

Мр Тајјана Јованић
асистент, Правни факултет, Универзитет у Београду

Обавеза консултовања Европске централне банке у поступку израде релевантних комунитарних и националних прописа према чл. 105(4) уговора

Резиме

Уговор о Евројској заједници је предвидео обавезу институција ЕУ и органа земаља чланица да консултују Европску централну банку пре него што донесу прописе из области које су јој савлажене у надлежности. У овом раду се анализира обавеза консултације ЕЦБ предвиђена чл. 105(4) Уговора и репродукована у чл. 4(а) Система Евројског система централних банака. Евројски суд правде је у једном случају изричито нагласио обавезу консултовања ЕЦБ, а пројектовање ове обавезе повлачи озбиљне последице у погледу односног прописа.

Ratio у основи ове обавезе лежи у томе да ће савлажене и савешне врховне монетарне власти ЕУ бити од користи органу који се обраћа ЕЦБ како би комунитарна и национална регулатива била прилагођена потребама монетарне уније. Консултативна улога ЕЦБ доприноси усклађености комунитарне и националне регулативе са захтевима које намеће јединствена евројска валута.

Кључне речи: *Евројска централна банка, Евројски систем централних банака, Уговор о Евројској заједници, монетарна политика ЕУ, комунитарно право.*

1. Увод

Европској централној банци, као централној монетарној власти Заједнице, Уговором о ЕЗ је признато право на учешће у доношењу прописа Заједнице. Учешће ЕЦБ у стварању комунитарног права одвија се на три плана: доношење прописа од стране ЕЦБ и осталих правних инструмената на које је ЕЦБ овлашћена;¹⁾ предлагање доношења правног акта или измена прописа који се односе на Уговором предвиђене надлежности Европске централне банке и Европског система централних банака (ЕСЦБ); саветодавна улога у процесу настајања комунитарног и националног права у домену признатих надлежности ЕЦБ. Предмет овог рада је само овај последње наведени облик учешћа ЕЦБ у стварању комунитарног права.

Институције Европске уније и надлежни органи земаља чланица обавезни су према чл. 105(4) Оснивачког уговора да затраже мишљење Европске централне банке пре него што усвоје правне норме које недвосмислено спадају у домен надлежности које су овим Уговором дате Европској централној банци. Ова обавеза је била предмет спора између Европске комисије и Европске централне банке пред Судом правде ЕЗ (даље Суд правде) у случају OLAF,²⁾ у коме је Суд јасно ставио до знања да обавеза утврђена чланом 105(4) Уговора мора озбиљно да се узме у обзир. Обавеза консултовања ЕЦБ произлази из специфичних задатака и признаних овлашћења ове институције у институционалном поретку Уније, као и због високог нивоа стручности, с обзиром да је ова институција независна наднационална монетарна власт.³⁾

2. Основни задаци и циљеви Европске централне банке

Увођење заједничке валуте и спровођење идеје монетарне уније условило је стварање Европског монетарног института, из кога се 1998. године развила ЕЦБ као централна институција Европског система централних банака. Институционални оквир ЕЦБ превазилази централно питање овог рада, те се аутор овде неће детаљније бавити њеном организацијом и структуром.⁴⁾

1. Вид. нарочито: ECB: "*Legal instruments of the European Central Bank*", ECB Monthly Bulletin, November 1999, с. 53-59.
2. Тзв. случај OLAF - Case C-11/00 *Commission of the European Communities v European Central Bank* [2003] ЕЦП И-7147.
3. Исти случај, пар. 110.
4. Вид. нарочито: ECB: "*The institutional framework of the European System of Central Banks*", ECB Monthly Bulletin, July 1999., с. 55-64; C. Proctor: "*The European System of Central Banks – Status and Immunities*", *Journal of International Banking and Financial Law*, January 2001., с. 23-31; C. Chatterjee: "*The European Central Bank*", *Journal of International Banking Regulation*, Vol. 4, No. 3, 2003, с. 225-236; C. Zilioli, M. Selmayr: "*The European Central Bank: an Independent Specialised Organisation of Community Law*", *Common Market Law Review*, 37/2000, с. 591. и даље.

Европски систем централних банака чини Европска централна банка и централне банке земаља чланица које чине евро зону. Унутрашњу структуру ЕЦБ чине три органа од којих је најзначајнији Савет који обухвата чланове Извршног одбора и гувернере националних централних банака које су чланице монетарне уније и чији је основни задатак дефинисање монетарне политике.⁵⁾ Извршни одбор чине Председник, Подпредседник и четири члана које једногласно именују земље чланице (на предлог Комисије и по консултовању Европског парламента и Савета ЕЦБ). Генерални, односно Проширени савет чине Председник и Подпредседник ЕЦБ и гувернери централних банака свих земаља чланица, укључујући и оне које не учествују у евро-зони, па је стога домашај надлежности овог тела ограничен.

У циљу постизања поверења у врховну монетарну власт Уније, највиши правни акт признао је ЕЦБ и ЕСЦБ висок степен независности, како у погледу институција ЕУ, тако и влада земаља чланица, кроз бројне гаранције институционалне, персоналне, функционалне и финансијске независности ЕЦБ и ЕСЦБ.⁶⁾ Најкраће речено, нити ЕЦБ нити националне централне банке Евросистема, нити чланови њихових органа одлучивања, не смеју примати инструкције других органа. Институције ЕУ и владе земаља чланица морају поштовати начело независности и не смеју вршити утицај у активности ЕЦБ и чланице ЕСЦБ.

Општи принципи функционисања европских институција примењују се и на пословање Европске централне банке и Европског система централних банака. У складу са чл. 5(1) Уговора, институције Заједнице морају да делују у границама овлашћења која су им призната Уговором и у складу са предвиђеним циљевима. Сходно чл. 8 Уговора, ЕЦБ и ЕСЦБ су обавезни да делују у границама овлашћења предвиђеним Уговором и Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ.

Иако је функција одржавања стабилности цена наглашена као примарни циљ ЕСЦБ,⁷⁾ Европска централна банка има и низ других задатака у циљу подржавања економске политике ЕУ.⁸⁾ Другим ставом чл. 105. Уговора предвиђено је да се посредством ЕЦБ и централних банака земаља чланица остварују следеће надлежности: дефинисање и спровођење заједничке монетарне политике; спровођење девизних операција у складу са чл 111. Уговора; држање и управљање заједничким резервама и контролисање платног система. Поред ових основних задатака

5. Због неуједначеног превода "Governing council" у нашој правној литератури, даље у тексту се користи назив "Савет".
6. О облицима независности ЕЦБ и ЕСЦБ нарочито: С. Zilioli, М. Selmayr: *The Law of the European Central Bank*, Oxford, 2001, с. 161-168.
7. Оснивачки уговор није прецизирао појам "стабилности" цена, али је то Савет ЕЦБ појаснио у квантитативној дефиницији годишњи процентуални пораст хармонизованог индекса потрошачких цена (НЦР) за евро-зону испод 2%, што је потврдио Европски парламент (Resolution on the Commission's Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community, А4-0193/98, ОЈ С 195 22. 6. 1998, р. 40.) 2003 године Савет је као један од елемената стабилности цена истакао и одржавање стабилне стопе инфлације до 2%.
8. Детаљна анализа основних задатака ЕЦБ у: С. Zilioli, М. Selmayr: нав. дело, с. 178-183.

ка ЕЦБ (и Европског система централних банака), један од споредних циљева односи се на пруденцијалну регулацију и надзор над финансијским институцијама (изузев сектора осигурања), с циљем очувања стабилности финансијског система.⁹⁾ С тим у вези, сходно чл. 105(6) уговора, Савет (Ecofin Council) може ставити у надлежност Европској централној банци специфичне задатке у домену пруденцијалне регулације и надзора над финансијским посредницима, но то овлашћење до сада није коришћено. Даље, ЕЦБ има ексклузивно право давања дозволе за емисију папирних новчаница, као и утврђивање износа примарне емисије кованог новца (чл. 106(1)). Такође, ЕЦБ уз помоћ националних централних банака прикупља статистичке податке релевантне за вођење монетарне политике и обављања остале предвиђене задатке.

Посебну категорију надлежности чини саветодавна улога ЕЦБ предвиђена чл. 105(4) Уговора, која је заправо предмет овог истраживања.

На овом месту требало би нагласити да поред саветодавне улоге предвиђене чл. 105(4) Уговора, ЕЦБ може изнети своје мишљење институцијама Заједнице и телима држава чланица на сопствену иницијативу,¹⁰⁾ али такође у оквиру признатих надлежности.¹¹⁾

3. Правни основ консултативне улоге Европске централне банке у поступку израде релевантних комунитарних и националних прописа

Примарни правни основ надлежности ЕЦБ по основу којег су органи ЕУ и органи земаља чланица обавезни да се обрате ЕЦБ тражећи њено мишљење у погледу прописа који спадају у домен надлежности ЕЦБ је предвиђен чл. 105(4) Уговора. Ова одредба је "пресликана" и у члану 4(а) Статута Европског система централних банака и Европске централне банке (даље ЕСЦБ Статут).¹²⁾ Слична одредба у погледу надлежности Европског монетарног института постојала је у чл. 117(6) Уговора (тачније, некадашњи чл. 109ф(4) Уговора) и чл. 5. 3. Статута Европског монетарног института.

Како су Оснивачким уговором јасно подељене надлежности ЕЦБ и ЕСЦБ, рестриктивно тумачење чл. 105(4) Уговора у коме се изричито истиче само обавеза за консултовања ЕЦБ, значило би да се ова обавеза не односи на материју која је у надлежности Европског система централних банака. Међутим, пошто у чл. 107(3) Уговора стоји да органи управљања ЕЦБ управљају и Европским системом централних банака, јасно је да и прописи из домена надлежности ЕСЦБ потпадају под

9. Чл. 105(5).

10. Не мисли се на централне банке земаља чланица, с обзиром да су чланице Европског система централних банака. R. Smits: *The European Central Bank – Institutional Aspects*, Kluwer Law International, 1997/2000, с. 213.

11. Што је предвиђено другим ставом чл. 105(4) и другим ставом чл. 4. Статута ЕСЦБ.

12. Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, OJ C 191, 29. 7. 1992, p. 68, amended by Decision of the Council 2003/223/EC, OJ L 83, 1. 4. 2003, p. 66.

оквиру чл. 105(4). Штавише. Чл. 9. 2. Статута ЕСЦБ јасно је истакнуто да се Европска централна банка стара о испуњењу задатака ЕСЦБ. Значај мишљења Европске централне банке био је наглашен одредбом идентичном члану 105(4) Уговора у чл III-77(4) Предлога европског устава,¹³⁾ што значи да на европском нивоу ова надлежност ЕЦБ није оспорена.

Док је примарни правни основ утврђен Уговором и Статутом ЕСЦБ, однос институција земаља чланица и ЕЦБ јасније регулишу две одлуке Савета. Одлука 93/717/ЕС¹⁴⁾ о консултовању Европског монетарног института од стране органа земаља чланица незнатно је измењена Одлуком 98/415/ЕС¹⁵⁾ о консултовању Европске централне банке од стране органа земаља чланица. Обе одлуке су предвиделе опште правило да органи земаља чланица морају да се уздрже од доношења прописа који су Уговором пренети у надлежност ЕЦБ (претходно и ЕМИ), јер је таква регулатива део комунитарног права, као и опште правило да земље чланице морају да затраже мишљење ЕЦБ у поступку доношења прописа у погледу материје која је Уговором предвиђена као један од главних или споредних задатака ЕЦБ.

Иако чланом 105(4) није изричито предвиђено који правни инструмент би ЕЦБ требало да користи да би исказала став о одређеном пропису по основу консултација са институцијама ЕУ и органима земаља чланица, у складу са чл. 47. 1 Статута ЕСЦБ и чл. Правила процедуре Европске Централне Банке,¹⁶⁾ Банка је обавезна да доноси мишљење (opinion). Штавише, то је потврђено и у чл. 3(4) Одлуке 98/415/ЕС о консултовању Европске централне банке од стране органа земаља чланица. Иако то није експлицитно наведено, може се сматрати да овај правни акт одговара ономе који се помиње у чл. 110. Уговора.

Упркос томе што у правном поретку ЕУ мишљења немају обавезујућу снагу,¹⁷⁾ пракса је показала да мишљења ЕЦБ ипак заслужују озбиљно разматрање. Органи земаља чланица морају да се обрате ЕЦБ у догледно време, тако да ЕЦБ заиста буде у могућности да изрази свој став пре него што орган државе чланице донесе правни акт поводом кога се мишљење захтева. То значи да није довољно да се затражи мишљење ЕЦБ пошто је неки пропис у некој од земаља чланица већ донет, као и то да се неће сматрати да је обавеза консултовања ЕЦБ предвиђена чл. 105(4) задовољена уколико се институција ЕУ или орган земље чланице само формално обрати Банци.¹⁸⁾

13. OJ C 169, 18. 7. 2003, p. 1.

14. Council Decision of 22 November 1993 on the consultation of the European Monetary Institute by the authorities of the Member States on draft legislative provisions, OJ L 332, 31. 12. 1993, p. 14.

15. Council Decision of 29 June 1998 on the consultation of the European Central Bank by national authorities regarding draft legislative provisions, OJ L 189, 3. 7. 1998, p. 42.

16. Decision of the European Central Bank ECB/2004/2 of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank, OJ L 80, 18. 3. 2004, p. 3.

17. Ч. 110(2) Уговора и чл. 34. 2. Статута ЕСЦБ.

18. Одлука Суда правде у погледу обавезе консултовања Европског парламента могла би се аналогно применити: Case 138/79 *Roquette Frères* [1980] ECR 3333, par. 34.

Иако су земље чланице у обавези да за време док траје поступак консултација са ЕЦБ не усвајају односни пропис,¹⁹⁾ то не значи застој целокупног легислативног поступка (нпр. припремне седнице парламентарних одбора, разматрања односног предлога од стране заинтересованих органа државе чланице). Одлука 98/415/ЕС предвидела је да рок који мора бити остављен ЕЦБ да се изјасни о односном пропису износи најмање месец дана, али већина земаља чланица управо инсистира на овом минималном року. Рок може бити и краћи, уколико је доношење неког прописа хитно, уз навођење разлога за убрзање поступка. Са друге стране, Европска централна банка може тражити продужење рока за доношење свог става, у трајању од највише четири недеље. Уколико се и после протекла рока за доношење мишљења ЕЦБ не изјасни, државе чланице могу да наставе са уобичајеном процедуром усвајања прописа. Но, уколико ЕЦБ достави мишљење после истека рока, државе чланице су ипак у обавези да са ставом ЕЦБ упознају надлежне органе.²⁰⁾

Нити Оснивачки уговор нити секундарни правни извори не прецизирају питање транспарентности и доступности ових мишљења јавности. ЕЦБ може самостално одлучити да ли да објави своје одлуке, препоруке и мишљења. Како је саветодавна функција у надлежности Савета (чл. 12. 4. ЕСЦБ Статута), предвиђено је да су одлуке овог тела поверљиве природе.²¹⁾ Међутим, чланом 10. 4. Статута ЕСЦБ предвиђено је да Савет може да одлучи да објави своје акте и закључке, а то овлашћење сходно чл. 23. Правила процедуре ЕЦБ важи и у погледу аката које доносе остали органи ЕЦБ. Савет је септембра 2002. године донео одлуку да се мишљења донета на захтев органа земаља чланица јавно објављују по правилу шест месеци након датума њиховог доношења,²²⁾ док су се мишљења која су се сматрала мишљењима од већег значаја истовремено објављивала на сајту ЕЦБ. Од јануара 2005. године, сва мишљења поводом консултација одмах се објављују на сајту ЕЦБ,²³⁾ осим уколико не постоје посебни разлози који налажу да се мишљење одмах не објављује. У том случају мишљење се објављује шест месеци по његовом усвајању од стране Савета.

Историјско ширење ЕУ и све већи број чланица ЕСЦБ утицало је и на повећање обима консултација. У циљу појашњења саветодавне улоге ЕЦБ и самог поступка давања мишљења, Банка је 2005. године објавила водич за органе земаља чланица о процедури консултовања ЕУ у погледу нацрта прописа.²⁴⁾ Сврха доношења водича је да се национални органи укључени у поступак доношења прописа информишу о својим правима и обавезама у поступку, а бројне препоруке које садржи имају за циљ постизање веће ефикасности поступка.

19. Чл. 3(4) Одлуке 98/415/ЕС.

20. Чл. 3(4) Одлуке 98/415/ЕС.

21. Decision ECB/2004/3 of the European Central Bank of 4 March 2004 on public access to European Central Bank documents, OJ L 80, 18. 3. 2004., p. 42.

22. ECB Annual Report 2002, c. 168.

23. <http://www.ecb.eu>

24. European Central Bank: *Guide to consultation of the European Central Bank by national authorities regarding draft legislative provisions*, Frankfurt am Main, 2005.

4. Субјекти који су обавезни да затраже мишљење Европске централне банке, поступак и надлежност за доношење мишљења

Чл. 105(4) предвиђа обавезу консултовања ЕЦБ у погледу предложених правних аката ЕУ, али не прецизира које су то институције ЕУ на које се ова одредба односи. Логично је претпоставити да се она односи на институцију или орган коме је призната могућност да предложи или доноси неки од правних аката предвиђених у правном поретку ЕУ.²⁵⁾ У погледу "органа земаља чланица" одлуке 98/415/ЕС и 93/717/ЕС такође не садрже дефиницију тела држава чланица која су обавезна да консултују ЕЦБ. Иако се у чл. 4. Одлуке 98/415/ЕС помињу појмови као што су "орган који припрема нацрте прописа", "орган који усваја" и орган земље чланице који обавештава орган који доноси нацрте или усваја предметне прописе о мишљењу ЕЦБ, није јасно која су све административна тела земаља чланица обухваћена. Уколико се као критеријум одређења узме природа правила поводом кога се орган земље чланице обраћа ЕЦБ, одговор се проналази у чл. 1(1) Одлуке 98/415/ЕС о консултовању Европске централне банке од стране органа земаља чланица: "било које одредбе које, пошто постану правно обавезујуће и опште важеће на територији земље чланице, постављају правила у погледу унапред неодређеног броја случајева и примењују се на унапред неодређен круг правних или физичких лица". Стога би требало претпоставити да се било који орган земље чланице који има могућност постављања оваквих правила сматра националним органом у смислу чл. 105(4) Уговора. То, са друге стране, отвара питање да ли су тиме обухваћене регулаторне агенције као и органи локалне самоуправе и остала функционално децентрализована тела овлашћена на доношење прописа у смислу чл. 1(1) Одлуке 98/415/ЕС.

Ситуација у погледу самих земаља чланица које су о обавези да консултују ЕЦБ је јаснија. С обзиром да се чл. 122. Уговора не односи на чл. 105(4) којим је установљена ова обавеза, то примена чл. 105(4) није ограничена само на земље које су прихватиле заједничку валуту, већ се такође односи и на органе земаља чланица са дерогацијом²⁶⁾ као и онима са ограниченим учешћем у монетарној унији.²⁷⁾ У складу са Протоколима који су део Уговора о Европској заједници, чл. 105(4) не примењује се на Уједињено Краљевство.

Дакле, обавеза консултовања ЕЦБ односи се и на земље чланице које су приступиле 2004. године, а још увек нису прешле на заједничку валуту,²⁸⁾ као и на Бу-

25. R. Smits: нав. дело, с. 212.

26. Пре отпочињања треће фазе ЕМУ, ове земље су добиле специјалан статус: на њих се примењује режим економске уније, али у погледу режима монетарне уније примењује се само оквир који је предвиђен другом фазом ЕМУ, а њихово учешће и право гласа у оквиру ЕСЦБ је ограничено.

27. Ове земље, иако су задовољиле критеријуме уласка у монетарну унију, нису пуноправне чланице монетарне уније.

28. Чл. 4. Accession Act – OJ L 236, 23. 9. 2003, с. 33.

гарску и Румунију, с обзиром да је за њих предвиђен статус земаља чланица са де-рогацијом у смислу чл. 122.

Пошто надлежност за доношење мишљења унутар ЕЦБ није прецизирана нити Уговором, нити Одлуком 98/415/ЕС, за одређивање надлежности потребно је размотрити општа правила у погледу доношења одлука на нивоу ЕСЦБ. Ова надлежност је сходно чл. 107(3) Уговора поверена Савету и Извршном одбору, а чл. 17. 5 Правила о процедури ЕЦБ и нарочито чл. 12. 4. Статута ЕСЦБ надлежност за доношење мишљења у смислу чл. 105(4) Уговора изричито дају Савету.²⁹⁾ Савет усваја мишљење простом већином, а у случају једнаког броја гласова Председник Савета има одлучујући глас.³⁰⁾ Треба напоменути да у изузетним случајевима и на захтев најмање три гувернера националних централних банака, мишљење може донети и Извршни одбор ЕЦБ, по истој процедури усвајања.³¹⁾

Поставља се питање каква је улога централних банака земаља чланица у поступку консултовања ЕЦБ. Поред тога што саме могу да иницирају поступак тражења става о одређеном националном пропису, централне банке чланице Европског система централних банака су такође укључене у поступак доношења мишљења сходно чл. 105(4) Уговора. Наиме, пошто припреми нацрт мишљења који ће доставити Савету на разматрање и усвајање, Извршни одбор позива гувернере централних банака да се изјасне о нацрту мишљења, у погледу чега су обично надлежни представници централних банака у Правном комитету ЕСЦБ.³²⁾

5. Надлежност Европске централне банке: *ratione materiae*

Како стоји у коментару нацрта Статута ЕСЦБ, Комитет гувернера је истакао да саветодавна функција ЕЦБ и ЕСЦБ у погледу питања која директно или индиректно задиру у домен признатих надлежности има за циљ постизање јединственог оквира европског и националног законодавства у погледу захтева који се односе на увођење јединствене валуте.³³⁾ У поменутом случају Комисије против ЕЦБ, истакнуто је да је консултативна функција ЕЦБ сходно чл. 105(4) установљена у циљу побољшања квалитета комунитарне легислативе,³⁴⁾ као сарадња на техничком нивоу и пружање техничке помоћи.

Ratione materiae надлежности ЕЦБ није јасно прецизирана Оснивачким уговором, што значи да није јасно истакнуто који комунитарни прописи повлаче приме-

29. Савет, пре доношења мишљења, мора пружити могућност Генералном савету ЕЦБ да се изјасни поводом самог мишљења.

30. Чл. 10. 2. 2. Естатута ЕСЦБ.

31. Чл. 11. 5. статута ЕСЦБ. Требало би напоменути да Извршни одбор ЕЦБ, који је одговоран за текуће пословање ЕЦБ, припрема састанке Савета и припрема нацрт мишљења.

32. Овај комитет је такође надлежан за надзор над спровођењем чл. 105(4) Уговора.

33. Europe Documents, Document No 1669/1670, 8. Dec. 1990, с. 20. Више: D. Andrews: "The Committee of Central Bank Governors as a source of rules", Journal of European Public Policy, Vol. 10/6, 2003., с. 956-973.

34. Case C-11/00 Commission v ECB [2003] ECR 0., пар. 110.

ну 105(4). Требало би претпоставити да се ради о следећим облицима: уредбе, директиве и одлуке као правно обавезујући акти.³⁵⁾ Исто тако, требало би претпоставити да се ради о тзв. примарној регулативи, али остаје нејасно да ли је Европска комисија обавезна да консултује ЕЦБ поводом тзв. имплементирајућих норми европског законодавства којима се конкретизују одредбе правила и директива. Ово је нарочито важно у погледу доношења прописа о финансијским услугама, у складу са тзв. Ламфалусијевим поступком који познаје четири нивоа имплементације норми.³⁶⁾ Иако земље чланице врло ретко траже мишљење у погледу прописа транспонује комунитарно право с обзиром да је Одлуком 98/415/ЕС изричито предвиђено да "нацрти прописа" не обухватају нацрте одредби чији је искључиви циљ транспоноване директива,³⁷⁾ ЕЦБ је у неким ситуацијама позвала земље чланице да то учине у погледу прописа који су од нарочитог интереса ЕСЦБ.³⁸⁾

У одређеним случајевима обавеза органа ЕУ да затраже мишљење по одређеном питању предвиђена је експлицитно Уговором. Као неки од примера могу се навести следеће ситуације: приликом преговора и закључења уговора који се тичу валуте и девизног курса;³⁹⁾ у погледу измена Уговора уколико се оне односе на "институционалне промене у монетарној сфери"⁴⁰⁾ и др.

Ситуација је јаснија у погледу националне регулативе, с обзиром да горе поменути чл. 1(1) Одлуке 98/415/ЕС о консултовању Европске централне банке од стране органа земаља чланица прецизира да су у питању "било које одредбе које, пошто постану правно обавезујуће и опште важеће на територији земље чланице, постављају норму у погледу унапред неодређеног броја случајева и примењују се на унапред неодређен круг правних или физичких лица".

Недоумица како у погледу комунитарног, тако и националног права, остаје питање да ли се обавеза из чл. 105(4) Уговора односи и на измене прописа који су претходно били предмет у поступку консултовања са ЕЦБ. С обзиром да у наведеном члану изричито стоји да се обавеза консултовања ЕЦБ односи на "било који предложени комунитарни пропис" и "било које предложене одредбе" из оквира њене признате надлежности, одговор на ово питање требало би потражити у пракси Суда правде у случајевима Парламент против Савета. У овим случајевима Суд је поставио следеће критеријуме: Европски парламент мора бити поново кон-

35. R. Smits: нав. дело, с. 211.

36. Т. Јованић: "Ка јединственом извршавању финансијских услуга: иницијативе под окриљем Акционог плана за финансијске услуге и новине у законодавном исцртавању", Европско законодавство бр. 11/2005, с. 32-38.

37. Чл. 1(2) Одлуке. У основи овог решења лежи претпоставка да је ЕЦБ већ била консултована од стране органа Заједнице у поступку доношења одговарајућих директива.

38. Нарочито у погледу следећих директива: Directive 98/26/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on settlement finality in payment and securities settlement systems, OJ L 166, 11. 6. 1998, p. 45; Directive 2002/47/EC of the European Parliament and of the Council of 6 June 2002 on financial collateral arrangements, OJ L 168, 27. 6. 2002, p. 43.

39. Чл. 111(3) Уговора.

40. Чл. 48. 2. Уговора.

султован сваки пут када се текст који је усвојен, посматран као целина, знатно тј. садржински разликује од текста поводом кога је Европски парламент био консултован, осим у случајевима када амандмани у основи одговарају ставу Европског парламента.⁴¹⁾ Да би се открило да ли се ради о знатној измени која мења суштину прописа или незнатној измени, Суд правде је користио објективни тест упоређивања иницијалног предлога и спорне измене.⁴²⁾ Дакле, ако се узме у обзир пракса Суда правде, обавеза поновног консултовања ЕЦБ постојаће уколико измена прописа из домена надлежности ЕЦБ битно мења смисао односног прописа.

Иако је место чл. 105(4) Уговора у одељку "Монетарна политика" Ш дела Оснивачког уговора, с обзиром да се користи именичка множина " области надлежности", *ratione materiae* указује на оквире који превазилазе основне циљеве из области монетарне политике. Одлуком 98/415/ЕС наведене су најбитније области у вези са којима се захтева мишљење Европске централне банке.⁴³⁾ Иако се ова одлука примењује у погледу односа националне администрације и ЕЦБ, она конкретизује и *ratione materiae* обавезе консултовања ЕЦБ од стране институција ЕУ. Како стоји у Одлуци, најбитније области су следеће:⁴⁴⁾ а) послови око заједничке валуте; б) инструменти плаћања;⁴⁵⁾ ц) националне централне банке;⁴⁶⁾ д) прикупљање, сређивање и дистрибуција статистичке грађе из домена монетарног, фискалног, банкарског и платног система и платног биланса; е) платни систем и салдирање;⁴⁷⁾ ф) правила која се односе на финансијске институције, уколико значајно утичу на стабилност финансијских институција и тржишта. Последња област је битно ограничена с обзиром да ЕЦБ има само координирајућу улогу, али обухвата не само пруденцијалну контролу финансијског система, већ сва правила која се односе на финансијске институције (укључујући и прописе о законитости пословања), уколико значајно ("materially") утичу на стабилност финансијских институција и тржишта.

41. Case C-65/90, Parliament v Council [1992] ECR I-4593, пар. 16; Case C-21/94, Parliament v Council [1995] ECR I-1845, пар. 18.

42. Case C-388/92 Parliament v Council [1994] ECR I-2067, пар. 13.

43. Чл. 2. 1. Одлуке.

44. Требало би напоменути да листа није исцрпна, јер се у енглеској верзији Одлуке користи израз "*in particular*".

45. Тако је, на пример, мишљење ЕЦБ неопходно поводом следећег: увођења заједничке валуте (реденоминације националне валуте, реденоминације јавног дуга, правила заокруживања, промене националних референтних стопа), емисије комеморативног кованог новца, прописа о фалсификовању новчаница, рециклажи оштећених новчаница, емитовању електронског новца и др.

46. У ову категорију убраја се већи број одлука ЕМИ и ЕЦБ који се тиче институционалног статуса централних банака и њихове независности, као и практичних аспеката вођења монетарне политике (нпр. забрана монетарног финансирања сходно чл. 101. Уговора, минималне резерве и сл.).

47. ЕЦБ је до сада била консултована у погледу неколико аспеката функционисања платног система и салдирања као што су компоненте система салдирања у реалном времену, правила нетинга и пребијања потраживања и сл.

Када су у питању прописи којима се регулишу инструменти монетарне политике, чл. 2(2) Одлуке 98/415/ЕС јасно прописује обавезу земаља чланица које нису део ЕЦБ да затраже мишљење ЕЦБ у погледу било које одредбе која се тиче инструмената монетарне политике. Разлог због кога ова Одлука разликује земље које учествују у монетарној унији и земље које још увек нису део исте је чињеница да органи држава чланица монетарне уније више не одлучују о самим инструментима монетарне политике (нпр. минималне резерве). Међутим, важно је истаћи да земље које нису чланице монетарне уније ипак самостално одлучују о спровођењу монетарне политике (нпр. одлука о висини каматних стопа).⁴⁸⁾

6. Последице у случају пропуштања да се затражи мишљење Европске централне банке

Сходно чл. 230(2) Уговора, земље чланице, Европски парламент, Савет и Комисија су овлашћени на покретање поступка пред Судом правде за оцену законитости прописа који су донеле институције ЕУ, укључујући и ЕЦБ.⁴⁹⁾ Такође, последице у случају неконсултовања ЕЦБ могу настати и позивањем заинтересованих страна на чл. 241 Уговора у складу са чл. 230(2) Уговора. Том приликом није потребно да се доказује правни интерес за покретање поступка,⁵⁰⁾ већ се мора доказати један од следећих основа: орган који је донео односни пропис није имао надлежност за његово доношење; приликом доношења прописа прекршени су основни процедурални захтеви тј. битна правила поступка, Оснивачки уговор или пропис који свој основ налази у њему; институција која је донела спорни пропис је злоупотребила овлашћења.

У релативно богатој пракси поводом обавезе консултовања институција ЕУ у погледу доношења неког прописа комунитарног права (најчешће Парламента), Суд правде је нагласио да обавеза консултовања представља један од основних процедуралних услова чије непоштовање чини односни пропис ништавим.⁵¹⁾ Као теоријско објашњење најчешће се наводи став да се тиме нарушава институционални баланс успостављен Оснивачким уговором којим су расподељене надлежности институцијама ЕУ. Поштовање ове поделе надлежности омогућава постојање институционалног баланса, што са друге стране значи да свака институција мо-

48. Вид. рецитал 5. Одлуке 98/415/ЕС.

49. Став 4. овог члана активну легитимацију даје и правним и физичким лицима на које се пропис директно или индиректно односи, као и функционално децентрализованим телима попут регионалне управе.

50. Нпр. *Case 45/86, Commission v Council* [1987] ECR 1493, пар. 3. Међутим, правна и физичка лица на које се пропис директно или индиректно односи морају да докажу правни интерес. Критеријуми утврђивања правног интереса постављени су у тзв. *Plaumann*-овој формули у случају бр. 25/62, *Plaumann & Co v Commission* [1963] ECR 95.

51. Нпр. *Case C-21/94 Parliament v Council* [1995] ECR I-1827, пар. 17.

ра да врши своја овлашћења узимајући у обзир призната овлашћења других институција.⁵²⁾

Европска централна банка, иако формално није орган Заједнице у смислу чл. 7. Уговора,⁵³⁾ своје постојање и предвиђене функције изводи непосредно из Оснивачког уговора. Како је ова институција независна врховна монетарна власт, може се сматрати да обавеза консултовања ЕЦБ подржава начело институционалне равнотеже.⁵⁴⁾ С тим у вези, у случају ОЛАФ истакнуто је да непоштовање чл. 105(4) представља повреду основних начела поступка у смислу чл. 230 Уговора који повлачи ништавост прописа у чијем поступку доношења је начињен пропуст.

Европска централна банка би такође могла да захтева од Суда оцену законитости неког прописа, у циљу заштите својих надлежности, с обзиром да је обавеза њеног консултовања један од прерогатива предвиђен чл. 230(3) Уговора.⁵⁵⁾

Уколико се последице посматрају на нивоу односа Европске централне банке и држава чланица, пропуштање да се благовремено консултује ЕЦБ од стране органа земље чланице један је од основа за примену чл. 226. и 227. Уговора. Ове одредбе омогућавају Комисији и другим државама чланицама да изнесу случај пред Европски суд правде. Европској централној банци до данас није познато да је пред судом било које земље чланице вођен поступак поводом кршења чл. 105(4) Уговора, нити је Европском суду правде упућен захтев за прелиминарну оцену поводом тог питања. Међутим, пред овим Судом врло често стоје захтеви у погледу преиспитивања пуноважности националних одредби усвојених без претходне нотификације Европске комисије, иако је таква обавеза постојала.⁵⁶⁾ У тим случајевима Суд је нагласио да се одредбе донете у поступку у коме је прекршен један од основних процедуралних услова пуноважности, не могу применити у појединачним случајевима.

Међутим, уколико је у питању пропуст учињен од стране централне банке неке од земаља чланица, ситуација је другачија. И у овом случају Суду правде је призната надлежност да одлучује у споровима поводом кршења члана 105(4) Уговора,⁵⁷⁾ али поступак пред судом може да покрене само Европска централна банка. У случају кршења одредби Уговора, Европска централна банка према централним банкама земаља чланица има иста овлашћења као и Комисија према земљама чланицама сходно чл. 226. Уговора. То највероватније значи и да је ЕЦБ донекле призната могућност дискреционог одлучивања јер није обавезна да отпочне

52. Вид. *Case C-70/88 Parliament v Council* [1990] ECR I-2041, пар. 22.

53. Међутим, у Нацрту Устава ЕУ помиње се у оквиру целине "Институције Уније" чл. I-29, IV.

54. R. Smits: нав. дело, с. 212.

55. A. S. Gaiser: "*Gerichtliche Kontrolle im Europäischen System der Zentralbanken*", *Europarecht*, Heft 4 – 37/2002, с. 517.

56. Нпр. *Case 174/84 Bulk Oil* [1986] ECR 559; *Case C-443/98 Unilever* [2000] ECR I-7535; *Case C-159/00 Sapod Audic* [2002] I-5031.

57. По основу чл. 237(д) Уговора Суд правде је надлежан у споровима који произилазе из обавеза централних банака земаља чланица предвиђених Уговором и Статутом ЕЦБ (такође, чл. 35. 6. Статута).

поступак пред Судом у сваком случају кршења Уговора.⁵⁸⁾ Савет ЕЦБ простом већином може донети одлуку да се пред Судом покрене поступак против централне банке државе чланице која није испунила преузете обавезе. Дакле, за разлику од општег режима предвиђеног чл. 226. и 227. уговора који и Комисији и заинтересованим земљама чланицама дозвољава покретање поступка услед повреде комунитарног права, због великог степена независности централних банака чланица ЕСЦБ поступак против националних централних банака пред Судом може покренути само ЕЦБ.⁵⁹⁾ То значи да нити Комисија, нити држава чланица, као ни централна банка било које државе чланице, не могу покренути поступак против централне банке државе чланице која је пропустила да приликом доношења прописа консултује Европску централну банку.⁶⁰⁾

7. Закључак

Европска монетарна унија се с правом може окарактерисати као највећи достигнути степен сарадње и координације у оквиру Заједнице. Мишљење ЕЦБ, иако нема снагу правно обавезујућег акта, има за циљ постизање већег степена усклађености националних прописа, а у циљу постизања циљева ЕСЦБ предвиђених чл. 105(1) Уговора. Обавеза консултовања предвиђена Одлуком 98/415/ЕС заправо представља превентивне мере усмерене ка постизању конзистентности комунитарне и националне регулативе. Због тога поступак консултовања мора отпочети у моменту када је односни пропис још у фази нацрта, како би мишљење ЕЦБ могло да буде благовремено узето у обзир од стране органа који учествују у формулисању предлога и усвајању прописа.

Обавеза консултовања ЕЦБ важи и за земље чланице које су приступиле 2004. године а још увек нису прешле на заједничку валуту, као и на Бугарску и Румунију. Штавише, у предприступној фази централне банке ових земаља, а нарочито две које су последње примљене, интензивно су сарађивале са Европским системом централних банака. У домену стриктно монетарне политике ова обавеза није толико истакнута у погледу земаља чланица које су ушле у трећу етапу монетарне уније и увеле заједничку валуту (с обзиром да су инструменти монетарне политике у искључивој надлежности ЕЦБ) већ је још више изражена у односу према земљама које приступају монетарној унији.

58. Аналогно дискреционој оцени Комисије: Т. Hartley: *The foundations of European Community Law*, 2003, с. 416.

59. С. Zilioli, М. Selmaуг: нав. дело, 66.

60. Чл. 237(д) Уговора искључује примену чл. 226. Међутим, поставља се питање да ли постоји могућност неке државе чланице да по основу чл. 227. Уговора покрене поступак против националне централне банке (било те земље, било неке друге државе чланице). Висок степен независности централних банака чланица ЕСЦБ је снажан аргумент за искључење примене чл. 227. Уговора.

Обавеза консултовања ЕЦБ је и Оснивачким уговором и одлукама Савета предвиђена као безусловна и јасна, те као таква њено непоштовање повлачи ништавост. Стога земље чланице ЕУ морају бити свесне ризика аналогне примене ставова Европског суда правде у случајевима неконсултовања Европске комисије и покретања тужби од стране заинтересованих лица пред националним судовима у циљу утврђивања ништавости прописа или поједине одредбе приликом чијег доношења је прекршена процедура предвиђена Одлуком 98/415/ЕС.⁶¹⁾

Tatjana Jovanic, M.A., LL.M/Finance
Junior Faculty Member
University of Belgrade, School of Law

**THE DUTY TO CONSULT THE EUROPEAN CENTRAL BANK
REGARDING DRAFT LEGISLATIVE COMMUNITY AND
NATIONAL LEGISLATION PURSUANT TO ARTICLE 105(4) OF
THE EC TREATY**

Abstract

The EC Treaty envisaged the duty of both Community institutions and national authorities to consult the European central bank before adopting any legislation in its attributed fields of competence. This article analyses this duty which is laid down in Article 105(4) of the EC Treaty and repeated in Article 4(a) of the Statute of the European System of Central banks. The Court of Justice of the European Communities has ruled on the duty to consult the ECB. Failure to consult the ECB results serious consequences for the legality of the provision concerned.

The rationale behind the prior consultation of the ECB is to assure that legislation is attuned to the needs of the monetary union or at least will have the benefit advice from the European monetary authority. Its consultative role fosters compatibility of Community and national legislation with the requirements of the single currency area.

Key words: *European Central Bank, European System of Central Banks, EC Treaty, monetary policy, Community law.*

61. Овај рад је резултат ауторовог ангажовања у оквиру пројекта "Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ/ правни, економски, политички и социолошки аспект" на Правном факултету Универзитета у Београду.