

JELENA ČERANIĆ

**PRAVNI ASPEKAT UGOVORA O STABILNOSTI,
KOORDINACIJI I UPRAVLJANJU U EKONOMSKOJ
I MONETARNOJ UNIJI**

U V O D

Kriza kroz koju prolazi Ekonomska i monetarna unija (EMU) poslednjih četiri godine predstavlja jedan od najvećih problema sa kojim se Evropska unija suočava tokom više od pedeset godina postojanja. Ekonomska i monetarna unija je, kao najmlađi integracioni proces, izuzetno osetljiva oblast jer se tiče svakodnevnog života građana Unije. Stoga i najmanji poremećaji u tom sistemu izazivaju reakcije velikih razmera i imaju dalekosežne posledice.

Prvi znaci krize, koja se manifestuje kao dužnička kriza većeg broja zemalja, pojavili su se već sredinom 2008. godine. Naravno, postoji više uzroka koji su doveli do izbijanja krize, ali neposredni povod bio je svakako priznanje Grčke krajem 2009. godine o razmerama njenog deficita koji je krila godinama. Pošto je zahvatila i druge zemlje, poput Irske i Portugalije, kriza se tokom leta 2010. godine proširila i na banke koje su otkupile obveznice zaduženih država.

Dve godine nakon izbijanja krize, osnovan je Evropski fond za finansijsku stabilizaciju. Njegov zadatak je bio da pruža pomoć državama sa dužničkim i budžetskim teškoćama, tako što će im uz određene uslove biti dodeljivana finan-

Dr Jelena Čeranić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci; Institut za uporedno pravo u Beogradu.

sijaska pomoć. Međutim, ispostavilo se da ovaj mehanizam nije dao očekivane rezultate, a kriza je nastavila da se produbljuje.

Evropska unija se našla na raskršću, drugim rečima pred njom su bile dve mogućnosti. S jedne strane, da u slučaju neuspeha u rešavanju krize, krene putem postepene dezintegracije i s druge strane, da pokuša da pribegne efikasnijem mehanizmu za borbu protiv nagomilanih privrednih problema i obnovi stremljenja ka dubljoj integraciji. Lideri evrozone, izloženi pritiscima iz celog sveta, opredelili su se za drugi put, pokušavši da iznađu što adekvatnije rešenje za prevazilaženje krize. Tokom jeseni 2011. godine, vodili su se intenzivni razgovori o tome kako pomoći državama članicama u nevolji, ali i sprečiti da se neka država i Unija kao celina ponovo nađu u takvoj situaciji. Međutim, od samog početka bilo je neslaganja među zemljama u vezi sa planom za suzbijanje krize i spasavanje zajedničke valute.

Prevladao je stav Nemačke da bi krizu trebalo suzbijati tako što će se uspostaviti veća budžetska disciplina za države članice. Dakle, trebalo je uvesti novi mehanizam na osnovu koga će institucije EU kontrolisati javne finansije država članica Ekonomske i monetarne unije. S tim u vezi, nametnulo se pitanje na koji način uvesti ovu jaču budžetsku disciplinu za države članice, drugim rečima, kojim pravnim instrumentima pribeći kako bi se sprovele nove budžetske mere.

S obzirom na razmere krize, bilo je očigledno da samo dublja intervencija u ekonomsku i monetarnu politiku može da dovede do pozitivnih rezultata. Međutim, takva intervencija podrazumevala je promene u samom načinu vođenja ekonomskih politika država članica. Problem je bio u tome što za razliku od monetarnih politika EU koje su komunitarizovane, vođene ekonomskih politika bilo je i dalje u nadležnosti država članica. Dakle, od samog početka je postojala asimetrija unutar EMU između ekonomskog i monetarnog aspekta.

Dve najveće ekonomije EU, Francuska i Nemačka, uspele su da postignu dogovor o osnovnim elementima novog koncepta upravljanja zonom evra kako bi se suzbila dužnička kriza. Predviđene su automatske kazne za zemlje čiji deficiti prekorače tri odsto DBP-a ("zlatno budžetsko pravilo"). Na samitu u Briselu u decembru 2011. godine, svi lideri evrozone saglasili su se sa obavezujućim pooštavanjem budžetske discipline.

Nemačka i Francuska su se posebno zalagale da se novi propisi unesu u Osnivačke ugovore EU kako bi se tržišta uverila da će sve države članice moći da otplaćuju svoje dugove i da se slična kriza neće ponoviti. Naravno, za izmene i dopune Osnivačkih ugovora potrebna je saglasnost svih dvadeset sedam država članica EU. Međutim, Ujedinjeno Kraljevstvo se nije složilo sa predloženim merama i zatražilo je da mu se garantuje zaštita interesa, tačnije da se londonski Siti (finansijsko središte) izuzme, ako bude potrebno, od nadzora finansijskog sekto-

ra koji bi se sprovodio na nivou EU. Ukoliko se to ne obezbedi, Ujedinjeno Kraljevstvo je najavilo veto na izmene i dopune Osnivačkih ugovora. Inače, iz istorije evropskih integracija, poznato je da Ujedinjeno Kraljevstvo tradicionalno ne prihvata rado odluke koje dovode do produbljivanja integracija, u smislu prenošenja novih ovlašćenja na Uniju. Ovoga puta, Ujedinjeno Kraljevstvo nije dobilo podršku svojih kontinentalnih partnera. Kako bi izbegle britanski veto, države članice evrozone krenule drugim putem, tj. pribegle su sasvim drugačijem instrumentu za uvođenje budžetske discipline, a to je sklapanje posebnog ugovora, nezavisno od Osnivačkih ugovora EU.

Na samitu u marta 2012. godine, dvadeset pet država članica EU je usvojilo Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji, dok su dve države članice EU, Ujedinjeno Kraljevstvo i Republika Češka, kao što je i bilo najavljivano, odbile da potpišu ugovor, s tim što je ova druga ostavila mogućnost da ga potpiše kasnije.

Imajući u vidu višeslojnost Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, on se može sagledati, tj. analizirati iz različitih uglova : ekonomije, prava, finansija, itd. U ovom radu, autor se ograničava samo na pravni aspekt, pokušavajući da rasvetli neke specifičnosti ugovora kao instrumenta međunarodnog prava u kontekstu prava EU. U prvom delu rada biće razmotren odnos Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i prava EU. U okviru drugog dela rada biće ispitane neke pravne karakteristike ugovora. Posebna pažnja biće posvećena pravnoj prirodi ovog ugovora, koji objedinjuje elemente međunarodnog i komunitarnog prava. U trećem delu rada biće predstavljena uloga institucija EU na osnovu Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, pre svega uloga Suda pravde EU i Evropske komisije.

ODNOS UGOVORA O STABILNOSTI, KOORDINACIJI I UPRAVLJANJU I PRAVA EU

Kada je reč o odnosu između Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i prava EU, ovaj odnos je samim ugovorom veoma detaljno određen. Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju se ne mogu menjati i dopunjavati Osnivački ugovori, kao ni protokoli koji su priključeni Ugovorima. Isto važi i za obaveze koje su preuzele države članice EU i funkcionisanje institucija EU na osnovu Osnivačkih ugovora EU i prava EU. Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju na više mesta je naglašena suprematija Osnivačkih ugovora. Predviđeno je da će ugovorne strane ugovor primenjivati i tumačiti u skladu sa Ugo-

vorima na kojima počiva EU, posebno članom 4, stav 3 Ugovora o EU, uključujući i procesno zakonodavstvo kada god je potrebno da se donosi sekundarno zakonodavstvo.¹ Takođe je predviđeno da će se odredbe ovog ugovora primenjivati u onoj meri u kojoj su u skladu sa Ugovorima na kojima je Unija počiva i sa pravom EU. Ugovor neće zadirati u ovlašćenja Unije u oblasti ekonomske unije.² Dakle, reč je o veoma elastičnom propisu kojim se elegantno izbegava svaki mogući sukob između ugovora i prava EU, tako što je ugovorom priznata suprematija prava EU kakvo je ono danas, ali i suprematija prava EU kakvo bi ono moglo biti u budućnosti. Drugim rečima, ukoliko odredbe sekundarnog prava EU, usvojene nakon stupanja na snagu Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, budu suprotnosti sa ovim ugovorom, odredbe ovog ugovora će automatski prestati da se primenjuju.

Odredbe ovog ugovora neće uticati na obaveze Unije da deluje u oblasti ekonomske unije. Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju je predviđeno da će se fiskalni sporazum primenjivati tako da se ne dovode u pitanje obaveze koje proizilaze iz prava EU.³ Kada je reč o sankcijama za države sa prekomernim deficitom, one će se primenjivati poštujući proceduralne zahteve Ugovora EU.⁴ Takođe odredbe o bližoj saradnji će se primenjivati u skladu sa uslovima predviđenim Osnivačkim ugovorima EU.⁵

Uprkos svim ovim odredbama u prilog suprematije Osnivačkih ugovora, činjenica je da je grupa država članica odlučila da uspostavi poseban pravni okvir koji se odnosi na monetarnu uniju osnovanu Ugovorima EU i koji između ostalog uključuje odredbe o bližoj koordinaciji ekonomskih politika.⁶

Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju je predviđeno da radeći na koordinaciji ekonomskih politika, kao što je definisano u Ugovoru o funkcionisanju EU, ugovorne strane preuzimaju obavezu da zajednički rade na ekonomskoj politici podstičući nesmetano funkcionisanje EMU i ekonomski rast kroz pojačanu konvergentnost i konkurentnost.⁷

¹ Čl. 2, st. 1 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU.

² Čl. 2, st. 2 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU.

³ Čl. 3 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU.

⁴ Čl. 7 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU.

⁵ Čl. 10 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU.

⁶ "The Euro Area Crisis", House of Lords, European Union Committee, 25th Report of the Session 2010-2012, str. 29, Dostupno na internet stranici. <http://www.publications.parliament.uk/ld201012/ldselect/ldecom/260/260.pdf>, 17.08.2012.

⁷ Čl. 9 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU.

Takođe je predviđeno da se šefovi država ili vlada ugovornih strana čija je valuta evro neformalno sastaju na sastancima evro samita, zajedno sa predsednikom Evropske komisije. Predsednik Evropske centralne banke će takođe učestvovati na ovim sastancima.⁸ Predsednika evro samita biraju šefovi država ili vlada ugovornih strana čija je valuta evro prostom većinom u isto vreme kada Evropski savet bira svog predsednika i na isti vremenski period.⁹ Sastanci evro samita se održavaju po potrebi, ali najmanje dva puta godišnje i na njima se diskutuje o pitanjima u vezi sa specifičnim obavezama ugovornih strana čija je valuta evro, a odnose se na jedinstvenu valutu, drugim pitanjima u vezi sa upravljanjem zonom evra i propisima koji se primenjuju na nju, i strateškim orijentacijama za vođenje ekonomskih politika u cilju povećanja konvergentnosti u zoni evra.¹⁰

Inače, u vreme rada na tekstu Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, pitanje učešća onih zemalja koje nisu članice EMU na evro samitima izazvalo je ozbiljnu raspravu. Naročito oštre stavove zauzele su Poljska i Francuska. S jedne strane, Poljska, koja nije članica evrozona, je zapretila da neće prihvatiti ugovor ukoliko joj ne bude omogućeno da prisustvuje sastancima predsednika država evrozona. S druge strane, Francuska je insistirala na tome da samo sedamnaest država članica koje koriste zajedničku valutu mogu da razmatraju pitanja koja se tiču evra. Na kraju je ipak postignuto kompromisno rešenje. Ugovorom je predviđeno da će ugovorne strane čija valuta nije evro, a koje su ratifikovale ugovor, prisustvovati sastancima evro samita na kojima se diskutuje o konkurentnosti ugovornih strana, izmenama globalne arhitekture evrozona i osnovnim pravilima koja će se primenjivati u budućnosti, kao i, kada je pogodno, a najmanje jednom godišnje, raspravama o specifičnim pitanjima koja se tiču primene Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU.¹¹

Bez obzira na brojne garancije da postojanje ovog ugovora neće uticati na normalno funkcionisanje EU, neka pitanja ostavljaju prostor za zabrinutost. Pre svega, postoji opasnost da odredbe o koordinaciji ekonomskih politika i upravljanju mogu zadirati u oblasti koje se odnose na unutrašnje tržište, što spada u nadležnost svih država članica, tj. cele Unije.

Zatim, postoji mogućnost da na sastancima država članica evrozona, predstavnici ovih zemalja neformalno postignu saglasnost o pitanjima o kojima zapravo odlučuje Evropski savet u punom sastavu. Ovo pitanje tzv. glasačkog sindikata / konzorcijuma (eng. *voting syndicate*), veoma je zanimljivo i kontraverzno.

⁸ Čl. 12, st. 1, tač. 1 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

⁹ Čl. 12, st. 1, tač. 2 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

¹⁰ Čl. 12, st. 2 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

¹¹ Čl. 12, st. 3 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

Da li je to u skladu sa pravom EU? Da li to utiče na prava ostalih država članica EU? Činjenica da su se potpisnice Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju dogovorile da glasaju na određeni način u okviru Saveta će uticati na rad te institucije EU. Međutim, ne postoji li već godinama ista situacija među državama evrozone? Sastanci Saveta zemalja Ekofina obično prethode sastanci ministara finansija zemalja evrozone na kojima se oni dogovore o određenim stavovima, i nakon toga u Savetu glasaju u skladu sa time. Dakle, već postoji tzv. glasački sindikat zemalja evrozone. Iako jedan deo doktrine izražava ozbiljne sumnje u vezi sa legalnošću ovog mehanizma,¹² na osnovu iskustava iz prakse, proizilazi da ovakvi dogovori zapravo olakšavaju donošenje odluka u Savetu. Stoga se oni ne moraju posmatrati kao povreda obaveze saradnje. Shodno tome, i eventualno uspostavljanje glasačkog sindikata u slučaju Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, može se tumačiti na isti način.¹³

Jedno od spornih pitanja koje se često pominje jeste iz kojih zemalja će biti ličnosti koje obavljaju ključne pozicije u EU. Naime, u ovom trenutku, sve tri ključne pozicije u Uniji, a to su funkcije predsednika Evropskog saveta, predsednika Evropske komisije i predsednika Evropskog parlamenta, zauzimaju predstavnici zemalja evrozone. Da li to zapravo znači da u budućnosti teško da će na bilo koju od ove tri pozicije doći predstavnik neke od zemalja koja je izvan zone evra?¹⁴ Kako o tome nema eksplicitnih odredbi, ostaje da se vidi kako će se u budućnosti raspodeljivati ove funkcije.

PRAVNE KARAKTERISTIKE UGOVORA O STABILNOSTI, KOORDINACIJI U EMU

Budući da nije bila postignuta saglasnost među državama članicama EU, odredbe o budžetskoj disciplini nisu unete u Osnivačke ugovore EU, već je sklopljen poseban ugovor. Činjenica da se ovaj novi ugovor nalazi izvan ugovorne arhitekture EU, otvara niz ozbiljnih pravnih i praktičnih pitanja, kao što su pravna priroda ovog ugovora, diferencirana integracija, stupanje na snagu ugovora, itd.

¹² M. Maduro, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 3–4, Dostupno na internet stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

¹³ B. De Witte, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 7, Dostupno na internet stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

¹⁴ "The Euro Area Crisis", House of Lords, European Union Committee, 25th Report of the Session 2010–2012, str. 30, Dostupno na internet stranici. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/260/260.pdf>, 17.08.2012.

Pravna priroda Ugovora o stabilnosti, koordinaciji
i upravljanju u EMU

Kako bi se razmotrila pravna priroda Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, možda je najjednostavnije poći od toga šta ovaj ugovor nije. Ovaj ugovor definitivno ne spada u Osnivačke ugovore EU, ni sa stanovišta procedure, ni sa stanovišta sadržine. Ovo je ugovor koji su države članice zaključile između sebe (*inter se*). Konstatacija da je reč o ugovoru *sui generis* jeste tačna, ali time i dalje nije rasvetljena njegova pravna priroda.

Celokupna naučna i stručna javnost je saglasna da Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju predstavlja međunarodni ugovor, zaključen između određenog broja država članica EU. Međutim, ovaj ugovor nije samo međunarodni ugovor. Stoga je najprikladnije reći da je ovo ugovor posebne prirode, jer dovodi do mešanja elemenata međunarodnog i komunitarnog prava. U čemu se ogleda ta njegova posebnost u odnosu na međunarodno pravo i komunitarno pravo? Nesporno je da je to ugovor međunarodnog prava, ali on nije samo to. Ono što bi moglo biti sporno jeste da sam ugovor sadrži odredbu da će biti tumačen u skladu sa pravom EU. Reč je o metodi usklađenog tumačenja, čime se otvara pitanje tendencije ka internacionalizaciji evropskog prava.¹⁵

Budući da u ovom ugovoru gotovo da nema značajnih novina u odnosu na postojeće Ugovore, čini se da nije bilo ni pravne ni političke potrebe za donošenjem jednog ovakvog međunarodnog ugovora. Ipak, mišljenja su podeljena kada je reč o tome da li postojanje ovog ugovora stvara probleme posmatrano u kontekstu prava EU.

Analizirajući Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, jedan broj autora je citirao profesora Stiva Pirsu (*Steve Peers*) koji je svojevremeno, govoreći o Ugovoru iz Maastrichta, upotrebio, sada već čuveni izraz "pravni monstrum". Dakle, deo doktrine smatra da je i ovoga puta reč o pravnom monstrumu kojim se ne rešava gotovo ni jedan problem.¹⁶ Međutim, postavlja se pitanje da li ovaj ugovor "minimalističkih namera"¹⁷ zaslužuje takvu kvalifikaciju? Drugi deo doktrine smatra da ne zaslužuje jer je zapravo u pitanju manje originalan akt. Možda bi se ovaj ugovor i mogao nazvati monstrumom, ako se posmatra njegova sadržina, ali

¹⁵ R. Vukadinović, "Ugovor o stabilnosti : antikrizne šanse i ustavne posledice", *Naučni skup FPN*, Dostupno na Internet stranici: <http://www.fpn.bg.ac.rs/2012/06/21/ugovor-o-stabilnosti-antikrizne-sanse-i-ustavne-posledice/>, 15.08. 2012.

¹⁶ Među nima su: L. Azpuli, M. Maduro, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 3–5, Dostupno na internet stranici: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

¹⁷ S. Samardžić, "Ugovor o stabilnosti: antikrizne šanse i ustavne posledice", *Naučni skup FPN*, Dostupno na Internet stranici : <http://www.fpn.bg.ac.rs/2012/06/21/ugovor-o-stabilnosti-antikrizne-sanse-i-ustavne-posledice/>, 15.08. 2012.

sam instrument, tj. sporazum između određenog broja država članica EU, je nešto što postoji od samog osnivanja Evropskih zajednica.

U istoriji evropskih integracija bilo je dosta slučajeva onoga što bi se moglo nazvati posebni sporazumi, a to su ugovori između nekih, ali ne svih država članica. Jedan takav sporazum stupio je na snagu skoro u isto vreme kada su uspostavljene Evropske zajednice. To je Ugovor kojim se uspostavlja Ekonomska unija između zemalja Beneluksa. Naime, sam Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici sadržao je odredbu kojom se odobrava ovaj ugovor, čija se sadržina u značajnom delu preklapala sa sadržinom EEZ Ugovora, ukoliko on ide dalje od prava EEZ i nijedan od pravnih propisa nije u suprotnosti sa pravom EEZ. Ova eksplicitna odredba i dalje postoji u Ugovorima.¹⁸ U godinama koje su usledile, sklopljen je veliki broj sličnih ugovora, među kojima su najpoznatiji Sporazum o socijalnoj politici i Šengenski sporazum.

Između Sporazuma o socijalnoj politici i Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, formalno postoji bar jedna sličnost, a to je da je reč o ugovorima koji su zaključeni između skoro svih država članica EU. Naime Sporazum o socijalnoj politici potpisalo je jedanaest od tada dvanaest država članica (Ujedinjeno Kraljevstvo je bila ona jedna zemlja koja se protivila sporazumu). Ovaj sporazum je priključen Ugovoru iz Maastrichta na osnovu posebnog Protokola o socijalnoj politici kojim je omogućeno grupi od jedanaest država članica EU da, u oblasti socijalne politike, koriste instrumente Unije.

Takođe, Šengenski sporazum i Šengenska konvencija inicijalno su zaključeni između ograničenog broja država i nezavisno od Osnivačkih ugovora. Kasnije se u ovu saradnju uključio veliki broj zemalja EU. Odredbe o saradnji država članica u zoni Šengena unete su u Ugovor iz Amsterdama 1997. godine i tako je ova saradnja postala deo pravnog poretka EU. Međutim, i danas pojedine zemlje EU ne učestvuju u Šengenskoj saradnji.

Ukoliko se detaljnije pogledaju ovi posebni sporazumi, mogu se uočiti dve kategorije. U prvoj kategoriji su specijalni interesni sporazumi, kada neke države članice imaju specijalne interese u nekoj oblasti, koje drugi nemaju, npr. zaštita životne sredine na Alpima. Dakle, samo one države članice čija teritorija je deo Alpa imaju interesa da zakluče takav sporazum. Drugoj kategoriji pripadaju sporazumi kojima se pokreće unapred agenda evropskih integracija u onim situacijama kada za to nisu spremne sve države članice. Ovoj drugoj kategoriji pripadaju Sporazum u oblasti socijalne politike i Šengenski sporazum, kao i Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.¹⁹

¹⁸ Čl. 350 Ugovora FEU.

¹⁹ B. De Witte, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 6, Dostupno na internet stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

Dakle, deo naučne misli smatra da, iako nije bilo ni pravne ni političke potrebe za ovim međunarodnim ugovorom, on ne stvara velike probleme iz perspektive prava EU.²⁰

Diferencirana integracija

S obzirom na to da Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju nije potpisalo svih dvadeset sedam država članica EU, već njih dvadeset pet, ovaj ugovor predstavlja oblik diferencirane integracije. Pod diferenciranošću (fleksibilnošću) komunitarnog prava se podrazumeva mogućnost da se države članice nalaze u različitom položaju u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika Unije. Dakle, na osnovu ovog koncepta svaka država članica Evropske unije ima mogućnost da produbljuje integracije svojim posebnim ritmom.²¹

Iako je diferencirana integracija, kao tehnika za uspostavljanje saradnje između određenog broja država članica, korišćena od samog osnivanja Evropskih zajednica, ovaj koncept je prvi put institucionalizovan 1997. godine Ugovorom iz Amsterdama. U Osnivačke ugovore unete su odredbe o bližoj saradnji kao mehanizmu koji omogućava da se određeni broj država članica EU povezuje između sebe i unapređuje saradnju u okviru neke od politika Unije.

Danas tehnika diferencirane integracije često predstavlja put za izbegavanje drugih, komplikovanijih načina za postizanje određenih ciljeva. U konkretnim slučajevima, odredbe o budžetskoj disciplini trebalo je da budu predmet izmena i dopuna Osnivačkih ugovora. Budući da se pokazalo da to nije izvodljivo, zainteresovane države i dalje su imale mogućnost da pokrenu mehanizam bliže saradnje predviđen Osnivačkim ugovorima.²² Kako pokretanje ovog mehanizma podrazumeva ispunjenje velikog broja kako formalnopravnih, tako i materijalopravnih uslova, države članice su se opredelile za jednostavnije rešenje, a to je međunarodni ugovor. Interesantno je da se države članice, kada su u krizi i ne znaju šta da rade, vraćaju na ono što znaju, a to je sklapanje tradicionalnih međunarodnih sporazuma.²³

Inače, sama tehnika diferencirane integracije i mehanizam bliže saradnje kao institucionalizovani oblik ovog koncepta, imaju dva različita obrazloženja

²⁰ B. De Witte, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, Dostupno na interne stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

²¹ J. Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 22.

²² Čl. 20 Ugovora EU.

²³ M. Cremona, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 9–10, Dostupno na interne stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

koja su ponekad u suprotnosti jedno sa drugim. Prvo je da se diferenciranost (bliža saradnja) posmatra kao avan-gardni instrument, u smislu učesnici koji idu napred, da produbljuju integracije, u očekivanju da će se i ostale zemlje pridružiti kasnije. Drugo je da se diferenciranost (bliža saradnja) posmatra kao način za de-blokadu, tj. prevazilaženje protivljenja pojedinih država prilikom donošenja odluka, tako što će te države izostati iz saradnje. Zanimljivo je da sam Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ima karakteristike oba aspekta bliže saradnje. S jedne strane, ugovorom je predviđena mogućnost da države potpisnice ugovora između sebe otpočinjū bližu saradnju,²⁴ što znači da će nastaviti sa diferenciranošću u okviru Ugovora EU. Države potpisnice Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju će moći da koriste pomenuti mehanizam u oblastima koje su od ključne važnosti za nesmetano funkcionisanje zone evra.²⁵ Precizirano je da se to mora raditi bez podrivanja unutrašnjeg tržišta. S druge strane, samim ugovorom je predviđeno da je cilj ovog ugovora da postane deo pravnog poretka EU, tj. da se u roku od pet godina od njegovog stupanja na snagu, odredbe ovog ugovora unesu u Osnivačke ugovore.²⁶ Dakle, ugovor sam sebe predstavlja prelazni period integracije.²⁷

*Stupanje na snagu Ugovora o stabilnosti,
koordinaciji i upravljanju u EMU*

Jedno od zanimljivih i neuobičajenih rešenja predviđenih Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju tiče se njegovog stupanja na snagu i početka primene.

Samim ugovorom je predviđeno da će ugovorne strane ratifikovati ugovor u skladu sa svojim unutrašnjim, ustavnim propisima.²⁸ Ovaj ugovor će stupiti na snagu 1. januara 2013, ukoliko dvanest ugovornih strana čija je valuta evro deponeju ratifikacione instrumente, ili prvog dana u mesecu nakon deponovanja dvanaestog ratifikacionog instrumenta ugovorne strane čija je valuta evro.²⁹ Ugovor će se primenjivati od datuma stupanja na snagu među ugovornima stranama čija je valuta evro koje su ga ratifikovale. Na ostale ugovorne strane čija je valuta evro

²⁴ Čl. 10 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

²⁵ Čl. 10 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU.

²⁶ Čl. 16 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

²⁷ M. Cremona, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 9–10, Dostupno na interne stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

²⁸ Čl. 14, st. 1 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

²⁹ Čl. 14, st. 2 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

ugovor će se primenjivati od prvog dana u mesecu nakon deponovanja njihovih ratifikacionih instrumenata.

Dakle, postupak stupanja na snagu ugovora razlikuje se od uobičajenog i omogućava manjim državama članicama da koriste nove mehanizme.³⁰ Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju je predviđeno da će stupiti na snagu ukoliko ga samo dvanaest od dvadeset pet potpisnica ratifikuje. Ovo nije nevažan detalj, naravno, zato što se mogu očekivati veliki problemi u fazi ratifikacije (npr. u Irskoj gde će tim povodom biti održan referendum).

Činjenica da se sklapanjem međunarodnog ugovora mogu usvojiti posebni propisi za njegovo stupanje na snagu, predstavlja veliku prednost ovog instrumenta u odnosu na izmene i dopune Osnivačkih ugovora. Pre svega, za izmene i dopune Ugovora potrebna je saglasnost svih država članica EU (što ostavlja mogućnost upotrebe veta). Osim toga, da bi izmene i dopune Ugovora stupile na snagu potrebno je da ih ratifikuju sve države članice. Svaka država članica EU, u skladu sa svojim unutrašnjim, ustavnim propisima, odlučuje kom načinu ratifikacije će pribeći. U većini slučajeva izmene i dopune Ugovora ratifikuju nacionalni parlamenti država članica. Međutim, ponekad se države članice opredeljuju za ratifikaciju putem referenduma, a u određenim slučajevima je referendum obavezan. Upravo zbog ovakvog načina ratifikacije Unija je, poslednjih deset godina, imala velikih problema.³¹ Stoga se, u slučaju krize Ekonomske i monetarne unije, pribeglo fleksibilnijem načinu usvajanja predloženih rešenja: posebnom ugovoru. Ovaj ugovor uopšte ne moraju da potpišu sve države članice EU. Štaviše da bi stupio na snagu ne moraju ga ni ratifikovati sve države potpisnice ugovora.

ULOGA INSTITUCIJA EU NA OSNOVU UGOVORA O STABILNOSTI, KOORDINACIJI I UPRAVLJANJU

Svakako jedno od najspornijih, ali i najzanimljivijih pitanja koje se postavlja kod Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju jeste uloga koja je ovim ugovorom dodeljena institucijama EU. Budući da je reč o međunarodnom ugovoru koji je sklopljen izvan pravnog poretka EU i nezavisno od Osnivačkih ugovora,

³⁰ A. Čavoški, "Ugovor o stabilnosti: antikrizne šanse i ustavne posledice", *Naučni skup FPN*, Dostupno na Internet stranici : <http://www.fpn.bg.ac.rs/2012/06/21/ugovor-o-stabilnosti-antikrizne-sanse-i-ustavne-posledice/>, 15.08. 2012.

³¹ Najpre je propao projekat Ugovora o Ustavu EU jer su ga odbile Francuska i Holandija na referedumu. Nakon toga je došlo do velikih problema u vezi sa ratifikacijom Ugovora iz Lisabona, pre svega u Irskoj, a zatim i u Poljskoj i Češkoj.

možemo govoriti o, uslovno rečeno, pozajmljivanju institucija.³² Na ovom mestu, trebalo bi napraviti razliku između nadležnosti koje su ovim ugovorom dodeljene, s jedne strane, Evropskom sudu pravde i s druge strane, ostalim institucijama EU.

Evropski sud pravde

Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju je predviđeno da će Komisija predstaviti ugovornim stranama izveštaj o tome dokle je stigla svaka od njih sa usvajanjem odredbi u skladu sa članom 3, stav 2 ovog ugovora. Ukoliko Evropska komisija, nakon što je ugovornim stranama dala mogućnost da dostave svoja zapažanja, zaključiti u izveštaju da neka ugovorna strana nije ispunila obaveze u skladu sa članom 3, stav 2, jedna od ugovornih strana može podneti tužbu Sudu pravde EU. Kada neka ugovorna strana smatra, nezavisno od izveštaja Komisije, da neka druga ugovorna strana ne ispunjava obaveze u skladu sa članom 3, stav 2 ovog ugovora, takođe može podneti tužbu Sudu pravde. U oba slučaja, presuda Suda pravde će biti obavezujuća za strane u sporu, koje će preduzeti neophodne mere kako bi postupile u skladu sa presudom u vremenskom roku koji odredi Sud pravde.³³

Od samog osnivanja Evropskih zajednica, Ugovorima je predviđeno da države članice mogu da odrede nadležnost Suda pravde EU na osnovu specijalnog sporazuma među stranama, za svaki spor između država članica koji se tiče materije Ugovora.³⁴ Materija Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju je blisko povezana sa Ugovorom EU i Ugovorom o funkcionisanju EU. Takođe, u samom Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju stoji da ovaj ugovor predstavlja poseban sporazum između ugovornih strana u smislu člana 273 Ugovora FEU.³⁵

Ova mogućnost dodeljivanja dodatnih nadležnosti Sudu pravde je više puta korišćena u prošlosti, a najpoznatiji slučaj je Briselska konvencija o određivanju nadležnosti suda i priznanju presuda (sada je zamenjena Uredbom Brisel I). Reč je o konvenciji zaključenoj između država članica EZ kojim su one uspostavile prethodni postupak koji je uključivao i Sud pravde, sličan ali ne identičan sa prethodnim (prejudicijalnim) postupkom predviđenim Ugovorom EZ.

³² B. De Witte, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 6–7, Dostupno na internet stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

³³ Čl. 8, st. 1 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

³⁴ Čl. 273 Ugovora FEU.

³⁵ Čl. 8, st. 3 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

Bilo je nekih pitanja da li ovaj ugovor potpada u polje nadležnosti ugovora, kao što je to predviđeno članom 273 Ugovora o funkcionisanju EU. S tim u vezi profesor Pirs je izneo veoma dobar argument rekavši da je članom 344 Ugovora o funkcionisanju EU već dodeljena ekskluzivna nadležnost Sudu pravde kada god su Ugovori u pitanju, tako da član 273 Ugovora o funkcionisanju EU i treba da upućuje na nešto van aktuelnog sadržaja Ugovora EU, ali da se tiče materije Ugovora.³⁶

Pitanje koje se postavlja kod Suda pravde, a nameće se i kada je reč o drugim institucijama, jeste da li se ova ovlašćenja mogu dodeliti Sudu pravde većinom, a ne jednoglasno (saglasnošću svih država članica), i da li se to može učiniti jednim međunarodnim sporazumom između nekih, ali ne svih država članica. Što se tiče prvog dela pitanja, pojedini autori ističu da je ovo ugovor u okviru člana 273 Ugovora o funkcionisanju EU, a ne izvršenje ovlašćenja na osnovu ovog člana. Članom 273 se ne dodeljuje ovlašćenje Uniji, već se omogućava instituciji Unije da prihvati nadležnost ukoliko je odlučeno da se njoj poveri slučaj. Na osnovu teksta se ne zahteva jednoglasnost, već samo da postoji specijalan sporazum među stranama u sporu. Što se tiče drugog pitanja, postoje precedenti kada je reč o dodeli nadležnosti Sudu pravde u situacijama kada sve države članice nisu potpisnice ugovora. U slučaju Rimske konvencije iz 1980. godine, nadležnost Suda pravde je ustanovljena na osnovu dva protokola i države članice koje su usvojile ova dva protokola donele su Deklaraciju kojim je predviđeno da svaka država koja postane članica Evropskih zajednica treba da pristupi ovom protokolu. Dakle, može se zaključiti da se na osnovu člana 273 Ugovora o funkcionisanju EU ne traži ni jednoglasnost ni učešće svih država članica.³⁷

Ostale institucije

Osnivačkim ugovorima je predviđeno da će institucije EU delovati u okvirima ovlašćenja koja su im dodeljena Ugovorima (pod Ugovorima se podrazumevaju Ugovor EU, Ugovor o funkcionisanju EU i nijedan drugi ugovor). Ova odredba bi mogla biti jak tekstualni argument za stanovište da se međunarodnim ugovorima, kao što je ovaj, ne mogu dodeljivati nikakve nove nadležnosti Komisiji, Parlamentu i Savetu. Iako su ovlašćenja koji su Ugovorom o stabilnosti, koordi-

³⁶ "The Euro Area Crisis", House of Lords, European Union Committee, 25th Report of the Session 2010-2012, str. 30-32, Dostupno na internet stranici. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/lducom/260/260.pdf>, 17.08.2012.

³⁷ M. Cremona, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 9-10, Dostupno na interne stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

naciji i upravljanju dodeljena institucijama EU dosta skromna, činjenica je da su neka ovlašćenja ipak dodeljena ovim trima institucijama.

Jedan od načina da se objasne ovakve odredbe Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju je da se napravi razlika između ovlašćenja i zadataka. Naime, Ugovorima je predviđeno da su nadležnosti institucija EU određene samim Ugovorima. Međutim, to ne isključuje mogućnost da se ovim institucijama dodele dodatni zadaci / zaduženja, sve dok su oni u skladu sa njihovim nadležnostima. Kako bi se objasnila ova razlika, može se napraviti paralela sa sekundarnim zakonodavstvom EU, na osnovu koga se novi zadaci često dodeljuju Komisiji i Savetu, npr. kako bi dalje sprovodili neki zakonodavni akt. Ovi zadaci su u skladu sa opštim ugovornim ovlašćenjima ovih institucija, ali oni su dodatni zadaci, u smislu da nisu detaljno određeni u Ugovorima, već se postepeno uspostavljaju, u skladu sa razvojem prava EU. U konkretnom slučaju (Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju), do uspostavljanja novih zadataka ne dolazi na osnovu sekundarnog zakonodavstva EU, već na osnovu posebnog međunarodnog ugovora. Osnovna razlika u odnosu na sekundarno zakonodavstvo se ogleda u tome da Komisija i Savet nemaju obavezu da ispunjavaju ove zadatke, već su slobodni da odluče da li će ih prihvatiti ili ne (iako će ih naravno prihvatiti).

Nakon što je napravljena razlika između nadležnosti i zadataka na ovaj način, postavlja se pitanje da li se ovi dodatni zadaci određeni Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju uklapaju sa njihovim ustavnim nadležnostima, definisanim Ugovorom EU i Ugovorom o funkcionisanju EU? Kada se stvari ovako postave, čini se da se uklapaju: u kontekstu njihovih nadležnosti u oblasti Ekonomske unije, koja je skorije vreme razrađena zakonodavstvom *Six-pack*, institucije će takođe izvršavati zadatke koji su im dodeljeni na osnovu Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.³⁸

Jedna od pitanja koje je izazvalo najviše pažnje tiče se nemogućnosti da Evropska komisija podnese tužbu Sudu pravde. Naime, ugovorom je predviđeno da Komisija sastavlja izveštaj, a da su ugovorne strane te koje mogu podneti tužbu, tj. da sama Komisija nema aktivnu legitimaciju. Ukoliko se pogledaju ranije verzije ovog ugovora, uočava se da se uloga Komisije menjala. Naime, u jednom momentu bilo je predloženo da Komisija može da podnese tužbu Sudu pravde u slučaju da neka ugovorna strana ne primenjuje član 3, stav 2 Ugovora. Međutim, u kasnijim verzijama se ova odredba izgubila. Iako deo doktrine smatra da se iza nestanka ove odredbe kriju neki drugi, dublji razlozi (npr. da se umanjí uloga i time oslabi značaj Komisije), za brisanje ove odredbe postoji pravno obrazloženje.

³⁸ B. De Witte, "Another Legal Monster", *EUI Working Papers*, str. 6–7, Dostupno na internet stranici: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

Naime, sam član 273 Ugovora o funkcionisanju EU, kojim je predviđena mogućnost dodele nadležnosti Sudu pravde, odnosi na sporove između država članica.³⁹ Ipak, ostaje nejasno kako će se odlučivati koja države ili države će otpočinjati postupak pred Sudom pravde EU i da li će države članice uopšte biti zainteresovane za pokretanje postupaka pred Sudom pravde EU.⁴⁰

ZAKLJUČAK

Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u EMU predstavlja pokušaj država članica EU da prevaziđu najveću krizu kroz koju Unija prolazi od vremena kada je osnovana. Reč je o ugovoru, potpisanom između dvadeset pet država članica EU, izvan pravnog poretka EU i nezavisno od Osnivačkih ugovora. Ipak, samim ugovorom je predviđeno da će se odredbe ovog ugovora tumačiti u skladu sa pravom EU. Osim toga, iako se nalazi izvan institucionalne arhitekture EU, ovim ugovorom poverene su određene nadležnosti institucijama Unije. Dakle, reč je o jednom specifičnom ugovoru koji objedinjuje elemente međunarodnog i komunitarnog prava.

Mišljenja o tome da li postojanje ovog ugovora, posmatrano kroz prizmu prava EU, otvara velike probleme, veoma su različita. Jedan deo doktrine tvrdi da je reč o pravnom monstrumu, kako u pogledu načina donošenja, tako i u pogledu sadržine. Drugi, pak, smatraju da sam dokument uopšte nije toliko originalan, da su slični međunarodni ugovori postojali i ranije i da on ne stvara bitne probleme u kontekstu prava EU. Ono oko čega su svi saglasni jeste da je reč o ugovoru minimalističkih namera koji nema velikih mogućnosti i za koji postoji ozbiljna bojazan da će uveliko biti prevaziđen, dok se ispune uslovi za početak njegove primene.

Budući da ugovor nisu potpisale sve države članice EU, ovaj ugovor predstavlja primer diferencirane integracije. Iako većina evropskih lidera ne prihvata konstataciju da se novim Ugovorom uspostavlja podeljena Evropa, insistirajući na činjenici da su Ujedinjeno Kraljevstvo i Republika Češka samo van ovog procesa odlučivanja, a da je Evropa i dalje ujedinjena, nema sumnje da se ovakvim ugovorom uvodi Evropa u (najmanje) dve brzine. Naravno, ovaj ugovor samo oslika-

³⁹ M. Cremona, "Another Legal Monster", EUI Working Papers, str. 9–10, Dostupno na internetnoj stranici : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2068674, 16.08.2012.

⁴⁰ "The Euro Area Crisis", House of Lords, European Union Committee, 25th Report of the Session 2010-2012, str. 30–32, Dostupno na internetnoj stranici. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/260/260.pdf>, 17.08.2012.

va opšte stanje u Evropskoj uniji, a to je da se ona polako, ali sigurno, kreće putem diferencijacije. Iako zvuči pomalo paradoksalno, čini se da upravo diferencirana integracija predstavlja formulu za prevazilaženje ne samo ekonomske, već sveopšte krize, i opstanak EU.

JELENA ČERANIĆ, Ph.D.,
Assistant professor, Faculty of Law
University of Banja Luka
Research associate at the Institute
of Comparative Law in Belgrade

THE LEGAL ASPECTS OF THE TREATY ON STABILITY,
COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC
AND MONETARY UNION

Summary

The paper deals with the legal aspects of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (known as a Fiscal Compact Treaty) formally agreed and signed by twenty five EU Member States at the European Council on 1-2 March 2012. The United Kingdom and the Czech Republic declined to participate in the treaty, although the second one held open the possibility of signing the treaty at the later date. After introductory notes with regard to the euro crisis and the circumstances under which the treaty was signed, the first part of the article is dedicated to the relationship between the treaty and EU law. In the second part different legal issues are discussed: the legal nature of the treaty (whether this treaty is a legal monster), the flexibility and differentiation which result from this text and the ratification of the treaty. In the third part of the article, the author examines whether it is lawful to attribute the new tasks to EU institutions by the treaty. The special attention is paid to the role of the EU Court of Justice and European Commission under the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.