



Európai
Bizottság

AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ MEGVALÓSÍTÁSA

A Bizottság hozzájárulása a vezetői ütemtervhez

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

A „RUGALMASSÁGI RENDELKEZÉS” SZEREPE: 352. CIKK

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)¹ 352. cikkében foglalt, úgynevezett „rugalmassági rendelkezés” (lásd az 1. számú háttérmagyarázatot) döntő szerepet játszik a gazdasági és monetáris unió történetében.

A gazdasági és monetáris unió: jogtörténeti áttekintés

1957	A Római Szerződések aláírása, amelyek nyomán létrejön az egységes piacon alapuló Európai Gazdasági Közösség	1988	Az állam-, illetve kormányfők felállítják a gazdasági és monetáris unió kérdését tanulmányozó bizottságot, amelynek vezetője az Európai Bizottság akkori elnöke, Jacques Delors lett
1969	Az állam-, illetve kormányfők megegyeznek arról, hogy a gazdasági és monetáris unió megteremtése az európai integráció egyik célja		A Delors-jelentés javaslatot tesz a gazdasági és monetáris unió három szakaszban történő megvalósításának megerősítésére
1970	A Werner-csoport – a Pierre Werner luxemburgi miniszterelnök elnökségével működő munkacsoport – előterjeszti végleges jelentését, amely szerint a teljes körű gazdasági és monetáris uniót tíz év alatt, több lépésben kell megvalósítani	1989	Az állam-, illetve kormányfők úgy határoznak, hogy végrehajtják a gazdasági és monetáris unió első szakaszát, és 1990. július 1-jéig teljes mértékben liberalizálják a tőke mozgásokat
1971	Az akkor még hat tagállam megállapodik a gazdasági és monetáris unió fokozatos bevezetéséről, beleértve az árfolyam-ingadozások leszűkítését is	1992	A Maastrichti Szerződés az euró mint a tagállamok egységes valutájának fokozatos bevezetéséről, valamint a közös monetáris politikának az Európai Központi Bank felügyelete alatt történő megvalósításáról rendelkezik
1972	A hat tagállam bevezeti a „kígyó az alagútban” elnevezésű mechanizmust, amely a valuták árfolyam-ingadozását a dollárhoz viszonyítva szűk keretek közé szorítja	1999	Az euró bevezetése és a monetáris politikával kapcsolatos kizárólagos hatáskör átruházása az Európai Központi Bankra
1979	Az Európai Monetáris Rendszer létrehozása az európai valutaegységhez képest rögzített, de kiigazítható átváltási árfolyamok koncepciója alapján	2002	Az euró forgalomba kerül

A gazdasági és monetáris unió jogtörténetének alakulása és az EUMSZ 352. cikkének alkalmazása szorosan összefonódik (1. táblázat).

A korai fizetésimérleg-támogatási mechanizmus irányításának, valamint az Európai Monetáris Együttműködési Alap és az európai valutaegység bevezetésének mind a rugalmassági rendelkezés képezte az alapját².

Annak ellenére, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus története az euróövezet tagjai között létrejött nemzetközi szerződésből ered, létrehozása az EUMSZ 352. cikkéhez kapcsolódik.

Ez akkor vált nyilvánvalóvá, amikor a Bíróság a Pringle-ügyben ítéletet hozott az Európai Stabilitási Mechanizmus

jogszerűségéről. Megállapította, hogy az EUMSZ 352. cikke feljogosítja az EU-t arra, hogy állandó mechanizmust hozzon létre a pénzügyi nyomásnak kitett euróövezeti tagok támogatására, de úgy ítélte, hogy a rugalmassági rendelkezés alkalmazása – a tagállamok közötti nemzetközi szerződés helyett – nem kötelező erejű³.

Mindazonáltal az EUMSZ jelenlegi 352. cikkét már a fizetésimérleg-támogatási mechanizmus, vagyis egy olyan hitelkeret létrehozásához is használták, amely a fizetési mérleggel kapcsolatos nehézségekkel küzdő tagállamoknak hivatott segítséget nyújtani. Az EUMSZ 352. cikkének a gazdasági és monetáris unió megvalósításának első lépéseivel összefüggésben való ilyen alkalmazása arra utal, hogy már korábban is közmegegyezés uralkodott azzal kapcsolatban, hogy az EUMSZ 352. cikkét jogalapként lehet használni hasonló eszközök létrehozására.

1. MI A „RUGALMASSÁGI RENDELKEZÉS”?

A Szerződések atyái a rugalmassági rendelkezést azért vezették be, mert tisztában voltak azzal, hogy lehetetlen az integrációs folyamat során felmerülő valamennyi eshetőséggel előre számolni. E rendelkezés lehetővé teszi, hogy az EU olyan területeken is fellépjen, amelyeken a Szerződések értelmében nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel, viszont a Szerződésben meghatározott célkitűzések eléréséhez szükség lenne erre. Egy olyan eszközzel van tehát szó, amely segít alkalmazkodni az új kihívásokhoz.

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződés (EGK-Szerződés) korábbi 235. cikkében és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-Szerződés) korábbi 308. cikkében lefektetett korábbi rugalmassági

rendelkezést a Lisszaboni Szerződés megtartotta az EU kompetenciáinak bővülése ellenére is, és az az EUMSZ 352. cikkébe került bele.

A rendelkezés alkalmazásához a Tanács egyhangú döntésére, a lisszaboni reform óta pedig az Európai Parlament egyetértésére is szükség van. A Bizottság köteles felhívni a nemzeti parlamentek figyelmét arra, ha e jogalap alkalmazására került sor. A szubszidiaritás elvének érvényesülését valamennyi jogalkotási javaslattal kapcsolatban előzetesen ellenőrizni kell.

A rugalmassági rendelkezés alkalmazása végigvonul az Európai Monetáris Rendszer történetén.

Hasonló érvelést lehetne tehát alkalmazni a gazdasági és monetáris unió fejlődésének következő logikus lépésével, a Szerződések keretében létrejövő európai valutaalappal kapcsolatban is, amelyet a jelenlegi Európai Stabilitási Mechanizmus uniós jogba való átültetésével lehetne elérni.

Az Európai Stabilitási Mechanizmust tehát az EUMSZ 352. cikkén alapuló rendelet révén lehetne az uniós jogi keretbe integrálni. A tevékenységek zavartalan folytatásának érdekében a tagállamok megállapodnának abban, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus tőkéjét – egyedi felajánlások vagy egyszerűsített többoldalú jogi aktus révén – csatolják az európai monetáris alaphoz. Mindazonáltal az EUMSZ 352. cikkének jogalapként való használatához több feltételnek is teljesülnie kell.

Amint azt a Bíróság a Pringle-ügyben hozott ítéletében már megállapította⁴, a Szerződések nem tartalmazzak jogalapot kimondottan egy olyan mechanizmus létrehozására, mint az Európai Stabilitási Mechanizmus. A Bíróság úgy találta továbbá, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus a gazdaságpolitika területéhez tartozik⁵. Mivel ez utóbbi az EUSZ 3. cikkének (4) bekezdése szerint az Európai Unió egyik célkitűzése, az Európai Stabilitási Mechanizmuson alapuló európai monetáris alap létrehozása nem lépi túl a Szerződésekben meghatározott politikák keretét. Az Európai Stabilitási Mechanizmushoz hasonló intézmény szükségessége az EUMSZ 136. cikkének (3) bekezdésében, valamint az Európai Stabilitási Mechanizmusról szóló szerződés második preambulumbekkezdésében megerősített tényeken alapul. Mindkét rendelkezés arra hivatkozik, hogy a jelenlegi Európai Stabilitási Mechanizmust akkor kell működésbe hozni, „ha ez nélkülözhetetlen az euróövezet egésze stabilitásának megőrzése érdekében”.

BOX 2: WHAT ARTICLE 352 TFEU SAYS

1. Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz.
2. A szubszidiaritás elve érvényesülésének ellenőrzésére szolgáló, az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke (3) bekezdésében említett eljárás keretében a Bizottság köteles felhívni a nemzeti parlamentek figyelmét azokra a javaslatokra, amelyek e cikken alapulnak.
3. Az e cikken alapuló intézkedések nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják.

Az EUMSZ 352. cikkén alapuló rendelet nem jelenti a szóban forgó Szerződések felülvizsgálatára vonatkozó eljárás megkerülését. Amint azt az EUMSZ 136. cikkének (3) bekezdése is megerősíti, az Európai Stabilitási Mechanizmus uniós jogba való integrálása nem bővíti az Unió kompetenciáit, hanem – célkitűzéseinek, funkcióinak és tevékenységi körének kiterjesztése nélkül – orvosol egy hiányosságot, amely az Unió különös hatásköreinek terén fennáll.

Ami az eljárást illeti, az EUMSZ 352. cikke különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott bizottsági javaslatot ír elő, amelyhez a Tanács egyhangú szavazatára van szükség (valamennyi tagállam részvételével, ideértve azokat is, amelyeknek nem az euró a pénzneme), valamint meg kell szerezni az Európai Parlament egyetértését is. Az EUMSZ 352. cikkének (2) bekezdése előírja továbbá, hogy a Bizottság köteles felhívni a nemzeti parlamentek figyelmét az ezen a cikkben alapuló javaslatokra, valamint a szubszidiaritás elve érvényesülésének ellenőrzésére szolgáló (a Szerződésekhez csatolt 2. jegyzőkönyvben meghatározott) eljárást alkalmazni kell.

3. AZ EUMSZ 352. CIKKE ÉS A SZERZŐDÉSEK MÓDOSÍTÁSA

A Bíróság egyértelművé tette, hogy az EUMSZ 352. cikke, amely „a hatáskör-átruházás elvére épülő intézményi rendszer szerves része, nem szolgálhat alapként az Unió hatásköreinek olyan mértékű kiszélesítéséhez, amely túlmutat a Szerződések egésze, és különösen az Unió feladatait és tevékenységeit meghatározó rendelkezések által létrehozott általános kereten. Az EUMSZ 352. cikke semmilyen esetben sem alkalmazható olyan rendelkezések elfogadására, amelyek hatása lényegében a Szerződések módosítását eredményezné az e célt szolgáló eljárások tiszteletben tartása nélkül”⁶. Ezt az ítélezési gyakorlatot a Szerződésekhez csatolt 42. nyilatkozat is felidézti.

Az Európai Stabilitási Mechanizmusról szóló szerződés módosításától vagy a Szerződések felülvizsgálatától eltérően az EUMSZ 352. cikkének alkalmazásához nem szükséges az összes nemzeti parlament általi ratifikáció. Ennek ellenére néhány tagállam alkotmányos joga szerint⁷ a Tanácsban az adott tagállamot képviselő tag pozitív szavazatát a parlamentnek előzetesen jóvá kell hagynia. E tekintetben az említett tagállamok számára az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló szerződés módosításához szükséges nemzeti szintű intézkedések ugyanakkora terhet jelenthetnek, mint az EUMSZ 352. cikkének alkalmazásához szükséges intézkedések általánosságban. Más tagállamok esetében a nemzeti ratifikáció nem kötelező.

4. A NEMZETI PARLAMENTEK SZEREPE AZ EUMSZ 352. CIKKÉVEL KAPCSOLATBAN

A német alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban hozott ítéletében megállapította, hogy a német Bundestag és a Bundesrat hivatalos megállapodása szükséges ahhoz, hogy a Tanácsban a német képviselő az EUMSZ 352. cikke alapján elfogadandó jogi aktussal kapcsolatban jóváhagyását fejezhesse ki⁸. Az Egyesült Királyság esetében is ez a helyzet a 2011. évi, az Európai Unióról szóló törvény alapján.

Az EUMSZ 352. cikkét illetően a lengyel együttműködési törvény is bizonyos biztosítékokat irányoz elő, a lengyel alkotmánybíróság Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban hozott ítéletének megfelelően⁹.

Ezzel szemben a cseh alkotmánybíróság és a francia alkotmánybíróság értelmezése szerint a rugalmassági rendelkezés az eredeti ratifikációs okirat hatálya alá tartozik¹⁰. Más tagállamok, mint például Dánia, Svédország, Finnország, Ausztria vagy Spanyolország olyan – általános és nem kifejezetten az EUMSZ 352. cikkére vonatkozó – rendelkezéseket alkalmaznak, amelyek értelmében parlamentjeik előírhatják a miniszterek számára, hogy a Tanács ülései előtt ismertessék álláspontjukat¹¹.

-
1. Az EUMSZ 352. cikkének korábbi megfelelőit az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződés (EGK-Szerződés) korábbi 235. cikke és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-Szerződés) korábbi 308. cikke tartalmazza.
 2. Az ezen esetek jogalapjaként használt konkrét cikk az EUMSZ 352. cikkének elődje, azaz az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződés 235. cikke volt.
 3. C-370/12. sz. Pringle-ügy, EU:C:2012:756, 67. pont.
 4. Ibid., 64. pont.
 5. Ibid., 60. pont.
 6. 1996. március 28-i 2/94. sz. vélemény, EU:C:1996:140, 30. pont.
 7. Ez a helyzet Németországban. Lásd a német alkotmánybíróság 2009. június 30-i ítéletét a Lisszaboni Szerződésről, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, 417. pont: „Az EUMSZ 352. cikke szerinti rugalmassági rendelkezés alkalmazásához minden esetben egy, az alaptörvény 23. cikke 1. bekezdésének második mondata értelmében vett törvényre van szükség.” Ezt a 2009. szeptember 22-i *Integrationsverantwortungsgesetz* 8. cikke kodifikálta. Ilyen esetekben a német alkotmány kétharmados többséget ír elő mind a Bundestag, mind a Bundesrat esetében.
 8. Lásd a német alkotmánybíróság 2009. június 30-i ítéletét a Lisszaboni Szerződésről, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, 417. pont: „Az EUMSZ 352. cikke szerinti rugalmassági rendelkezés alkalmazásához minden esetben egy, az alaptörvény 23. cikke 1. bekezdésének második mondata értelmében vett törvényre van szükség.” Ezt a 2009. szeptember 22-i *Integrationsverantwortungsgesetz* 8. cikke kodifikálta.
 9. A lengyel együttműködési törvény 7. és 11. cikke értelmében a Miniszterek Tanácsának az álláspont elfogadása előtt be kell nyújtania a jogi aktusok tervezetét a Szejmhez és a lengyel szenátushoz, és azok illetékes hatóságaival konzultációt kell folytatnia. Lásd a 2010. november 24-i ítéletet – hiv. szám: K 32/09, angol változat: „Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014)”, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Varsó, 2014, 237. o., (lásd 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, 1296. o.
 11. Ibid., 1295. o.; a december 20-i 38/2010. sz. spanyol törvény 2. cikkével kiegészített, az Európai Unió Vegyes Bizottságát szabályozó, május 19-i 8/1994. sz. törvény 8. cikke.

1. TÁBLÁZAT: AZ EUMSZ 352. CIKKE ÉS A GMU TÖRTÉNETÉNEK MÉRFÖLDKÖVEI

	Mérföldkövek	Jogalapok
1971	A Tanács elfogadta a 71/142/EGK határozatot, amellyel lehetővé tette a fizetési mérleggel kapcsolatos válsághelyzetek esetén kétoldalú kölcsönök formájában megvalósuló kölcsönös segítségnyújtást.	Az EGK-Szerződés korábbi 108. cikke (az EUMSZ jelenlegi 142. cikke)
1973	A 907/73/EGK tanácsi rendelet létrehozta az Európai Monetáris Együtműködési Alapot a „valutakígyó” mechanizmus működésének támogatására. A tagállamok tartalékokat helyeztek letétbe, hogy az átváltási árfolyamok stabilizálására és a fizetésimérleg-támogatás finanszírozására elegendő forrásuk legyen. Az elszámolási egység értékét bizonyos súlyú színarany értéke alapján határozták meg. Az Európai Monetáris Együtműködési Alap 1999-ben, az euró bevezetését követően beszüntette tevékenységét.	Az EGK-Szerződés korábbi 235. cikke (az EUMSZ jelenlegi 352. cikke)
1975	Az 1973-as olajválság, valamint a több tagállamot sújtó fizetésimérleg-nehézségek kezelésére a hitelállomány nem volt elegendő, a kétoldalú segítségnyújtásra vonatkozó eljárás pedig túl időigényesnek bizonyult ahhoz, hogy a válsághelyzeteket hatékonyan lehessen orvosolni. A Tanács ezért elfogadta a közösségi kölcsönökről szóló 397/75/EGK rendeletet , amely a rugalmassági rendelkezésen alapul. Ennek eredményeként a Közösség felhatalmazást kapott arra, hogy legalább ötéves futamidejű kölcsönök biztosításával harmadik országoktól, bankoktól vagy közvetlenül a tőkepiacokon összesen legfeljebb 3 milliárd USD összegű finanszírozást gyűjtsön össze, hogy azután azt a tagállamok rendelkezésére tudja bocsátani. Ebben az esetben a Közösség szerepe a források mozgósítására és a tárgyalások folytatására korlátozódott, a garanciát viszont a tagállamok adták, nem a közösségi költségvetés.	Az EGK-Szerződés korábbi 235. cikke (az EUMSZ jelenlegi 352. cikke)
1978	Az Európai Monetáris Rendszerről szóló 3181/78/EGK tanácsi rendelet. E rendelettel az Európai Monetáris Együtműködési Alap felhatalmazást kapott arra, hogy a tagállamok monetáris hatóságaitól monetáris tartalékokat vehessen át, és ECU-t (európai valutaegységet) bocsáthasson ki ezen eszközök ellenében. Az ECU néven ismert kosárvalutát az Európai Monetáris Együtműködési Alap által alkalmazott elszámolási egység értékének megváltoztatásáról szóló 3180/78/EGK tanácsi rendelet határozta meg, a 907/73/EGK tanácsi rendeletben megállapított rendelkezések alapján. Az Európai Monetáris Rendszer létrehozásáról és az ahhoz kapcsolódó kérdésekről szóló, 1978. december 5-i európai tanácsi állásfoglalás már az Európai Monetáris Rendszer központi elemeként hivatkozott az ECU-ra.	Az EGK-Szerződés korábbi 235. cikke (az EUMSZ jelenlegi 352. cikke)
1981	A tagállamok fizetési mérlegének támogatására kialakított közösségi hitelfolyósítási mechanizmus kiigazításáról szóló 682/81/EGK tanácsi rendelet megreformálta az 1975-ben létrehozott eszközöket és intézményeket. E rendelet révén a Bizottság immár jogosult volt arra, hogy az EGK nevében hiteleket adjon, és így maga a Közösség is felelősségre vonhatóvá vált a hitelezőkkel szemben.	Az EGK-Szerződés korábbi 235. cikke (az EUMSZ jelenlegi 352. cikke)
1988	A Tanács úgy döntött, hogy a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatást nyújtó egyedi mechanizmus létrehozásáról szóló 1969/88/EGK rendelet elfogadása révén egyesíti az 1971 óta hatályban lévő kölcsönös segítségnyújtási mechanizmust az 1975-ben létrehozott közösségi hitelrendszerrel. A mintegy 16 milliárd ECU-s költségvetéssel a Tanács immár fizetésimérleg-hiteleket tudott folyósítani a tagállamoknak.	Az EGK-Szerződés korábbi 235. cikke (az EUMSZ jelenlegi 352. cikke) Az EGK-Szerződés korábbi 108. cikke (az EUMSZ jelenlegi 143. cikke)

Mérőföldkövek	Jogalapok	
2002	Az 1988-ban létrehozott mechanizmust megreformálta a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus eszköz létrehozásáról szóló 332/2002/EK tanácsi rendelet. Ezzel a még mindig hatályban lévő rendelettel, amely azon országokra alkalmazandó, amelyek pénzneme nem az euró, a Tanács kiteljesítette a közösségi – ma már uniós – kölcsönfelvételi rendszert. Ez az eszköz eredetileg 12 milliárd EUR-ra terjedt ki, amely összeget azután 2008-ban 25 milliárd EUR-ra, 2009-ben pedig 50 milliárd EUR-ra emelték.	Az EK-Szerződés korábbi 308. cikke (az EUMSZ jelenlegi 352. cikke)
2012	A Bizottság javaslatot terjesztett elő annak érdekében, hogy a nem euróövezeti tagállamoknak nyújtott pénzügyi támogatást összhangba hozza a pénzügyi válsággal összefüggésben létrehozott új támogatási eszközökkel; ilyenek például az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF), az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus (EFSM) és az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM). Az ezek mozgósítására vonatkozó eljárás egyszerűsítése lehetővé tenné a gazdasági kormányzás megerősítését, a gazdasági és költségvetési koordináció fokozását, valamint a döntéshozatal hatékonyabbá tételét. Ezt a javaslatot azonban a jogalkotó még nem fogadta el.	Az EUMSZ 352. cikke
2012	A Bíróság a Pringle-ügyben megvizsgálta annak lehetőségét, hogy az EUMSZ 352. cikke elegendő hatáskört tudna biztosítani az Európai Unió számára ahhoz, hogy az ESM-hez hasonló rendszert fogadjon el.	