



DOKONČANJE EVROPSKE EKONOMSKE IN MONETARNE UNIJE

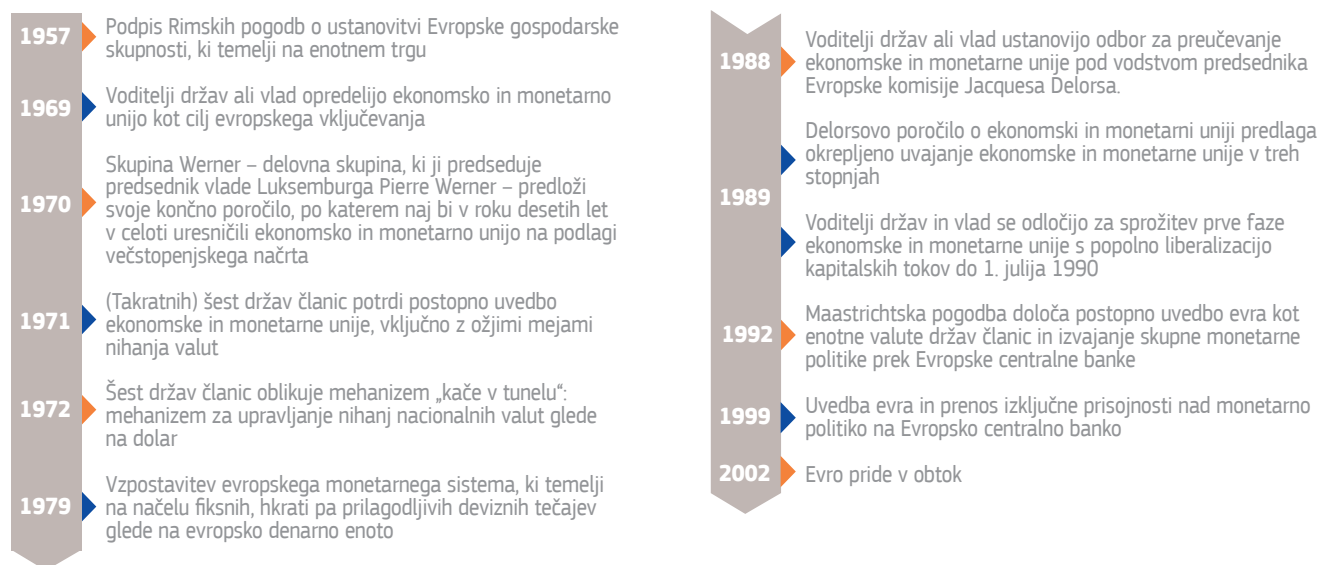
Prispevek Komisije k Agendi voditeljev

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

VLOGA KLAUZULE O FLEKSIBILNOSTI: ČLEN 352

Tako imenovana klavzula o fleksibilnosti (glej polje 1), ki je določena v členu 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)¹, je imela osrednjo vlogo v zgodovini ekonomske in monetarne unije.

Ekonomska in monetarna unija: Kratka pravna zgodovina



Razvoj pravne zgodovine ekonomske in monetarne unije in uporaba člena 352 PDEU sovpadata (razpredelnica 1).

Upravljanje prvotnih aranžmajev plačilnobilančne pomoči ter ustanovitev Evropskega sklada za monetarno sodelovanje in evropske denarne enote so temeljili na klavzuli o fleksibilnosti.²

Čeprav zgodovina evropskega mehanizma za stabilnost izhaja iz mednarodne pogodbe med državami članicami evroobmočja, je njegova ustanovitev povezana s členom 352 PDEU.

To je postalo očitno, ko je Evropsko sodišče v znani zadevi Pringle razsodilo o zakonitosti evropskega mehanizma

za stabilnost. Obravnavalo je možnost, da bi člen 352 PDEU Evropski uniji podeljeval potrebne pristojnosti za vzpostavitev trajnega mehanizma, ki bi omogočal finančno podporo državam članicam evroobmočja v težavah, čeprav je razsodilo, da uporaba klavzule o fleksibilnosti namesto mednarodne pogodbe med državami članicami ni obvezna.³

Kljub temu se je sedanji člen 352 PDEU že uporabil za oblikovanje aranžmaja plačilnobilančne pomoči, tj. posojil za zagotavljanje pomoči državam članicam s plačilnobilančnimi težavami. Ta uporaba člena 352 PDEU v smislu prvih korakov evropske in monetarne unije kaže na to, da je že obstajalo skupno razumevanje, da se člen 352 PDEU lahko uporabi za vzpostavitev primerljivih instrumentov.

POLJE 1: KAJ JE KLAUZULA O FLEKSIBILNOSTI?

Klavzulo o fleksibilnosti so vključili snovalci Pogodb, saj so se zavedali, da bi bilo nemogoče predvideti vse izredne dogodke, ki bi lahko nastali pri procesu vključevanja. Evropski uniji omogoča ukrepanje na področjih, na katerih pristojnosti EU niso bile izrecno dodeljene s Pogodbami, vendar so nujne za doseg ciljev iz Pogodbe. Zato predstavlja način prilagoditve novim izzivom.

Nekdanja klavzula o fleksibilnosti iz prejšnjega člena 235 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Pogodba EGS) in prejšnjega člena 308 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodba ES)

se je v Lizbonski pogodbi ohranila v členu 352 PDEU kljub povečanim pristojnostim EU.

Klavzula o fleksibilnosti zahteva soglasje Sveta in od lizbonskih reform dalje tudi odobritev Evropskega parlamenta. Komisija mora nacionalne parlamente opozoriti na uporabo te pravne podlage. Postopek predhodnega preverjanja subsidiarnosti se uporablja za vse zakonodajne predloge.

Uporaba klavzule je bila še posebej opazna v zgodovini evropskega monetarnega sistema.

Podobno razmišljanje bi se zato lahko uporabilo pri naslednjem logičnem koraku ekonomske in monetarne unije, ki bi bil Evropski denarni sklad v okviru Pogodb, dosežen s prenosom sedanjega evropskega mehanizma za stabilnost v zakonodajo EU.

Vključitev evropskega mehanizma za stabilnost v okvir Unije se zato lahko izvede z uredbo na podlagi člena 352 PDEU. Za zagotovitev neprekinjenega nadaljevanja dejavnosti bi se države članice dogovorile, da se kapital evropskega mehanizma za stabilnost vključi v Evropski denarni sklad prek posamičnih zavez ali poenostavljenega večstranskega ukrepa. Vendar je treba za sklicevanje na člen 352 PDEU izpolniti več pogojev.

Kot je Evropsko sodišče že ugotovilo v zadevi Pringle,⁴ za ustanovitev mehanizma, kot je evropski mehanizem za stabilnost, v Pogodbah ne obstaja nobena posebna pravna podlaga. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da evropski mehanizem za stabilnost spada med ekonomske politike.⁵ Ker je ta na podlagi člena 3(4) PEU cilj Evropske unije, spada ustanovitev Evropskega denarnega sklada na podlagi evropskega mehanizma za stabilnost v okvir politik, določenih v Pogodbah. Potreba po organu, kakršen je evropski mehanizem za stabilnost, temelji na dejanskih elementih ter jo potrjujeta člen 136(3) PDEU in druga uvodna izjava Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost. V obeh je evropski mehanizem za stabilnost opredeljen kot mehanizem, „ki se sproži, kadar je to **nujno potrebno** za zaščito stabilnosti euroobmočja kot celote.“

POLJE 2: VSEBINA ČLENA 352 PDEU

1. Če se **v okviru politik, določenih v Pogodbah**, izkaže, da je zaradi doseganja **enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje** Unije, **Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil**, Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ukrepe. Kadar Svet te ukrepe sprejema po posebnem zakonodajnem postopku, jih prav tako sprejme soglasno na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta.
2. Komisija v okviru postopka nadzora spoštovanja načela subsidiarnosti iz člena 5(3) Pogodbe o Evropski uniji **nacionalne parlamente opozori** na predloge, ki temeljijo na tem členu.
3. Ukrepi, ki temeljijo na tem členu, ne smejo vključevati harmonizacije zakonov in drugih predpisov držav članic v primerih, v katerih Pogodbi takšno harmonizacijo izključujeta.

Uredba, ki temelji na členu 352 PDEU, ne sme predstavljati izogibanja postopku za revizijo navedenih Pogodb. Kakor izhaja iz člena 136(3) PDEU, vključitev evropskega mehanizma za stabilnost v zakonodajo EU ne širi obsega pristojnosti Unije, ampak zapolnjuje vrzel v posameznih pooblastilih, pri čemer ne širi njenih ciljev, funkcij in dejavnosti.

Člen 352 PDEU v zvezi s postopkom zahteva predlog Komisije, ki se bo obravnaval v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom, in sicer soglasjem v Svetu (vseh držav članic, načeloma vključno z tistimi državami članicami, katerih valuta ni evro) in odobritvijo Evropskega parlamenta. Drugi odstavek člena 352 PDEU bi prav tako zahteval od Komisije, da nacionalne parlamente opozori na tak predlog, uporabil pa bi se postopek predhodnega preverjanja subsidiarnosti (Protokol št. 2 k Pogodbama).

POLJE 3: ČLEN 352 PDEU IN SPREMEMBE POGODB

Sodišče je jasno navedlo, da je člen 352 PDEU „sestavni del institucionalnega sistema, temelječega na načelu dodeljenih pristojnosti, ne more biti podlaga za širitev obsega pristojnosti [Unije] prek splošnega okvira, ki izhaja iz vseh določb Pogodb, zlasti tistih, v katerih so opredeljene naloge in dejavnosti [Unije]. V nobenem primeru se člen [352 PDEU] ne more uporabiti kot podlaga za sprejetje določb, ki bi posledično bistveno spremenile Pogodbi, ne da bi se pri tem uporabil postopek, ki je v Pogodbah določen za ta namen.“⁶ Ta sodna praksa je ponovno poudarjena v izjavi št. 42 k Pogodbama.

Za razliko od spremembe Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost ali revizije Pogodbe uporaba člena 352 PDEU ne zahteva ratifikacije s strani vseh nacionalnih parlamentov. Kljub temu se na podlagi ustavnih zakonov nekaterih držav članic⁷ za končno glasovanje njenega predstavnika v Svetu zahteva predhodna odobritev parlamenta. V tem smislu so za navedene države nacionalni ukrepi, potrebni za spremembo Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost, lahko tako zahtevni, kot tisti, ki jih nalaga uporaba člena 352 PDEU na splošno. Za druge pa nacionalna ratifikacija ni obvezna.

POLJE 4: VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V ČLENU 352 PDEU

Nemško ustavno sodišče je v svoji sodbi o lizbonski pogodbi ugotovilo, da je potrebno uradno soglasje nemškega zveznega parlamenta in nemškega zveznega sveta, da nemški predstavnik v Svetu odobri ukrep, ki se sprejme na podlagi člena 352 PDEU.⁸ To naj bi veljalo tudi za Združeno kraljestvo na podlagi zakona o Evropski uniji iz leta 2011.

V zvezi s členom 352 PDEU poljski zakon o sodelovanju predvideva tudi posebna jamstva, kar je poljsko ustavno sodišče upoštevalo v svoji sodbi o lizbonski pogodbi.⁹

Nasprotno pa sta češko ustavno sodišče in francosko ustavno sodišče klavzulo o fleksibilnosti interpretirali tako, kot je zajeta z originalnim ratifikacijskim instrumentom.¹⁰ Druge države članice, kot so Danska, Švedska, Finska, Avstrija in Španija, imajo določbe – splošne in ne posebej za člen 352 PDEU – ki njihovim parlamentom omogočajo, da zahtevajo, da ministri razpravljajo o njihovih stališčih pred zasedanji Sveta.¹¹

-
1. Nekdanje ustreznice člena 352 PDEU so navedene v členu 235 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Pogodba EGS) in členu 308 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodba ES).
 2. Dejanski člen, uporabljen v tem primeru, je predhodnik člena 352 PDEU, tj. člen 235 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti.
 3. Zadeva C-370/12 Pringle, EU:C:2012:756, točka 67.
 4. Prav tam, točka 64.
 5. Prav tam, točka 60.
 6. Mnenje 2/94, z dne 28. marca 1996, EU:C:1996:140, točka 30.
 7. Takšno je stanje v Nemčiji. Glej sodbo nemškega ustavnega sodišča z dne 30. junija 2009 o Lizbonski pogodbi, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, točka 417: „Kolikor se uporabi klavzula o fleksibilnosti na podlagi člena 352 PDEU, je za to vedno potreben zakon v smislu drugega stavka člena 23.1 ustave.“ To je bilo uzakonjeno v členu 8 *Integrationsverantwortungsgesetz* z dne 22. septembra 2009. V takih primerih nemška ustava zahteva dvotretjinsko večino tako v zveznem parlamentu kot v zveznem svetu.
 8. Glej sodbo nemškega ustavnega sodišča z dne 30. junija 2009 o Lizbonski pogodbi, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, odstavek 417: „Kolikor se uporabi klavzula o fleksibilnosti na podlagi člena 352 PDEU, je za to vedno potreben zakon v smislu drugega stavka člena 23.1 ustave.“ To je bilo uzakonjeno v členu 8 *Integrationsverantwortungsgesetz* z dne 22. septembra 2009.
 9. V skladu s členoma 7 in 11 poljskega zakona o sodelovanju mora Svet ministrov predložiti osnutek aktov spodnjemu domu in senatu, preden se sprejme stališče, obstaja pa tudi obveznost posvetovanja z ustreznim organom v spodnjem domu in senatu. Glej sodbo z dne 24. novembra 2010 – ref. št. K 32/09, angleška različica na voljo v “Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014), Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warsaw, 2014, at 237 (na voljo na http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf).
 10. P. Kiiver, Nemška udeležba pri odločanju v EU po zadevi Lizbona: primerjava domačih parlamentarnih postopkov potrditve skladnosti (*German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures*), (2009) 10. zvezek *German Law Journal*, strani 1287–1296, stran 1296.
 11. Prav tam, stran 1295. Člen 8 španskega Zakona 8/1994 z dne 19. maja o ureditvi mešanega odbora za Evropsko unijo, kakor je bilo dodano s členom 2 Zakona 38/2010 z dne 20. decembra.

RAZPREDELNICA 1: ČLEN 352 PDEU IN MEJNIKI V ZGODOVINI EMU

	Mejniki	Pravna podlaga
1971	Svet je sprejel Odločbo 71/142/EGS, s katero je sprožil možnost medsebojne pomoči v obliki dvostranskih posojil za krizne razmere, ki se nanašajo na plačilne bilance.	Prejšnji člen 108 Pogodbe EGS (sedanji člen 142 PDEU)
1973	Uredba Sveta (EGS) št. 907/73 je vzpostavila Evropski sklad za monetarno sodelovanje , da se podpre delovanje mehanizma „kače v tunelu“. Države članice so deponirale rezerve in zagotovile združitev sredstev za stabilizacijo menjalnih tečajev in financiranje podpre plačilnim bilancam. Vrednost obračunske enote je bila določena na osnovi vrednosti določene teže čistega zlata. Evropski sklad za monetarno sodelovanje je prenehal delovati z uvedbo evra leta 1999.	Prejšnji člen 235 Pogodbe EGS (sedanji člen 352 PDEU)
1975	Zaradi naftne krize iz leta 1973 in plačilnobilančnih težav številnih držav članic je postal obseg posojil nezadosten, postopek za dvostransko pomoč pa preveč zamuden, da bi prestavljal učinkovito sredstvo za reševanje kritičnih razmer. Svet je zato na podlagi klavzule o fleksibilnosti sprejel Uredbo (EGS) št. 397/75 o posojilih Skupnosti . Zato je bila Skupnost pooblaščen, da zbere sredstva v višini do 3 milijarde USD od tretjih držav, bank ali neposredno na kapitalskih trgih z izdajo posojil za najmanj pet in dajanjem teh posojil na voljo državam članicam. Vloga Skupnosti je bila v tem primeru omejena na organizacijo sredstev in pogajanja, jamstva pa so bila še vedno pri državah članicah in ne iz proračuna Skupnosti.	Prejšnji člen 235 Pogodbe EGS (sedanji člen 352 PDEU)
1978	Uredba Sveta (EGS) št. 3181/78 v zvezi z evropskim monetarnim sistemom . Evropski sklad za monetarno sodelovanje je bil s to uredbo pooblaščen, da prejme denarne rezerve od monetarnih organov držav članic in na podlagi teh sredstev izda ECU-je. Valuta na osnovi košarice, znana kot ECU, je bila pred tem opredeljena v Uredbi Sveta (EGS) št. 3180/78 in je spreminjala vrednost obračunske enote, ki jo je uporabljal Evropski sklad za monetarno sodelovanje na podlagi določb iz Uredbe Sveta (EGS) št. 907/73. Prvotno so se Resolucija Evropskega Sveta z dne 5. decembra 1978 o vzpostavitvi evropskega monetarnega sistema in povezane zadeve že sklicevale na ECU kot na osrednji element evropskega monetarnega sistema.	Prejšnji člen 235 Pogodbe EGS (sedanji člen 352 PDEU)
1981	Uredba Sveta (EGS) št. 682/81 o prilagoditvi posojilnega mehanizma Skupnosti, oblikovanega za podporo plačilnim bilancam držav članic, je reformirala aranžmaje iz leta 1975. S to uredbo je bila Komisija pristojna za sklepanje posojil v imenu EGS, zanje pa je pri posojilodajalcih jamčila Skupnost.	Prejšnji člen 235 Pogodbe EGS (sedanji člen 352 PDEU)
1988	Svet se je odločil za združitev aranžmaja skupne pomoči iz leta 1971 s sistemom posojil Skupnosti, vzpostavljenim leta 1975, s sprejetjem Uredbe (EGS) št. 1969/88 o ustanovitvi enotnega aranžmaja za zagotavljanje srednjeročne finančne pomoči za plačilne bilance držav članic . S proračunom v višini do 16 milijard ECU je Svet državam članicam lahko zagotovil plačilnobilančna posojila.	Prejšnji člen 235 Pogodbe EGS (sedanji člen 352 PDEU) Prejšnji člen 108 Pogodbe EGS (sedanji člen 143 PDEU)

Mejniki	Pravna podlaga	
2002	<p>Aranžma iz leta 1988 je bil spremenjen z Uredbo Sveta (ES) št. 332/2002 o ustanovitvi aranžmaja za zagotavljanje srednjeročne finančne pomoči za plačilne bilance držav članic. S to uredbo, ki še vedno velja in se uporablja za države članice, katerih valuta ni evro, je Svet dokončal vzpostavitev posojilne sheme Skupnosti, zdaj posojilne sheme EU. Obseg tega aranžmaja je prvotno znašal 12 milijard EUR, leta 2008 je bil povečan na 25 milijard EUR, leta 2009 pa na 50 milijard EUR.</p>	Prejšnji člen 308 Pogodbe EC (sedanji člen 352 PDEU)
2012	<p>Komisija je izdala predlog, s katerim bi finančno pomoč državam članicam, ki niso v evroobmočju, uskladila z novimi orodji pomoči, oblikovanimi zaradi finančne krize, kot so evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF), evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM) in evropski mehanizem za stabilnost (EMS). To bi omogočilo izboljšanje ekonomskega upravljanja, okrepitev ekonomskega in proračunskega usklajevanja ter povečanje učinkovitosti odločanja s poenostavitvijo postopkov za sprožitev finančne pomoči. Vendar tega predloga zakonodajalec še ni sprejel.</p>	Člen 352 PDEU
2012	<p>Sodišče je v zadevi Pringle upoštevalo možnost, da bi člen 352 PDEU lahko dodeljeval zadostne pristojnosti Evropski uniji, da sprejme sistem, ki je primerljiv z EMS.</p>	