



## DOVRŠETAK EUROPSKE EKONOMSKE I MONETARNE UNIJE

Doprinos Komisije Programu čelnika

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### ULOGA „KLAUZULE O FLEKSIBILNOSTI”: ČLANAK 352.

Takozvana „klauzula o fleksibilnosti” (vidi uokvireni tekst br. 1.) utvrđena u članku 352. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)<sup>1</sup> imala je ključnu ulogu u povijesti ekonomske i monetarne unije.

#### Ekonomska i monetarna unija: Kratka povijest zakonodavstva

1957	Potpisivanje Rimskih ugovora, uspostava Europske ekonomske zajednice zasnovane na jedinstvenom tržištu	1988	Šefovi država ili vlada osnovali su odbor za proučavanje ekonomske i monetarne unije kojim je predsjedao predsjednik Europske komisije Jacques Delors
1969	Šefovi država ili vlada definiraju ekonomsku i monetarnu uniju kao cilj europske integracije	1989	U Delorovom izvješću o ekonomskoj i monetarnoj uniji predlaže se jačanje uvođenja ekonomske i monetarne unije u tri faze
1970	Wernerova skupina (radna skupina kojom je predsjedao luksemburški premijer Pierre Werner) podnijela je završno izvješće u kojem je predviđeno da se tijekom deset godina postupno ostvari potpuna ekonomska i monetarna unija	1992	Šefovi država ili vlada odlučili su pokrenuti prvu fazu ekonomske i monetarne unije uz potpunu liberalizaciju kretanja kapitala do 1. srpnja 1990.
1971	Tadašnjih šest država članica prihvatilo je postupno uvođenje ekonomske i monetarne unije, uključujući ograničavanje fluktuacija tečaja	1999	Ugovorom iz Maastrichta predviđeno je postupno uvođenje eura kao jedinstvene valute država članica i provedba zajedničke monetarne politike kroz Europsku središnju banku
1972	Šest država članica stvorilo je mehanizam „zmije u tunelu”, tj. mehanizam za upravljanje promjenama tečaja u odnosu na dolar	2002	Uvođenje eura i prijenos isključive nadležnosti nad monetarnom politikom na Europsku središnju banku
1979	Stvaranje europskog monetarnog sustava na temelju koncepta fiksnih, ali prilagodljivih tečajnih stopa u odnosu na europsku valutnu jedinicu		

Povijesni razvoj zakonodavstva o ekonomskoj i monetarnoj uniji usko je povezan s primjenom članka 352. UFEU-a (tablica 1.).

Upravljanje ranijim instrumentima za platnu bilancu, uspostava Europskog fonda za monetarnu suradnju i europska valutna jedinica temelje se na klauzuli o fleksibilnosti.<sup>2</sup>

Iako Europski stabilizacijski mehanizam potječe iz međunarodnog sporazuma među članicama europodručja, njegova uspostava povezana je s člankom 352. UFEU-a.

To je postalo očito kada je Sud Europske unije donio presudu o zakonitosti Europskog stabilizacijskog mehanizma u poznatom predmetu „Pringle”. Razmotrio je mogućnost

da bi EU na temelju članka 352. UFEU-a mogao dobiti potrebne ovlasti za uspostavu trajnog mehanizma kojim će se članicama europodručja koje su pod pritiskom omogućiti financijska potpora, čak i ako Sud nije smatrao da je primjena klauzule o fleksibilnosti umjesto međunarodnog sporazuma među državama članicama obvezna.<sup>3</sup>

Ipak, postojeći članak 352. UFEU-a već se primjenjivao za uspostavu instrumenta za platnu bilancu: instrument za kreditiranje uspostavljen za pružanje pomoći državama članicama koje imaju poteškoća s platnom bilancom. Ta primjena članka 352. UFEU-a u kontekstu poduzimanja prvih koraka ekonomske i monetarne unije upućuje na to da je već postojalo zajedničko shvaćanje da bi se članak 352. UFEU-a mogao primjenjivati za uspostavu usporedivih instrumenata.

## OKVIR 1.: ŠTO JE „KLAUZULA O FLEKSIBILNOSTI“?

Utemeljitelji Ugovora uključili su klauzulu o fleksibilnosti priznajući time činjenicu da nije moguće predvidjeti sve nepredviđene situacije koje bi se mogle pojaviti tijekom procesa integracije. Njome se EU-u omogućuje djelovanje u područjima u kojima mu Ugovorima nije izričito dana nadležnost, ali je ona potrebna za ostvarivanje ciljeva utvrđenih Ugovorom. Stoga ona predstavlja sredstvo prilagodbe novim izazovima.

Prethodna klauzula o fleksibilnosti, koja se nalazi u bivšem članku 235. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice (Ugovor o EEZ-u) i bivšem članku 308. Ugovora

o osnivanju Europske zajednice (Ugovor o EZ-u), zadržana je u Ugovoru iz Lisabona u članku 352. UFEU-a unatoč proširenju nadležnosti EU-a.

Njome se zahtijeva jednoglasna odluka Vijeća te, od Lisabonske reforme, i suglasnost Europskog parlamenta. Komisija je dužna upozoriti nacionalne parlamente na primjenu te pravne osnove. Postupak ex-ante preispitivanja supsidijarnosti primjenjuje se na sve zakonodavne prijedloge.

Primjena klauzule osobito je vidljiva u povijesti europskog monetarnog sustava.

Slično se razmišljanje može primijeniti na sljedeći logičan korak ekonomske i monetarne unije, a to je stvaranje Europskog monetarnog fonda u okviru Ugovora, koji bi nastao prenošenjem postojećeg Europskog stabilizacijskog mehanizma u zakonodavstvo EU-a.

Stoga se integracija Europskog stabilizacijskog mehanizma u okvir Unije može provesti uredbom koja se temelji na članku 352. UFEU-a. Kako bi se osigurao neometan nastavak aktivnosti, države članice složile bi se da je kapital Europskog stabilizacijskog mehanizma pojedinačnim preuzetim obvezama ili pojednostavnjenim multilateralnim aktom vezan uz Europski monetarni fond. Ipak, potrebno je ispuniti nekoliko uvjeta kako bi se članak 352. UFEU-a primjenjivao.

Kako je Sud Europske unije već utvrdio u svojoj presudi u predmetu „Pringle”,<sup>4</sup> u Ugovorima ne postoji konkretna pravna osnova za uspostavu mehanizma kao što je Europski stabilizacijski mehanizam. Nadalje, Sud je utvrdio da je Europski stabilizacijski mehanizam pripadao ekonomskoj politici.<sup>5</sup> Budući da je, u skladu s člankom 3. stavkom 4. UEU-a, to cilj Europske unije, uspostava Europskog monetarnog fonda na temelju Europskog stabilizacijskog mehanizma u okviru je politika definiranih Ugovorima. Potreba za tijelom kao što je Europski stabilizacijski mehanizam temelji se na činjenicama i članku 136. stavku 3. UFEU-a te na drugoj uvodnoj izjavi iz Ugovora o Europskom stabilizacijskom mehanizmu. Oboje postojeći Europski stabilizacijski mehanizam opisuju kao mehanizam „koji će se aktivirati ako je to nužno za zaštitu stabilnosti europodručja u cjelini”.

## OKVIR 2.: ŠTO PIŠE U ČLANKU 352. UFEU-A

1. Ako se u okviru politika utvrđenih Ugovorima pokaže da je potrebno djelovanje Unije za postizanje jednog od ciljeva određenih Ugovorima, a Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti, Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta usvaja odgovarajuće mjere. Kada Vijeće u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom usvaja dotične posebne mjere, ono također odlučuje jednoglasno na prijedlog Komisije i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.
2. Primjenom postupka za praćenje poštovanja načela supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji, Komisija upozorava nacionalne parlamente na prijedloge koji se temelje na ovom članku.
3. Mjere koje se temelje na ovom članku ne uključuju usklađivanje zakona ili drugih propisa država članica u slučaju kada se Ugovorima isključuje takvo usklađivanje.

Uredba koja se temelji na članku 352. UFEU-a ne predstavlja zaobilaženje postupka preispitivanja tih Ugovora. U skladu s člankom 136. stavkom 3. UFEU-a, uključivanjem Europskog stabilizacijskog mehanizma u zakonodavstvo EU-a ne proširuju se ovlasti Unije, već se popunjava praznina u njezinim specifičnim ovlastima bez proširenja njezinih ciljeva, funkcija i aktivnosti.

U pogledu postupka, člankom 352. UFEU-a zahtijeva se prijedlog Komisije koji će se razmatrati u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom: jednoglasna odluka Vijeća (sa svim državama članicama, načelno i onima čija valuta nije euro) i suglasnost Europskog parlamenta. Drugim stavkom članka 352. UFEU-a zahtijevalo bi se od Komisije također da upozori nacionalne parlamente na takav prijedlog te bi se primjenjivao postupak ex-ante preispitivanja supsidijarnosti (Protokol br. 2 uz Ugovore).

### OKVIR 3: ČLANAK 352. UFEU-A I IZMJENA UGOVORA

Sud Europske unije jasno je naveo da članak 352. UFEU-a, „kao sastavni dio institucionalnog sustava koji se temelji na načelu dodijeljenih ovlasti ne može služiti kao temelj za proširenje područja primjene ovlasti [Unije] izvan općeg okvira stvorenog odredbama Ugovora kao cjeline, a osobito odredbama kojima se utvrđuju zadaće i aktivnosti [Unije]. Članak [352. UFEU-a] ne može se koristiti kao temelj za donošenje odredaba čija bi posljedica bila materijalna izmjena Ugovora bez primjene postupka predviđenog u njemu u tu svrhu”.<sup>6</sup> Na tu sudsku praksu podsjeća se u deklaraciji br. 42 priloženoj Ugovorima.

Za razliku od izmjene Ugovora o Europskom stabilizacijskom mehanizmu ili revizije Ugovora, za primjenu članka 352. UFEU-a nije potrebna ratifikacija od strane svih nacionalnih parlamenata. Ipak, prema ustavnim zakonima određenih država članica,<sup>7</sup> za pozitivno glasovanje njihovih predstavnika u Vijeću potrebno je prethodno odobrenje parlamenta. U tom pogledu, za te države članice, nacionalni koraci potrebni za izmjenu Ugovora o Europskom stabilizacijskom mehanizmu mogli bi općenito biti jednako zahtjevni kao i oni uvedeni općenitom primjenom članka 352. UFEU-a. Za ostale nacionalna ratifikacija nije obvezna.

### OKVIR 4: ULOGA NACIONALNIH PARLAMENATA U ČLANKU 352. UFEU-A

Njemački Ustavni sud smatrao je u svojoj presudi u vezi s Ugovorom iz Lisabona da je potreban službeni sporazum njemačkog parlamenta i njemačkog Saveznog vijeća kako bi njemački predstavnik u Vijeću mogao izraziti svoje odobrenje akta koji se donosi na temelju članka 352. UFEU-a.<sup>8</sup> Isto bi vrijedilo i za Ujedinjenu Kraljevinu na temelju akta o Europskoj uniji iz 2011.

U pogledu članka 352. UFEU-a, i u poljskom Zakonu o suradnji predviđena su određena jamstva kako je poljski Ustavni sud naveo u svojoj presudi u vezi s Ugovorom iz Lisabona.<sup>9</sup>

S druge strane, češki Ustavni sud i francuski Ustavni sud tumačili su da je klauzula o fleksibilnosti obuhvaćena izvornim instrumentom ratifikacije.<sup>10</sup> Ostale države članice kao što su Danska, Švedska, Finska, Austrija ili Španjolska imaju odredbe, općenito, a ne posebno za članak 352. UFEU-a,

kojima se njihovim parlamentima omogućuje da od ministara zatraže da raspravljaju o svojim stajalištima prije sastanaka Vijeća.<sup>11</sup>

- 
1. Prijašnji ekvivalenti članka 352. UFEU-a nalaze se su članku 235. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice (Ugovor o EEZ-u) i članku 308. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Ugovor o EZ-u).
  2. Stvarni članak primijenjen u ovom slučaju prethodio je članku 352. UFEU-a tj. članku 235. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici.
  3. Predmet C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, točka 67.
  4. Ibid., točka 64.
  5. Ibid., točka 60.
  6. Mišljenje 2/94, od 28. ožujka 1996., EU:C:1996:140, točka 30.
  7. To je situacija u Njemačkoj. Vidi presudu njemačkog Ustavnog suda od 30. lipnja 2009. o Ugovoru iz Lisabona, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, točka 417.: „Ako se primjenjuje klauzula o fleksibilnosti u skladu s člankom 352. UFEU-a, uvijek se zahtijeva zakon u smislu članka 23.1 druge rečenice Ustava”. Kodificirano u članku 8. njemačkog zakona o odgovornosti za integraciju – *Integrationsverantwortungsgesetz* od 22. rujna 2009. Za takve je predmete prema njemačkom Ustavu potrebna dvotrećinska većina u parlamentu i u Saveznom vijeću.
  8. Vidi presudu njemačkog Ustavnog suda od 30. lipnja 2009. o Ugovoru iz Lisabona, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, točka 417.: „Ako se primjenjuje klauzula o fleksibilnosti u skladu s člankom 352. UFEU-a, uvijek se zahtijeva zakon u smislu članka 23.1 druge rečenice Ustava”. Kodificirano u članku 8. njemačkog zakona o odgovornosti za integraciju – *Integrationsverantwortungsgesetz* od 22. rujna 2009.
  9. U skladu s člancima 7. i 11. poljskog zakona o suradnji, Vijeće ministara mora nacрте akata podnijeti Sejmu i Senatu prije donošenja stajališta te postoji obveza savjetovanja s odgovarajućim tijelom u Sejmu i Senatu. Vidi presudu od 24. studenoga 2010. – ref. br. K 32/09, verzija na engleskom jeziku dostupna je pod „Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003. – 2014.)”, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Varšava, 2014., u 237. (dostupno na [http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM\\_LI\\_EN\\_calosc.pdf](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, na 1296.
  11. Ibid., 1295.; Članak 8. španjolskog zakona 8/1994, od 19. svibnja, kojim se regulira Mješoviti odbor za Europsku uniju, kako je dopunjen člankom 2. zakona 38/2010 od 20. prosinca.

TABLICA 1.: ČLANAK 352. UFEU-A I KLJUČNI DOGAĐAJI U POVIJESTI EKONOMSKE I MONETARNE UNIJE

	Ključni događaji	Pravna osnova
1971.	Vijeće je donijelo Odluku 71/142/EEZ kojom je aktiviralo mogućnost međusobne pomoći u obliku bilateralnih zajmova za krizne situacije s vezi s platnom bilancom.	Bivši članak 108. Ugovora o EEZ-u (sadašnji članak 142. UFEU-a)
1973.	Uredbom Vijeća (EEZ) br. 907/73 uspostavljen je <b>Europski fond za monetarnu suradnju</b> za potporu funkcioniranju mehanizma „zmije”. Države članice polažu rezerve kako bi se prikupila sredstva za stabilizaciju tečaja i financirala potpora platnoj bilanci. Vrijednost obračunske jedinice utvrđena je na temelju vrijednosti određene mase čistog zlata. Europski fond za monetarnu suradnju prestao je djelovati po uvođenju eura 1999.	Bivši članak 235. Ugovora o EEZ-u (sadašnji članak 352. UFEU-a)
1975.	Naftna kriza iz 1973. i poteškoće s platnom bilancom s kojima se suočilo nekoliko država članica dovele su do nedostatnog kreditnog volumena, a postupak bilateralne pomoći iziskivao je previše vremena da bi bio učinkovit lijek u kriznim situacijama. Stoga je Vijeće donijelo <b>Uredbu (EEZ) br. 397/75 o zajmovima Zajednice</b> koja se temelji na klauzuli o fleksibilnosti. Time je Zajednica bila ovlaštena za prikupljanje sredstava do 3 milijarde dolara od trećih zemalja, banaka ili izravno na tržištima kapitala dodjelom zajmova u trajanju od najmanje pet godina i stavljajući ih na raspolaganje državama članicama. Uloga Zajednice u tom je slučaju bila ograničena na organiziranje sredstava i vođenje pregovora, ali jamstvo je i dalje bilo na teret države članice, a ne proračuna Zajednice.	Bivši članak 235. Ugovora o EEZ-u (sadašnji članak 352. UFEU-a)
1978.	<b>Uredba Vijeća (EEZ) br. 3181/78 o europskom monetarnom sustavu.</b> Tom Uredbom Europski fond za monetarnu suradnju ovlašten je za primanje monetarnih pričuva od monetarnih tijela država članica i izdavanje ECU-a za ta sredstva. Košarica valuta poznata pod nazivom ECU bila je utvrđena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3180/78 o promjeni vrijednosti obračunske jedinice koju koristi Europski monetarni fond za suradnju na temelju odredbi utvrđenih u Uredbi Vijeća (EEZ) br. 907/73. Ispočetka, <b>Rezolucija Europskog vijeća od 5. prosinca 1978. o uspostavi Europskog fonda za monetarnu suradnju i povezana pitanja</b> već upućena na ECU kao središnji element europskog monetarnog sustava.	Bivši članak 235. Ugovora o EEZ-u (sadašnji članak 352. UFEU-a)
1981.	<b>Uredbom Vijeća (EEZ) br. 682/81</b> o prilagodbi mehanizma zajmova Zajednice osmišljenog za potporu platnim bilancama država članica reformirani su instrumenti stvoreni 1975. Tom Uredbom Komisija je bila ovlaštena za ugovaranje zajmova u ime EEZ-a pri čemu je sama Zajednica mogla biti dužna vjerovnicima.	Bivši članak 235. Ugovora o EEZ-u (sadašnji članak 352. UFEU-a)
1988.	Vijeće je odlučilo spojiti instrument međusobne pomoći koji je postojao 1971. sa sustavom zajmova Zajednice uspostavljenim 1975. donošenjem <b>Uredbe (EEZ) br. 1969/88 o uspostavi jedinstvenog instrumenta kojim se osigurava srednjoročna financijska pomoć za platne bilance država članica.</b> S proračunom koji je iznosio do 16 milijardi ECU-a, Vijeće je moglo osigurati zajmove za platne bilance država članica.	Bivši članak 235. Ugovora o EEZ-u (sadašnji članak 352. UFEU-a)  Bivši članak 108. Ugovora o EEZ-u (sadašnji članak 143. UFEU-a)
2002.	Bivši članak 108. Ugovora o EEZ-u (sadašnji članak 143. UFEU-a)	Ex Article 308 EC Treaty (current Article 352 TFEU)

Ključni događaji	Pravna osnova
<p>2012. The Commission issued a proposal to bring financial assistance to non-euro Member States in line with the new assistance tools created in the context of the financial crises such as the European Financial Stability Facility (EFSF), the European Financial Stability Mechanism (EFSM) and the European Stability Mechanism (ESM). This would allow for a reinforcement of economic governance and the strengthening of economic and budgetary coordination, as well as increase the efficiency of decision-making through a simplification of the procedure for its activation. This proposal has however not yet been adopted by the legislator.</p>	<p>Article 352 TFEU</p>
<p>2012. The Court in the 'Pringle' case considered the possibility that Article 352 TFEU could confer sufficient powers to the European Union to adopt a system comparable to the ESM.</p>	