

**Др Марко Димитријевић,\***  
Асистент Правног факултета  
Универзитета у Нишу

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1673183D

UDK: 336.69:341.645.2(4-672EU)

Рад примљен: 19.09.2016.

Рад прихваћен: 27.10.2016.

## **О НОВОЈ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ У РЕШАВАЊУ МОНЕТАРНИХ И ФИСКАЛНИХ СПОРОВА\*\***

**Апстракт:** Предмет анализе у раду јесте надлежност Европског суда правде у решавању монетарних и фискалних спорова у Економској монетарној унији. У првом делу рада указује се на утицај који Европски суд правде остварује на терену усаглашавања законских решења у домену монетарног права, економске политике и фискалног оквира еврозоне, а који се може препознати као директан или индиректан. У другом делу рада разматра се одлука Суда у случају непоштовања фискалних правила из 2003. године, којом је *de facto* установљена монетарна и фискална надлежност Суда (као претеча буџетске јурисдикције), што је постало нарочито уочиво у случају правне оправданости Споразума о конституисању Европског стабилизационог механизма. Иако је надлежност Суда у овој области још увек недовољно развијена, закључак је да и поред тога представља најефикаснији начин разрешења монетарних и фискалних спорова, који због комплексности и специфичне природе односа самог спора нису подесни за примену алтернативних механизма решавања спорова.

**Кључне речи:** монетарно право, монетарни спор, фискални спор, Европски суд правде, буџетска јурисдикција.

### **1. Увод**

Глобална економска и финансијска криза је указала на одсуство финансијског легитимитета у Економској монетарној унији (ЕМУ) и условила потребу за чвршћим позиционирањем Европског суда правде (ЕСП) у новим моделима економског управљања (оличеним у међудржавним споразумима *sui gene-*

\* markod1985@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту: „Усклађивање права Србије са правом Европске уније”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013–2018. године.

ris усмереним на очување монетарне стабилности и постизање фискалне одрживости). Овде се финансијски легитимитет мора посматрати у контексту *системског легитимитета*, који представља специфичан облик демократског легитимитета од нарочитог значаја за усаглашено вођење јавних финансија држава чланица. Овај облик легитимитета се односи на ефикасност правила, структура и процеса у функцији одговорности, којима се утиче на повећање степена поверења грађана у деловање политичких институција Уније (Laffane, 2003: 762–768). Слаб финансијски легитимитет јесте директна последица неадекватне фискалне одговорности и одсуства фискалне дисциплине држава чланица у одржавању критеријума фискалне и финансијске конвергенције утврђених Мастрихтским споразумом и Пактом о стабилности и расту, због чега ЕСП мора јачати своју надлежност и изрицати правнобавезујуће одлуке неодговорним наднационалним субјектима фискалне политике. На тај начин ће истовремено доћи до побољшања финансијске дисциплине која имплицира иновирање приступа старом проблему успешног располагања ограниченим буџетским средствима, где се тежи адекватној контроли укупних јавних расхода кроз успостављање ограничења на издатке који су обавезни на укупном нивоу и на нивоу појединих буџетских корисника (Димитријевић, 2016: 112).

Деловање Европског суда правде доприноси стварању оптималног правног механизма контроле трошења буџетских средстава у европском монетарном праву, а који ће заједно са новоустановљеном улогом уставних судова (који сада постају чувари фискалне дисциплине) омогућити одржавање фискалног оквира еврозоне. Из тог разлога основни циљ рада јесте оцена манифестације нове надлежности ЕСП у решавању монетарних и фискалних спорова унутар ЕМУ. Кључ успешне координације буџетских политика лежи управо у искоришћавању потенцијала институција, како националног тако и наднационалног правног система, што је могуће остварити јасном поделом надлежности, бољом међусобном комуникацијом и поштовањем међусобних одлука свих комунитарних институција. Улога судских инстанци у процесу вођења јавних финансија обезбеђује легитимитет и противтежу одређеним политичким притисцима који потенцијално могу угрозити стабилност еврозоне због чега се њихово јачање и међусобна сарадња у форми *макроекономског дијалога* морају интензивирати у будућем периоду.

## 2. Утицај Европског суда правде на процес хармонизације монетарног права

Стварање монетарне уније није циљ само по себи, већ представља инструмент за остваривање фундаменталних циљева Европске заједнице (Голубовић, 2007: 49). У анализи монетарних и фискалних спорова који се све више манифестују у европском монетарном праву услед повреде критеријума конвергенције, морамо узети у обзир чињеницу да ЕМУ настоји да прошири свој утицај и на земље нечланице. То се посебно учача на примеру држава кандидата које критеријуме ценовне, финансијске и фискалне конвергенције морају да уграде у национално право (Gianviti, 2005: 13). Улога Европског суда правде у ЕМУ је у почетку деловала тек као *секундарна* (јер Европска централна банка – ЕЦБ, има примарну улогу као врховна монетарна институција), али се у условима кризе указује на све већу потребу ширења надлежности ЕСП у домену монетарних односа земаља чланица. ЕСП се брине о примени комунитарног права у свим сегментима, па самим тим и у делу који се тиче монетарног, економског и финансијског права. Утицај Суда у овој сфери се данас може препознати као *директан* или *индиректан* и обликован је сходно основним постулатима права привредног система ЕУ.

*Директан утицај* се опажа када ЕСП одлучује о мерама које се примењују на државе које нису испуниле обавезе из домена координације националних монетарних и фискалних политика са вредностима *acquis communautaire*. Судски поступак може иницирати Комисија, која претходно упућује образложено мишљење држави чланици и оставља рок за изјашњење или друге државе чланице које о томе морају претходно обавестити Комисију.<sup>1</sup> У случају постојања повреда комунитарног права, Суд доноси одлуку и одређује мере које треба предузети. О извршавању одлука стара се Комисија, која је у околностима непоступања државе према упутствима Суда доноси образложено мишљење о томе. Претходно, Комисија пружа могућност држави да изнесе евентуалне приговоре и пружи објашњења зашто се није придржавала мера или их није испунила у потпуности. Ако држава чланица не предузме потребне мере за имплементацију одлуке, Комисија предлаже висину новчане казне или другог паушалног износа који та држава треба да плати и обавештава Суд о томе (Treaty on Amsterdam, art. 226–228). Такође, ЕСП може судити и у споровима који се тичу неизвршавања обавеза националних централних банака које су преузеле уласком у ЕМУ. Право покретања поступка имају Савет гувернера ЕЦБ и

---

1 Након што Комисија да образложено мишљење, држава чланица може да се усмено или писмено изјасни о захтевима противне стране. Ако Комисија у року од *три месеца* од подношења предмета не изнесе мишљење, државе чланице иницирају судски поступак.

држава чланице када се сматра да правни акти ЕЦБ представљају грубу повреду комунитарног права. Тужбе које субјекти подносе по правилу немају *супензивно дејство*, али је у одређеним околностима могуће привремено застати са имплементацијом спорних правних аката ако је то повезано са великим и ненадокнадивим трошковима (El-Agrra, 2011: 47–50).

*Индиректни утицај* ЕСП у координацији монетарног права опажа се приликом решавања претходних питања. Када на захтев националних судова држава чланица ЕСП тумачи комунитарно право и мери његово дејство на национално право, Суд истовремено доноси и одлуку о ваљаности индивидуалних и заједничких аката ЕЦБ, Комисије, Рачуноводственог суда, Парламента и других органа Заједнице (Плић Gasmi, 2004: 119). Предмет контроле законитости могу бити сви акти који имају правнообавезујуће дејство, изузев препорука, мишљења и аката Парламента који имају дејство према трећим лицима. У случају основаности тужбе, Суд проглашава акт ништавним, али како се ради о одредбама секундарног права, Суд може експлицитно одредити која дејства уредби остају на снази (и под којим условима).<sup>2</sup> Узимајући у обзир чињеницу да је у области координације највећи број прописа из области секундарног законодавства, оваква пракса Суда може бити веома корисна у циљу исправљања недостатака и правних празнина у постојећим прописима координације. *Мишљења смо да непоништавање свих дејстава уредбе ab initio може бити итекако корисно у смислу задржавања оних резултата координације који су легитимни и које није могуће уклонити без великих трансакционих трошкова.*

Јачање позиције ЕСП јесте последица другачијег поимања концепта *финансијске стабилности*, који је пре избијања кризе имао *општи* карактер и тицао се сигурности и усаглашености свих сегмената финансијског система Заједнице (укључујући систем девизног поравнања и ценовни систем). У условима кризе одржавање финансијске стабилности постаје *конкретан* задатак свих појединачних учесника на финансијском тржишту, комунитарних институција, као и држава које се јављају као спољнотрговински партнери Уније (Lastra, 2015: 126–127).

### 3. Буџетска јурисдикција Европског суда правде

Када говоримо о *специјалној надлежности* ЕСП у споровима везаним за буџетску политику, морамо указати на дилеме у погледу правног утемељења такве јурисдикције. У литератури се наводи да се питању јурисдикције може прићи са *политичког* и са *правног становишта* (Skia-

<sup>2</sup> Treaty on Amsterdam, art. 230–232.

das, 2000: 3). Када је у питању *политичко оправдање буџетске јурисдикције* Суда, оно се може уочити у мишљењу општег правобраниоца *Манџинија (Mancini)* у случају C34/86, из чијег званичног саопштења јасно произилази да се таква јурисдикција не мора установљавати резолуцијама, јер је већ утврђена одредбама примарног права. Истиче се да би било каква пресуда Суда којом се задире у суштину буџетске процедуре ЕУ могла значити да Суд самоиницијативно замењује улогу са неким од комунитарних органа који имају изворно право да учествују у поступку усвајања буџета ЕУ. Овакво поступање имплицирало би да Суд присваја финансијску надлежност због чега би све оптужбе за арбитражност биле оправдане (Ibid, 4–5).

*Буџетска јурисдикција у правном контексту* је одређена пресудом ЕСП у вези са мешањем држава чланица у преговоре између Савета и Парламента током трајања буџетског поступка. Суд је заузео јасно становиште да државе не смеју ни под којим условима да ометају одвијање самог поступка, који је прецизно утврђен строгим нормама примарног права ЕУ. Овом приликом Суд није разматрао до ког степена може ићи превенција буџетских органа у циљу ваљаног закључивања буџетског споразума. Пресудом је јасно стављено до знања да ЕСП само врши верификацију буџетских операција у складу са правилима утврђеним оснивачким уговором. У том смислу ЕСП мора настојати да спречи да Савет и Парламент прекораче границе овлашћења која су им дата Уговором.<sup>3</sup>

Између тумачења буџетске јурисдикције у политичком и правном контексту може се уочити постојање односа *комплементарности*. Изгледа да је политички некоректно имати правосудну институцију која се суштински меша у питања финансијске природе с обзиром на то да се Суд често оптужује да ужива екстензивна овлашћења у различитим сегментима комунитарног права. Суд правде не задире у начин на који буџетски органи имплементирају своја овлашћења у пракси (јер за тако нешто нема надлежност, а ни стручне компетенције), али мора да испита да ли су буџетски споразуми закључени у складу са нормама примарног права (Skiadas, 5). Правна природа буџета представља још један аргумент у прилог (не)постојања јурисдикције. Суд не разматра повреде извршене нацртима и предлозима буџета, већ се искључиво бави анализом коначног (објављеног) буџета. Занимљиво је становиште претходно поменутог генералног правобраниоца *Манџинија*, који је сматрао да буџет сам по себи не прозводи било каква правна дејства и да представља обични рачуноводствени документ. Предмет мериторног одлучивања пред ЕСП може бити само декларација о буџету председника Парламента, којом се стварају одређена права и обавезе. Сличан став имао је и општи

---

3 Case C-34/86 Council v Parliemant ECB [2003].

правобранилац *Лапергола (Lapergola)*, који буџет посматра као независни акт, односно протокол који сам по себи нема конкретних правних дејства према државама чланицама. Ипак, касније је општи правобранилац *Џејкобс (Jacobs)* заузео јасан став да буџет представља правни акт који ствара правни положај странама на које се односи и подвлачи дистинкцију између фазе усвајања и проглашења буџета (Skiadas, 6–7).

Јасно је да буџет од момента објављивања постаје правнообавезујући акт, али поништавање декларације о буџету подразумева и претходно поништавање фазе усвајања буџета. Буџет ЕУ је правни документ *sui generis*, како у погледу поступка усвајања и доношења тако и у погледу садржине и обавеза које намеће странама које су га закључиле. Свако негирање његових правних дејства и изоловано посматрање фаза израде, нацрта, усвајања, доношења и извршења буџета, *према нашем мишљењу*, представља игнорисање његовог места и значаја у концепту координације фискалне политике ради остваривања стабилних јавних финансија као једним од приоритета Европске централне банке и других органа Европске уније.

Узимајући у обзир нека схватања по којима је буџет ЕУ облик трансферног буџета, поједини аутори инсистирају на промени начина планирања јавних расхода и јавних прихода (Klaus Dirk, 2006: 21–22). Главни правац реформи подразумева поделу буџетског програма на *два дела*, где би се један користио за остваривање алокационе, а други за остваривање редистрибутивне функције стабилизационе политике. На расходној страни алокационог буџета нашло би се финансирање унутрашње и спољашње безбедности, еколошке политике, политике научно-технолошког развоја, трговинске политике и неки сегменти пореске политике. Приходи за финансирање јавних добара би се обезбедили кроз наплату хармонизованих пореза сходно принципу корисности. Овај предлог реформе оправдава се постојањем великих издатака у области заједничке пољопривредне политике и специфичним регионалним ефектима у различитим сегментима националне економске политике. Свакако, ово решење није *rapasea*, јер се координација не обезбеђује само нормама чврстог права, већ и закључивањем међудржавних споразума. Дискутабилно је колико би нови концепт координације буџетске политике, где порески обвезници порез плаћају према корисности, био применљив у пракси. Било би тешко одредити степен корисности од пружања јавних добара за сваког обвезника појединачно, јер се као опште прихваћени основ опорезивања користи економска снага пореског обвезника одређена величином дохотка, потрошње или имовине (Анђелковић, 2012: 82).<sup>4</sup>

4 Нови начини финансирања расхода ослањају се на доприносе одређене према величини БДП-а и на коришћење сопствених прихода. Средства од хармонизованог

Узимајући у обзир осетљивост одрживости *макроекономског дијалога*, поставља се питање да ли ће Европски савет, Комисија, Европска централна банка и Парламент заиста користити своју активну процесну легитимацију да покрену поступак против међусобних аката, када су свесни последица губљења угледа уколико Суд одбије захтев као неоснован или непотпун, и потешкоћа поновног успостављања колегијалних односа. С правом се може изразити бојазан од широко постављене надлежности Суда по смер одвијања заједничких и националних политика држава чланица, посебно оних земаља које се налазе на путу евроинтеграција (Joerges, 2013: 4–5). Монетарна и фискална јурисдикција Суда се све више реализује у условима кризе приликом утврђивања правне природе међудржавних споразума, где пресуде поводом комплементарности ових правних документа са оснивачким актима имају пресудан утицај на даљи правац и смер координације националних фискалних политика.

#### **4. Поступање Европског суда правде у фискалним и монетарним споровима**

Глобална финансијска криза указала је на слабости целокупне „међународне финансијске архитектуре“ као генусног појма за примену финансијских стандарда у циљу избегавања последица великих рецесија (елиминацијом системских ризика) и конституисања посебних органа у националним законодавствима који би подстицали поштовање тих стандарда (Giovanolì, 2010: 3–7). У том контексту, *мишљења смо* да се морају створити адекватни институционални услови за ширим партиципирanjem судских инстанци опште и посебне надлежности (рачунски судови), како на националном тако и на наднационалном нивоу права.

Недвосмислено је јасно да глобална финансијска криза не представља само унутрашњи проблем за чланице монетарне уније, већ има и спољашњу димензију, која имплицира законске обавезе свих земаља еврозоне у складу са одребама међународног монетарног права у делу очувања монетарне стабилности (Fiebleman, 2013: 101–105). Занимљиво је да су *Француска и Немачка* (једне од главних земаља чланица ЕМУ) још током 2002–2003. године биле суочене са озбиљним проблемима у вези са одржавањем финансијских и фискалних критеријума конвергенције. Савет је одлукама потврдио постојање прекомерног буџетског дефицита у овим земљама и наложио предузимање неопходних корективних мера за постизање циклично прилагођеног дефицита. Како се радило о главним земљама

---

пореза на додату вредност користила би се за постизање редистрибутивних циљева, а сам порез би се могао учинити прогресивнијим у зависности од дохотка *per capita*.

чланицама ЕУ било је неопходно применити препоруке у што краћем року зарад одржавања свеукупне фискалне дисциплине и кредибилитета процеса конвергенције.

Комисија је октобра 2003. године покренула поступак пред Саветом због неиспуњавања наложених инструкција у циљу изрицања санкција утврђених Пактом о стабилности и расту. Занимљиво је да том приликом у Савету није постигнут услов квалификоване већине за доношење одлуке о примени санкција. Савет је донео одлуку о томе да задржи на снази поступак прекомерног буџетског дефицита на неодређено време и позвао поменуте државе да поднесу извештај о постигнутом напретку на плану фискалне консолидације.<sup>5</sup> Оваквим поступањем Савета је недвосмислено било повређено *начело једнакости* чланица Уније у области фискалне политике, па самим тим озбиљно подривени механизми координације економске политике. Услед тога дошло је до озбиљног преиспитивања правне снаге посебних механизма координације. Одлука Европског савета у случају *Француске и Немачке* представљала је озбиљан корак унатраг на плану ионако контроверзног и софистицираног питања усаглашавања јавних финансија држава чланица.<sup>6</sup> С тим у вези јавиле су се сумње да ли се Пактом о стабилности и расту допринело демократском дефициту због чега би га требало заменити неким другим механизмом који би координацију регулисао на конзистентнији начин (Mortenssen, 2012: 14).

Како је Европски савет прекршио процедуру утврђену Пактом о стабилности, Комисија је одлучила да се обрати ЕСП. Комисија се на овакав исход одлучила услед појаве спекулација о асиметричном понашању главних земаља чланица наспрам мањих држава које су за себе могле да обезбеде концесије у процесу политичког преговарања и тако стекну одређене предности (Cerovac et Al, 2010: 381–382). Предмет поступка је био такав да се састојао од *два тужбена захтева* поднета од стране Комисије. *Први захтев* се огледао у захтеву Комисије да санкционише Савет због грубог кршења процедуре утврђене Пактом о стабилности и расту, предвиђене ставом 8 и 9 члана 104 Уговора о ЕУ. *Други захтев* се односио на укидање одлуке Савета о задржавању поступка у случају прекомерног буџетског дефицита у стању неизвесности (јер такав инструмент није био предвиђен оснивачким актом) и модификовања препорука донетих на основу чл. 107 оснивачког акта. Значај поступка се најбоље може увидети у чињеници да је је Суд правде заседао у пленуму и да је имао веома активну

5 Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3 June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34 and OJ 2003 L 165.

6 Case 176/03 Commission v Council of European Union [2003].

улогу приликом саслушавања правних заступника Комисије и Савета. Суд је у својој одлуци стао на становиште да је први захтев Комисије правно недопустив, док је усвојио други захтев и поништио закључке Савета у основним елементима. Суд је своју одлуку образложио на тај начин што је навео да Савет одлуке о препорукама у случају прекомерног буџетског дефицита доноси квалификованом већином и да уколико такве већине нема, не постоји алтернативни начин доношења одлуке. Правни основ пресуде јесте становиште Суда да у комунитарном праву ЕУ не постоји одредба којом се утврђује период истека у коме одлука донета у смислу чл. 104 (8) мора да произведе одређено дејство. Суд је приликом поступка показао подједнако уважавање обеју страна у спору што је вероватно и резултирало доношењем одлуке која је у стручној и широј друштвеној јавности окарактерисана као „*соломонско решење спора*“. Одлука Суда била је очигледно мотивисана разлозима политичког прагматизма, што значи да Суд није решавао судбину Пакта о стабилности и расту, већ је акценат у поступку био на разматрању захтева према туженом Европском савету (Dutzler, Anke, 2005: 5–6).

У вези с претходним морамо се осврнути на нову архитектуру ЕМУ о којој се може говорити у *материјалном и формалном смислу* (Craig, 2014: 20–25). Материјална димензија обухвата акције које су предузете у циљу пружања финансијске подршке чланицама еврозоне и мере предузете у области надзора над националним буџетским политикама. Формална димензија обухвата мере које су настале као резултат прилагођавања и деловања норми примарног права и секундарног законодавства. Материјални аспект новог концепта управљања оличен је, према мишљењу Пола Крега „*у секуларном триптиху код кога су прва два крила усмерена на подршку државама чланицама, док треће крило повезује прва два конкретним садашњим и будућим подстицајима*“. Материјални аспекти су одређени одредбама Споразума о Европском стабилизационом механизму (ЕСМ) и Фискалним споразумом, док су формални аспекти уређени сетом законодавних мера у склопу Пакета шест и Пакета два. У пракси, формална димензија пресеца материјалну димензију нове архитектуре ЕМУ што је сасвим очекивано.

Услед правне неусаглашености Споразума о ЕСМ са одредбама оснивачких аката, представник ирског парламента *Томас Прингл (Thomas Pringle)* је поставио питање да ли се одлуком Савета о промени чл. 136 Уговора о ЕУ државама чланицама намећу обавезе које су противуречне принципима функционисања и очувања ЕМУ. Врховни суд Ирске је ово питање проследио ЕСП, који је приликом решавања заседао у пуном саставу. Суд је у овом предмету заузео став да не постоји експлицитна одредба Уговора

о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, којом се забрањује било посредно или непосредно закључивање и ратификација споразума о ЕСМ.<sup>7</sup> Такође, Суд је стао на становиште да Споразумом о ЕСМ нису повређене одредбе првог дела Уговора о функционисању ЕУ, који утврђује надлежност Заједнице у области монетарне политике. Циљ заједничке монетарне политике јесте постизање ценовне стабилности, док је је *ratio* ЕСМ финансијска стабилност еврозоне у целини. ЕСМ је координациони инструмент који се примењује у области опште економске политике коју воде државе чланице и њиме се не задира у домен централизоване монетарне политике. Суд је био мишљења да ЕСМ у начелу обухвата скуп инструмената и мера којима се постиже ближа координација и надзор у сфери економске и фискалне политике и да његови ефекти на монетарну политику остају посредни и секундарног значаја.

Суд је, истовремено, заузео јасан став у погледу питања промене надлежности институција у процесу координације, наглашавајући да споразум о ЕСМ не доводи у питање њихове раније утврђене ингеренције. Строго формализовани поступак додељивања финансијске помоћи је постављен у функцији очувања права ЕУ у делу који се тиче координације економских политика држава чланица. Занимљиво је образложење Суда у вези са изградом макроекономских програма стабилизације, при чему се наводи да се њима не конституише нов механизам координације, већ се само гарантује да сви задаци ЕСМ-а буду компатибилни са *non-bailout* клаузулом.

Европски суд правде је, такође, сматрао да примена Споразума о ЕСМ не може угрозити имплементацију или садржину правила комунитарног права. У погледу кршења забране меког буџетирања, Суд је нагласио да се та правила односе на банке, али не и на државе чланице. Посматрано са аспекта општег принципа ефективне судске заштите, Суд је утврдио да државе чланице приликом закључења Споразума о ЕСМ нису примениле право ЕУ (већ национално право) због чега се нема места тврдњи да је ЕСМ угрозио имплементацију поменутог принципа.

Примена ЕСМ-а је била условљена ратификацијом у ирском и немачком парламенту. У Ирској је постојала бојазан од расписивања референдума, јер је одлука ЕСП схваћена као одлука усмерена против интереса синдиката (што је иначе својевремено био један од главних аргумената против Уговора о уставу ЕУ у *Француској* и *Холандији*). Ратификација комунитарних аката

---

7 *Thomas Pringle vs. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment in Case C-3370-12, Court of Justice of European Union, Press release No 154/12, Luxembourg, 27 November 2012.*

у ирском парламенту је условљена применом тзв. „*Кроттијевог правила*“ из случаја *Crotty v. An Taoiseach*.<sup>8</sup> (Barret, 2011: 21–27). Том приликом је Уставни суд Ирске позитивно решио жалбу усмерену на одбијање Врховног суда да ограничи ратификацију Јединственог европског акта расписивањем референдума. Уставни суд је потврдио да се приликом ратификације или ревизије комунитарних аката не мора расписати референдум уколико се њима не мења обим и садржина на начин противан уставном уређењу земље и супротно. Примена овог теста може бити скопчана са одређеним правним несигурностима и политичким притисцима, јер битна промена обима и садржине оснивачких аката наликује *правном стандарду* који се може различито тумачити. Како је ЕСП утврдио да се Комисији и ЕЦБ не делегирају нова овлашћења ван примарног права, није било потребе за имплементацијом поменутог правила. Са друге стране, *Немачка* је као водећа земља ЕУ имала највећи удео у фонду ЕСМ који је износио 27% (односно 192 милијарде евра).<sup>9</sup> Уколико се присетимо да се управо Немачка залагала за строгу забрану колективног финансирања дугова, није изненађујуће зашто се појавила бојазан да би чланице са незадовољавајућим резултатима у координацији могле уживати на рачун фискално одговорних држава. Иако је Бундестаг касније усвојио законе о ратификацији Споразума о ЕСМ, ова одлука је иницирала подношење колективне тужбе (40.000 грађана) Уставном суду услед доживљавања дужности плаћања пореза за финансирање ЕСМ неуставном и противзаконитом. Овај захтев је био допуњен саопштењем немачке централне банке да се делатност ЕСМ-а у виду куповине обвезница може третирати као облик монетизације јавног дуга.

Уставни суд Немачке је потврдио закон о ратификацији уз одређене модификације дате ради заштите интереса грађана Немачке. Ови услови се односе на строго ограничавање финансијског терета Немачке на њен удео у фонду ЕСМ и одлучивање савезног парламента о евентуалним додатним средствима, као и релативизовање дужности чувања пословне тајне запослених у ЕСМ (која не сме бити у супротности са савезним представничким телом) и клаузулу неучествовања у раду ЕСМ, уколико то угрожава националне привредне интересе.<sup>10</sup> Такође, Уставни суд је модификовао закон о ратификацији на начин да исплату новца ЕСМ мора

---

8 Примену правила може иницирати и група грађана покретањем поступка за оцену уставности било којих амандамана на оснивачке акте.

9 Немачки удео се састоји од 22 милијарде евра обезбеђених из сопствених средстава и 170 милијарди позајмљених средстава.

10 *BVefG Case No. 2 BvR 1390/12 (partly separated as 2 BvR 2728/13), judgment on Septembre 12, 2012.*

претходно одобрити стални немачки представник у ЕСМ не би ли све било у складу са нормама међународног монетарног права. Стални немачки представник је превасходно обавезан да делује у складу са интересима немачког парламента, али у самој пресуди није јасно прецизирано да ли је неопходна сагласност савезног парламента или је довољна сагласност парламентарног одбора надлежног за питања буџета.

Поједини аутори су схватања како је Споразумом о ЕСМ створена својеврсна *трансферна унија* која се базира на редистрибуцији економског богатства између чланица еврозоне, и која као таква подрива успех које су земаље постигле у хармонизацији правних прописа. Настанак ЕСМ, у ширем смислу посматрано, своје оправдање налази у начелу супсидијарности као темељном принципу координације економске политике. Принцип солидарности се као допунски принцип у концепту економске политике реализује кроз кохезиону политику, формирање структурних фондова, међурегионалне пројекте и унутар заједничких политика (примарно пољопривредне политике). У ЕМУ не постоји правни основ за даље трансфере капитала, због чега комунитарни органи приликом обликовања мера за излазак из кризе морају поштовати чл. 122, ст. 2 Уговора о ЕУ (Ruffert, 2011: 1791–1793).

Спорни легитимитет ЕСМ-а произилази и из неучествовања Парламента у процесу његовог доношења. *Сматрамо* да је тиме озбиљно угрожен напредак процеса координације постигнут усвајањем Европског семестра и наглашавањем улоге комунитарног представничког тела у процесу координације. Мањкавост традиционалних механизма координације лежи у чињеници да су они усвајани без или са минималним учешћем Парламента због чега је сам процес наилазио на велике отпоре од стране грађана. Присуство Европског парламента у процесу преговарања процес координације економске политике приближава грађанима Уније и чини га демократским и сврсисходним.

Узимајући у обзир раније пресуде Суда правде у погледу заступљености Европског парламента у доношењу одређених аката Европског савета, Савета и Комисије, одлука у случају ЕСМ представља озбиљан преседан. Тако, у случају *Les Verts v European parliament*,<sup>11</sup> Суд апострофира да је ЕУ заједница заснована на владавини права, због чега сви акти држава чланица и комунитарних органа морају бити усклађени са уставним поретком Уније садржаним у одредбама чврстог права. Сличан став Суд је заузео у случају *Парламента против Комисије и Савета*, који се водио због одлуке Савета о пружању финансијске помоћи Бангладешу услед последица поплава.

---

11 *Case 294/83 Les Verts v European Parliament [1986]*.

Парламент је заузео став да без обзира на хуманитарни карактер помоћи, Савет не може донети такву одлуку без уважавања буџетске процедуре ЕУ. Занимљиво је да је ЕСП потврдио одлуку Првостепеног суда по коме се прави дистинкција између одлука Савета као комунитарног органа и одлуке представника држава чланица на заседању Савета. Одлуке Савета јесу предмет оцене уставности и законитости, док се одлуке представника држава чланица на заседању Савета, иако део комунитарног права, не карактеришу као део комунитарног институционалног оквира. То је практично значило да се ове одлуке неће третирати као акти комунитарних институција, с тим да уколико уколико имају форму колективних правних акција, Комисија може покренути поступак против тих држава. Овакво схватање Првостепеног суда наликовало је неразазнатљивом, метафизичком поимању које није имало много смисла и постало је извор бројних контроверзи (Rose, 2005: 24).

Значајан корак у дефинисању фискалне надлежности Европског суда правде је успостављен усвајањем Споразума о стабилизацији, координацији у управљању у Економској монетарној унији, чији је централни део Фискални споразум. Правило буџетске равнотеже, утврђено овим уговором не представља квалитативну новину, јер се њиме само понављају циљеви координације фискалне политике утврђене ревидираним Споразумом о стабилности и расту. Значајна новина јесте што се од држава чланица захтева да правило о тзв. „буџетским кочницама“ (енг. *debt brakes*), регулишу својим уставима и да његова примена може бити предмет анализе пред Европским судом правде у случају непоштовања. (Димитријевић, 2014: 798–800). Ове „кочнице“ односе се на строжа ограничења буџетског дефицита и стање буџетске равнотеже, односно суфицита (што се сматра реализованим ако је годишњи структурални буџет мањи од 0,5% домаћег бруто производа). Уговорне стране имају обавезу да у року од годину дана од дана ратификације споразума започну рад на имплементацији буџетске равнотеже.

Сходно, одредбама Фискалног споразума, Суд правде може у поступку покренутом од стране државе уговорне стране или на основу извештаја Комисије донети одлуку о увођењу правила о буџетској равнотежи у национално законодавство и изрећи финансијске санкције (у висини од 0,1% домаћег бруто производа) у случају непоступања по његовој одлуци у остављеном року. Комисија је сада овлашћена на покретање поступка пред Судом правде и у случају неподношења пријаве од стране уговорних страна, што је у супротности са овлашћењима изведеним на основу Уговора о функционисању ЕУ, јер се Комисија не може јавити као *locus standi* покретач поступка.

## 5. Закључак

Разматрајући поступање Европског суда правде у случајевима везаним за правну природу и оправданост ЕСМ, *можемо* приметити да Суд правде, по потреби, своје одлуке у домену монетарних и фискалних спорова може условити разлозима прагматизма. Имајући у виду да су Споразум о ЕСМ потписале све чланице еврозоне, поставља се питање да ли је пресуда и могла бити другачија, јер је Суд само подржао одлуку држава чланица о нужности и значају новог механизма координације економске политике у условима кризе. Пракса показује да је Суд и у прошлости слично реаговао када се радило о изванредним околностима везаним за очување јавних добара Уније, па према томе најтежа економска и финансијска криза са којом се ЕУ суочава не може бити изузетак. *Мишљења смо* да одлука ЕСП у поменутом случају не означава повреду начела правне сигурности, већ представља потврду његове синтетичко-дијалектичке повезаности са концептом економске сигурности. Управо та чврста веза у околностима кризе економској сигурности тренутно даје примат и трајаће док нови модели економског управљања не достигну самоодрживост у смислу остваривања привредног развоја и док монетарна и фискална надлежност Суда не буде добила свој пун облик, смисао и значење. Развијањем кредибилног макроекономског дијалога Суда правде са Европском централном банком и Рачуноводственим судом могу се створити услови за попуњавање празнина у обављању монетарне и фискалне надлежности Суда које се превасходно огледају у недостатку стручног знања и умешности судија због чега постоји потреба за њиховом даљом обуком.

## Литература

- Анђелковић, М. (2012). *Јавне финансије и финансијско право*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
- Barret, G. (2011). *The Treaty Change to facilitate the European Stability Mechanism, First Amendment?*. ИЕА, European Commission. 21–27.
- Голубовић, С. (2007). *Европска монетарна унија – институционални аспекти*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу
- Gianviti, F. (2005). Current Legal Aspects of Monetary Sovereignty. *IMF Current Developments in Monetary and Financial Law*. 4. 3–16.
- Giovanoli, M. (2000). *The International Monetary Law: Issues for the New Millennium*. Oxford: Oxford University Press.

Димитријевић, М. (2014). Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар). *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 68. 791–804.

Димитријевић, М. (2016). Комплексност промена у домену управљања јавним расходима. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 72. 105–122.

Dutzler, B., Hable, A. (2005). *The European Court of Justice And Stability and Growth Pact-Just the Begining*. European Integration online Papers (EioP). Vol. 9/5. 1–12.

El-Agraa, M. A. (2011). *The European Union: Economics and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ilić Gasmi, G. (2004). *Reforme Evropske unije-institucionalni aspektu*. Београд: Прометеј.

Joerges, C. (2013). *Law and Politics in Europes Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration*. EUI Working Paper LAW. 09/4.

Klaus-Dirk, H. (2006). *Managing Subsidiarity from an Economic Point of View: Soft Co-ordination and Hard Rules in Europaen Economic Policy*. Working Paper No. 2006/2. ECONSTOR. The Open Acces Publication Server of ZBW-Leibniz Information Centre for Economics.

Laffane, B. (2003). Auditing and Accountability in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 10 (5). 762–777.

Lastra, M. R. (2015). *International Financial and Monetary Law*. Oxford: Oxford University Press.

Mortenssen, J. (2013). *Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact*. CASE Network Studies & Analyses. Number 459.

Rose, D. M. (2012). *The Legal and Constitutional Nature of New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law*. European Current Law. Issue 5.

Ruffert, M. (2011). The European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market Law Review*. Number 48. 1791–1805.

Skiadas, D. V. (2000). *Judicial Review of the Budgetary Authority during the Enactment of the European Unions Budget*. European Integration Online papers (ELop). Vol. 4, No. 7. 3–10.

*Thomas Pringle vs. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment in Case*

*Treaty on Forming and Functioning European Union (Treaty on Amsterdam)* of 2. 10. 1997, OJ C 340 of 10. 11. 1997.

Feibelman, A. (2013). Europe and Future of International Monetary Law. *Transnational Law and Contemporary Problems*. 22. 101–115.

Case 294/83 *Les Verts v European Parliament* [1986] ECR 1339.

Case 34/86 *Council v. Parliemant ECB* [1986] ECR 2155.

Case 176/03 *Commission v Council of European Union* [2003] ECR 7879.

Case 3370/12, *Court of Justice of European Union, Press release No 154/12, Luxembourg, 27 November 2012*.

*Case No. 2 BvR 1390/12 (partly separated as 2 BvR 2728/13) judgment on September 12 2012*.

Cerovac, M., Faulend, M., Mintas Hodak, Lj., Majić, H., Mislav, M., Mijatović, N., Ondelj, I., Sokol, T., Šimac, S., Škreb, M., Šošić, V., Vidović, B., Mikuš Žigman, N. (2010). *Europska unija*. Zagreb: MATE.

*Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3. June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34 i OJ 2003 L 165*.

Craig, P. (2014). *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*. U Adams, M., Fabbrin, F. and Larouche, P. (eds.). *The Constitutinalisation of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing. 19–40.

**Marko Dimitrijević, LL.D.**

Teaching Assistant,

Faculty of Law, University of Niš

**NEW JURISDICTION OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE  
IN RESOLVING MONETARY AND FISCAL DISPUTES**

**Summary**

*The global financial crisis has caused the need for a stronger positioning of the European Court of Justice in the new model of economic governance in the European Union. The jurisdiction of the European Court of Justice contributes in creating the optimal legal control mechanism of budget spending in the European monetary law and ensure maintenance of euro-zone fiscal framework. The role of the European Court of Justice in the EMU in earlier periods was secondary, but in times of crisis, it points to the growing need of jurisdiction's extending in the field of monetary relations between member states and respect of convergence rules. Court's jurisdiction in resolving of monetary and fiscal disputes is increasingly implemented in determining the legal nature of international agreements, whose ratio is economic stability, where the judgments regarding complementarities of these legal documents with primary law provisions have the crucial impact on the future direction of national fiscal policies coordination. Although, the Court's jurisdiction in this area is still underdeveloped and judgments are often conditioned by pragmatism reasons, by development of credible macroeconomic dialogue between Court of Justice, European Central Bank and European Court of Auditors may establish conditions for fulfilling legal gaps in the performance of monetary and fiscal jurisdiction of the Court.*

**Key words:** *monetary law, monetary disputes, fiscal disputes, European Court of Justice, budgetary jurisdiction.*

