas enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande: det kräver enhällighet i rådet (vilket i princip inkluderar de medlemsstater som inte ingår i euroområdet), samt godkännande från Europaparlamentet. Enligt artikel 352.2 ska kommissionen också uppmärksamma nationella parlament på de förslag som grundar sig på artikeln, och tillämpa förfarandet för förhandsgranskning med avseende på subsidiaritetsprincipen (i enlighet med protokoll 2 till fördragen).

RUTA 3: ARTIKEL 352 OCH FÖRDRAGSÄNDRINGAR

EU-domstolen har slagit fast att artikel 352 i EUF-fördraget, "som är en integrerad del av ett institutionellt system som grundas på principen om tilldelad befogenhet, inte [får] ligga till grund för en utvidgning av tillämpningsområdet för unionens befogenhet utöver den allmänna ram som skapas av bestämmelserna i fördragen som helhet, särskilt de bestämmelser i vilka unionens uppgifter och verksamhet fastställs, [och att artikel 352] under alla omständigheter inte [får] tjäna som grund för att anta bestämmelser som leder till en förändring av fördraget, utan att det förfarande som föreskrivs för detta ändamål iakttas".⁶ Denna rättspraxis återges också i förklaring nr 42 till fördragen.

Till skillnad från en ändring av ESM-fördraget eller något av EU-fördragen krävs det däremot inte ratificering från samtliga nationella parlament för att artikel 352 ska få tillämpas. Däremot kräver grundlagen⁷ i vissa medlemsstater att det nationella parlamentet först ger sitt godkännande innan landets företrädare får avge en positiv röst i ministerrådet. I dessa medlemsstater är de steg som måste vidtas på nationell nivå för att kunna godkänna en ändring av ESM-fördraget lika omfattande som de som gäller för tillämpning av artikel 352 i EUF-fördraget i allmänhet. I andra medlemsstater är ratificering på nationell nivå inte obligatorisk.

RUTA 4: ARTIKEL 352 OCH DE NATIONELLA PARLAMENTEN

Enligt den tyska författningsdomstolens avgörande i det s.k. Lissabonmålet slog man fast att såväl förbundsdagen (Bundestag) som förbundsrådet (Bundesrat) först måste ge sitt formella godkännande innan Tysklands företrädare i EU:s ministerråd skulle ha rätt att ge sitt godkännande till en rättsakt grundad på artikel 352 i EUF-fördraget.⁸ Storbritannien intog samma hållning genom den European Union Act som antogs 2011.

Även Polens författningsdomstol krävde efter sin behandling av Lissabonfördraget⁹ särskilda garantier i fråga om tillämpningen av artikel 352 (den polska samarbetsakten).

Däremot bedömde författningsdomstolarna i Tjeckien och Frankrike att flexibilitetsklausulen redan omfattades av det ursprungliga ratificeringsinstrumentet¹⁰. Andra medlemsstater, t.ex. Danmark, Sverige, Finland, Österrike och Spanien tillämpar allmänna bestämmelser (alltså inte specifika för artikel 352) som ger deras parlament rätt att kräva att varje ansvarig minister diskuterar sin planerade ståndpunkt med det nationella parlamentet innan det aktuella rådsmötet äger rum¹¹.

-
1. De tidigare motsvarigheterna till artikel 352 i EUF-fördraget var artikel 235 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG-fördraget) och artikel 308 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget).
 2. Den artikel som i praktiken användes i detta skede var en föregångare till artikel 352 i EUF-fördraget, nämligen artikel 235 i EEG-fördraget.
 3. Mål C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, punkt 67.
 4. Samma som ovan, punkt 64.
 5. Samma som ovan, punkt 60.
 6. Yttrande 2/94 av den 28 mars 1996, EU:C:1996:140, punkt 30.
 7. Denna situation råder i Tyskland. Tyska författningsdomstolens avgörande av den 30 juni 2009 avseende Lissabonfördraget, DE:BVerfG:2009:es2009 0630.2bve000208, punkt 417: När flexibilitetsklausulen enligt artikel 352 i EUF-fördraget tillämpas krävs alltid att en lag antas i enlighet med artikel 23.1 andra meningen i grundlagen. Detta villkor har kodifierats genom artikel 8 i *Integrationsverantwortungsgesetz* av den 22 September 2009. I dessa fall kräver den tyska grundlagen också två tredjedels majoritet både i Bundestag och Bundesrat.
 8. Se tyska författningsdomstolens avgörande av den 30 juni 2009 avseende Lissabonfördraget, DE:BVerfG:2009:es2009 es20090630.2bve000208, punkt 417: När flexibilitetsklausulen enligt artikel 352 i EUF-fördraget tillämpas krävs alltid att en lag antas i enlighet med artikel 23.1 andra meningen i grundlagen. Detta villkor har kodifierats genom artikel 8 i *Integrationsverantwortungsgesetz* av den 22 September 2009.
 9. Enligt artiklarna 7 och 11 i den polska samarbetsakten måste Polens regering lägga fram utkasterna till rättsakter både för Sejmen och för senaten innan Polen antar sin ståndpunkt, och det måste hållas samråd med de instanser inom Sejm respektive inom senaten som är huvudansvariga i frågan. Dom av den 24 november 2010 – ref. nr. K 32/09, tillgänglig på engelska i "Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014)", Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warsaw, 2014, punkt 237 (finns att läsa på http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf).
 10. P. Kiiver, 'German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures', (2009) 10 German Law Journal, 1287-1296, punkt 1296.
 11. Samma som ovan, punkt 1295. Artikel 8 i den spanska lagen nr 8/1994 av den 19 maj med regler om den blandade kommittén för EU-frågor, med tillägg genom artikel 2 i lag 38/2010 av den 20 december.

TABELL 1: ARTIKEL 352 OCH DE OLIKA MILSTOLPARNA I UTVECKLINGEN AV EMU

	Milstolpar	Rättslig grund
1971	Rådet antog beslut 71/142/EEG och möjliggjorde därmed ömsesidigt bistånd i form av bilaterala lån i samband med betalningsbalanskriser.	Tidigare artikel 108 i EEG-fördraget (nuvarande artikel 142 i EUF-fördraget)
1973	Genom rådets förordning (EEG) nr 907/73 inrättades Europeiska fonden för monetärt samarbete , som ett stöd för "valutaorm"-mekanismen. Enligt detta system deponerade medlemsstaterna belopp som fungerade som en resurspool vars syfte var att stabilisera växelkurser och finansiera betalningsbalansstöd. Värdet på beräkningsenheten baserades på värdet av en given vikt i guld. Europeiska fonden för monetärt samarbete upphörde i samband med att euron infördes 1999.	Tidigare artikel 235 i EEG-fördraget (nuvarande artikel 352 i EUF-fördraget)
1975	Oljekrisen 1973 och de betalningsbalanssvårigheter som drabbade flera medlemsstater gjorde att likviditeten inte längre räckte till för att täcka kreditbehoven, och proceduren för bilaterala lån visade sig också vara alltför tidskrävande i krissituationer. Rådet antog därför förordning (EEG) nr 397/75 om gemenskapslån , vilken grundade sig på flexibilitetsklausulen. Genom förordningen gavs gemenskapen rätt att låna upp högst 3 miljarder dollar från tredjeländer, banker eller direkt på kapitalmarknader och bevilja lån till medlemsstaterna med en löptid på högst fem år. Gemenskapens roll begränsades här till att organisera upplåningen och sköta förhandlingarna, men lånen garanterades fortfarande av medlemsstaterna och inte via gemenskapens budget.	Tidigare artikel 235 i EEG-fördraget (nuvarande artikel 352 i EUF-fördraget)
1978	Rådets förordning (EEG) nr 3181/78 om Europeiska monetära systemet. Genom denna förordning fick Europeiska fonden för monetärt samarbete befogenhet att ta emot valutareserver från monetära myndigheter i medlemsstaterna och ge ut ecu i utbyte mot sådana tillgångar. Den korgvaluta som benämndes ecu hade tidigare fått sin form genom rådets förordning (EEG) nr 3180/78, vilken ändrade värdet på den beräkningsenhet som använts av Europeiska fonden för monetärt samarbete i enlighet med förordning (EEG) nr 907/73. Redan i Europeiska rådets resolution av den 5 december 1978 om inrättande av Europeiska monetära systemet samt om angränsande frågor hänvisade man till ecun som en central komponent i Europeiska monetära systemet.	Tidigare artikel 235 i EEG-fördraget (nuvarande artikel 352 i EUF-fördraget)
1981	Rådets förordning (EEG) nr 682/81 om anpassning av gemenskapens lånesystem för stöd till medlemsstaternas betalningsbalanser innebar en reform av de system som införts 1975. Genom denna förordning fick kommissionen nu själv ta upp lån på EEG:s vägnar, och gemenskapen kunde därmed själv bli direkt betalningsansvarig i förhållande till långgivarna.	Tidigare artikel 235 i EEG-fördraget (nuvarande artikel 352 i EUF-fördraget)
1988	Rådet valde att sammanföra det system för ömsesidigt stöd som infördes 1971 med lånesystemet som inrättades 1975 genom att anta förordning (EEG) 1969/88 om införande av en enhetlig mekanism för medelfristigt finansiellt stöd till medlemsstaternas betalningsbalanser. Med en budget på upp till 16 miljarder ecu kunde rådet därmed erbjuda betalningsbalanslån till behövande medlemsstater.	Tidigare artikel 235 i EEG-fördraget (nuvarande artikel 352 i EUF-fördraget) Tidigare artikel 108 i EEG-fördraget (nuvarande artikel 143 i EUF-fördraget)

Milstolpar	Rättslig grund	
2002	Det stödsystem som inrättats 1988 ändrades och förnyades genom rådets förordning (EG) nr 332/2002 om upprättandet av ett system för medelfristigt ekonomiskt stöd till medlemsstaters betalningsbalans. Genom denna förordning, som fortfarande är i kraft, kompletterade rådet detta lånesystem för dåvarande EG, nu EU. Stödfaciliteten omfattade inledningsvis 12 miljarder euro. Beloppet höjdes till 25 miljarder euro 2008 och 50 miljarder euro 2009.	Tidigare artikel 308 i EG-fördraget (nuvarande artikel 352 i EUF-fördraget)
2012	Kommissionen lade fram ett förslag enligt vilket möjligheterna att ge finansiellt stöd till medlemsstater utanför euroområdet skulle utvecklas till en nivå som var likvärdig med de nya verktyg för stöd som utvecklades i samband med finanskrisen, t.ex. Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF), Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och Europeiska stabilitetsmekanismen. Detta skulle förbättra kapaciteten för ekonomisk styrning och den ekonomiska och budgetmässiga samordningen, samtidigt som beslutsfattandet skulle bli mer effektivt genom de förenklade förfaranden för att aktivera de olika stödformerna som ingår i förslaget. Detta förslag har dock ännu inte antagits av lagstiftaren.	Artikel 352 i EUF-fördraget
2012	I det s.k. Pringle-målet ansåg EU-domstolen att artikel 352 i EUF-fördraget gav EU tillräckliga befogenheter att inrätta ett system som ESM.	