

мр Маја ЛУКИЋ
асистент Правног факултета Универзитета у Београду

ЕВРО КАО ТРОЈАНСКИ КОЊ ЕВРОПСКОГ УЈЕДИЊЕЊА – НАДВЛАДАВАЊЕ СУВЕРЕНИТЕТА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА У ИМЕ ШТЕДЊЕ И СОЛИДАРНОСТИ

Резиме

Правни облици иуштем којих је иредузетио „сйасавање“ ирезадужених чланица ЕМУ, јасно иоворе да иосйоји ироблем артикулисања иопитичке воље на нивоу ЕУ у иоиледу исйуњења обавезе солидарности ирема уироженим чланицама, као и у иоиледу разумевања ойишйеи инйиереса целе ЕУ. Будући да се Уиовором о ЕМС и Фискалним доиовором Комисији, Парламенту и Савету иоверавају нови задаци, а Суду ЕУ нове надлежности, очийледно је ослањање на иосйојећу инсйиийуционалну архийектиуру ЕУ уз заобилажење одредби оснивачких уиовора ЕУ о иосйиуику иромене иих уиовора. ЕЦБ је од сйроиои мандайа одржања сйабилности цена ирешила на „ишйамйање“ новца ради иодршке фискусима и банкама ирезадужених држава. Одмах након усайлашавања Фискалнои доиовора чланице ЕМУ су ирисйиуииле обједињавању функције надзора банкарскои секйора. Смайтрамо да инсйиийуционални одиовор који ЕМУ даје на кризу суверенои задуживања води нейовратном раздвајању ЕМУ од оних чланица ЕУ које су остйале изван ње. Зайто је у новим механизмима мојуће иреиознайи обресе ираве иолийичке заједнице, засноване на иреиознавању ойишйеи инйиереса, солидарности, али и узајамној одиоворности за иошйовање шемељних иравила заједнице.

Кључне речи: Евройска монетйарна унија (ЕМУ), Евройско средсйиво финансијске сйабилности (ЕСФС), Евройски механизам

стабилности (ЕМС), Буџетски уговор, Уговор о стабилности, координацији и ујављању у Економској и монетарној унији, Банкарски савез.

I Иницијално привремено прилагођавање институционалног оквира

Као први институционални одговор Европске уније на кризу сувереног задуживања, *Евројско средство финансијске стабилности (EFSF – European Financial Stability Facility)*, у даљем тексту: ЕСФС), акционарско друштво са седиштем у Луксембургу чији су акционари државе чланице Европске монетарне уније (у даљем тексту: ЕМУ) основано је у јуну 2010. године. На ЕСФС су, наиме, биле концентрисане гаранције кредитно способних држава чланица ЕМУ, тако да је сам ЕСФС на основу примљених гаранција могао на слободном тржишту капитала да под повољним условима дође до средстава, која би, затим, позајмљивао државама у невољи. ЕСФС је основан као привремени механизам.

Пет месеци након интервенције ЕУ извршене путем ЕСФС, неповерење у поједине чланице ЕУ као повериоце (тзв. суверене повериоце) било је и даље веома велико, у толикој мери да је, према оцени ММФ, представљало једну од најозбиљнијих препрека за глобални привредни опоровак.¹ Тако је већ у октобру 2010. године усаглашен и стални механизам – *Евројски механизам стабилности (ESM – European Stability Mechanism)*, у даљем тексту: ЕМС), који је постао у потпуности функционалан у октобру 2012. године.²

Средства на располагању ЕСФС проширена су у марту 2011. године са 250 на 440 милијарди евра, истовремено када су олакшани услови (продужен период отплате и снижена камата) првог пакета помоћи Грчкој. Шефови држава и влада ЕМУ су на истом самиту усагласили и „Евро-плус пакт“, свеобухватан договор о годишњем усаглашавању економских политика држава чланица. Координација фискалних политика чланица ЕМУ ће крајем исте године бити формализована и у виду измена Пакта за стабилност и развој.³ До другог по реду проширења ка-

1 Alan Beattie, „IMF says sovereign risk a threat to recovery“, *The Financial Times*, October 5, 2010.

2 Вид. European Financial Stability Facility – EFSF, About EFSF, доступно на адреси: <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>, 30.9.2012.

3 German Federal Ministry of Finance, Euro Plus Pact, доступно на адреси: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/Articles/>

пацитета ЕСФС дошло је у новембру 2011. године, када је постигнут договор да ЕСФС може и само делимично осигурати обвезнице које издаје поједина држава чланица, као и да се средства ЕСФС могу улагати посредством посебних фондова у којима би учествовао и приватни сектор, било ради куповине обвезница презадужених држава ЕМУ, било у циљу докапитализације банака у тим државама.⁴

Док је помоћ Грчкој организована у оквиру ЕСФС, помоћ Ирској и Португалу спроведена је у оквиру Европског механизма за финансијску стабилизацију (*EFSM – European Financial Stabilisation Mechanism*, у даљем тексту: ЕМФС). ЕМФС није заснован на непосредним уплатама и другим врстама доприноса држава чланица, већ је заснован на могућности да се Европска комисија до одређеног износа задужи на финансијским тржиштима, под прећутном гаранцијом средстава у буџету саме ЕУ. Позајмљена средства је Комисија даље позајмила Ирској и Португалу.⁵ Правни основ овог механизма била је посебна уредба Савета.⁶

II Европски механизам стабилности као стално средство помоћи

Европски механизам стабилности, као стално средство очувања поверења у Еврозону и државе чланице, усаглашен је на самиту лидера Еврозоне у октобру 2010. године, са циљем да у 2013. години замени постојећи низ различитих механизма развијених или искоришћених за ублажавање последица кризе сувереног задуживања, чији правни режим је обухватио међународно јавно право, право ЕУ и приватно право.⁷

У правном смислу, ЕМС је међународна финансијска организација са седиштем у Луксембургу. Као такав, ЕМС има за свој основ посебан међународни уговор – Уговор о Европском механизму стабилности (*European Stability Mechanism Treaty*), иницијално усаглашен у јуну 2011. године, а потписан следећег месеца, а затим измењен како би обухватио

Stabilising_the_euro/euro-plus-pact.html, 30.9.2012.

4 European Financial Stability Facility, „Maximizing EFSF’s capacity approved“, 29 November 2011, доступно на адреси: <http://www.efsf.europa.eu/mediacentre/news/2011/2011-015-maximising-efsf-capacity-approved.htm>, 30.9.2012.

5 European Commission, „European Financial Stabilisation Mechanism“, доступно на адреси: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm, 30.9.2012.

6 Council Regulation (EU) No. 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, *Official Journal of the European Union*, 12.5.2010, L 118/1.

7 Bruno de Witte, „The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism“, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), *European Policy Analysis*, Nr. 6/2011, стр. 5.

договоре са састанака шефова држава и влада Еврозоне из јула и децембра 2011. године.⁸

Иако ЕМС не спада у ред европских оснивачких уговора, државе које су га усагласиле сматрале су неопходним да за такво своје поступање ипак обезбеде основ у оснивачким уговорима, и то тако што ће у члан 136 УФЕУ бити унет нови став, који гласи:

„Државе чланице чија валута је евро могу засновати механизам обезбеђивања стабилности који ће бити активиран уколико је то неопходно да се очува стабилност Еврозоне као целине. Додела било какве финансијске помоћи у складу са тим механизмом ће бити строго условљена.“⁹

Б. де Вите (*de Witte*) предлаже два мотива за наведени амандман: да би се обезбедио основ за ЕМС којим би тај механизам био заштићен од дејства забране пружања помоћи другим чланицама ЕУ, из чл. 125 УФЕУ, као и с обзиром да основ који је коришћен почев од избијања кризе, чл. 122 УФЕУ – помоћ у ванредним околностима на које влада која добија помоћ није могла имати утицаја – није био потпуно валидан, с обзиром да су презадужене државе то постале поступајући у складу са својом слободном вољом, а не деловањем непредвидљивих околности које су биле изван њиховог утицаја.¹⁰ Закључно са 12. септембром 2012. године, парламенти свих држава чланица ЕУ су ратификовали ову измену.¹¹

Уговор о ЕМС је ступио на снагу 27. септембра 2012. године, након што је ратификован и од стране Немачке, а сам ЕМС је затим отпочео са радом 8. октобра 2012. Ратификација од стране Немачке била

8 Treaty Establishing the European Stability Mechanism Between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of The Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland, доступно на адреси: <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>, 30.9.2012.

9 „The Member States whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality“. European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro (2011/199/EU), *Official Journal of the European Union*, 6.4.2011, L 91/1–4.

10 B. de Witte, *нав. чланак*, стр. 6.

11 *Directorate General for Internal Policies, European Parliament*, „Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty – Ratification requirements and present situation in the Member States, October 2012“, стр. 4, доступно на адреси: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=74355>, 30.9.2012.

је условљена претходном одлуком Савезног уставног суда о уставности тог говора из перспективе права Немачке. Поменути Суд је донео позитивну одлуку, али је поставио и два услова да би се Уговор о ЕМС могао сматрати уставним у Немачкој: да допринос Немачке, у износу од 190 милијарди евра, не може бити повећаван без претходног одобрења Бундестага, и да домови парламента Немачке морају имати могућност увида у рад управног одбора ЕМС, тј. да рад тог одбора не може остати тајан за Бундестаг и Бундесрат.¹²

Укупан обим средстава која ће бити на располагању ЕМС-у уговорен је на 700 милијарди евра. Притом, важно је имати у виду да је изменама Уговора о ЕМС у фебруару 2012. година уведена строга условљеност пружања помоћи одређеној држави приступањем те државе тзв. Буџетском договору (*Fiscal Compact*), тј. Уговору о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији, о чему ће бити речи у даљем тексту. Осим на плану правне форме, ЕМС се од ЕСФС разликује и по употребљивости – правила пружања помоћи ЕМС изричито захтевају да обавеза враћања примљене помоћи ЕМС стекне првенство у односу на дугове које држава која прима помоћ већ има, па се зато ради о мање флексибилном и по државе примаоце помоћи мање повољном механизму него што је то ЕСФС.

Отворено је питање у којој мери ће средства ЕМФС и ЕМС моћи да буду коришћена истовремено.¹³ Најважнији орган ЕМС је Одбор гувернера,¹⁴ у коме су заступљене све државе чланице ЕМУ. Одобравање зајмова државама у невољи подлеже захтеву једногласности у Одбору гувернера.¹⁵

- 12 Directorate General for Internal Policies, European Parliament, „Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty – Ratification requirements and present situation in the Member States, October 2012“, стр. 5–6, доступно на адреси: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=74355>, 30.9.2012.
- 13 Werner Mussler, „Unterschiedliche Berechnungen der Brandmauer“, *FAZ*, Nr. 76, 29 March 2012, стр. 13.
- 14 Према садашњем уговорном оквиру, Одбору гувернера је поверено решавање спорова између ЕМС и држава чланица у вези са тумачењем и применом Уговора о ЕМС. Таквом решењу се замера да је Одбор гувернера *judex in causa propria*, предлаже се оснивање независног Жалбеног одбора. Надаље, Уговор о ЕМС не захтева од Одбора гувернера да образложи своје одлуке. У стручној литератури изнети су предлози да се у уговорни оквир унесе обавеза, слична оној коју имају све установе ЕУ по чл. 296 УФЕУ, да Одбор гувернера мора издати образложење својих одлука. Вид. Johanna Croon, Miguel Poiares Maduro, „The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and political Issues of a Fiscal Crisis“, *Policy Brief*, Nr. 3/2012, стр. 7, доступно на адреси: globalgovernanceprogramme.eui.eu, 27.8.2012.
- 15 Friedrich Kubler, „Institutional Aspects of the Eurozone Crisis“, у: F. Allen, E. Carletti, S. Simonelli (eds.), *Governance for the Eurozone – Integration or Disintegration?*, FIC Press, стр. 34.

ЕМС као стални механизам остваривања солидарности унутар Евроzone остварен је упркос позивима који су углавном долазили из Француске за издавање евро-обвезница – за чије испуњење би гарантовале све чланице Евроzone. У прилог евро-обвезницама најчешће су изношени аргументи да се ради о суштинском отелотворењу начела солидарности, а не, као у случају ЕСФС и ЕМС, о строго контролисаном механизму, као и да би издавањем таквих обвезница било обезбеђено много више средстава.¹⁶

III Пресуде Савезног уставног суда Немачке о ЕСФС и ЕМС

Пресудом од 7. септембра 2011. године, Савезни уставни суд Немачке је отклонио оптужбе да је пружање помоћи Грчкој од стране Немачке, као и приступање уговору о оснивању ЕСФС, супротно Уставу Немачке, тј. да усвајањем закона којима су ови поступци предвиђени „Бундестаг није на Уставом недопустив начин угрозио своје право да усвоји буџет и контролише његову примену од стране владе, као ни буџетску аутономију будућих сазива парламента.“¹⁷

Суд је своју одлуку, обједињену у односу на три одвојене иницијативе за оцену уставности, засновао на анализи да ли је дошло до неповратног преноса буџетског овлашћења са Бундестага на тела Европске монетарне уније. У погледу чињеничне процене да ли обавезе које Немачка преузима на основу оспорених аката угрожавају њену буџетску стабилност, Суд је Бундестагу препустио поље слободне процене:

„Када процењује да ли је дошло до забрањеног препуштања буџетске аутономије, Савезни уставни суд не може да се стави у положај законодавног тела, а да притом задржи сопствену стручност. У погледу обима преузетих гаранција, суд мора да ограничи своје преиспитивање на очигледне преласке последњих граница. На тај начин, законодавни орган има поље слободне процене у погледу вероватноће наступања обавезе да изврши плаћања због чињенице у вези са којом су гаранције дате, и то поље слободне процене Савезни уставни суд мора да поштује. Нешто слично се примењује приликом процене будуће одрживости савезног буџета и економског учинка Савезне Републике Немачке... Бундестаг није умањио своје право да усвоји буџет и контролише његову приме-

16 Gaetane Ricard-Nihoul, *Pour une fédération européenne d'Etats-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Groupe De Boeck, Editions Larcier, Bruxelles, 2012, стр. 116.

17 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. 9. 2011, Absatz-Nr. (1 – 142), доступно на адреси: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710en.html, 20.10.2012.

ну од стране владе и није занемарио суштински садржај начела демократије...

Не може се утврдити да износ датих гаранција превазилази ограничења буџетских могућности у таквој мери да би буџетска економија била учињена суштински неделотворном. У садашњем тренутку, такође, не постоји ниједан разлог за претпоставку да је дошло до неповратног процеса са негативним последицама по буџетску аутономију немачког Бундестага.

Немачки закон којим се одобрава Уговор из Мастрихта, у верзији након Уговора из Лисабона, и даље на довољно одређен начин гарантује да се Савезна Република Немачка не подвргава аутоматизму 'заједнице одговорности' (*Haftungsunion*) у коме се одговорност не може унапред израчунати и који следи свој правац, тако да се њиме више не може управљати.¹⁸

Наведена пресуда је значајна јер је ставила тачку на иницијативе за издавање тзв. евро-обвезница, тј. обвезница за чије испуњење је одговорна ЕУ, у оквиру постојеће структуре ЕУ, будући да би издавање таквих хартија од вредности значило да се одговорност Немачке за одговарајуће обавезе не може унапред израчунати, с обзиром да би њен обим искључиво зависио од мере у којој друге државе испуњавају своје обавезе по истим обвезницама. Такође, важан аспект пресуде је и став да без обзира да ли Бундестаг одобри помоћ или не, та помоћ може бити дата само у мери у којој буџет Немачке може апсорбовати евентуалне губитке. Другим речима, Суд је забранио Немачкој да се задужује у циљу финансирања помоћи другим чланицама Еврозоне.¹⁹

С друге стране, бројне су критике ове пресуде, које супротстављају реторику тог акта његовим практичним последицама. Гунар Бек (*Beck*), на пример, пореди логичку структуру ове пресуде са пресудом истог суда којом је одобрено потписивање Лисабонског уговора. Сличност се, по Беку, састоји у номиналном наглашавању првенства устава Немачке над правом ЕУ, као и у наглашавању граница које европским интеграцијама поставља суверена воља парламента Немачке. Међутим, у практичном смислу, у односу на ЕСФС суд се задовољио захтевом да свако обавезивање Немачке буде одобрено од стране Буџетског одбора Бундестага. Бек указује на опште-познату чињеницу да у таквом коми-

18 *Federal Republic of Germany, Federal Constitutional Court – Press office – Press release, No. 55/2011 of 7 September 2011*, доступно на адреси: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg11-055en.html>, 30.9.2012.

19 Peadar o Broin, „German Constitutional Court judgment may have far-reaching implications“, *The Institute of International and European Affairs* 26 September 2011, доступно на адреси: <http://www.iiea.com/blogosphere/german-constitutional-court-judgment-may-have-far-reaching-implications>, 30.9.2012.

тету превласт има владајућа коалиција, тако да у суштини одобравање сваке нове обавезе неће зависити од парламента као целине, већ од воље владајуће коалиције. По Беку, ова пресуда спада у низ пресуда Савезног уставног суда започетог тзв. *Solange II* пресудом из 1983. године, који показује све веће повлачење тог суда пред политичким органима и следствено остављање простора за ширење надлежности прво ЕЕЗ, ЕЗ и најзад ЕУ.²⁰ Антје фон Унгерн-Штернберг управо ову пресуду узима као пример савремене тенденције да парламентарно учешће у доношењу одлука служи као „смоквин лист“ за прикривање чињенице да се одговарајуће важне одлуке доносе само на нивоу влада.²¹

Као и у случају ЕСФС, Немачка је и у односу ЕМС била одговорна за далеко највећи удео у финансирању – 27%. Због тога је исход напада на уставност аката којима је Немачка приступила ЕМС пред Савезним уставним судом од стране глобалног финансијског тржишта очекиван с једнаком бригом као и исход преговора о оснивању ЕМС.

Савезни уставни суд Немачке је 12. септембра 2012. одбио иницијативе за испитивање уставности приступања Немачке Уговору о ЕМС, уз две резерве: 1) да се ништа у том уговору не може тумачити тако да обавезује Немачку на виши износ од оног утврђеног у анексу тог уговора без претходног пристанка представника Немачке, и 2) да се одређене одредбе тог уговора (о тајности, имунитету и сл.) не смеју тумачити на начин који би угрозио детаљну информисаност Бундестага и Бундесрата.²² ЕСФС се од ЕМС првенствено разликује у два вида: 1) ЕМС има стални карактер, док је ЕСФС привремен и орочен, и 2) помоћ одређеној држави из ЕМС условљена је приступањем те државе Уговору о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији (Фискалном договору), и поступањем те државе у складу с тим уговором. Због тога се пресуда Савезног уставног суда из 2012. године разликује од пресуде тог суда из 2011. год, у вези са ЕСФС управо зато што је Савезни уставни суд Уговор о ЕМС и Фискални договор у значајној мери анализирао као целину, и то управо у погледу питања да ли се тим уговорима неповратно преноси непреносиви део суверенитета на ЕМУ.²³

20 Gunnar Beck, „The German Constitutional Court versus the EU: self assertion in theory and submission in practice – Euro Aid and Financial Guarantees“, *Eutopia Law*, October 24, 2011, доступно на адреси: <http://eutopialaw.com/2011/10/24/%E2%80%9Cthe-german-constitutional-court-versus-the-eu-self-assertion-in-theory-and-submission-in-practice-%E2%80%93-euro-aid-and-financial-guarantees-part-1/>, 30.9.2012.

21 Antje von Ungern-Sternberg, „Parliaments – Fig Leaf or Heartbeat of Democracy? German Federal Constitutional Court Judgment of 7 September 2011 – Euro Rescue Package“, *European Constitutional Court Review*, Vol. 8, Nr. 2/2012, стр. 304-322.

22 BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. 9. 2012, Absatz-Nr. (1 – 248), доступно на адреси: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html, 30.9.2012.

23 *Ibid*, para. 175.

Многи аутори су ову пресуду схватили као својеврсно повлачење Савезног уставног суда пред ЕУ.²⁴

IV Фискални савез

Архитектура ЕМУ до кризе сувереног задуживања предвиђала је заједничку монетарну политику и независне националне фискалне политике држава чланица. Механизми координације фискалних политика били су мастрихтски критеријуми конвергенције и Пакт за стабилност и раст. Изменама тог пакта из 2011. године постигнута је већа координација фискалних политика држава чланица ЕМУ, али не довољно велика да неке државе, пре свега Немачка, пристану на солидарно обавезивање на нивоу ЕМУ путем издавања дужничких хартија од вредности, тј. тзв. евро-обвезница. Практично од почетка кризе сувереног задуживања Француска се залагала за финансирање помоћи презадуженим чланицама ЕМУ управо на тај начин, док се Немачка том начину противила, не желећи да се доведе у ситуацију да гарантује за обавезе неодређеног броја других чланица, издавалаца заједничке обвезнице, у ситуацију у којој не постоје делотворни механизми координације фискалних политика чланица ЕМУ.

Даљи корак у правцу у коме су биле извршене и измене Пакта за стабилност и раст из 2011. представљало је потписивање тзв. Фискалног договора (*Fiscal Compact*), тј. Уговора о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, у даљем тексту: Фискални договор). Тај уговор су 2. марта 2012. године потписале све државе чланице ЕУ осим Уједињеног Краљевства и Чешке. Фискални договор ступа на снагу 1. јануара 2013. године. Ради се о уговору који је засебан у односу на оснивачке уговоре ЕУ, будући да Уједињено Краљевство није дозволило спровођење предметних промена кроз оснивачке уговоре.²⁵

Фискалним договором су се чланице ЕМУ обавезале да у националне правне системе, „по могућству“ на нивоу уставних норми, унесу обавезу одржавања уравнотеженог буџета или буџетског виш-

24 Thomas Darnstädt, „Ruling Shows Court’s Weakness in EU Matters“, *Spiegel Online International*, 12.9.2012, доступно на адреси: <http://www.spiegel.de/international/germany/commentary-ruling-underscores-german-court-s-weakness-in-europe-a-855441.html>, 30.9.2012.

25 Federal Republic of Germany, Federal Ministry of Finance, „The Fiscal compact – Frequently Asked Questions“, 17 February 2012, доступно на адреси: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/FAQ/2012-02-23-fiscal-compact-faq.html>, 30.9.2012.

ка (у енглеској терминологији „правила о буџетској кочници“ – *debt brake rules*). Ратификовање Фискалног договора и испуњење обавезе у погледу доношења уставног или законског акта о обавези одржавања уравнотеженог буџета представљају услов за примање помоћи из ЕМС. Иницирање поступка за примену санкција због претераног дефицита, и примена тих санкција, подвргнути су још већем аутоматизму. Потписнице су се подвргле надлежности Суда ЕУ у погледу оцене поштовања обавеза из Фискалног договора, исто као да се ради о једном од оснивачких уговора.²⁶

Поједини аутори, као нпр. Л. Азуле (*Azoulai*) и М. Мадуро (*Maduro*), предлажу виђење по коме постоји супротност између става Савезног уставног суда Немачке изнетог у пресуди о учешћу Немачке у помоћи Грчком у оквиру ЕСФС, из септембра 2011. године, и Фискалног договора, с обзиром да се Фискалним договором, као међународним уговором, његове потписнице обавезују у погледу својих буџета, док је у наведеној пресуди Савезни уставни суд утврдио да нико сем немачког народа не може одлучивати о буџету Немачке. По том виђењу, наиме, Савезни уставни суд би морао огласити неуставним међународни уговор као извор буџетских норми Немачке.²⁷ Нисмо у могућности да се сложимо са наведеним виђењем управо због захтева Фискалног договора да правила о буџету буду унета у правне системе држава чланица у форми закона, „по могућству“ са уставном снагом. То значи да поштовање предметног међународног уговора значи истовремено и поштовање става Савезног уставног суда, тј. да ће немачки, као и сваки други народ државе потписнице Фискалног договора, слободно одлучити о подвргавању уговореним буџетским правилима.

М. Мадуро, такође, као на могућу замерку Фискалном договору упућује и на тврдњу да се тим уговором повећавају овлашћења институција ЕУ, при чему је поступак прописан за измену оснивачких уговора ЕУ потпуно заобиђен. Сагласни смо са двоструким разликовањем којим наведену замерку отклања Б. де Вите: прво, Суд ЕУ се по могућности да прихвати нове надлежности чији основ није у осни-

26 Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union Between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, Hungary, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden, доступно на адреси: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf, 30.9.2012.

27 Loic Azoulai, Miguel Maduro, „The Debate: Opening Statements“, у: Anna Kocharov (yp.), *Another legal monster? An EUI debate on the Fiscal Compact treaty*, *EUI Working Papers, Law*, Nr. 9/2012, стр. 3.

вачким уговорима ЕУ разликује од других органа ЕУ, и, друго, у случају Фискалног договора пре се може говорити о поверавању одређених „затака“ Комисији, Парламенту и Савету, него о проширивању њихових „надлежности“.²⁸

Насупрот циљевима прокламованим у Фискалном договору, поједини аутори, као нпр. Д. Грос (*Gros*) и М. Мадуро, истичу да у Фискалном договору преовлађују политичке изјаве, док је конкретних обавеза мало, као и да тај уговор служи само као оправдање влади Немачке пред сопственом јавношћу за даље пружање помоћи презадуженим чланицама ЕМУ.²⁹ Једина потписница која је најавила подвргавање свог потписа провери на референдуму била је Ирска, у којој је 31. маја 2012. године одржан референдум на коме је потпис на Фискалном договору потврђен. Према стању од 12. септембра 2012. године, неопходна је ратификација од стране још две потписнице како би Фискални договор ступио на снагу како је предвиђено, 1. јануара 2013. године.³⁰

Приметно је да је након потписивања Фискалног договора, у лето 2012. године, уследило помињање, и то у извештају председника Европског савета, Хермана ван Ромпеја, могућности издавања евро-обвезница:

„Кораци у правцу увођења солидарних суверених обавеза могу бити размотрени уколико постоји чврст оквир за буџетску дисциплину и компетитивност, како би био избегнут морални хазард и подржане одговорност и поштовање прописа.“

У том извештају је потом наведен и циљ заједничког фискалног тела и централног буџета.³¹ Закључцима Савета ЕУ од 18. октобра 2012. године, „о употпуњавању ЕМУ“, изнова је најављено разматрање „фискал-

28 Miguel Maduro, Bruno de Witte, „The Debate: Opening Statements“, у: Anna Kocharov (уредник), *Another legal monster? An EUI debate on the Fiscal Compact treaty*, EUI Working Papers, Law, Nr. 2012/09, стр. 5–7.

29 Daniel Gros, „The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (aka Fiscal Compact)“, *Economic Policy, CEPS Commentaries*, 8 March 2012, доступно на адреси: <http://www.ceps.eu/book/treaty-stability-coordination-and-governance-economic-and-monetary-union-aka-fiscal-compact>, 30.09.2012; М. Мадуро, „The Debate: Opening Statements“, у: Anna Kocharov (уредник), *Another legal monster? An EUI debate on the Fiscal Compact treaty*, EUI Working Papers, Law, Nr. 9/2012, стр. 3.

30 Directorate General for Internal Policies, European Parliament, „Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty – Ratification requirements and present situation in the Member States, October 2012“, стр. 8, доступно на адреси: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=74355>, 30.9.2012.

31 „Towards a Genuine Economic and Monetary Union – Report by the President of the European Council Herman Van Rompuy“, 26 June 2012, доступно на адреси: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf, 30.9.2012.

ног овлашћења за Еврозону“³² што би у ствари значило обједињавање фискалне функције у одређеној мери на нивоу ЕМУ.

V Банкарски савез

Постоји простор за тумачење да је Лисабонски уговор, убрајањем ЕЦБ у институције ЕУ, а на рачун умањења независности ЕЦБ, створио простор да Банка у будућности има много већа овлашћења у спровођењу надзора над макро-економским параметрима, као и у погледу „штампања новца“ као средства за подстицање привредног раста.³³ Као што је већ објашњено, ЕЦБ ипак није прибегла креирању новца у циљу подстицања привредног раста већ ради очувања поверења у евро, и то у облику куповине обвезница презадужених земаља Еврозоне.

На самиту лидера Еврозоне у јуну 2012. године договорено је да Савет хитно, а најкасније до краја 2012. године, размотри предлоге за јединствени надзор над банкама у Еврозони, а у циљу „разбијања зачараног круга између банака и суверена.“³⁴ Међутим, на самиту у октобру 2012. договорено је да се убрза рад на успостављању банкарског савеза. У закључцима Европског савета са тог самита, за полазиште су узети „фундаментални изазови са којима је ЕМУ суочена“, а затим су, између осталог, позвана законодавна тела да хитно наставе са радом на усаглашавању Јединственог надзорног механизма (*Single Supervisory Mechanism – SSM*), како би законски оквир за тај механизам био усагла-

32 *European Council, The President*, „European Council conclusions on completing EMU“, 18 October 2012, доступно на адреси: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf, 20.10.2012.

33 Harold James, Hans-W. Micklitz, Heike Schweitzer (eds.), *The Impact of the Financial Crisis on the European Economic Constitution, EUI Working Papers*, Law, 05/2010, стр. 2, доступно на адреси: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14055/LAW_2010_05.pdf?sequence=1, 22.11.2010. О ЕЦБ више вид. Jakob de Haan, Sylvester C. W. Eijffinger, Sandra Waller, *The European Central Bank: Credibility, Transparency, and Centralization*, Cambridge, MA, MIT Press, 2005; Tommaso Padoa-Schioppa, *The Euro and its Central Bank: Getting United after the Union*, Cambridge, MA, MIT Press, 2004; Ciara Zilioli, Martin Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, Hart, Oxford, 2001; Ciara Zilioli, Martin Selmayr, „The Constitutional Status of the European Central Bank“, *Common Market Law Review*, Vol. 44, Nr. 2/2007, стр. 355–399; Matt Marshall, *The Bank, The Birth of Europe's Central Bank and the Rebirth of Europe's Power*, Random House, Business Book, London, 1999.

34 „Euro Area Summit Statement“, 29 June 2012, доступно на адреси: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf, 30.09.2012. Вид. Suzanne J. Konzelmann, Marc Fovargue-Davies, *Banking Systems in the Crisis, The faces of liberal capitalism*, Routledge, New York, 2013; Suzanne J. Konzelmann, Marc Fovargue-Davies, Olivier Butzbach, „The ‘not so global’ crisis“, *Banking Systems in the Crisis, The faces of liberal capitalism*, Routledge, New York, 2013, стр. 1–32.

шен до 1. јануара 2013. године. Иако је задржан став да ће ЕЦБ водити тај механизам, истакнута је неопходност да функције монетарне власти и банкарског надзора буду јасно раздвојене.³⁵

Уследио је сукоб ставова између Немачке и Француске у погледу мере у којој ЕЦБ преузима одговорност за надзор банака у ЕУ – док се прва залагала да обим одговорности ЕЦБ буде ограничен, Француска је заступала став да ЕЦБ буде једина одговорна за надзор свих банака у ЕУ. Компромис је усаглашен од стране министара финансија ЕУ 13. децембра 2012. године, и састојао се у решењу према коме ће ЕЦБ бити непосредно одговорна за надзор банака које имају средства вреднија од 30 милијарди евра, или читаву активу већу од 20% БДП државе чланице. Процењује се да ће на тај начин под непосредан надзор доћи око 200 банака. Преосталих скоро 6.000 банака остаће под надзором националних регулаторних тела, с тим што ће ЕЦБ имати могућност да се непосредно умеша.³⁶

VI Закључак: нови Савез зарад чвршћег Савеза?

Постепено прерастање лабавог савеза европских економских заједница у данашњу Европску унију као субјект међународног права и политике, који формира и спроводи своју вољу независно од држава чланица у кључним областима јавних послова, праћено је, или боље рећи остваривано, захваљујући сталним променама уговорног система на коме су се заснивале европске заједнице, односно ЕУ данас. Једна од највећих промена у односу на рану фазу јесте увођење могућности једностраног напуштања ЕУ, које је донео Лисабонски уговор. Логички комплементарно једностраном напуштању било би искључивање државе чланице из ЕУ против њене воље.³⁷ Економска криза коју је изазвало обелодањивање огромног дуга Грчке, као и неповерење, одрицања и ризици којима су изложене остале чланице Еврозоне, неке скривљено, а неке без своје кривице, такође говоре у прилог таквој могућности.

35 European Council, The President, „European Council conclusions on completing EMU“, 18 October 2012, доступно на адреси: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/ena/ec/132986.pdf, 20.10.2012. Вид. Thorsten Beck (ed.), *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2012.

36 „Europe’s banking union – A measly triumph“, *The Economist*, доступно на адреси: <http://www.economist.com/blogs/schumpeter/2012/12/europes-banking-union>, 20.10.2012; „EU moves closer to banking union“, *EU Commission*, доступно на адреси: http://ec.europa.eu/news/economy/121214_en.htm, 20.10.2012.

37 Више о томе: Маја Лукић, „Правни и институционални поглед на рањивост ЕУ испољену у вези са кризом сувереног задуживања“, *Правни живои*, бр. 12/2010, стр. 560–562.

Будући да могућност искључења државе чланице садашњи уговорни систем ЕУ изричито не предвиђа, отворено је питање да ли су наведени разлози довољни да се постојање такве могућности тумачи као имплицитно начелима и природи ЕУ. Наравно, против решења које би се састојало у искључењу државе чланице против њене воље говори начело солидарности.

Усаглашавање првог пакета помоћи Грчкој у пролеће 2010. године истовремено је означило и почетак штампања новца од стране ЕЦБ у циљу помоћи презадуженим чланицама ЕМУ, што се лако може поистоветити са кршењем слова Мастрихтског споразума. Притом, не треба губити из вида да је велико повећање новчане масе које је у вези са пакетом помоћи угроженим државама, удружено са креирањем новца које су предузеле банке развијених држава, укључујући и ЕЦБ, ради помоћи својим привредама, довело до веома озбиљне претње инфлације у одговарајућим економијама у будућности. Значи да је ЕЦБ била уверена да добробит таквог поступања надмашује могућу штету.

Поједини аналитичари у првом пакету помоћи који је пружен Грчкој видели су само инструмент пребацивања ризика са приватних банака великих држава ЕУ, које су највећи повериоци Грчке, на буџете земаља Еврозоне. Критичка перспектива обухвата и тврдњу да се у ствари радило о рушењу дотадашњег европског социјалног модела, будући да су Европском иницијативом финансијске стабилности државе-примаоци помоћи приморане на мере штедње које најпре погађају њихове системе социјалне сигурности.³⁸ Теза о пребацивању ризика очигледно се не може одржати након другог пакета помоћи Грчкој, коначно одобреног у марту 2012. године, будући да су том приликом имаоци обвезница изгубили око 50% својих потраживања. Други пакет помоћи Грчкој такође има велики значај, будући да је први пут довео до губитка ималаца обвезница Грчке у приватном сектору, тј. до парцијалног неиспуњења обавеза (*default*) једне од држава ЕМУ.

Приметна је разлика у правном основу два привремена механизма финансијске помоћи презадуженим државама Еврозоне – док је ЕСФС био заснован на политичком договору држава чланица, оствареном кроз институте приватног права, ЕМФС је био заснован на посебној уредби, а у крајњој линији на чл. 122 УФЕУ – пружању помоћи у ванредним околностима.

Поједини аутори указују да је до 2012. године већ дошло до преноса најважнијих надлежности са органа држава чланица ЕМУ на органе ЕУ

38 Ronald Janssen, „Greece and the IMF: Who Exactly is Being Saved?“, *CEPR – Center for Economic and Policy Research*, July 2010, стр. 7, доступно на адреси: <http://www.cepr.net/documents/publications/greece-imf-2010-07.pdf>, 20.10.2012.

и ЕМУ, али да притом ти органи не потпадају под удар начела одговорности у демократији. Тако нпр. Андре Грјебин (*Grjebine*) изражава сумњу да се заједничка економска политика, неопходна за излазак Евроzone из кризе у коју све дубље и дубље пада у периоду од 2008. до 2012. године, не може формулисати у оквиру Евроzone на темељу досадашње „легалистичке културе“, која је природна алтернатива у ситуацији када се не примењује начело демократске одговорности. Решење које Грјебин нуди јесу непосредно изабрани извршни органи на нивоу ЕУ, који би имали легитимитет да формулишу заједничку економску политику.³⁹ Многима поступак изградње фискалног савеза изгледа преспор и неделотворан, тако да решење такође виде на политичко-државном плану, као што Ги Верхофштат (*Verhofstadt*) и Данијел Кон-Бендит (*Cohn-Bendit*) позивају на претварање ЕУ у федералну структуру.⁴⁰

Судећи по развоју до тренутка закључења овог рада, у зиму 2012/2013. године, Грчка је изазвала не само кризу, већ и убрзано зближавање држава чланица ЕМУ у оквиру савеза чији се правни основ толико брзо мења да његова правна природа постаје неухватљива за суштинску научну анализу.

Могуће је препознати парадокс да се највећа трансформација ЕУ у правном смислу одвија изван оквира оснивачких уговора, због противљења једне од држава која није чланица ЕМУ – Уједињеног Краљевства.

Поменути парадокс је илустрација чињенице да садашња архитектура ЕУ има у двоструком смислу нерешена статусна питања – да ли је неопходно да поједине државе морају бити избачене из ЕМУ да не би својим неодговорним понашањем изазвале кризу поново, или постојећу кризу продубиле? Друго, да ли државе које коче даљу политичку и економску интеграцију у оквиру ЕМУ, као што то чини Уједињено Краљевство, могу остати чланице ЕУ, будући да се центрипеталне тежње у оквиру ЕМУ, без обзира што у формалном погледу за свој правни основ узимају уговоре изван ЕУ, или баш управо зато, показују веома снажним?⁴¹ Како у академској литератури, тако и у политичком дискурсу европских политичара и новинским чланцима, као вероватна последица кризе сувереног задуживања скоро искључиво се помињало искључивање Грчке из ЕМУ, или њено својевољно напуштање тог монетарног система. Међутим, развој догађаја у току 2011. и 2012. године

39 André Grjebine, „Brussels needs agenda of radical reform“, *The Financial Times*, October 17, 2012.

40 Guy Verhofstadt, Daniel Cohn-Bendit, „Crisis shows why EU must renew its vows“, *The Financial Times*, October 9, 2012.

41 Више вид. J. Croon, M. Poiares Maduro, *нав. чланак*.

сугерише вероватноћу управо различитог исхода кризе: остатак Грчке у ЕМУ, а напуштање ЕУ од стране од Уједињеног Краљевства. Чланице ЕМУ успоставиле су ЕМС, као стални механизам солидарне помоћи презадуженим државама, изван оснивачких уговора, а затим су изван оснивачких уговора са тим механизмом координирале и Фискални договор. Упркос поновљеним изјавама да се зближавање ЕМУ врши „на темељима ЕУ“, сведоци смо да су нови механизми економског и фискалног савеза, од којих непосредно зависе судбине како влада држава чланица ЕМУ, тако и обичних грађана, успостављени изван оснивачких уговора ЕУ, али уз ослањање на одређене институције ЕУ, пре свега на Суд ЕУ. Од питања значаја фискалног савеза за правну природу ЕУ потпуно је одвојено питање прагматичности и опортуности чврстих буџетских правила у чисто економском смислу, и оно не представља тему овог истраживања.

Криза сувереног задуживања изоштрила је поглед на чињеницу да у погледу Европске уније питања кључних димензија политичких заједница западне цивилизације од њеног настанка стоје отворена – шта је то општи интерес ЕУ и ЕМУ унутар ње, да ли постоји солидарност у оквиру ЕМУ, и на који начин се спроводи одговорност различитих чланица ЕМУ за поступке који имају утицаја на заједничку судбину.

Криза сувереног задуживања у великој мери је разоткрила одговоре на ова питања. Док је препознавање општег интереса интелектуални поступак, одговори на питања о солидарности и одговорности непосредно утичу на квалитет живота грађана ЕУ, и управо због тога криза је послужила као средство разоткривања суштине ЕУ.

Судећи на основу наведених критеријума – општег интереса, солидарности и одговорности – мишљења смо да су државе чланице ЕМУ, заједно са још неким чланицама ЕУ које су учествовале у пружању помоћи презадуженим државама (Шведска, Пољска), својим поступцима показале да су удружене у политички савез који је у стању да препозна сопствени општи интерес, као и да делује како би тај интерес заштитио. То је могуће закључити на основу анализе промена изазваних кризом спроведене из угла правне форме и правног дејства, која је показала да се поступак промене оснивачких уговора ЕУ заобилази како би био остварен квалитативни скок у погледу обима надлежности пренетих на ЕУ. Због тога управо развој догађаја у вези са кризом предлагемо као кључну тачку у којој ЕУ као заједница превасходно заснована на праву прераста у политичку заједницу способну да артикулише и следи свој општи интерес. Наравно, као и сваки друштвени процес, и у овом случају постојала је фаза која је најавила политичку заједницу у настајању, а то је период у коме је ЕУ саму себе поимала као „ауто-

номан“ правни поредак, дакле правни систем независан како од својих унутрашњих чинилаца, тако и од спољашње средине (међународног права) у којој се налази.⁴² У својим ранијим чланцима предлагали смо тумачење по коме атрибут „сувереног“ правног поретка прикрива претензију на сувереност ЕУ, дакле не само правни, већ и политички квалитет.⁴³

Верујемо, такође, да се ради о развоју који на природан начин произилази из поступка европских интеграција који траје већ шездесет година. Да ли ће фискални савез бити финализован у оквиру ЕУ, или ће остати изван оквира њених оснивачких уговора, мање је битан одговор, будући да сматрамо да ће у случају да остане изван ЕУ, значај читавог правног оквира ЕУ бити умањен, тј. да ће читав механизам бити реплициран око механизма новог фискалног савеза.

Maja LUKIĆ, LL.M. (Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne)
Junior Faculty Member at the Faculty of Law University of Belgrade

THE EURO AS TROJAN HORSE OF EUROPEAN UNIFICATION – SUBDUING MEMBER STATE SOVEREIGNTY IN THE NAME OF AUSTERITY AND SOLIDARITY

Summary

The legal modalities that have been used for “saving” certain heavily indebted EMU members clearly show that articulation of political will at EU level in respect of fulfilling the obligation of solidarity, as well as in respect of grasping common interests of the entire EU, is an issue. Since both the ESM Treaty and

42 Вид. Маја Лукић, „Ауторитет Суда ЕУ испред правне сигурности – пресуда МОХ“, рад предат редакцији Анала Правног факултета Универзитета у Београду, септембра 2012.

43 Вид. Маја Лукић, „Да ли је Европско право аутономно, самосвојно, унутар или изван међународног – шта крију кључне пресуде Европског суда правде?“, *Хармонизација законодавства Републике Србије са њавом Европске уније*, ИМПП, Београд, 2012, стр. 145–154; Maja Lukić, „Interpreting Newly-Rediscovered ‘Autonomy’ of the EU Legal System“, *Harmonization and Unification of Law in the European Context, Section of European Law and Comparative Jurisprudence English Part, Collection of Papers from the International Scholastic Conference „Law as a Unifying Factor of Europe – Jurisprudence and Practice“*, Comenius University in Bratislava Faculty of Law, Bratislava, 2011, стр. 169–173.

the Fiscal Compact bestow new tasks upon the Commission, the Parliament and the Council, as well as new competences upon the Court, it is evident that reliance on the existing institutional architecture is coupled with circumvention of the EU Treaties' amendment procedures. ECB has moved from strict adherence to price stability aims to "printing money" for the purpose supporting budgets and banks of indebted member states. Immediately after agreeing the Fiscal Compact, EMU members have undertaken to centralize supervision of the banking sector. We believe that the institutional response to the sovereign debt crisis given by the EMU so far is about to lead to an irreversible decoupling of EMU from those EU members that have remained outside the EMU. It is right in these mechanisms that it is possible to discern traits of a new political community, based on a recognized common interest, solidarity, and mutual responsibility for respecting core community norms.

Key words: *European Monetary Union (EMU), European Financial Stability Facility (EFSF), European Stability Mechanism (ESM), Fiscal Compact, Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Banking union.*