



ЗАВЪРШВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ

Принос на Комисията за програмата на лидерите

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

РОЛЯТА НА КЛАУЗАТА ЗА ГЪВКАВОСТ: ЧЛЕН 352

Така наречената клауза за гъвкавост (вж. каре 1), определена в член 352 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)¹, изигра основна роля за развитието на икономическия и паричен съюз.

Икономически и паричен съюз: кратък правен преглед

- 1957 г.** Подписване на Договорите от Рим, с които се създава Европейска икономическа общност въз основа на единен пазар
- 1969 г.** Държавните и правителствените ръководители определят икономическия и паричен съюз като цел на европейската интеграция
- 1970 г.** Групата „Вернер“ — работна група под председателството на министър-председателя на Люксембург Пиер Вернер — представя своя окончателен доклад, в който се предвижда за десет години да се постигне поетапно цялостен икономически и паричен съюз
- 1971 г.** Тогавашните (шест) държави членки одобряват постепенното въвеждане на икономическия и паричен съюз, в т.ч. по-малки маржове за валутни колебания
- 1972 г.** Шестте държави членки създават механизма „змия в тунела“: механизъм за управление на колебанията на валутните курсове спрямо долара
- 1979 г.** Създава се Европейската парична система въз основа на концепцията за обменни курсове, които са фиксирани, но могат да бъдат коригирани спрямо европейската парична единица

- 1988 г.** Държавните и правителствените ръководители създават комисия под ръководството на председателя на Европейската комисия Жак Делор, която има за задача да проучи икономическия и паричен съюз
- 1989 г.** В доклада на комисията „Делор“ относно икономическия и паричен съюз се предлага икономическият и паричен съюз да бъде укрепен на три етапа
- 1989 г.** Държавните и правителствените ръководители решават да поставят началото на първия етап на икономическия и паричен съюз с пълната либерализация на движението на капитали до 1 юли 1990 г.
- 1992 г.** В Договора от Маастрихт се предвиждат постепенното въвеждане на еврото като единна валута на държавите членки и прилагането на обща парична политика чрез Европейската централна банка
- 1999 г.** Въвежда се еврото и изключителната компетентност за паричната политика се прехвърля на Европейската централна банка
- 2002 г.** Еврото се пуска в обращение

Развитието на правното основание за икономическия и паричен съюз и прилагането на член 352 от ДФЕС са взаимосвързани (таблица 1).

Управлението на първите механизми за подкрепа на платежния баланс, учредяването на Европейския фонд за валутно сътрудничество, както и европейската парична единица се базират на клаузата за гъвкавост.²

Въпреки че от историческа гледна точка Европейският механизъм за стабилност е плод на международен договор между членовете на еврозоната, неговото създаване е свързано с член 352 от ДФЕС.

Това стана ясно, когато Съдът на ЕС постанови законността на Европейския механизъм за стабилност

по прочутото дело „Прингъл“. Според него член 352 от ДФЕС може да осигури на ЕС необходимите правомощия за установяването на постоянен механизъм за финансова подкрепа на членовете на еврозоната, които се намират под натиск, макар и Съдът да не счита, че е задължително клаузата за гъвкавост да се прилага вместо международен договор между държавите членки.³

Независимо от това сегашният член 352 от ДФЕС вече беше приложен при създаването на механизма за подкрепа на платежния баланс: механизъм за отпускане на заеми, създаден с цел да подпомага държавите членки, които изпитват затруднения във връзка с платежния баланс. Прилагането на член 352 от ДФЕС при предприемането на първите стъпки за

КАРЕ 1: КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА КЛАУЗАТА ЗА ГЪВКАВОСТ

Клаузата за гъвкавост е включена от създателите на Договорите като израз на факта, че няма да е възможно да се предвидят всички извънредни ситуации, които може да възникнат по време на процеса на интеграция. Тя позволява на ЕС да предприема действия в области, в които Договорите не предвиждат изрично компетенции на ЕС, но такива компетенции са необходими, за да се постигнат заложените в съответния Договор цели. Следователно тази клауза е средство за адаптиране към новите предизвикателства.

Премишната клауза за гъвкавост — посочена в предишен член 235 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност (Договора за ЕИО) и предишен член 308 от Договора за създаване

на Европейската общност (Договора за ЕО) — остана в Договора от Лисабон, в член 352 от ДФЕС, независимо от разширяването на компетенциите на ЕС.

За нея е необходимо единодушие в Съвета, а след реформата от Лисабон — и съгласието на Европейския парламент. Комисията е длъжна да насочи вниманието на националните парламенти, че се използва това правно основание. Процедурата за предварителен контрол на принципа на субсидиарност се прилага по отношение на всички законодателни предложения.

Използването на клаузата е особено видимо в развитието на Европейската парична система.

създаване на икономически и паричен съюз показва, че вече е

съществувало общо разбиране, че член 352 от ДФЕС може да се използва за създаването на съпоставими инструменти.

Следователно по подобен начин може да се подходи при следващата логическа стъпка по отношение на икономическия и паричен съюз: Европейски паричен фонд в рамките на Договорите, който е резултат от транспонирането на действащия Европейски механизъм за стабилност в правото на ЕС.

По този начин Европейският механизъм за стабилност може да бъде включен в правната уредба на Съюза посредством регламент въз основа на член 352 от ДФЕС. За да може дейностите да продължат

безпроблемно, държавите членки ще дадат съгласието си капиталът на Европейския механизъм за стабилност да бъде прикрепен към Европейския паричен фонд — чрез индивидуални ангажименти или опростен многостранен акт. Въпреки това за позоваването на член 352 от ДФЕС трябва да бъдат изпълнени няколко условия.

Както Съдът на ЕС вече констатира в своето решение по делото „Прингъл“⁴, в Договорите няма конкретно правно основание за създаването на механизъм като Европейския механизъм за стабилност. Освен това Съдът постанови, че Европейският механизъм за стабилност се числи към икономическата политика.⁵ Тъй като съгласно член 3, параграф 4 от Договора за ЕС това е цел на Европейския съюз, създаването на Европейски паричен фонд въз основа на Европейския механизъм за стабилност попада в рамките на

КАРЕ 2: КАКВО Е ПОСОЧЕНО В ЧЛЕН 352 ОТ ДФЕС

1. Ако действие на Съюза изглежда **необходимо в рамките на определените от Договорите политики** с оглед постигането на **посочена в Договорите цел, без последните да предвиждат необходимите за това правомощия**, Съветът, като действа с единодушие по предложение на Комисията и след одобрение от Европейския парламент, приема необходимите разпоредби. Когато тези разпоредби се приемат от Съвета в съответствие със специална законодателна процедура, той действа също с единодушие, по предложение на Комисията и след одобрение от Европейския парламент.
2. Комисията, в рамките на процедурата за контрол на принципа на субсидиарност, посочена в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, **насочва вниманието на националните парламенти** към предложенията, основаващи се на този член.
3. Мерките, основаващи се на този член, не могат да включват хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки в случаите, когато Договорите изключват такова хармонизиране.

политиките, определени в Договорите. Необходимостта от това да има орган като Европейския механизъм за стабилност се основава на фактически елементи и се потвърждава от член 136, параграф 3 от ДФЕС, както и от второто съображение от Договора за Европейския механизъм за стабилност. И на двете места за действащия Европейски механизъм за стабилност се посочва „да се задейства, ако е абсолютно необходимо да се гарантира стабилността на еврозоната като цяло“.

Регламент въз основа на член 352 от ДФЕС не представлява заобикаляне на процедурата за преразглеждане на Договорите. Както се подчертава в член 136, параграф 3 от ДФЕС, включването на Европейския механизъм за стабилност в правото на ЕС не разширява обхвата на правомощията на Съюза, а по-скоро запълва пропуски в конкретните му правомощия, без да разширява неговите цели, функции и дейности.

По отношение на процедурата за предложенията на Комисията, които ще бъдат третирани в съответствие със специална законодателна процедура, в член 352 от ДФЕС се изисква следното: гласуване с единодушие в Съвета (с участието на всички държави членки, включително по принцип и на тези, чиято парична единица не е еврото) и одобрение на Европейския парламент. В член 352, параграф 2 от ДФЕС се изисква също Комисията да насочва вниманието на националните парламенти към такива предложения,

КАРЕ 3: ЧЛЕН 352 ОТ ДФЕС И ИЗМЕНЕНИЕТО НА ДОГОВОРА

Съдът на ЕС е пояснил, че член 352 от ДФЕС „е неделима част от институционална система, основана на принципа на предоставената компетентност, не може да служи като основа за разширяване на обхвата на компетентност на [Съюза] извън общата рамка, установена от всички разпоредби на Договорите и в частност от разпоредбите, които определят задачите и дейностите на [Съюза]. Член [352 от ДФЕС] не може да се използва като основа за приемането на разпоредби, които по своята същност и последици биха довели до изменение на Договора, без да се следва процедурата, която той предвижда за тази цел“.⁶ Тази съдебна практика е припомнена в декларация № 42 към Договорите.

както и да се прилага процедурата за предварителен контрол на принципа на субсидиарност (протокол № 2 към Договорите).

За разлика от случаите на изменение на Договора за Европейския механизъм за стабилност или на преразглеждане на Договора, за прилагането на член 352 от ДФЕС не е необходимо ратифициране от всички национални парламенти. Въпреки това, съгласно конституциите на някои държави членки⁷ положителният вот на техния представител в Съвета подлежи на предварително одобрение от парламента. В това отношение за тези държави членки националните мерки, необходими за изменение на Договора за Европейския механизъм за стабилност, като цяло могат да бъдат толкова строги, колкото тези, наложени при използването на член 352 от ДФЕС. За други държави членки ратификацията на национално равнище не е задължителна.

КАРЕ 4: РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЧЛЕН 352 ОТ ДФЕС

Германският конституционен съд постанови в своето решение относно Договора от Лисабон, че за да може представителят на Германия в Съвета да изрази одобрението си за приемането на даден акт въз основа на член 352 от ДФЕС, е необходимо официалното съгласие на германския Бундестаг и Бундесрат.⁸ Такъв е случаят и при Обединеното кралство съгласно акта за Европейския съюз от 2011 г.

В полския правен акт за сътрудничество също се предвиждат специални гаранции по отношение на член 352 от ДФЕС, както е посочено от полския конституционен съд в неговото решение относно Договора от Лисабон.⁹

За разлика от тях, чешкият и френският конституционен съд тълкуват клаузата за гъвкавост съгласно оригиналния инструмент за ратификация.¹⁰ Други държави членки, като Дания, Швеция, Финландия, Австрия и Испания, имат принципни, а не конкретни разпоредби относно член 352 от ДФЕС.

Съгласно тези разпоредби техните парламенти имат право да изискват от министрите да обсъждат позициите си преди срещите на Съвета.¹¹

-
1. Предходните разпоредби, равностойни на член 352 от ДФЕС, се съдържат в член 235 от Договора за Европейската икономическа общност (Договор за ЕИО) и член 308 от Договора за създаване на Европейската общност (Договора за ЕО).
 2. В конкретния случай членът, на който се базира член 352 от ДФЕС, е всъщност неговият предшественик, т.е. член 352 от ДФЕС, т.е. член 235 от Договора за Европейската икономическа общност.
 3. Дело C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, точка 67.
 4. Пак там, точка 64.
 5. Пак там, точка 60.
 6. Становище 2/94 от 28 март 1996 г., EU:C:1996:140, точка 30.
 7. Такава е ситуацията в Германия. Вж. решение на германския конституционен съд от 30 юни 2009 г. относно Договора от Лисабон, DE:BVerfG:2009:es2009 0630.2bve000208, точка 417: „Доколкото се използва клаузата за гъвкавост, предвидена в член 352 от ДФЕС, винаги е необходим законов акт по смисъла на член 23, параграф 1, второ изречение от основния закон“. Този принцип е кодифициран в член 8 от *Integrationsverantwortungsgesetz* от 22 септември 2009 г. За такива случаи според германската конституция е необходимо мнозинство от две трети в Бундестага и Бундесрата.
 8. Вж. решение на германския конституционен съд от 30 юни 2009 г. относно Договора от Лисабон, DE:BVerfG:2009:0630.2bve000208, точка 417: „Доколкото се използва клаузата за гъвкавост, предвидена в член 352 от ДФЕС, винаги е необходим законов акт по смисъла на член 23, параграф 1, второ изречение от основния закон“ Този принцип е кодифициран в член 8 от *Integrationsverantwortungsgesetz* от 22 септември 2009 г.
 9. Съгласно членове 7 и 11 от полския правен акт за сътрудничество Министерският съвет трябва да представи пред Сейма и Сената проектите за актове преди приемането на позицията. Има и задължение за консултация с компетентния орган на Сейма и Сената. Вж. решението от 24 ноември 2010 г. — реф. № К 32/09, английската версия е достъпна в „Избрани решения на Конституционния съд на Полша относно законодателството на Европейския съюз (2003—2014 г.)“(Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014), Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Варшава, 2014 г., стр. 237 (на разположение на адрес http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf).
 10. P. Kiviver, „Германското участие в процеса на вземане на решения в ЕС след делото за Договора от Лисабон (German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case): Сравнителен преглед на националните парламентарни процедури за одобрение“ (A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures), 10 German Law Journal (2009 г.), стр. 1287—1296, стр. 1296.
 11. Пак там, стр. 1295; Член 8 от испанския закон 8/1994 от 19 май, уреждащ дейността на Смесения комитет за Европейския съюз, допълнен с член 2 от Закон 38/2010 от 20 декември.

ТАБЛИЦА 1: ЧЛЕН 352 ОТ ДФЕС И ОСНОВНИТЕ ЕТАПИ ОТ РАЗВИТИЕТО НА ИПС

	Основни етапи	Правни основания
1971 г.	Съветът прие Решение 71/142/ЕИО, с което задейства възможността за взаимна помощ под формата на двустранни заеми при кризисни ситуации по отношение на платежния баланс.	Предишен чл. 108 от Договора за ЕИО (понастоящем чл. 142 от ДФЕС)
1973 г.	С Регламент (ЕИО) № 907/73 на Съвета бе създаден Европейски фонд за валутно сътрудничество , който да подпомага функционирането на механизма „змия“. Съгласно този механизъм държавите членки депозират резерви, за да обединят своите ресурси с цел да стабилизират обменните курсове и да финансират подкрепата за платежния баланс. Стойността на разчетната единица е била зададена въз основа на стойността на определено тегло чисто злато. Европейският фонд за валутно сътрудничество преустанови дейността си при въвеждането на еврото през 1999 г.	Предишен член 235 от Договора за ЕИО (понастоящем член 352 от ДФЕС)
1975 г.	Поради петролната криза от 1973 г. и трудностите, свързани с платежния баланс, пред които бяха изправени няколко държави членки, кредитният обем се оказва недостатъчен, а процедурата за двустранна помощ прекалено времеемка, за да осигуряват ефективно решение при кризисни ситуации. Поради това Съветът прие въз основа на клаузата за гъвкавост Регламент (ЕИО) № 397/75 относно заемите на Общността . В резултат на това на Общността бе разрешено да набира средства до 3 милиарда щатски долара от трети държави, банки или направо от капиталовите пазари, като емитира заеми с продължителност от най-малко пет години и ги предоставя на разположение на държавите членки. В този случай ролята на Общността се ограничаваше до организирането на ресурсите и провеждане на преговори, но гаранцията се поемаше от държавите членки, а не от бюджета на Общността.	Предишен чл. 235 от Договора за ЕИО (понастоящем чл. 352 от ДФЕС)
1978 г.	Регламент (ЕИО) № 3181/78 на Съвета относно европейската парична система . С този регламент Европейският фонд за валутно сътрудничество бе упълномощен да получава парични резерви от паричните органи на държавите членки и да емитира екю срещу такива активи. Кошницата от валути, известна като екю, бе предварително определена в Регламент (ЕИО) № 3180/78 на Съвета за изменение на стойността на разчетната единица, използвана от Европейския фонд за валутно сътрудничество, въз основа на разпоредбите, предвидени в Регламент (ЕИО) № 907/73 на Съвета. Първоначално още в Резолюцията на Европейския съвет от 5 декември 1978 г. относно създаването на Европейската парична система и свързаните с нея въпроси екюто се посочва като централен елемент на Европейската парична система.	Предишен член 235 от Договора за ЕИО (понастоящем член 352 от ДФЕС)
1981 г.	Механизмите, създадени през 1975 г., бяха реформирани с Регламент (ЕИО) № 682/81 на Съвета за адаптиране на механизма на Общността за отпускане на заеми, предназначен да подкрепя платежния баланс на държавите членки. Благодарение на този регламент Комисията вече е разполагала с правото да сключва заеми от името на ЕИО, като самата Общност би могла да бъде отговорна пред кредиторите.	Предишен член 235 от Договора за ЕИО (понастоящем член 352 от ДФЕС)

	Основни етапи	Правни основания
1988 г.	Съветът предпочете да обедини механизма за взаимопомощ, съществуващ от 1971 г., със системата на Общността за отпускане на заеми, създадена през 1975 г., като прие Регламент (ЕИО) № 1969/88 за създаване на единен механизъм, осигуряващ средносрочна финансова подкрепа за платежния баланс на държавите членки. Благодарение на бюджет от максимум 16 милиарда екю Съветът беше в състояние да отпусне заеми за платежния баланс на държавите членки.	<p>Предишен член 235 от Договора за ЕИО (понастоящем член 352 от ДФЕС)</p> <p>Предишен член 108 от Договора за ЕИО (понастоящем член 143 от ДФЕС)</p>
2002 г.	Създаденият през 1988 г. механизъм беше реформиран с Регламент (ЕО) № 332/2002 на Съвета за създаване на механизъм, осигуряващ средносрочна финансова подкрепа за платежния баланс на държавите членки. С този регламент, който все още е в сила и се прилага за държави, чиято парична единица не е еврото, Съветът завърши създаването на схема на Общността (понастоящем ЕС) за отпускане на заеми. Първоначално този механизъм включваше обем от 12 милиарда евро, който след това бе увеличен през 2008 г. на 25 милиарда евро, а през 2009 г. на 50 милиарда евро.	Предишен член 308 от Договора за ЕО (сегашен член 352 от ДФЕС)
2012 г.	Комисията излезе с предложение да се предоставя финансова помощ на държави членки извън еврозоната в съответствие с новите инструменти за подпомагане, създадени в контекста на финансовата криза, като например Европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС), Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) и Европейския механизъм за стабилност (ЕМС). Това ще позволи да бъде укрепено икономическото управление и да бъде подсилена икономическата и бюджетната координация, както и да бъде повишена ефективността на вземането на решения чрез опростяване на процедурата за вземането на решения. Това предложение обаче все още не е прието от законодателя.	Член 352 от ДФЕС
2012 г.	В делото „Прингъл“ Съдът е разгледал възможността, при която член 352 от ДФЕС би могъл да предостави достатъчни правомощия на Европейския съюз за приемане на система, подобна на ЕМС.	