



EIROPAS EKONOMISKĀS UN MONETĀRĀS SAVIENĪBAS IZVEIDES

Komisijas ieguldījums Vadītāju programmā

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

“ELASTĪGUMA KLAUZULAS” LOMA: 352. PANTS

Tā sauktajai “elastīguma klauzulai” (skatīt 1. izcēlumu), kas noteikta Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD)¹ 352. pantā, ir bijusi nozīmīga loma ekonomiskās un monetārās savienības vēsturē.

Ekonomiskā un monetārā savienība: Tsa juridiskā vēsture

1957	Romas līgumu parakstīšana, ar kuriem izveido Eiropas Ekonomikas kopienu, pamatojoties uz vienoto tirgu	1988	Valstu un valdību vadītāji izveido komiteju, lai pētītu ekonomisko un monetāro savienību, Eiropas Komisijas priekšsēdētāja Žaka Delora vadībā
1969	Valstu un valdību vadītāji definē ekonomisko un monetāro savienību kā Eiropas integrācijas mērķi	1989	Delora ziņojumā par ekonomisko un monetāro savienību ierosināts stiprināt ekonomiskās un monetārās savienības ieviešanu trīs posmos
1970	Venera grupa – darba grupa, kuru vada Luksemburgas premjerministrs Pjērs Verners – iesniedz nobeiguma ziņojumu, kurā paredzēta ekonomiskās un monetārās savienības pilnīga izveide desmit gadu laikā pakāpeniskos posmos	1992	Māstrihtas līgumā paredzēta eiro kā dalībvalstu vienotās valūtas pakāpeniska ieviešana un kopējās monetārās politikas īstenošana, ko veic Eiropas Centrālā banka
1971	(Toreizējās sešas) dalībvalstis apstiprina ekonomiskās un monetārās savienības pakāpenisku ieviešanu, tostarp valūtas svārstību mazākas starpības	1999	Eiro ieviešana un ekskluzīvās kopetences pār monetāro politiku nodošana Eiropas Centrālajai bankai
1972	Mehānisma “čūska tunelī” izveide, ko veic sešas dalībvalstis: mehānisms, lai pārvaldītu valūtu izmaiņas pret dolāru	2002	Eiro nonāk apgrozībā
1979	Eiropas monetārās sistēmas izveide, pamatojoties uz fiksētu, bet koriģējamu valūtas kursu jēdzienu pret Eiropas valūtas vienību		

Ekonomiskās un monetārās savienības juridiskās vēstures attīstība un LESD 352. panta izmantošana iet roku rokā (1. tabula).

Agrīno maksājumu bilances mehānisma pārvaldība, Eiropas Monetārās sadarbības fonda, kā arī Eiropas valūtas vienības izveide ir balstīta uz elastīguma klauzulu.²

Pat tad, ja Eiropas Stabilizācijas mehānisma vēstures pirmsākumi ir starptautisks nolīgums starp eirozonas dalībniekiem, tā izveide ir saistīta ar LESD 352. pantu.

Tas kļuva skaidrs, kad Tiesa sprieda par Eiropas Stabilizācijas mehānisma likumību slavenajā “Pringle” lietā. Tā apsvēra iespēju, ka LESD 352. pants varētu piešķirt ES

nepieciešamās pilnvaras izveidot pastāvīgu mehānismu, kas paredz finansiālu atbalstu eirozonas dalībniekiem, kas ir pakļautas spriedzei, – pat tad, ja Tiesa uzskatīja, ka elastīguma klauzulas, nevis starptautiska nolīguma starp dalībvalstīm izmantošana nav obligāta.³

Tomēr esošais LESD 352. pants jau tika izmantots maksājumu bilances mehānisma izveidei: aizdevumu mehānisms, kas izveidots, lai sniegtu atbalstu dalībvalstīm, kurām ir maksājumu bilances grūtības. Šī LESD 352. panta izmantošana saistībā ar ekonomiskās un monetārās savienības pirmajiem pasākumiem norāda, ka jau pastāvēja kopīga izpratne, ka LESD 352. pantu varētu izmantot, lai izveidotu salīdzināmus instrumentus.

. IZCĒLUMS. KAS IR “ELASTĪGUMA KLAUZULA”?

Elastīguma klauzulu Līgumu dibinātāji iekļāva, atzīstot faktu, ka nebūtu iespējams paredzēt visus neparedzētus gadījumus, kas var rasties integrācijas procesā. Tā ļauj ES rīkoties jomās, kurās ES kompetences nav skaidri piešķirtas Līgumos, bet ir nepieciešamas Līgumā noteikto mērķu sasniegšanai. Tādējādi tas ir līdzeklis, kā pielāgoties jauniem izaicinājumiem.

Bijusi elastīguma klauzula, kas atrodama Eiropas Ekonomikas kopienas dibināšanas līguma (EEK līguma) bijušajā 235. pantā un Eiropas Kopienas dibināšanas līguma (EK līguma) bijušajā 308. pantā, tika saglabāta

Lisabonas līgumā 352. pantā, neraugoties uz ES kompetenču paplašināšanu.

Tai ir nepieciešama vienprātība Padomē un kopš Lisabonas reformas arī Eiropas Parlamenta piekrišana. Komisijas pienākums ir pievērst valstu parlamentu uzmanību šī juridiskā pamata izmantošanai. Ex ante izskatīšanas procedūra subsidiaritātei attiecas uz visiem tiesību aktu priekšlikumiem.

Klauzulas piemērošana ir bijusi īpaši izteikta Eiropas Monetārās sistēmas vēsturē.

Tāpēc līdzīgu pamatojumu varētu piemērot, veicot nākamo loģisko pasākumu attiecībā uz ekonomisko un monetāro savienību: Eiropas Monetāro fondu Līgumu regulējumā, kas tiek panākts, pašreizējo Eiropas Stabilizācijas mehānismu transponējot ES tiesībās.

Tādējādi Eiropas Stabilizācijas mehānisma integrāciju Savienības regulējumā var veikt ar regulu, pamatojoties uz LESD 352. pantu. Lai nodrošinātu darbību netraucētu turpināšanu, dalībvalstis vienotos, ka Eiropas Stabilizācijas mehānisma kapitāls tiek piesaistīts Eiropas Monetārajam fondam ar atsevišķiem solījumiem vai vienkāršotu daudzpusēju aktu. Tomēr, lai paļautos uz LESD 352. pantu, ir jāizpilda vairāki nosacījumi.

Kā Tiesa jau konstatēja spriedumā “Pringle” lietā⁴, Līgumos nav konkrēta juridiska pamata tāda mehānisma izveidei kā Eiropas Stabilizācijas mehānisms. Turklāt Tiesa konstatēja, ka Eiropas Stabilizācijas mehānisms ietilpst ekonomikas politikā⁵. Tā kā tas saskaņā ar LES 3. panta 4. punktu ir Eiropas Savienības mērķis, Eiropas Monetārā fonda izveide, pamatojoties uz Eiropas Stabilizācijas mehānismu, ir saskaņā ar Līgumos noteiktajām politikas jomām. Nepieciešamība pēc tādas struktūras kā Eiropas Stabilizācijas mehānisms ir balstīta uz faktiskiem elementiem un apstiprināta ar LESD 136. panta 3. punktu, kā arī Eiropas Stabilizācijas mehānisma līguma otro apsvērumu. Abi atsaucas uz esošo Eiropas Stabilizācijas mehānismu kā tādu, ko “izmantos, ja **obligāti vajadzīgs**, lai nodrošinātu visas eirozonas stabilitāti”.

BOX 2: WHAT ARTICLE 352 TFEU SAYS

1. Ja Savienības rīcība **izrādītos nepieciešama saskaņā ar Līgumos noteiktajām politikas jomām**, lai sasniegtu kādu no **Līgumos noteiktajiem mērķiem**, un tajos **nav paredzētas vajadzīgās pilnvaras**, Padome pēc Komisijas priekšlikuma un ar Eiropas Parlamenta piekrišanu vienprātīgi pieņem vajadzīgos pasākumus. Ja attiecīgos pasākumus Padome pieņēmusi saskaņā ar īpašu likumdošanas procedūru, tā pieņem lēmumu vienbalsīgi, pamatojoties uz Komisijas priekšlikumu un saņēmusi Eiropas Parlamenta piekrišanu.
2. Izmantojot Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 5. panta 3. punktā minētā subsidiaritātes principa uzraudzības procedūru, Komisija **vērš valstu parlamentu uzmanību** uz priekšlikumiem, kas pamatojas uz šo pantu.
3. Šajā pantā paredzētie pasākumi nevar būt par iemeslu dalībvalstu normatīvo aktu saskaņošanai gadījumos, kad Līgumi neparedz šādu saskaņošanu.

Regula, kas pamatojas uz LESD 352. pantu, nav minēto Līgumu pārskatīšanas procedūras apiešana. Kā noteikts ar LESD 136. panta 3. punktu, Eiropas Stabilizācijas mehānisma integrācija ES tiesībās nepaplašina Savienības pilnvaru darbības jomu, bet drīzāk novērš nepilnības tās konkrētajās pilnvarās, nepaplašinot tās mērķus, funkcijas un darbības.

Attiecībā uz procedūru LESD 352. pantā noteikts, ka ir nepieciešams Komisijas priekšlikums, kas tiks izskatīts saskaņā ar īpašu likumdošanas procedūru: vienprātīgu balsojumu Padomē (ar visām dalībvalstīm, principā ieskaitot tās, kuru valūta nav eiro), un Eiropas Parlamenta piekrišana. LESD 352. panta otrajā daļā pieprasīts, lai Komisija vērstu valstu parlamentu uzmanību uz šādu priekšlikumu, un tiktu piemērota *ex ante* subsidiaritātes izkatīšanas procedūra (Līgumu 2. protokols).

3. IZCĒLUMS. LESD 352. PANTS UN LĪGUMA GROZĪJUMS

Tiesa ir paskaidrojusi, ka LESD 352. pants "kā institucionālas sistēmas neatņemama sastāvdaļa, pamatojoties uz kompetences piešķiršanas principu, nevar kalpot par pamatu [Savienības] pilnvaru darbības jomas paplašināšanai ārpus vispārējā regulējuma, kas izveidots ar Līguma noteikumiem kopumā un jo īpaši ar tiem, kas nosaka [Savienības] pienākumus un darbības. [LESD 352.] pantu nevar izmantot par pamatu tādu noteikumu pieņemšanai, kuru sekas būtībā būtu grozīt Līgumu, neievērojot procedūru, ko tas paredz minētajam nolūkam"⁶. Šī judikatūra ir atgādināta Līgumu 42. deklarācijā.

Pretēji Eiropas Stabilizācijas mehānisma līguma grozījumam vai līguma pārskatīšanai, LESD 352. panta izmantošanai nav nepieciešama ratifikācija visu valstu parlamentos⁷. Tomēr saskaņā ar dažu dalībvalstu konstitucionālajām tiesībām tā pārstāvja Padomē pozitīvs balsojums ir atkarīgs no parlamenta iepriekšēja apstiprinājuma. Šajā ziņā minētajām dalībvalstīm valstu pasākumi, kas ir nepieciešami, lai grozītu Eiropas Stabilizācijas mehānisma līgumu, varētu būt tikpat prasīgi kā tie, kas noteikti LESD 352. panta izmantošanai kopumā. Pārējām dalībvalstīm valstu ratifikācija nav obligāta.

4. IZCĒLUMS. VALSTU PARLAMENTU LOMA LESD 352. PANTĀ

Vācijas Konstitucionālā tiesa savā Lisabonas spriedumā uzskatīja, ka ir nepieciešama Vācijas Bundestāga un Bundesrāta formāla piekrišana, lai Vācijas pārstāvis Padomē paustu piekrišanu aktam, kas jāpieņem, pamatojoties uz LESD 352. pantu⁸. Tas būtu arī Apvienotās Karalistes gadījumā saskaņā ar 2011. gada Eiropas Savienības aktu.

Attiecībā uz LESD 352. pantu Polijas Sadarbības likumā arī paredzētas konkrētas garantijas, kā uzskatīja Polijas Konstitucionālā tiesa Lisabonas spriedumā.⁹

Turpretim Čehijas Konstitucionālā tiesa un Francijas Konstitucionālā tiesa ir interpretējušas elastīguma klauzulu kā tādu, uz kuru attiecas sākotnējais ratifikācijas instruments¹⁰. Citām dalībvalstīm, piemēram, Dānijai, Zviedrijai, Somijai, Austrijai vai Spānijai ir noteikumi – kopumā, nevis konkrēti attiecībā uz LESD 352. pantu –, kas ļauj to parlamentiem prasīt ministriem apspriest savas nostājas pirms Padomes sanāksmēm¹¹.

-
1. LESD 352. panta bijušie ekvivalenti ir atrodami Līguma par Eiropas Ekonomikas kopienas (EEK līguma) 235. pantā un Eiropas Kopienas dibināšanas līguma (EK līguma) 308. pantā.
 2. Šajā gadījumā izmantotais faktiskais pants bija LESD 352. panta priekštecis, t. i., Eiropas Ekonomikas kopienas līguma 235. pants.
 3. Lieta C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, 67. punkts.
 4. Turpat, 64. punkts.
 5. Turpat, 60. punkts.
 6. Atzinums 2/94, 1996. gada 28. marts, EU:C:1996:140, 30. punkts.
 7. Tā ir situācija Vācijā. Skatīt Vācijas Konstitucionālās tiesas 2009. gada 30. jūnija spriedumu par Lisabonas līgumu, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, 417. punkts: "Ciktāl izmanto elastīguma klauzulu saskaņā ar LESD 352. pantu, tiktāl vienmēr ir nepieciešams likums Pamatlikuma 23. panta 1. punkta otrā teikuma nozīmē." Tas ir kodificēts 2009. gada 22. septembra *Integrationsverantwortungsgesetz* 8. pantā. Tādos gadījumos Vācijas Konstitūcijā noteikts divu trešdaļu balsu vairākums gan Bundestāgā, gan Bundesrātā.
 8. Skatīt Vācijas Konstitucionālās tiesas 2009. gada 30. jūnija spriedumu par Lisabonas līgumu, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, 417. punkts: "Ciktāl izmanto elastīguma klauzulu saskaņā ar LESD 352. pantu, tiktāl vienmēr ir nepieciešams likums Pamatlikuma 23. panta 1. punkta otrā teikuma nozīmē." Tas ir kodificēts 2009. gada 22. septembra *Integrationsverantwortungsgesetz* 8. pantā.
 9. Saskaņā ar Polijas Sadarbības likuma 7. un 11. pantu Ministru padomei ir jāiesniedz likumprojekti Sejm un Senātam, pirms tiek pieņemta nostāja, un ir pienākums apspriesties ar atbilstīgo institūciju Sejm un Senātā. Skatīt 2010. gada 24. novembra spriedumu – atsauces Nr. K 32/09, teksts angļu valodā ir pieejams 'Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014)', *Biuro Trybunału Konstytucyjnego*, Varšava, 2014, 237. lpp. (pieejams 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. lpp.
 11. Turpat, 1295. lpp. 8. pants Spānijas 19. maija likumā 8/1994, kas reglamentē Jaukto komiteju Eiropas Savienībai, pievienots ar 20. decembra Likuma 38/2010 2. pantu.

1. TABULA. LESD 352. PANTS UN ATSKAITES PUNKTI EMS VĒSTURĒ

	Atskaites punkti	Juridiskais pamats
1971.	Padome pieņēma Lēmumu 71/142/EEK, ar kuru tā aktivizēja iespēju sniegt savstarpēju atbalstu divpusēju aizdevumu veidā krīzes situācijās saistībā ar maksājumu bilanci.	EEK līguma bijušais 108. pants (tagadējais LESD 142. pants)
1973.	Ar Padomes Regulu (EEK) Nr. 907/73 tika izveidots Eiropas Monetārās sadarbības fonds , lai atbalstītu "čūskas" mehānisma darbību. Dalībvalstis noguldītu rezerves nolūkā nodrošināt resursu kopumu, lai stabilizētu valūtas kursu un finansētu maksājumu bilances atbalstu. Norēķinu vienības vērtība tika noteikta, pamatojoties uz tīra zelta noteikta svara vērtību. Eiropas Monetārās sadarbības fonds pārtrauca darbību līdz ar euro ieviešanu 1999. gadā.	EEK līguma bijušais 235. pants (tagadējais LESD 352. pants)
1975.	1973. gada naftas krīze un maksājumu bilances grūtības vairākās dalībvalstīs padarīja kredītu apjomu nepietiekamu un procedūru divpusējam atbalstam pārāk laikietilpīgu, lai tas būtu efektīvs risinājums krīzes situācijās. Tāpēc Padome pieņēma Regulu (EEK) Nr. 397/75 par Kopienas aizdevumiem , pamatojoties uz elastīguma klauzulu. Rezultātā Kopiena bija pilnvarota piesaistīt līdzekļus līdz USD 3 miljardu apmērā no trešām valstīm, bankām vai tieši kapitāla tirgos, izsniedzot aizdevumus uz vismaz piecu gadu termiņu un darot tos pieejamus dalībvalstīm. Minētajā gadījumā Kopienas loma aprobežojās ar resursu organizēšanu un sarunu vešanu, bet garantija joprojām bija dalībvalstīs, nevis Kopienas budžets.	EEK līguma bijušais 235. pants (tagadējais LESD 352. pants)
1978.	Padomes Regula (EEK) Nr. 3181/78 par Eiropas monetāro sistēmu. Ar šo regulu Eiropas Monetārās sadarbības fonds tika pilnvarots saņemt monetārās rezerves no dalībvalstu monetārajām iestādēm un izdot Eiropas valūtas vienības pret šiem aktīviem. Groza valūta, kas pazīstama kā Eiropas valūtas vienība (ECU), iepriekš bija noteikta Padomes Regulā (EEK) Nr. 3180/78, mainot Eiropas Monetārās sadarbības fonda izmantotās norēķinu vienības vērtību uz Padomes Regulā (EEK) Nr. 907/73 paredzēto noteikumu pamata. Sākotnēji Eiropas Padomes 1978. gada 5. decembra rezolūcijā par Eiropas monetārās sistēmas izveidi un saistītajos jautājumos Eiropas valūtas vienība jau minēta kā Eiropas monetārās sistēmas svarīgs elements.	EEK līguma bijušais 235. pants (tagadējais LESD 352. pants)
1981.	Ar Padomes Regulu (EEK) Nr. 682/81 , ar ko pielāgo Kopienas aizdevumu mehānismu, kas paredzēts, lai atbalstītu dalībvalstu maksājumu bilanci, tika veikta 1975. gadā izveidoto mehānismu reforma. Ar šo regulu Komisija tagad bija pilnvarota noslēgt aizdevumus EEK vārdā, bet pašu Kopienai varēja saukt pie atbildības pret aizdevējiem.	EEK līguma bijušais 235. pants (tagadējais LESD 352. pants)
1988.	Padome izvēlējās 1971. gadā pastāvošo savstarpējā atbalsta mehānismu apvienot ar 1975. gadā izveidoto Kopienas aizdevumu sistēmu, pieņemot Regulu (EEK) Nr. 1969/88, ar ko izveido vienotu mehānismu, kas sniedz vidēja termiņa finansiālu palīdzību dalībvalstu maksājumu bilancēm. Ar budžetu līdz ECU 16 miljardu apmērā Padome varēja sniegt maksājumu bilances aizdevumus dalībvalstīm.	EEK līguma bijušais 235. pants (tagadējais LESD 352. pants) EEK līguma bijušais 108. pants (tagadējais LESD 143. pants)

	Atskaites punkti	Juridiskais pamats
2002.	1988. gadā izveidotais mehānisms tika reformēts ar Padomes Regulu (EK) Nr. 332/2002, ar ko izveido vidēja termiņa finansiālas palīdzības mehānismu attiecībā uz dalībvalstu maksājumu bilancēm. Ar šo regulu, kas joprojām ir spēkā un piemērojama valstīm, kuru valūta nav eiro, Padome pabeidza Kopienas – tagad ES – aizņēmumu shēmas izveidi. Šis mehānisms sākotnēji ietvēra summu EUR 12 miljardu apmērā, kas pēc tam 2008. gadā tika palielināta līdz EUR 25 miljardiem un 2009. gadā – līdz EUR 50 miljardiem.	EK līguma bijušais 308. pants (tagadējais LESD 352. pants)
2012.	Komisija sniedza priekšlikumu saskaņot finansiālo palīdzību dalībvalstīm, kuru valūta nav eiro, ar jaunajiem atbalsta instrumentiem, kas izveidoti saistībā ar finanšu krīzēm, piemēram, Eiropas Finanšu stabilitātes instrumentu (EFSI), Eiropas finanšu stabilizācijas mehānismu (EFSM) un Eiropas Stabilizācijas mehānismu (ESM). Tas ļautu pastiprināt ekonomikas pārvaldību un stiprināt ekonomikas un budžeta koordināciju, kā arī palielināt lēmumu pieņemšanas efektivitāti, vienkāršojot tā aktivizācijas procedūru. Tomēr likumdevējs šo priekšlikumu vēl nav pieņēmis.	LESD 352. pants
2012.	Tiesa lietā “Pringle” apsvēra iespēju, ka LESD 352. pants varētu piešķirt pietiekamas pilnvaras Eiropas Savienībai, lai pieņemtu ESM pielīdzināmu sistēmu.	