

## **ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ**

**Милица Илић<sup>1</sup>,**

докторанд Правног факултета Универзитета у Нишу

### **Апстракт**

Европска централна банка једна је од најважнијих централних банака у свету. Она је једна од кључних институција Европског система централних банака и одговорна је за монетарну политику земаља чланица Еврозоне. Ослањајући се на одредбе Протокола о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке и Лисабонског уговора, предмет овог рада је детаљно сагледавање правног положаја Европске централне банке, јер је управо њен правни положај омогућио да она еволуира за време глобалне финансијске кризе и очува евро као кредибилну светску валуту. Имајући у виду важност Европске централне банке и њено значајно деловање у Европској унији, и на светском тржишту, циљ овог рада је да помоћу позитивно-правног, нормативног и историјског метода, сагледа специфичности њеног правног положаја, као и надлежности и улоге коју ова монетарна институција има у Европској монетарној унији и Европској унији уопште.

**Кључне речи:** Европска централна банка, Европска монетарна унија, Европски систем централних банака, Еуросистем

### **1. Увод**

Глобализација је светски тренд и обухвата више великих процеса. Европска унија је настала у процесу глобализације. Европска унија (ЕУ) је економска и монетарна унија коју карактерише јединствено тржиште добара, услуга, капитала и радне снаге. Успостављена је на основу Уговора о Европској унији (Уговор из Маастрихта)<sup>2</sup> који је ступио на снагу 1. новембра 1993. године. Уговор о Европској унији је закључен са жељом да се створе

<sup>1</sup> milica2804@hotmail.com

<sup>2</sup> Treaty on European Union (Treaty on Maastricht) of 7.2.1992. OJ C 191 of 29.7.1992.

основе за чвршће повезивање народа Европе, а пре свега ради остварења економског и друштвеног напретка. Мастрихтским уговором је наложено и успостављање монетарне уније, са увођењем јединствене валуте.

Стварање монетарне уније и увођење евра као јединствене валуте има изузетан значај за Европску унију, али и међународни значај. Стварањем монетарне уније, монетарна сувереност пренета је на наднационални ниво. Као институција која је носилац монетарне уније основана је Европска централна банка, са седиштем у Франкфурту на Мајни, као наднационална институција која је од 1. јануара 1999. године, одговорна за вођење монетарне политике за Еврозону. Она је формирана одмах након одређивања које земаље чланице су испуниле услове за приступање Европској монетарној унији. Тада преузима вођење монетарне политике од Европског монетарног института, као његов правни наследник.

Европска централна банка (ЕЦБ) је данас званична институција Европске уније и налази се у средишту Еуросистема и Јединственог механизма за надзор. Она обавља бројне задатке у оквиру надлежности које су јој дате, сарађујући при том са националним централним банкама, са којима чини Европски систем централних банака. Надлежна је и за послове надзора над банкама, које обавља у сарадњи са националним супервизорима у оквиру Јединственог механизма за надзор.

Оснивање Европске централне банке предвиђено је Уговором о оснивању Европских заједница<sup>3</sup>, а данас Лисабонским уговором<sup>4</sup> коме је придодат у виду Протокола о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке.<sup>5</sup>

## **2. Улога Европске централне банке у Европском систему централних банака и Еуросистему**

За подручје Европске уније карактеристичан је Европски систем централних банака (ЕСЦБ). Овај систем се састоји од Европске централне

---

<sup>3</sup> Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) OJ C 325, 24.12.2002.

<sup>4</sup> Лисабонски уговор је ступио на снагу 2009. године, и чине га Уговор о Европској унији (Treaty on European Union) (у даљем тексту УоЕУ) и Уговор о функционисању Европске уније (Treaty on the Functioning the European Union) OJ C 306, 17.12. 2007. (у даљем тексту УФЕУ).

<sup>5</sup> Protocol (No 4) On The Statute Of The European System Of Central Banks And Of The European Central Bank, OJ C 202, 7.6.2016. (у даљем тексту Статут ЕСЦБ).

банке и националних централних банака земаља чланица Европске уније<sup>6</sup>. Европски систем централних банака представља институционални оквир и повезује Европску централну банку и националне централне банке свих земаља чланица Европске уније – државе чланице које су увеле евро и оне које нису.

Са увођењем јединствене валуте 1. јануара 1999. године, одговорност за вођење монетарне политике у целости је пренешена на Еуросистем. Његову основу чини Европски систем централних банака који доноси кључне одлуке у монетарној сфери, пре свега оне које се односе на дефинисање јединствене монетарне политике (Голубовић, 2007:54). Термин Еуросистем означава Европску централну банку и националне централне банке оних држава Европске уније које су увеле евро (чланице Еврозоне). Докле год постоје земље чланице које нису прихватиле евро, биће неопходно правити разлику између Еуросистема и Европског система централних банака. Националне централне банке држава чланица Европске уније које нису увеле евро, задржале су монетарни суверенитет и не учествују у вођењу заједничке монетарне политике.

На подручју Еврозоне, дакле, не постоји једна централна банка, већ постоји систем централних банака земаља чланица. Сматра се да је то целисходно решење које даје могућност да се у спровођењу монетарне политике користи искуство националних централних банака, њихово институционално и инфраструктурно уређење. Еврозону данас чини 19 земаља Европске уније.

Еуросистем и ЕСЦБ немају статус правног лица нити своје органе управљања. Оне делују преко ЕЦБ-а и националних централних банака земаља чланица. Европска централна банка тако представља центар за доношење одлука ЕСЦБ-а и Еврозоне. ЕЦБ, према члану 9.2 Статута ЕСЦБ-а, задатке Еуросистема извршава властитим активностима или путем активности које преузимају националне централне банке. У складу са овим, ЕЦБ врши регулаторна овлашћења и право на изрицање санкција, иницира законодавство и саветује институције Уније и државе чланице Европске уније о нацртима закона, извршава оне задатке бившег Европског монетарног института који још увек треба да се обављају у трећој фази Европске монетарне уније, јер у Европској монетарној унији не учествују све земље ЕУ.

---

<sup>6</sup> Члан 129. УФЕУ.

## **2.1. Надлежности Европске централне банке**

Према одредбама Лисабонског уговора, приоритетни циљ у монетарној сфери представља стабилност цена. То, између осталог, наглашавају и одредбе Уговора о ЕУ, које прописују да се Унија ангажује на дугорочном развоју, који почива на уједначеном економском расту и на стабилности цена, тржишној привреди високе конкурентности, која доприноси пуној запослености и друштвеном напретку, високом нивоу заштите и побољшању животне средине. Према члану 127. и 128. УФЕУ, стабилност цена представља главни циљ ЕЦБ-а (Голубовић, 2016:460).

Не занемарујући основни циљ – очување стабилности цена – ЕЦБ подржава општу економску политику која се води у Заједници. Код утврђивања ове обавезе наглашава се да је реч о економској политици у Заједници, а не о подршци економске политике Заједнице. То нам јасно говори да Заједница нема надлежност за вођење економске политике, већ да је, за разлику од монетарне политике, то првенствено у надлежности држава чланица (Голубовић, 2007 : 84).

Постоје четири основна задатка ЕЦБ-а који су у надлежности ЕЦБ-а: (1) дефинисање и спровођење монетарне политике Заједнице, (2) вођење девизног пословања у складу са одредбама члана 219. Уговора, (3) управљање службеним девизним резервама државе чланице и (4) промовисање несметаног рада платних система.<sup>7</sup>

Поред основних задатака, ЕЦБ обавља и друге послове, наиме, постоји још четири „неосновна“ задатка, која нису обухваћена кишобраном основних задатака: (1) издавање новчаница, (2) допринос финансијској стабилности, (3) саветодавне функције и прикупљање статистичких података и (4) међународна сарадња и екстерне операције (Lastra, 2012 : 6).

Вођење монетарне политике је у искључивој надлежности ЕЦБ-а, а тиме и Европске централне банке. Одговорност за монетарну политику је пренета из надлежности националних централних банака држава чланица на наднационалну. ЕЦБ је, дакле, преузела централну улогу у утврђивању и вођењу монетарне политике. У вођењу јединствене монетарне политике ЕЦБ се ослања на националне централне банке и даје им упутства и смернице.<sup>8</sup>

Као и остале централне банке ЕЦБ има и емисиону функцију. На основу члана 128. УФЕУ-а, у надлежност ЕЦБ-а спада одлучивање о издавању евра као јединог законитог средства плаћања у монетарној унији. ЕЦБ је

---

<sup>7</sup> Члан 127, став 2.УФЕУ и члан 3, став 1. Статута ЕЦБ.

<sup>8</sup> Члан 14, став 3. Статута ЕЦБ

једина овлашћена да одобрава издавање евра. Она има ексклузивно право штампања и издавања новчаница и кованица. Националне централне банке држава чланица могу обављати такву активност, уз претходно одобрење и овлашћење од стране Европске централне банке.

Циљеви ЕСЦБ-а наведени су у члану 127, став 1. УФЕУ-а.<sup>9</sup> Примарни циљ Европске централне банке је стабилност цена, односно, очување вредности евра. Поред стабилности цена и подршке опште економске политике Уније, у набрајање циљева морамо додати и финансијску стабилност<sup>10</sup> која је посебно важна након финансијске кризе.

## ***2.2. Саветодавна функција***

Уговором о функционисању Европске уније, наведено је да ће се ЕЦБ питати о сваком предложеном акту Уније из подручја њене надлежности. Национални органи држава чланица су обавезни од ЕЦБ-а затражити савет у вези са сваким нацртом правног прописа из подручја која су у њеној надлежности, али под условима које утврди Савет. ЕЦБ може подносити мишљења институцијама, телима, службама и агенцијама Уније или националним телима.<sup>11</sup>

На пример, ради осигурања позиције евра у међународном монетарном систему и јединственог представљања у међународним финансијским организацијама, Савет усваја ставове и доноси адекватне мере, након консултовања са ЕЦБ-ом.<sup>12</sup> ЕЦБ може и на сопствену иницијативу давати мишљење Комисији, Савету и Европском парламенту, као и националним властима држава чланица, о питањима из њене надлежности.<sup>13</sup>

Светодавна улога ЕЦБ-а је значајна зато што је путем ових активности она укључена у питања која спадају у њену надлежност, а, такође, се на тај начин обезбеђује усклађеност правних прописа и ради на побољшању његовог квалитета.

На основу члана 5. Протокола (бр. 4) о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке, ЕЦБ је овлашћена да уз помоћ националних централних банака прикупља потребне статистичке

<sup>9</sup> Члан 127, став 1. УФЕУ односи се на деловање у складу са принципом отворене тржишне економије са слободном конкуренцијом, фаворизујући ефикасну расподелу ресурса, у складу са принципима из члана 119. УФЕУ.

<sup>10</sup> Поменута у члану 127, став 5. УФЕУ

<sup>11</sup> Члан 4. Статута ЕСЦБ

<sup>12</sup> Члан 138. УФЕУ

<sup>13</sup> Члан 127, став 4. и 5. УФЕУ

податке. Она прибавља податке од националних централних банака или од привредних субјеката. Националне централне банке су дужне да помогну прикупљању статистичких података и њихова улога у укупној статистичкој активности ЕЦБ-а је значајна. У обављању својих статистичких активности, ЕЦБ је дужна да сарађује са институцијама или органима Заједнице и са надлежним органима држава чланица или трећих земаља и са међународним организацијама.<sup>14</sup> У том циљу, ЕЦБ најгласније сарађује с Еуростатом (Канцеларијом за статистику Европске уније). Статистичка активност ЕЦБ-а је уређена Уредбом Савета<sup>15</sup>, која је усвојена на препоруку ЕЦБ-а и допуњава одредбе Статута. Ова уредба дефинише од кога ЕЦБ прикупља статистичке информације, режим поверљивости и одредбе за извршење.

Према члану 5.1 Статута ЕСЦБ-а, ЕЦБ има право прикупљати статистику онолико колико је неопходна за било који или све оне задатке наведене у члану 127. УФЕУ и члану 3. Статута ЕСЦБ-а. Међутим, у испуњавању својих статистичких захтева, ЕЦБ мора да обезбеди ефикасност и покуша да умањи терет који статистичко извештавање поставља на кредитне институције и друге агенте за извештавање (Scheller, 2006 :108).

ЕЦБ је повезана и са другим међународним организацијама у статистичким питањима и залаже се за усклађивање статистика ЕЦБ-а с међународним статистичким стандардима.

У надлежност ЕЦБ-а спада и обављање других функција које су повезане са основном функцијом организовања, усмеравања и регулисања монетарних токова. ЕЦБ обавља: функцију фискалног агента, уз одговарајућа ограничења; води рачуна о очувању стабилности финансијског система, али није директно одговорна за пруденционалну контролу банака; функцију зајмодавца у последњој инстанци, функцију контроле и надгледања платног система (Голубовић, 2007 : 62).

### *2.2.1. Проширена надлежност*

Услед последица еврокризе надлежност Европске централне банке је проширена тиме што је почела да кредитира институције које имају проблем са ликвидношћу и постала „банка последњег уточишта“. Ово кредитирање је ограничено на следећи начин: (1) финансијска подршка је (обично) намењена банкама у циљу регулисања њихове солвентности; (2) финансијска подршка временски и сумарно није ограничена и трајаће онолико дуго колико за то постоји оправдана потреба. Ипак, одређени

---

<sup>14</sup> Члан 5, став 1. Статута ЕСЦБ.

<sup>15</sup> Council Regulation (EC) No 2533/98, concerning the collection of statistical information by the European Central Bank (OJ L 318, 27.11.1998)

пенили у смислу затезне камате могу бити наплаћени у одређеним случајевима; (3) захтевима централне банке за полагањем одређеног вида залога од комерцијалних банака; (4) дискреционој оцени о (не) одобравању кредита на процени конкретних случаја (Steinbach, 2016 : 364-365).

Као одговор на економску кризу, ЕЦБ је задужена за контролу пословања банака земаља чланица монетарне уније. ЕЦБ непосредно надгледа највеће кредитне институције, док национални надзорни органи надгледају мање.

Иако ЕЦБ мора поседовати и поменуте надлежности, неопходно је да се у имплементацији тих нових ингеренција примењује рестриктиван приступ и да та функција остане тек секундарна (Димитријевић, 2018 : 113).

### ***2.3. Структура Европске централне банке***

За припрему и спровођење јединствене монетарне политике задужена су три ограна Европске централне банке: Савет гувернера, Извршни одбор и Генерални савет. Иако ови органи чине управљачку структуру ЕЦБ-а, они руководе и ЕСЦБ-ом.

#### ***2.3.1. Савет гувернера***

ЕЦБ чини шест чланова Извршног одбора и гувернери националних централних банака чланова Европске монетарне уније. Као врховно тело доноси најважније одлуке за функционисање: Правилник о раду ЕЦБ-а; усваја годишњи буџет ЕЦБ-а (на предлог Извршног одбора); доноси одлуке које се тичу задужења ЕЦБ-а; одобрава годишње финансијске извештаје. Гласачка снага појединачних гувернера одражава њихов уписани капитал у ЕЦБ. Како Савет гувернера одређује смернице за рад ЕЦБ-а, он, дакле, одређује монетарну политику Европске уније и доноси потребне одлуке у вези са кључним каматним стопама и резервама. Такође, утврђује услове запослења чланова Извршног одбора и особља ЕЦБ-а. Савет гувернера се састаје по правилу два пута месечно у седишту ЕЦБ-а. Сваки члан Савета гувернера има један глас. Од дана када број чланова Савета гувернера буде више од 21, сваки члан Извршног одбора има један глас, а право гласа има 15 гувернера националних централних банака Европске монетарне уније. Из оправданих разлога уведен је систем ротације у гласању.

Промене у систему одлучивања извршене су тако да разврставање гувернера земаља чланица монетарне уније и приписивање одређеног броја гласова овим групама обезбеђује да гувернери, који учествују у доношењу одлука узети заједно, репрезентују привреду еуроподручја у целини. Учесталост учешћа гувернера појединих група у доношењу одлука

зависи од величине њихових привреда, које се мере учешћем у укупном БДП-у земаља чланица монетарне уније изражен у потрошачким ценама (Голубовић, 2007 : 160). По правилу заседања Савета гувернера су тајна, уз могућност да се учине јавним. Чланови Савета гувернера се састају на мање десет пута годишње.

Извршни одбор чине председник, потпредседник и још четири члана које именују владе држава чланица. Председник Извршног одбора председава и Саветом гувернера, и представља ЕЦБ у иностранству, односно, има улогу председника банке. Чланови Извршног одбора обављају своје дужности у пуном радном времену и ниједан члан се не може бавити другим делатностима, осим уз допуштење Савета гувернера. Чланове Извршног одбора именује Европски савет, на препоруку Савета, након саветовања са Европским парламентом и Саветом гувернера. За чланове Извршног одбора именују се само држављани држава чланица којима је евро национална валута, који уживају углед и имају искуство у монетарном, односно, банкарском подручју. Чланови Извршног одбора се бирају на 8 година и они не могу бити поново бирани на ову позицију. Чланови Извршног одбора се разрешавају одлуком Суда правде, на основу захтева Савета гувернера или самог Извршног одбора.<sup>16</sup>

Извршни одбор предузима активности ради извршавања задатака ЕЦБ-а. Извршни одбор је одговоран за текуће послове ЕЦБ-а и у складу са тим спроводи монетарну политику Европске уније. Извршни одбор даје потребна упутства централним банкама државама чланица на основу смерница и одлука Савета гувернера. Припрема састанке Савета гувернера. Обавља саветодавну функцију. Доноси одлуке на подручју међународне сарадње.<sup>17</sup> Уз консултацију са Саветом гувернера, Извршни одбор одлучује о унутрашњој структури ЕЦБ-а, односно, о броју, називу и одговорностима функционалних јединица ЕЦБ-а. Извршни одбор је одговоран за питање особља, тако да је у његовој надлежности доношење Правилника о запосленима. Извршни одбор доноси све потребне одлуке везане за избор и именовање запослених у ЕЦБ-у.

Генерални савет чине председник ЕЦБ-а, потпредседник ЕЦБ-а и гувернери националних централних банака свих држава чланица Европске уније. Генерални савет је привремено тело, иако је надлежно за одлучивање.<sup>18</sup> Овај орган има задатак да допринесе остваривању циљева Европске централне банке. У пракси основни задатак Генералног савета

---

<sup>16</sup> Члан 11. Статута ЕСЦБ

<sup>17</sup> Члан 12. Статута ЕСЦБ

<sup>18</sup> Члан 44. Статута ЕСЦБ

је да испита економско стање у државама чланицама које не учествују у трећој фази монетарне уније и да о томе достави извештај Савету. На основу овог извештаја, доноси се евентуална одлука о укључивању државе која је под режимом приступања у монетарну унију (Зечевић, 2012 : 46-47).

Генерални савет доприноси саветодавној функцији коју има Извршни одбор. Помаже при: прикупљању статистичких података од надлежних националних тела или од привредних субјеката, извештајним активностима ЕЦБ-а, утврђивању услова запошљавања особља у ЕЦБ, утврђивању потребних правила за стандардизацију рачуноводствених поступака и извештаја за послове које обављају националне централне банке, предузимању других мера које су потребне код пондера које се додељују националним централним банкама ради уписа капитала ЕЦБ-а.<sup>19</sup>

Економски и финансијски комитет се јавља као саветодавни орган ЕЦБ-а. Савет евра (Евро група) је, такође, орган који је при Европској централној банци.

Као орган при ЕЦБ-у делује и Надзорни одбор чији је задатак да надгледа пословање банака. Њега чине председник, потпредседник, четири представника ЕЦБ-а и представници националних надзорних тела. Настао је у оквиру Јединственог механизма за надзор, као одговор на економску кризу, како би надгледао највеће кредитне институције. Надзорни одбор је успостављен ради осигурања финансијске интеграције и стабилности, сигурног и поузданог банкарског система и надзора банака. Повећавањем надзорних задатака Европској централној банци је проширен и круг надлежности.

### 3. Правни статус Европске централне банке

Правни статус Европске централне банке дефинисан је по узору на статус централне банке Немачке (Бундесбанка). То је било сасвим логично, будући да се већина централних банака 80-их година угледала на Бундесбанку. Међу централним банкама укљученим у процес монетарне интеграције, (које су и биле задужене за израду Статута ЕСЦБ-а), Бундесбанка је имала репутацију установе која монетарну стабилност издваја као приоритетни циљ. Ове државе су сматрале да ће кредибилитет и репутација Бундесбанке, бити пренете на Европски систем централних банака и Европску централну банку.

Чињеница да је Бундесбанка дала образац за Еуросистем јасна је, и види се кроз већину питања која се тичу Статута ЕСЦБ-а, као и у детаљном

<sup>19</sup> Члан 46. Статута ЕСЦБ

постављању новог модела централне банке. Најважнија питања која су дизајнирана према моделу Бундесбанке укључују: стабилност цена као примарни циљ; јавно објављивање монетарне политике; независност. Наиме, примарни циљ Бундесбанке је стабилност цена. Бундесбанка је била прва централна банка која јавно објављује своју монетарну политику. Независност Бундесбанке имала је одређену законску заштиту (Tuori, 2013 : 9).

Случај ОЛАФ<sup>20</sup> 2003. године, је разјаснио правни положај ЕЦБ-а и њену независност. Али темељна институционална реформа Европске уније спроведена је усвајањем Лисабонског уговора, децембра 2007. године. Новине уведене овим Уговором односе се једним делом и на Европску централну банку. Свакако најзначајнија промена је то што се Уговором о Европској унији, ЕЦБ учвршћује у јединствени институционални оквир, будући да се чланом 13. Европска централна банка дефинише као институција Уније (Голубовић, 2012 : 82-83).

Све до усвајања Лисабонског споразума 2007. године, ЕЦБ, дакле, није била део институционалне структуре Европске уније, већ је представљала тело „*sui generis*“. Чак и данас, према вежећем законодавству, ЕЦБ има одређене карактеристике које је чине различитом од осталих институција Европске уније (Европски парламент, Европски савет, Савет, Европска комисија, Суд правде Европске уније и Ревизорски суд). Ниједна од ових институција нема својство правног лица (Голубовић, 2012 : 83). Европски систем централних банака као и Еуросистем, такође, немају статус правног лица. Према Статуту ЕСЦБ-а, Европска централна банака има статус правног лица.<sup>21</sup> У свакој држави чланици ЕЦБ-а има најшира правна овлашћења која национално право признаје правним лицима. Статутом се посебно истиче да она може стицати покретне и непокретне ствари, или располагати њима, бити странка у судском поступку. Овако дефинисана овлашћења не значе да она може вршити права и дужности у областима које се разликују од задатака поверених Европском систему централних банака.

У складу са својим правним положајем, Европска централна банка је овлашћена да изриче новчане казне или периодичне новчане казне институцијама које не испуњавају обавезе утврђене њеним уредбама и одлукама. У том смислу, акти којима се налаже новчана обавеза за странке, органе, тела, службе држава чланица, су извршни.<sup>22</sup> ЕЦБ у складу са општим начелима која су заједничка праву држава чланица, надокнађује штету

<sup>20</sup> Case C-11/00, *Commission v ECB*, (2003)

<sup>21</sup> Члан 9, став 1 Статута ЕСЦБ

<sup>22</sup> Члан 110. УФЕУ

коју сама проузрокује или коју проузрокују њени службеници у вршењу својих дужности.

Иако је ЕЦБ правно лице, она не замењује националне централне банке држава чланица, већ заједно са њима чини Европски систем централних банака.

Поред тога што је правно лице према унутрашњим правним системима држава чланица, ЕЦБ као субјект међународног јавног права, има уговорни капацитет, односно, способност да са државама и међународним организацијама закључује међународне уговоре којима се уређују питања која су у њеној надлежности, као и да учествује у раду, односно, буде члан међународних организација. Дакле, ако бисмо подвргли анализи правни положај Европске централне банке, дошли бисмо до закључка да она има све атрибуте правне способности „legal capacity“, односно, својство правног лица према унутрашњим правним системима држава чланица (Обрадовић, 2010 : 146).

ЕЦБ поседује сопствени капитал, средства и изворе прихода. Њен капитал чине средства које су уложиле националне централне банке према кључу за расподелу који зависи од величине бруто националног производа и броја становника.<sup>23</sup>

ЕЦБ се може јавити и у улози тужиоца. Активну легитимацију, тј. право да тужбом пред Судом правде покрене поступак за оцену законитости има широк круг субјеката комунитарног права. Европска централна банка и Ревизорски суд спадају у категорију полупривилегованих тужиоца. Право на тужбу односи се само на одлуке других институција које задиру у њихову надлежност. Њима је, дакле, право да буду тужиоци пред судом признато у циљу заштите сопствене надлежности (Кнежевић-Предић, Радивојевић, 2009 : 182).

### ***3.1. Независност Европске централне банке***

Преношењем надлежности за вођење монетарне политике на национални ниво, монетарна власт постаје наднационална и независна, а ЕЦБ као носилац монетарне власти, независна у свом деловању. Иако је ЕЦБ повезана са осталим институцијама у Европској унији, она делује у потпуности независно, и у своје име, али у границама овлашћења која спадају у њену надлежност.

<sup>23</sup> Члан 28. Статута ЕСЦБ

Камен темељац монетарног поретка у Еврозони је независност ЕЦБ-а и националних централних банака држава чланица Еврозоне, од политичког утицаја. Ова независност је садржана и у Уговору о ЕЗ и у Статуту ЕСЦБ-а, а не у секундарном законодавству и стога има „уставни“ карактер (Scheller, 2006 : 121). Дакле, додатни допринос независности ЕЦБ-а је то што је њена независност утврђена примарним законодавством, па се њена овлашћења не могу тек тако променити уредбом него искључиво мењањем оснивачког уговора, што је свакако сложен процес.

Да би ЕЦБ могла да спроведе свој основни циљ, а то је стабилност цена, неопходно је да буде независна. У теорији се полази од тога да независне централне банке имају предуслов за вођење ефикасније монетарне политике. ЕЦБ, као носилац монетарне политике, не сме бити подложна утицајима који могу да угрозе њен примарни циљ и који могу да наруше углед који она има код јавности.

С једне стране, ЕЦБ је независна од других институција и тела ЕУ-а, а с друге стране је независна од националних власти. Та „двострука независност“ је један од израза дуалности који карактерише ЕСЦБ (Lastra, 2012 : 16).

Према Scheller-у концепт независности укључује: институционалну независност; правну независност; личну независност чланова органа за одлучивање; функционалну и оперативну независност; финансијску и организациону независност.

### *3.1.1. Институционална независност*

У вршењу надлежности и обављању послова и дужности пренесених уговорима и Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а, ни Европска централна банка нити национална централна банка, нити било који члан њихових органа одлучивања, не сме тражити нити примати упутства од институција, органа, служби или агенција Уније, од било које владе државе чланице или било ког другог органа. Институције, органи, службе и агенције Уније, као и владе држава чланица обавезују се да ће поштовати ово начело и да неће настојати да утичу на чланове органа одлучивања Европске централне банке или националних централних банака у обављању њихових послова.<sup>24</sup> Дакле, ЕЦБ и националне централне банке држава чланица су независне у свом поступању.

Правна независност подразумева да је ЕЦБ (као и националне централне банке) правно лице и у складу са тим је носилац одређених права и обавеза.

---

<sup>24</sup> Члан 130. УФЕУ и члан 7. Статута ЕСЦБ

Лична независност се односи на независност органа управљања ЕЦБ-ом. Независност је обезбеђена дугим и сигурним мандатима члановима Савета гувернера и Извршног одбора. Независност ЕЦБ-а потврђује и избор њених органа. Тако, председника Европске централне банке, односно, председника Савета гувернера, бирају државе чланице, без учешћа Европског парламента.

### *3.1.2. Функционална независност*

Да би остварила свој основни циљ, а то је стабилност цена, ЕЦБ је снабдевена свим неопходним овлашћењима. Она се пре свега односе на избор инструмената приликом вођења монетарне политике, како ће их и када користити. Члан 101. Уговора о ЕЗ забрањује да Еуросистем даје позајмице јавном сектору. Ова забрана која је ступила на снагу почетком друге фазе Европске монетарне уније, штити Еуросистем од притисака јавног сектора да одобри монетарно финансирање користећи новац централне банке и односи се и на куповину јавног дуга од стране Еуросистема на примарном тржишту (Scheller, 2006 : 124).

Финансијска независност значи да ЕЦБ има сопствена финансијска средства којима сама располаже. Има свој буџет и сама управља својим приходима и расходима. Њен капитал обезбеђују (уплаћују) националне централне банке Еврозоне. Организациона независност се односи на привилегије и имунитете које има ЕЦБ на територијима држава чланица.

Ефикасна примена европског монетарног права није могућа без независног положаја ЕЦБ-а који се дефинише на негативан начин, као обавеза држава да се уздрже од издавања инструкција и налога, и као обавеза ЕЦБ-а да на директан или индиректан начин тражи или прима налоге од стране држава чланица или других институција ЕУ. Међутим ову гаранцију не треба схватити у смислу постојања апсолутне забране комуникације ЕЦБ-а са другим институцијама и сарадњом са националним банкама, која не само да није забрањена и штетна, већ је пожељна и корисна у уједначавању монетарних политика чланица Еврозоне (Димитријевић, 2018 : 113).

## **3.2. Регулаторна улога Европске централне банке**

Ради извршења задатака из надлежности Европске Уније, институције доносе уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Уредба има општу примену, обавезујућа је у целини и непосредно се примењује у свакој држави чланици (Кнежевић-Предић, Радивојевић, 2009 : 93).

Европска централна банка је надлежна за доношење аката из своје надлежности. Акти које доноси ЕЦБ су општи и примењују се као обавезни

у свим земљама Еврозоне. Акти ЕЦБ-а непосредно се примењују јер се не морају пренети у национално законодавство већ важе са њим.

ЕЦБ је овлашћена за доношење уредби, одлука, препорука и мишљења. Уколико се прекрше њене уредбе или одлуке, она може (у границама и под условима утврђеним од стране Савета Европске уније), да изриче новчане казне и друге финансијске санкције.<sup>25</sup> Сви акти ЕЦБ-а се објављују у Службеном гласнику Европске уније на свим званичним језицима Заједнице. Они су потпуно обавезујући и ступају на снагу након њиховог објављивања.

Савет гувернера је надлежан за доношење уредби у Европској централној банци. Савет гувернера може овластити Извршни одбор да усваја акте у надлежности ЕЦБ-а, али уз прецизно одређивање граница. На одлуке донете од стране Извршног одбора може се поднети жалба Савету гувернера.

У оквиру својих саветодавних активности, ЕЦБ усваја препоруке и мишљења из области које спадају у њену надлежност. Препоруке и мишљења су необавезујући правни акти који се издају само на језику примаоца препоруке или мишљења, осим када се ради о препорукама и мишљењима од јавног значаја, када се објављују на свим језицима Заједнице.

Регулаторна моћ ЕЦБ-а није ограничена само на доношење ових правних аката. Тако, она може да доноси смернице и даје инструкције (упутства), које се у литератури дефинишу као правни акти „*sui generis*“. Иако је реч о административним актима, који немају директно дејство, не треба занемарити њихове индиректне ефекте и утицај који могу да изврше према субјектима изван система (Голубовић, 2007 : 61). Применом смерница стварају се услови за децентрализовани приступ у примени инструментата монетарне политике (спровођење монетарних операција од стране националних централних банака) уз истовремено обезбеђивање услова за поштовање захтева у погледу вођења јединствене монетарне политике. Када су у питању упутства ЕЦБ-а, њихова улога је у томе да осигурају доследну примену одлука и смерница о вођењу монетарне политике од стране националних централних банака. Иако се по важности ови правни инструменти сврставају у категорију правних аката са нижим хијерархијским статусом, они имају велики утицај на оперативну ефикасност Еуросистема (Голубовић, Голубовић, 2008 : 757).

Регулаторна моћ ове институције није неограничена. Напротив, она се манифестује само у областима које су у надлежности ЕЦБ-а и дирек-

---

<sup>25</sup> Члан 132. УФЕУ

тно су у функцији обављања задатака поверених ЕСЦБ-у. На пример, овлашћење ЕЦБ-а да доноси уредбе, као акта са највишом правном снагом, ограничено је на области које се односе на: надлежност да дефинише и спроводи монетарну политику Заједнице; утврђивање обавезе кредитних институција држава чланица у погледу држања минималних резерви код ЕЦБ-а; дефинисање здравог и ефикасног система обрачуна и наплате у оквиру Заједнице са трећим лицима (Голубовић, 2007 : 60).

#### 4. Одговорност Европске централне банке

Одговорност је неопходна супротност независности централне банке. Имајући у виду да свака централна банка одговара за свој рад, поставља се питање коме одговара Европска централна банка. Иако је ЕЦБ независна стручна организација, она у свом раду, као једна од институција Европске уније, за свој рад одговара Европској унији. Њена одговорност не угрожава њену независност.

ЕЦБ је обавезна да саставља годишњи извештај о вођењу монетарне политике за претходну и текућу годину. Такође, саставља и објављује кварталне и недељне извештаје о својим активностима. ЕЦБ је најпре одговорна и доставља извештаје Европском парламенту, али подноси извештаје и Комисији, Савету министара и Европском савету.<sup>26</sup> Иако је обавезна да о свом раду извештава Европски парламентар, Комисију, Савет министара и Европски савет, њихов утицај је ограничен и не утиче на њену независност.

Основни начин и средство за контролу законитости аката које доноси ЕЦБ, је тужба за поништај. Према члану 230. ст. 2. Уговора о ЕЗ, право на тужбу које се односи на ненадлежност, повреду битних правила поступка, повреду Уговора или сваког другог правног прописа који се односи на његову примену или на злоупотребу овлашћења, имају државе чланице, Савет, Комисија и Европски парламентар (Голубовић, Голубовић, 2008 : 757). Право на тужбу за поништај имају и физичка и правна лица уколико докажу свој посебан правни интерес за подношење тужбе. Против ЕЦБ-а може се поднети и тужба због пропуштања, од стране наведених тужилаца.

Одговорност ЕЦБ-а даље подразумева јавност у раду и транспарентност. ЕЦБ мора бити отворена у вези са својим деловањем, од којих је најважнија транспарентност везана за постизање њеног најважнијег циља – стабилност цена. Она одговара јавности – грађанима Европске уније и њиховим изабраним представницима, за постизање овог циља. Сама ЕЦБ инсистира на сталној комуникацији, и у том циљу одржава месечне кон-

<sup>26</sup> Члан 284. УФЕУ и члан 15. Статута ЕСЦБ

ференције за штампу, издаје Економски билтен, на свом сајту редовно објављује чланке и интервјуе чланова Извршног одбора.

Транспарентност ЕЦБ-а је помогла да се солидарно подстакну инфлаторна очекивања. Јавним објављивањем своје стратегије монетарне политике и транспарентним саопштавањем својих редовних процена ризика по стабилност цена, ЕЦБ је постигла висок степен предвидљивости, чиме је монетарна политика постала ефикаснија (European Central Bank, 2011 : 88).

## 5. Закључак

Оснивање економске и монетарне уније са јединственим новчаним системом, створен је јединствен привредни простор у коме је монетарни суверенитет земаља чланица пренешен на наднационалну институцију – Европску централну банку.

Имајући у виду да Европски систем централних банака, нема правни субјективитет и да поверене задатке обавља преко Европске централне банке, статус ЕЦБ-а је такав да је она најважнија монетарна институција на територији Уније. ЕЦБ је правно лице са пуним правним капацитетом на територијама земаља чланица Уније.

Одржавање монетарне стабилности у Еврозони је главни задатак ЕЦБ-а. Овај задатак она остварује тако што се стара о ниској инфлацији и стабилности цена. У обављању задатака, посебно се ослања на активност националних централних банака држава чланица.

ЕЦБ ужива пуну самосталност. Она је независна институција која своје одлуке доноси без упутстава влада или институција Европске уније.

Иако је стабилност цена одређен као њен приоритетни циљ, она подржава и друге циљеве економске политике. Поред овлашћења да води монетарну политику, ЕЦБ је надлежна за издавање новца и међународну монетарну сарадњу, има саветодавну функцију, прикупља статистичке податке, доноси акте из своје области, подноси тужбе Суду правде ЕУ. Проширивање ових надлежности је било неминовно, имајући у виду глобалну финансијску кризу и потребу да се већа пажња посвети финансијској стабилности. Финансијска криза је условила да ЕЦБ прошири своје надлежности и делује као зајмодавац у последњој инстанци за финансијске институције. Као одговор на економску кризу, ЕЦБ је добила овлашћење да надгледа пословање банака земаља чланица Евроzone, тако што ће непосредно надгледати највеће кредитне институције.

Обавезом подношења извештаја о свом раду, обезбеђена је одговорност ЕЦБ-а. Одговорност ЕЦБ-а је додатно појачана тиме што је њен рад транспарентан и доступан јавности.

Узимајући у обзир све наведено, можемо да закључимо да је правни положај ЕЦБ-а такав да је она једна од најмоћнијих институција у овој области и њено деловање као главног субјекта Европске монетарне уније је изузетно значајно за даљи развој међународног монетарног права.

### Листа референци

- Голубовић С. (2016). Циљеви и задаци европског система централних банака. Правни живот: часопис за правна питања и праксу, бр.11. 459-471;
- Голубовић, С. (2012). Фискална правила у Европској монетарној унији. Ниш: Студентски културни центар;
- Голубовић, С, Голубовић Н. (2008). Регулаторна улога Европске централне банке. Правни живот: часопис за правна питања и праксу, бр.12. 751-759;
- Голубовић, С. (2007). Европска монетарна унија-институционални аспекти. Ниш : Правни факултет Универзитета у Нишу;
- Димитријевић, М. (2018). Институције међународног монетарног права. Ниш : Центар за публикације Правног факултета;
- European Central Bank. The monetary policy of the ECB. (2011);
- Зечевић, С. (2012). Улога Европске централне банке у институционалном систему Европске уније. Међународна политика бр. 1148. 40-51;
- Кнежевић-Предић, В., Радивојевић З. (2009). Како настаје и делује право Европске уније. Београд : Службени гласник;
- Treaty on European Union (Treaty on Maastricht) of 7.2.1992. OJ C 191 of 29.7.1992;
- Treaty on Forming and Functioning European Union (Treaty on Amsterdam) of 02.10.1997. OJ C 340 of 10.11.1997;
- Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) OJ C 325, 24.12.2002;
- Threaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (Treaty of Lisabon) OJ C 306,17.12. 2007;
- Tuori, K. (2013). Enlarged scope and competences of the ECB Economic constitutional analysis. Helsinki Legal Studies Research Paper.No.25. 2-46;

Lastra, R. M. (2012). The Evolution of the European Central Bank. Queen Mary University of London. School of Law Legal Studies Research Paper No. 99/2012. 1-19;

Обрадовић, К. (2010). Правна природа и положај ЕЦБ. Европско законодавство, бр. 33/34. 144-164;

Scheller, K. H. (2006). The European Central Bank: History Role and Functions: European Central Bank;

Steinbach, A. (2016). The Lender of Last Resort in the Eurozone. Common Market Law Review 53(2). 361-383;

Case C-11/00, Commission v ECB, (2003);

Council Regulation (EC) No 2533/98 of 23 November 1998 concerning the collection of statistical information by the European Central Bank, OJ L 318, 27.11.1998;

### Резиме

Стварање монетарне уније и увођење евра као јединствене валуте, има изузетан значај за Европску унију, али и међународни значај. Стварањем монетарне уније, монетарна сувереност пренета је на наднационални ниво. Као институција која је носилац монетарне уније основана је Европска централна банка, као наднационална институција која је од 1. јануара 1999. године, одговорна за вођење монетарне политике за Еврозону.

Ослањајући се на одредбе Протокола о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке и Лисабонског уговора, вај рад је усмерен на сагледавање карактеристика правног положаја Европске централне банке. Наиме, правни положај Европске централне банке дефинисан је у складу са њеним циљевима, задацима и овлашћењима. Она је независна институционално, функционално, финансијски и персонално. Својом независношћу она се штити од политичких притисака. Одговорност је друга страна независности сваке централне банке. Европска централна банка одговара јавности за спровођење њеног најважнијег циља – стабилности цена и јавно објављује своју монетарну стратегију. Ради остваривања задатака који су јој поверени, она је овлашћена за доношење аката из своје надлежности. Акти које доноси су општи и примењују се као обавезни у свим земљама Евроzone. Имајући у виду да Европски систем централних банака, нема правни субјективитет и да поверене задатке обавља преко Европске централне банке, статус Европске централне банке је такав да је она најважнија монетарна институција на територији Уније. Европска

централна банка је правно лице са пуним правним капацитетом на територијама земаља чланица Уније. Представља центар за доношење одлука Европског система централних банака и Евразоне. Европска централна банка, према члану 9.2 Статута Европског система централних банака и Европске централне банке, задатке Еуросистема извршава властитим активностима или путем активности које преузимају националне централне банке. Као главни носилац монетарне политике Европске уније, својим досадашњим постојањем стекла је велики углед.

Анализирајући основна обележја Европске централне банке, сагледавањем места које она има у структури Европског система централних банака, њених надлежности и њене организације, разматрајући обележја попут независности и одговорности, односно, вршењем нормативне анализе правног положаја једне од најважнијих централних банака у свету, закључује се да је Европска централна банка једна од најмоћнијих институција у овој области и њено деловање као главног субјекта Европске монетарне уније је изузетно значајано за развој монетарног права.

## **LEGAL STATUS OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK**

**Milica Ilić,**

PhD student, Faculty of Law, University of Niš

### **Summary**

*The creation of a monetary union and the introduction of the euro as a single currency is of great importance for the European Union, but also for the international community. By creating the monetary union, monetary sovereignty was transferred to the supranational level. The European Central Bank was established as a supranational institution which is the bearer of the monetary union. As of January 1, 1999, it is responsible for conducting the monetary policy for the Eurozone.*

*Relying on the provisions of the Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, and of the Lisbon Treaty, this paper focuses on the characteristics of the legal position of the European Central Bank, which is defined in accordance with its objectives, tasks and powers. The European Central Bank (ECB) is independent institutionally, functionally, financially and personally. Thus, the ECB is protected from political pressures. Responsibility is another important aspect of independence of each central bank. The ECB is accountable to the public for the implementation of its most important goals: price stability and public announcement of its monetary strategy. In order to accomplish the entrusted tasks, the ECB is responsible for enacting general legal acts falling within its jurisdiction. The general acts adopted by the European Central Bank have a mandatory application in all Eurozone countries. Given that the European System of Central Banks has no legal personality and performs the tasks entrusted via the European Central Bank, the European Central Bank has the status of the most important monetary institution in the territory of the Union. The European Central Bank is a legal entity with full legal capacity in the territories of the EU Member States. The ECB is the decision-making center of the European System of Central Banks and the Eurozone. In accordance with Article 9.2 of the Statute of the European System of Central Banks, the ECB carries out the Eurosystem tasks through its own activities or through those undertaken by the national central banks. As the main bearer of the monetary policy of the European Union, the ECB has gained a great reputation so far.*

*After analyzing the basic features of the European Central Bank, its place in the structure of the European System of Central Banks, its competencies and organization, its distinctive features such as independence and responsibility, and*

*its legal position in the entire Eurosystem, it may be concluded that the European Central Bank is one of the most powerful institutions in this field and one of the most important institution in the world, whose activities are extremely important for the development of EU monetary law.*

**Keywords:** *European Central Bank, European Monetary Union, European System of Central Banks, Eurosystem.*