



## DOKONČENIE HOSPODÁRSKEJ A MENOVEJ ÚNIE EURÓPY

Príspevok Komisie k Agende lídrov

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### ÚLOHA „DOLOŽKY FLEXIBILITY“: ČLÁNOK 352

Takzvaná „doložka flexibility“ (pozri rámček 1) stanovená v článku 352 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ)<sup>1</sup> zohráva v histórii hospodárskej a menovej únie kľúčovú úlohu.

#### Hospodárska a menová únia: Stručné právne dejiny

1957	Podpis Rímskych zmlúv, zakladajúcich Európske hospodárske spoločenstvo, ktoré vychádza z myšlienky jednotného trhu	1988	Hlavy štátov alebo predsedovia vlád zriaďujú výbor na skúmanie hospodárskej a menovej únie, pod vedením predsedu Európskej komisie Jacquesa Delorsa
1969	Hlavy štátov alebo predsedovia vlád definujú hospodársku a menovú úniu ako cieľ európskej integrácie		V Delorovej správe o hospodárskej a menovej únii sa navrhuje posilniť zavedenie tejto hospodárskej a menovej únie tak, že bude zavedená v troch etapách
1970	Wernerova skupina – pracovná skupina, ktorej predsedá luxemburský premiér Pierre Werner – predkladá svoju záverečnú správu, podľa ktorej by sa hospodárska a menová únia mala prostredníctvom postupných krokov dosiahnuť do desiatich rokov	1989	Hlavy štátov alebo predsedovia vlád rozhodli, že prvá etapa hospodárskej a menovej únie začne úplnou liberalizáciou pohybu kapitálu od 1. júla 1990.
1971	Členské štáty (vtedy ich bolo šesť) schvaľujú postupné zavedenie hospodárskej a menovej únie vrátane menšieho rozpätia fluktuácie menových kurzov	1992	Maastrichtská zmluva stanovuje postupné zavedenie eura ako jednotnej meny členských štátov a vykonávanie spoločnej menovej politiky prostredníctvom Európskej centrálnej banky
1972	Šesť členských štátov vytvára tzv. mechanizmus hada v tuneli: t. j. mechanizmus na riadenie voľného pohybu menového kurzu voči doláru	1999	Zavedenie eura a prenos výlučnej právomoci v oblasti menovej politiky na Európsku centrálnu banku
1979	Vytvorenie Európskeho menového systému založeného na koncepcii pevných, ale prispôsobiteľných výmenných kurzov voči európskej menovej jednotke	2002	Euro je uvedené do obehu

Vývoj právnej histórie hospodárskej a menovej únie a uplatňovanie článku 352 ZFEÚ spolu priamo súvisia (tabuľka 1).

Riadenie počiatočných nástrojov platobnej bilancie, zriadenie Európskeho fondu pre menovú spoluprácu, ako aj Európska menová jednotka, to všetko bolo založené na doložke flexibility.<sup>2</sup>

Hoci história Európskeho mechanizmu pre stabilitu má svoj pôvod v medzinárodnej zmluve medzi členskými štátmi, ktoré sú členmi eurozóny, jeho vytvorenie je spojené s článkom 352 ZFEÚ.

To sa jasne ukázalo po tom, ako Európsky súdny dvor rozhodol o zákonnosti Európskeho mechanizmu pre stabilitu vo svojom slávnom rozsudku vo veci „Pringle“. Súdny dvor

zvážil možnosť, že článok 352 ZFEÚ by mohol EÚ poskytnúť potrebné právomoci na vytvorenie stáleho mechanizmu, ktorý by umožňoval finančnú podporu pre členov eurozóny v tiesni, zároveň však nestanovil povinnosť uplatňovať doložku flexibility prednostne pred medzinárodnou zmluvou medzi členskými štátmi.<sup>3</sup>

Súčasný článok 352 ZFEÚ však už bol použitý na vytvorenie nástroja na podporu platobnej bilancie: úverového nástroja zriadeného s cieľom poskytovať pomoc členským štátom, ktoré majú problémy s platobnou bilanciou. Takéto použitie článku 352 ZFEÚ v kontexte prvých krokov smerom k hospodárskej a menovej únii naznačuje, že už predtým existovala spoločná zhoda v tom, že článok 352 ZFEÚ by sa mohol použiť s cieľom vytvoriť podobné nástroje.

## RÁMČEK 1: ČO JE „DOLOŽKA FLEXIBILITY“?

Doložku flexibility zahrnuli autori do zmlúv preto, že si uvedomovali, že nie je možné vopred predvídať všetky udalosti, ktoré môžu počas celého integračného procesu nastať. Doložka umožňuje EÚ konať v oblastiach, v ktorých jej nebola zmluvami výslovne udelená právomoc, ale ktoré sú potrebné na dosiahnutie cieľov stanovených v zmluve. Preto predstavuje nástroj na prispôsobovanie sa novým výzvam.

Predchádzajúca doložka flexibility – uvedená predtým v článku 235 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (Zmluva o EHS) a článku 308 Zmluvy o

založení Európskeho spoločenstva (Zmluva o ES) – bola zachovaná aj v Lisabonskej zmluve v článku 352 ZFEÚ napriek rozšíreniu právomocí EÚ.

Jej použitie si vyžaduje jednomyselnosť v Rade a od Lisabonskej reformy aj súhlas Európskeho parlamentu. Komisia je povinná upozorniť národné parlamenty na použitie tohto právneho základu. Na všetky legislatívne návrhy sa uplatňuje posúdenie subsidiarity ex-ante.

Uplatnenie tejto doložky bolo obzvlášť viditeľné v dejinách Európskeho menového systému.

Podobnú úvahu možno uplatniť pri posune hospodárskej a menovej únie do jej ďalšej logickej fázy: Európskeho menového fondu vytvoreného v rámci zmlúv transpozíciou súčasného Európskeho mechanizmu pre stabilitu do práva EÚ.

Európsky mechanizmus pre stabilitu sa môže do rámca Únie začleniť prostredníctvom nariadenia vychádzajúceho z článku 352 ZFEÚ. V záujme zabezpečenia bezproblémového pokračovania činností sa členské štáty dohodli, že kapitál Európskeho mechanizmu pre stabilitu bude priradený k Európskemu menovému fondu, a to prostredníctvom samostatných záväzkov alebo zjednodušeného mnohostranného aktu. Aby sa však bolo možné sa na článok 352 ZFEÚ odvolať, musia byť splnené viaceré podmienky.

Ako Európsky súdny dvor už konštatoval vo svojom rozsudku vo veci Pringle<sup>4</sup>, v zmluvách neexistuje žiadny osobitný právny základ na zriadenie takého mechanizmu, akým je Európsky mechanizmus pre stabilitu. Okrem toho Súdny dvor konštatoval, že Európsky mechanizmus pre stabilitu patrí do oblasti hospodárskej politiky.<sup>5</sup> Keďže táto politika predstavuje podľa článku 3 ods. 4 ZEÚ jeden z cieľov Európskej únie, patrí vytvorenie Európskeho menového fondu založeného na Európskom mechanizme pre stabilitu do rámca politik vymezených v zmluvách. Nutnosť mať orgán, ako je Európsky mechanizmus pre stabilitu, vychádza z faktických prvkov a je potvrdená v článku 136 ods. 3 ZFEÚ, ako aj v druhom odôvodnení Zmluvy o zriadení Európskeho mechanizmu pre stabilitu. Obidve ustanovenia odkazujú na súčasný Európsky mechanizmus pre stabilitu, „ktorý sa má v nevyhnutných prípadoch aktivovať na zabezpečenie stability eurozóny ako celku“.

## RÁMČEK 2: ČO HOVORÍ ČLÁNOK 352 ZFEÚ

1. Ak sa preukáže, že v **rámci politik vymezených v zmluvách je na dosiahnutie niektorého z cieľov uvedených v zmluvách nevyhnutná** činnosť Únie a zmluvy na to **neposkytujú potrebné právomoci**, prijme Rada jednomyselne na návrh Komisie a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu vhodné ustanovenia. Ak Rada prijíma tieto ustanovenia v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom, tiež sa uznáva na návrh Komisie a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu.
2. Komisia **upozorňuje** v rámci postupu kontroly dodržiavania zásady subsidiarity uvedenej v článku 5 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii **národné parlamenty** na návrhy založené na tomto článku.
3. Opatrenia založené na tomto článku nesmú zahŕňať harmonizáciu zákonov alebo iných právnych predpisov členských štátov v prípadoch, v ktorých zmluvy takúto harmonizáciu vylučujú.

Nariadenie vychádzajúce z článku 352 ZFEÚ neobchádza postup na revíziu týchto zmlúv. Ako je zdôraznené v článku 136 ods. 3 ZFEÚ, začlenením Európskeho mechanizmu pre stabilitu do práva EÚ sa nerozširujú právomoci Únie, ale skôr sa vyplní medzera v jej zvláštnych právomociach bez toho, aby sa tým rozšírili jej ciele, funkcie a činnosti.

Pokiaľ ide o postup, v článku 352 ZFEÚ sa vyžaduje návrh Komisie, a tento návrh sa bude zvažovať v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom: jednomyselné hlasovanie v Rade (so všetkými členskými štátmi, v zásade vrátane tých, ktorých menou nie je euro) a súhlas Európskeho parlamentu. V článku 352 ZFEÚ druhom odseku sa takisto vyžaduje, aby Komisia na tento návrh upozornila národné parlamenty a malo by sa uplatniť posúdenie subsidiarity ex ante (protokol č. 2 k zmlúvam).

### RÁMČEK 3: ČLÁNOK 352 ZFEÚ A ZMENA ZMLÚV

Európsky súdny dvor sa jasne vyjadril, že článok 352 ZFEÚ „je neoddeliteľnou súčasťou inštitucionálneho systému, ktorý je založený na zásade prenesenia právomocí, a nemôže slúžiť ako základ pre rozširovanie rozsahu právomocí [Únie] nad všeobecný rámec vytvorený ustanoveniami zmlúv ako celku, a najmä tými, ktoré vymedzujú úlohy a činnosti [Únie]. Článok [352 ZFEÚ] nemožno použiť ako základ pre prijatie ustanovení, ktorých účinkom by v podstate bola zmena zmluvy obídením postupu, ktorý zmluva na tento účel stanovuje“. <sup>6</sup> Táto judikatúra sa pripomína vo vyhlásení č. 42 k zmlúvam.

Na rozdiel od zmeny Zmluvy o zriadení Európskeho mechanizmu pre stabilitu alebo revízie zmlúv si uplatnenie článku 352 ZFEÚ nevyžaduje ratifikáciu zo strany všetkých národných parlamentov. Napriek tomu podľa ústavného práva niektorých členských štátov, <sup>7</sup> kladné hlasovanie zástupcu v Rade podlieha predchádzajúcemu súhlasu parlamentu. V tomto ohľade by vnútroštátne kroky týchto členských štátov, ktoré treba podniknúť na zmenu zmluvy o zriadení Európskeho mechanizmu pre stabilitu, mohli byť rovnako náročné ako požiadavky všeobecne kladené na uplatňovanie článku 352 ZFEÚ. V prípade ostatných členských štátov nie je ratifikácia povinná.

### RÁMČEK 4: ÚLOHA NÁRODNÝCH PARLAMENTOV V SÚVISLOSTI S ČLÁNKOM 352 ZFEÚ

Nemecký ústavný súd vo svojom rozsudku o Lisabonskej zmluve konštatoval, že aby mohol nemecký zástupca v Rade vyjadriť svoj súhlas s aktom, ktorý má byť prijatý na základe článku 352 ZFEÚ, je na to potrebná formálna dohoda nemeckého Spolkového snemu a Spolkovej rady. <sup>8</sup> Rovnaká podmienka sa vzťahuje aj na Spojené kráľovstvo podľa zákona o Európskej únii z roku 2011.

Pokiaľ ide o článok 352 ZFEÚ, osobitné záruky stanovuje aj poľský zákon o spolupráci, ako konštatoval poľský ústavný súd vo svojom rozsudku o Lisabonskej zmluve. <sup>9</sup>

Naopak, český a francúzsky ústavný súd vykladá doložku flexibility tak, že sa na ňu vzťahuje pôvodná ratifikačná listina. <sup>10</sup> Iné členské štáty, ako napríklad Dánsko, Švédsko, Fínsko, Rakúsko alebo Španielsko prijali ustanovenia – všeobecné, nevzťahujúce sa na článok 352 ZFEÚ –,

ktoré ich parlamentom umožňujú vyžadovať od ministrov, aby prerokovali svoje pozície pred zasadnutím Rady. <sup>11</sup>

- 
1. Pôvodnú podobu znenia článku 352 ZFEÚ možno nájsť v článku 235 Zmluvy o Európskom hospodárskom spoločenstve (Zmluva o EHS) a článku 308 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (Zmluva o ES).
  2. Samotný článok uplatnený v tomto prípade bol predchodcom článku 352 ZFEÚ, t. j. článok 235 Zmluvy o Európskom hospodárskom spoločenstve.
  3. Vec C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, bod 67.
  4. Na tom istom mieste, bod 64.
  5. Na tom istom mieste, bod 60.
  6. Stanovisko 2/94, z 28. marca 1996, EU:C:1996:140, bod 30.
  7. Takto vyzerá situácia v Nemecku. Pozri rozsudok nemeckého ústavného súdu z 30. júna 2009 týkajúci sa Lisabonskej zmluvy, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, bod 417: „Ak sa uplatňuje doložka flexibility podľa článku 352 ZFEÚ, vždy sa to vyžaduje formou zákona v zmysle článku 23 ods. 1 druhej vety základného zákona“. Táto požiadavka bola kodifikovaná v článku 8 *Integrationsverantwortungsgesetz* z 22. septembra 2009. V takýchto prípadoch nemecká ústava požaduje dosiahnutie dvojtretinovej väčšiny v Spolkovom sneme aj Spolkovej rade.
  8. Pozri rozsudok nemeckého ústavného súdu z 30. júna 2009 týkajúci sa Lisabonskej zmluvy, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, bod 417: „Ak sa uplatňuje doložka flexibility podľa článku 352 ZFEÚ, vždy sa to vyžaduje formou zákona v zmysle článku 23 ods. 1 druhej vety základného zákona“. Táto požiadavka bola kodifikovaná v článku 8 *Integrationsverantwortungsgesetz* z 22. septembra 2009.
  9. Podľa článkov 7 a 11 poľského zákona o spolupráci musí Rada ministrov predložiť návrh aktov Sejmu a Senátu predtým, ako sa prijme pozícia, a existuje povinnosť tento návrh konzultovať s príslušným orgánom v Sejme a senáte. Pozri rozsudok z 24. novembra 2010 – ref. č. K 32/09, anglická verzia k dispozícii v „Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014) [„Vybrané rozhodnutia poľského ústavného súdu týkajúce sa práva Európskej únie (2003 – 2014)“], Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Varšava, 2014, s. 237 (k dispozícii na adrese [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“ (Nemecká účasť na rozhodovaní v EÚ po veci týkajúcej sa Lisabonskej zmluvy: komparatívny pohľad na schvaľovacie postupy národných parlamentov), (2009) 10 German Law Journal, 1287-1296, s. 1296.
  11. Na tom istom mieste, s. 1295; Článok 8 španielskeho zákona č. 8/1994 z 19. mája, ktorým sa reguluje zmiešaný výbor pre Európsku úniu, v spojení s článkom 2 zákona č. 38/2010 z 20. decembra.

TABUĽKA 1: ČLÁNOK 352 ZFEÚ A MÍĽNIKY V HISTÓRII HMÚ

	Míľniky	Právne základy
1971	Rada prijala rozhodnutie 71/142/EHS, ktorým zaviedla možnosť vzájomnej pomoci vo forme bilaterálnych pôžičiek na krízové situácie týkajúce sa platobnej bilancie.	Predtým článok 108 Zmluvy o EHS (súčasný článok 142 ZFEÚ)
1973	Nariadením Rady (EHS) č. 907/73 sa zriadil <b>Európsky fond pre menovú spoluprácu</b> na podporu fungovania tzv. mechanizmu hada v tuneli. Členské štáty majú ukladať rezervy s cieľom poskytnúť fondu zdroje na stabilizáciu výmenných kurzov a financovanie podpory platobnej bilancie. Hodnota zúčtovacej jednotky bola stanovená na základe hodnoty určitej hmotnosti čistého zlata. Európsky fond pre menovú spoluprácu ukončil svoju činnosť po zavedení eura v roku 1999.	Predtým článok 235 Zmluvy o EHS (súčasný článok 352 ZFEÚ)
1975	Ropná kríza z roku 1973 a problémy s platobnou bilanciou, ktorým čelili niektoré členské štáty, spôsobili, že objem úverov nebol dostatočný a postup pre bilaterálnu pomoc sa stal časovo príliš náročný na to, aby predstavoval účinný prostriedok na zvládanie krízových situácií. Rada preto prijala <b>nariadenie (EHS) č. 397/75 o pôžičkách Spoločenstva</b> , ktoré je založené na doložke flexibility. V dôsledku toho bolo Spoločenstvu povolené získavať finančné prostriedky od tretích krajín, bánk alebo priamo na kapitálových trhoch až do výšky 3 miliárd USD a poskytovať tieto prostriedky členským štátom formou úverov s minimálne päťročnou splatnosťou. Úloha Spoločenstva bola v takom prípade obmedzená na organizovanie a vedenie rokovaní, pričom záruka stále spočívala na členských štátoch a nie na rozpočte Spoločenstva.	Predtým článok 235 Zmluvy o EHS (súčasný článok 352 ZFEÚ)
1978	<b>Nariadenie Rady (EHS) č. 3181/78, ktoré sa týka Európskeho menového systému.</b> Podľa tohto nariadenia bol Európsky fond pre menovú spoluprácu oprávnený prijímať menové rezervy od menových orgánov členských štátov a vydávať k takým aktívam ECU. Menový kôš známy ako ECU bol predtým stanovený v nariadení Rady (EHS) č. 3180/78, ktorým sa mení hodnota zúčtovacej jednotky používanej Európskym fondom pre menovú spoluprácu na základe ustanovení uvedených v nariadení Rady (EHS) č. 907/73. Pôvodne <b>uznesenie Európskej rady z 5. decembra 1978 o zriadení Európskeho menového systému</b> a o súvisiacich otázkach označilo ECU za ústredný prvok Európskeho menového systému.	Predtým článok 235 Zmluvy o EHS (súčasný článok 352 ZFEÚ)
1981	<b>Nariadením Rady (EHS) č. 682/81</b> o úprave, ktorým sa upravuje mechanizmus úverov Spoločenstva vytvorený na podporu platobnej bilancie členských štátov sa reformovali nástroje vytvorené v roku 1975. Prostredníctvom tohto nariadenia bola teraz Komisia oprávnená poskytovať úvery v mene EHS, pričom zodpovednosť voči veriteľom mohlo niesť samotné Spoločenstvo.	Predtým článok 235 Zmluvy o EHS (súčasný článok 352 ZFEÚ)
1988	Rada sa prijatím <b>nariadenia (EHS) č. 1969/88 o zavedení jednotného systému strednodobej finančnej pomoci na podporu platobných bilancií členských štátov</b> rozhodla zlúčiť nástroj vzájomnej pomoci z roku 1971 so systémom úverov Spoločenstva vytvoreným v roku 1975. S rozpočtom vo výške 16 miliárd ECU bola Rada schopná poskytnúť členským štátom úvery na podporu platobnej bilancie.	Predtým článok 235 Zmluvy o EHS (súčasný článok 352 ZFEÚ) Predtým článok 108 Zmluvy o EHS (súčasný článok 143 ZFEÚ)

Míľniky	Právne základy	
2002	<p>Nástroj vytvorený v roku 1988 bol zreformovaný nariadením Rady (ES) č. 332/2002, ktorým sa zavádza systém strednodobej finančnej pomoci pre platobné bilancie členských štátov. S týmto nariadením, ktorá je stále v platnosti a ktoré sa uplatňuje v krajinách, ktorých menou nie je euro, Rada dokončila proces vytvárania systému Spoločenstva (teraz EÚ) pre získavanie úverov. Objem finančných prostriedkov v tomto nástroji bol pôvodne 12 miliárd EUR, v roku 2008 sa zvýšil na 25 miliárd EUR a v roku 2009 až na 50 miliárd EUR.</p>	<p>Predtým článok 308 Zmluvy o ES (súčasný článok 352 ZFEÚ)</p>
2012	<p>Komisia vydala návrh na zosúladienie finančnej pomoci pre členské štáty mimo eurozóny s novými nástrojmi pomoci vytvorenými v súvislosti s finančnou krízou, ako je napríklad Európsky nástroj finančnej stability (ENFS), Európsky finančný stabilizačný mechanizmus (EFSM) a Európsky mechanizmus pre stabilitu (EMS). Umožnilo by to posilnenie správy hospodárskych záležitostí a hospodárskej a rozpočtovej koordinácie, ako aj zvýšenie efektívnosti rozhodovania zjednodušením postupu na jeho aktiváciu. Tento návrh však ešte zákonodarca neprijal.</p>	<p>Článok 352 ZFEÚ</p>
2012	<p>Súdny dvor vo svojom rozsudku „Pringle“ zvažil možnosť, že článkom 352 ZFEÚ by mohli byť na Európsku úniu prenesené dostatočné právomoci, aby prijala systém porovnateľný s EMS.</p>	