

UDK: 338.124.4 (4)
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 92–114
Изворни научни рад

Мр Жаклина НОВИЧИЋ¹

НАСТАНАК, РАЗВОЈ И ПРОБЛЕМИ ЕВРОПСКОГ АНТИКРИЗНОГ МЕХАНИЗМА

ABSTRACT

The Greek sovereign debt crisis that threatens to spread to other Euro area countries and that endangers the foundations and the existence of the common currency (the Euro) has initiated the adoption of a series of measures by the EU and the Eurozone countries, which are of intergovernmental and communitarian character. These measures have established and are developing various financial funds of temporary and permanent sort opening the way to the simplified Treaty revision as well as to the establishment of a financial union. The measures adopted during the previous two years were combined forming a complex mixture of legal instruments of public international law, European law and private law. This are specific institutional arrangements that encourage a number of legal interpretation questions of which the most important is one of transferring powers to the EU and that is the subject of this text.

Key words: No-bail-out rule, Stability and Growth Pact, European Financial Stabilization Mechanism, European Financial Stabilization Facility, European Stability Mechanism, Euro Plus Pact, Fiscal Pact, balanced budget rule.

I) СВРХА

Када је након дугог и спорног процеса ратификације ступила на снагу последња генерална ревизија уговора о ЕУ – тј. Лисабонски уговор (1. децембра 2009), чинило се да је прошао период великих уговорних ревизија у ЕУ и да ће, услед неспорног „замора институционалне реформе”, текст

¹ Истраживач – сарадник у Институту за међународну политику и привреду у Београду; zaklina@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Уговора остати непромењен у годинама које следе. Међутим, криза јавних дугова која је у пролеће 2010. године погодила најпре Грчку, затекла је ЕУ без икаквог антикризног инструмента предвиђеног Уговорима. Зато су прве мере финансијске помоћи Грчкој почетком маја 2010. године имале облик координираних билатералних зајмова путем којих су земље еврозоне ставиле на располагање Грчкој 80 милијарди евра, заједно са трогодишњим програмом Међународног монетарног фонда (ММФ), дакле укупно 110 милијарди евра за покривање буџетског дефицита и доспелих рата јавног дуга, уз строго условљавање програмом макроекономског прилагођавања. ЕУ није била формално инволвирана у ове уговоре, али је Комисија била задужена да координира операцијом позајмљивања и да, уз учешће Европске централне банке (ЕЦБ), уговара детаље и услове пакета помоћи. Криза јавних дугова брзо се проширила и на остале земље ЕУ (тзв. земље *PIIGS*), угрозивши темељ и опстанак и саме еврозоне, како је то више пута упозорила и немачка канцеларка Ангела Меркел. Опсег кризе покренуо је и усвајање низа других, мултилатералних мера међувладиног и комунитарног карактера, којима се оснива и развија више антикризних финансијских фондова – привременог и сталног карактера, и отвара пут за ревизију Уговора и успостављање финансијске уније. Све у свему, низ одлука и уговора – билатералних, међувладиних и комунитарних, усвојених током претходне две године, заједно творе сложену мешавину правних инструмената међународног јавног права, европског права и приватног права. Настанак и развој овог специфичног институционалног аранжмана подстиче бројна питања правног тумачења. Анализа тих питања предмет је текста који следи. Пре прегледа и анализе настајућег антикризног режима, приказан је уговорни правни основ у коме криза затиче ЕУ, и из кога извиру, у спрези са овим новим инструментима, бројне недоумице у тумачењима.

II) МЕРЕ ЕУ

Током две године кризе развијао се механизам антикризних мера, или тзв. мера финансијске стабилизације, који, у крајњем, представља механизам позајмљивања новца под условима строгог макроекономског реструктурирања. Његова ефикасност остаје под знаком питања, а отворена су и бројна нова питања правног тумачења. Пре свега, сам пакет антикризних мера усвојен је на контроверзној правној основи, и постоје потенцијални „конституционални” проблеми.² Једна проблематична група одредби односи

² Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 2011, p. 5.

се на солидарност и помоћ међу земљама ЕУ, и истовремену забрану позајмљивања (избављивања, *no-bail-out rule*). Остају недоумице о томе да ли је уговорном забраном давања (директне) финансијске подршке обухваћен и механизам у настајању који се анализира у овом тексту, односно да ли су мере предузете од стране ЕУ земаља у складу са правилом Уговора које забрањује државама ЕУ да дају финансијску помоћ једне другима – тзв. забрана позајмљивања. Ово питање постављано је и пред неким националним судовима.³ Неколико група одредаба Уговора из Мастрихта (1992), односе се на државе чланице чија валута је евро, на (фазно) стварање економске и монетарне уније (ЕМУ), критеријуме конвергенције, процедуре за прекомерни дефицит и мултилатерални надзор у ЕМУ. На основу ових одредаба настао је субсеквентни правни режим тзв. Пакта за стабилност и раст (1997). Савремена криза суверених дугова из 2010. године сматра се, између осталог, и последицом непоштовања финансијске дисциплине у земљама еврозоне – тј. мастришких критеријума конвергенције, који се овом приликом желе појачати и чвршће санкционисати.

Мастришки критеријуми конвергенције (1992) и Пакт за стабилност и раст (1997)

Уговор из Мастрихта (1992) увео је као формални циљ остарење европске монетарне уније (ЕМУ) до 1999. године. Да би се обезбедило одговарајуће функционисање ЕМУ, прописани су тзв. критеријуми конвергенције у области јавних финансија, инфлације, каматне стопе и девизног курса – *мастришки критеријуми конвергенције*. Главни критеријуми јавних финансија налажу да годишњи државни дефицит (однос годишњег државног дефицита према бруто домаћем производу (БДП) не сме прећи 3%, и да државни дуг (однос бруто државног дуга према БДП) у земљама еврозоне не сме прећи 60%.⁴ Поред тога, уговорне одредбе које су спецификоване за земље чланице чија је монета евро прописују да Савет усваја мере специфичне за ове државе чланице у циљу: јачања координације

³ 2 BvR 987/10, Federal Constitutional Court Press office, Press release no. 30/2010 of 8 May 2010, Order of 7 May 2010, Интернет, <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg10-030en.html>.

⁴ Члан 109j Уговора из Мастрихта (*Treaty establishing the European Community, Treaty on European Union – Maastricht Treaty*, 1992); Протокол о критеријумима конвергенције (*Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community*); Декларација о члану 109j (*Declaration on Article 109 of the Treaty establishing the European Community*).

и надзора буџетске дисциплине и постављања смерница економске политике. Истовремено се прописује да те мере буду компатибилне са мерама усвојеним за целу Унију, и да се надзире њихово спровођење. То је и члан 136 ТфЕУ, сада у процесу ревизије, који прописује и то да у овим мерама гласају само чланице Савета које представљају државе којима је валута евро (квалификованом већином).⁵ Уговорне одредбе о мултилатералном надзору односе се на генералну поделу надлежности између Европског савета, Савета, Комисије и држава чланица, као и на надзор поштовања реферисаних критеријума финансијске стабилности од стране чланица еврозоне.⁶ Средства надзора су углавном мониторинг, препоруке и упозорења – у крајњем, то је тзв. тактика „прозивања и анатемисања” (*naming and shaming*).⁷ Ове одредбе регулишу процедуру за случај прекомерног дефицита (*excessive deficits procedure*), о чему детаљна правила одређују Европски парламент и Савет. Одлука о покретању процедуре Савета доноси се без узимања у обзир земље о којој се расправља, а о резултатима мултилатералног надзора, председник Савета и Комисија извештавају Европски парламент.⁸ На бази наведених критеријума, 1997. године договорен је „Пакт за стабилност и раст” (*Stability and Growth Pact*), уговор између држава чланица еврозоне чија реформа је у центру савремених напора ка финансијској стабилизацији. Овај уговор и субсеквентни аранжман еврозоне представљају суштински део макроекономског оквира ЕМУ, са циљем спречавања прекомерног буџетског дефицита у еврозони након почетка треће фазе ЕМУ (1. јануара 1999), када је и Пакт ступио на снагу.⁹ Генерално, критеријуми конвергенције нису били рутински и аутоматски примењивани, а веће земље су показивале већи отпор према санкцијама. Критеријуми финансијске

⁵ Члан 136(2) УфЕУ. УфЕУ се у овом тексту користи као скраћеница за Уговор о функционисању Европске уније; УЕУ је скраћено за Уговор о ЕУ; УЕЗ за Уговор о оснивању ЕЗ.

⁶ Чланови 122–126 УфЕУ. Ова група одредаба почиње чланом 119 УфЕУ (ex-члан 4 УЕЗ) који покламује неке опште економске принципе (интерне тржишне економије и слободне конкуренције).

⁷ Чл. 119–121 УфЕУ.

⁸ Члан 121 УфЕУ. Детаљи о процедури за прекомерни дефицит: члан 126 УфЕУ (ex-члан 104 УЕЗ).

⁹ Пакт за стабилност у почетку се састојао од резолуције Европског савета о јачању буџетског надзора и координацији (*Resolution of the European Council of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact, the Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and*

дисциплине и Пакт одсликавају немачки економски модел и дугу традицију политике ниске инфлације, која је била важан део јаке немачке економије од 1950.¹⁰ Мада су Немачка и Француска биле највеће заговорнице мастриских критеријума конвергенције, нису их поштовале ни оне. Главни разлог је њихов велики утицај и велики број гласова у Савету министара који мора да одобри санкције.¹¹ Као највеће земље оне нису кажњене, а у случају Португала 2002. године и Грчке 2005. била је покренута процедура кажњавања, мада ни тада нису примењене новчане казне.

Забрана позајмљивања (*no-bail-out*) vs. одредбе о солидарности

Основачки уговори прописују да Савет, на предлог Комисије, може да одлучи, у духу *солидарности* између држава чланица, о мерама које одговарају економској ситуацији, посебно ако се појаве озбиљне тешкоће у набавци одређених производа, и посебно у области енергије.¹² Када је држава чланица у тешкоћама, или је озбиљно угрожена великим тешкоћама узрокованим природним несрећама или ванредним догађајима који су изван контроле, Савет може да, на предлог Комисије, под одређеним условима пружи финансијску помоћ односној држави чланици. О тој одлуци, председник Савета информисе Европски парламент.¹³ Осим наведених околности „природних несрећа” или „ванредних догађаја

coordination of economic policies) i regulative Saveta i proceduri za prekomerni deficit (*Council Regulation* (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure and the *Resolution* of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact). Pakt je u potpunosti stupio na snagu 1. januara 1999.

¹⁰ Немачка влада се надала да ће обезбедити ту политику кроз Пакт, који би ограничио могућност држава да врше инфлаторни притисак на европску економију. Пакт је иницијално предложио немачки министар финансија Тео Вајгел (*Theo Waigel*) средином деведесетих година XX века.

¹¹ Ове земље су већ неколико година имале прекомерни дефицит према дефиницији Пакта, када Савет министара 2005. није успео да примени санкције према њима. Под притиском ове две земље, у марту 2005. Савет је релаксирао правила пакта. 20 марта 2005. године Савет је усвојио извештај (*Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*), који је одобрио Европски савет у закључцима од 22. марта 2005. На основу те промене Пакта, 27. јуна 2005. он је допуњен и са две додатне регулативе (*Regulations amending the Regulations 1466/97 and 1467/97*).

¹² Члан 122 УфЕУ; ех-члан 100 УЕЗ.

¹³ Члан 122(2) УфЕУ.

изван контроле”, неколико даљих уговорних одредаба тиче се забране финансијских зајмова (*bail-out*). Забрањује се Европској централној банци и централним банкама држава чланица (националне централне банке) да одобравају минусни салдо, односно било који други тип кредита, установама или органима Уније, централним управама, регионалним, локалним или другим јавним органима, осталим јавним организацијама или предузећима држава чланица; такође се забрањује да Европска централна банка и националне централне банке од њих директно преузимају инструменте дуга. Дефинише се и један изузетак: наведена забрана се не примењује на јавне кредитне организација које, у сврху стављања на располагање готовине од стране централних банака, уживају од стране националних централних банака и Европске централне банке, исти третман као и приватне кредитне организације.¹⁴ Даље се забрањује свака мера која није заснована на разумном разматрању (процени финансијског карактера), која обезбеђује повлашћен приступ финансијским институцијама од стране: институција Уније, органа, канцеларија или агенција, централних влада, регионалних, локалних или других јавних власти (органа подређених јавном праву) или јавних предузећа држава чланица.¹⁵ Коначно, прописује се да Унија као и државе чланице не може да предузима обавезе централних влада, регионалних, локалних или других јавних власти (тела вођених јавним правом) или јавних предузећа било које државе чланице.¹⁶

Контроверзе правног основа и нове мере ЕУ

Све у свему, контроверзан је однос клаузуле о забрани кредитирања и одредаба о солидарности. Углавном је неспорна појава природних несрећа, али је формулација о „ванредним догађајима изван контроле” више предмет тумачења. То је очигледно у савременом механизму финансијске стабилности. Појављују се два потенцијална „уставна” проблема.¹⁷ Први, није сигурно да ли су односне мере предузете од стране земаља ЕУ сагласне са уговорним правилом које забрањује земљама ЕУ да дају једне другима финансијску помоћ – правило *no-bail-out*. Остају сумње

¹⁴ Члан 123 УфЕУ (ex-члан 101 УЕЗ).

¹⁵ Члан 124 УфЕУ (ex-члан 102 УЕЗ).

¹⁶ Члан 125(2) УфЕУ (ex-члан 103 УЕЗ).

¹⁷ Cf. Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, op cit., p. 6.

у погледу тога да ли је механизам позајмљивања новца обухваћен уговорном забраном давања (директне) финансијске помоћи. Друго, да ли је механизам финансијске помоћи у оквирима обима помоћи предвиђене Уговором (УфЕУ). Питање је да ли се угрожене државе чланице ЕУ суочавају са „ванредним догађајима изван њихове контроле”, које захтева УфЕУ као услов помоћи, пошто њихове владе (грчка и друге) у стварности јесу допринеле кризи. Немачка влада била је пред немачким Савезним уставним судом (СУС) суочена са питањем из уставне жалбе, да ли су финансијски аранжмани са Грчком и другим земљама и увођење механизма за финансијску стабилизацију направљени *ultra vires* актом ЕУ, који зато треба да буду проглашени супротним немачком Уставу.¹⁸ Ради разрешења насталих контроверзи, покренути су механизми и унутар и ван Уговора: покренута је поједностављена уговорна ревизија којом би се Уговору додао параграф који тај механизам дозвољава (у члану 136 УфЕУ), а такође је у процесу настанка механизам на међувладином нивоу (паралелни *lex specialis* режим) за стварање сталног Европског фонда за стабилност (ЕСМ). Поједностављена процедура ревизије се, овом приликом, користи први пут након ступања на снагу Лисабонског уговора којим је и уведена као поступак за промену „мање фундаменталних” делова Уговора, за разлику од промене „фундаменталних” уговорних одредаба које уобичајено захтевају обавезне националне ратификације.¹⁹

III ПАКЕТ ЗА ФИНАНСИЈСКУ СТАБИЛНОСТ И УГОВОРНЕ ПРОМЕНЕ

Од марта 2010. године земље ЕУ покренуле су низ мултилатералних – међувладиних и комунитарних мера и споразума, у одговору на финансијску кризу. Најважније мере и одлуке тичу се оснивања Европског механизма за финансијску стабилизацију (ЕМФС, *European Financial Stabilization Mechanism – EFSM*) и Европског фонда за финансијску стабилизацију (ЕФФС, *European Financial Stabilization Facility – EFSF*), неке врсте *ad hoc* фондова за финансијску помоћ земљама еврозоне угроженим дужничком кризом. До краја 2011. године инициран је настанак још једног, овога пута перманентног фонда који би био оперативан од 2013. године (како је у почетку било датирано) – Европског механизма за стабилност (ЕСМ, *European Stability Mechanism – ESM*), по окончању ратификације уговора о

¹⁸ Видети: 2 BvR 987/10.

¹⁹ Члан 48.6 УфЕУ.

оснивању овог фонда или након окончања процедуре поједностављене уговорне ревизије. Одлука о оснивању овог фонда усвојена је као део свеобухватног аранжмана мера, које посебно укључују „Евро плус пакт” (*Euro Plus Pact*) за снажнију координацију економске политике, који су договорили шефови влада еврозоне у пролеће 2011.²⁰ Коначно, од пролећа 2012. године оснивање овог фонда укључено је у шири Споразум о фискалној унији (*Fiscal Pact*), заједно са мерама надзора и санкција, надлежности Суда правде ЕУ и сл., а његово оснивање убрзано је и операционализација предвиђена сада за средину текуће године.

***Ad hoc* механизам и фонд за финансијску стабилизацију (ЕМФС, ЕФФС)**

Европски механизам за финансијску стабилизацију (ЕМФС) и Европски фонд за финансијску стабилизацију (ЕФФС) настали су у мају, односно у јуну 2010. године у додатку билатералним зајмовима са Грчком. Наиме, шефови држава и влада земаља ЕУ су, најпре, 7. маја 2010. године предложили формирање европског механизма за стабилизацију и заштиту финансијске стабилности у Европи.²¹ Неколико дана касније, 9. маја 2010, министри земаља еврозоне су, носећи међувладине „шешире”, усвојили одлуку којом се обавезују да ће подржати посебан и додатни зајам и кредитни механизам – Европски механизам за финансијску стабилност (ЕМФС) који би се користио у ситуацијама сличним оној у Грчкој.²² Постоји дуга пракса да представници влада „мењају шешире” током састанака Савета и усвајања одлука *quia* држава (а не у својству чланова Савета), али ова појава је потпуно необична у контексту ближе сарадње као што је ова, тј. сарадња ограничена на земље еврозоне.²³ Првобитни Европски механизам за стабилизацију заснивао се на поменутој уговорној одредби која говори о „ванредним околностима које су изван контроле”.²⁴ Државе чланице еврозоне склопиле су међувладин уговор о оснивању

²⁰ Пакет укључује и законодавне предлоге о економској управи, фискалној дисциплини, реформи Пакта за стабилност, финансијском надзору и банкарском сектору.

²¹ *Statement of the Heads of state or Government of the Euro Area*, Brussels, 7 May 2010.

²² Наслов одлуке гласи: “Decision of the Representatives of the Governments of the Euro Area Member States Meeting within the Council of the European Union”, Brussels, 10 May 2010.

²³ Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ Члан 122 УфЕУ.

фонда са предвиђеним обимом до 60 милијарди евра и активацијом подређеном строгом условљавању. Уз то, државе чланице су изразиле и спремност да допуне средства овог фонда кроз „Фонд за специјалну намену” (*Special Purpose Vehicle*) који би државе учеснице гарантовале на *pro rata* бази на координирани начин, и који би истекао након три године, и са обимом до 440 милијарди евра. Све укупно, финансијска помоћ за земље еврозоне има од почетка предложени укупни обим до 500 милијарди евра. Истовремено, Савет усваја и Регулативу о увођењу Европског механизма за финансијску стабилизацију (ЕМФС), такође засновану на уговорној одредби која се односи на „ванредне околности изван контроле”, која обезбеђује услове и процедуре под којима се може давати финансијска помоћ ЕУ државама чланицама које се суочавају са оштрим економским и финансијским поремећајима узрокованим „ванредним догађајима изван контроле”.²⁵ Убрзо, 6. јуна 2010. земље еврозоне усвојиле су и „Оквирни споразум о европском фонду за финансијску стабилност” (*EFSF Framework Agreement*) за увођење европског фонда за финансијску стабилност (ЕФФС) уместо претходно планираног фонда под називом „Фонд за специјалну намену”. Замисљен за обезбеђење привремене финансијске помоћи земљама еврозоне које имају тешкоће и, у смислу способности за позајмљивање и гаранције са укупним износом од 440 милијарди евра, овај фонд далеко превазилази сам ЕМФС (само 60 милијарди евра). Уговор је потписало 16 земаља еврозоне. У правном смислу, ЕФФС је *приватна компанија* основана у Луксембургу од стране оснивача (земаља Еврогрупе) за период од три године, након чега ће фонд бити укинут 30. јуна 2013. Првонастали фонд ЕМФС нема фиксирану клаузулу о укидању, мада његове операције морају бити преиспитиване сваких шест месеци због ванредног карактера предузетих мера. ЕФФС је постао оперативан у августу 2010. године након прикупљања тринаест депонованих потврда земаља еврозоне, које су представљале 94,9% укупних гаранција (нужни минимум био је прописан на 90%).²⁶ Емисије овог фонда биће подржане гаранцијама земаља еврозоне (до 440 милијарде евра на *pro rata* бази), у складу са њиховим уделом у *paid-up* капиталу Европске централне банке. Највећи

²⁵ Council Regulation 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilization mechanism, *Official Journal of the European Union*, OJ 2010, L 118.

²⁶ *EFSF becomes fully operational*, Luxembourg, 04 August 2010. The European Financial Stability Facility (EFSF), Интернет, <http://www.efsf.europa.eu/mediacentre/news/2010/2010-002-efsf-becomes-fully-operational.htm>.

удео припада Немачкој (18,93%).²⁷ ЕФФС ће обезбеђивати зајмове емитовањем обавезница или других инструмената дуга које гарантују земље еврозоне, али он нема сопствено финансирање, већ се, иако је фонд финансијер, само финансирање обавља од стране немачке Канцеларије за управљање дугом.²⁸

Стални механизам за стабилност (ЕМС) и поједностављена уговорна ревизија

Упоредо са оснивањем поменутих *ad hoc* фондова, појавили су се и први предлози за уговорне промене од марта 2010. године, и то најенергичније од стране немачке канцеларке Меркел, што је наилазило на велики скептицизам других европских влада заплашених изгледима учешћа у новом процесу уговорне ревизије само неколико месеци након ступања на снагу Лисабонског уговора. Ипак, у јесен 2010. Немачка је убедила Француску о потреби ревизије УфЕУ.²⁹ Формално је белгијска влада поднела предлог Европском савету 16. децембра 2010. Европски савет је 25. марта 2011. године усвојио одлуку која има за циљ ревизију УфЕУ додавањем само једног новог параграфа постојећем члану 136, према којем државе чланице којима је валута евро могу да утврде да ће се „механизам за стабилност активирати, ако буде потребно, ради заштите стабилности евро области као целине”, и да ће „давање сваке тражене финансијске помоћи под овим механизмом бити подвргнуто строгом условљавању”.³⁰ На европском нивоу даљи кораци нису потребни, али амандман ће ступити на снагу тек након одобрења од стране 27 држава чланица ЕУ сходно њиховим сопственим уставним захтевима и процедурама. Европски механизам за стабилност (ЕМС) замишљен је као стални фонд са ефективном кредитном способношћу од 500 милијарди евра, којим би се заменили постојећи *ad hoc* фондови (ЕМФС и ЕФФС) који остају на снази до јуна 2013. године. Генерални уговор о потреби да државе чланице уведу перманентни кризни механизам за заштиту

²⁷ Табела у: *Annex 2 of the Framework Agreement*.

²⁸ *Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH*.

²⁹ Заједничка декларација из *Deauville* (18. октобра 2010).

³⁰ European Council, Decision 2011/199/EU, Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, *Official Journal of the European Union*, OJ L 91/1, 6 April 2011, Article 1.

финансијске стабилности „евроzone као целине” постигнут је на Европском савету 28–29. октобра 2010. када је одлучено да уговорна одредба о финансијској помоћи Уније држави чланици у случају „природне несреће или ванредних догађаја изван контроле” више неће бити потребна у ове сврхе.³¹ Председник Европског савета је тада позван да предузме консултације о ограниченој уговорној промени, не мењајући уговорну одредбу која забрањује позајмљивање – *no bail-out clause*.³² Ово решење било је резултат дискусије међу владама ЕУ, и оно значи да се клаузуле о „забрани позајмљивања” неће брисати из Уговора, него ће се формирати посебан, *lex specialis* режим упоредо са том клаузулом. То је отворило пут и за поједностављену процедуру ревизије предвиђену за случајеве који не повећавају надлежности Уније. Следећи претходни политички договор, нацрт текста одлуке био је припремљен за усвајање на следећем Европском савету 16–17. децембра 2010.³³ Та одлука је представљала базу за консултације Комисије, ЕП и ЕЦБ. ЕП је предлагао неке промене са циљем уношења комплементарне улоге ЕУ институција, што би, међутим, имплицирало преношење нових надлежности ЕУ, и стога поједностављена процедура ревизије више не би била расположива. Коначно, у марту 2011. године Европски савет одлучује да не модификује текст нацрта одлуке и да уопште не помиње институције ЕУ.³⁴ Уместо тога, Европски савет је усвојио „даље појединости” које се односе на будући ЕМС које ипак обезбеђују дубљу укљученост Комисије у евентуалне операције ЕМС.³⁵

ЕМС 1 – Уговор о оснивању европског механизма за стабилност, 11. јул 2011.

Циљ ЕМС је финансијска помоћ за чланице евроzone суочене са озбиљним финансијским проблемима, или под претњом истих, уколико је она неопходна ради обезбеђења финансијске стабилности у „еврозони као

³¹ EUCO 25/10, *Conclusions of the European Council of 28–29 October 2010*, Brussels, 30 November 2010, p. 1.

³² *Ibidem*, p. 2.

³³ EUCO 30/1/10, *European Council 16–17 december 2010 Conclusions*, Annex 1, Brussels, 25 January 2011.

³⁴ EUCO 10/11, *op. cit.*, pp. 13–20.

³⁵ *Term sheet on the ESM*, у анексу II закључака Европског савета од 24–25. марта 2011.

целини“.³⁶ ЕМС треба да обезбеди „привремену помоћ“, „премошћавање“ финансирања за период потребан за имплементирање дубоког програма прилагођавања за кориговање финансијских неравнотежа. Он је замишљен као стални механизам управљања кризом, а основан је уговором између чланица еврозоне као стална међувладина организација међународног јавног права, лоцирана у Луксембургу. (Супротно томе, ЕФФС је приватна компанија по законима Луксембурга, са веома ограниченим капиталом у односу на капацитет позајмљивања.) Управна структура ЕМС слична је осталим међународним финансијским организацијама (нпр. ММФ). Најбитније одлуке ЕМС доноси „Савет гувернера“ (*Board of Governors*) кога чине министри финансија земаља еврозоне, тј. чланова Еврогрупе. Најважније одлуке усвајаће узајамним споразумом (*mutual agreement*), што значи једногласно међу оним земљама које учествују у гласању (што даље значи да уздржавање не спречава усвајање одлуке, што је правило које треба да допринесе ефикасности фонда). Одлуке другоразредне важности усвајају се квалификованом већином (80% пондерисаних гласова; пондерисање се врши према уделу земље у капиталу ЕМС). Други орган је „Савет директора“ (*Board of Directors*) задужен за посебне задатке које му делегира Савет гувернера. Свака земља еврозоне има по једног директора и једног заменика у њему, а у раду учествују и Комисија и ЕЦБ као посматрачи. ЕЦБ је укључена и у делове операција ЕМС. За дневно управљање ЕМС задужен је извршни директор (*managing director*), који председава Саветом директора. Предвиђена је и блиска сарадња ЕМС са ММФ на техничком и финансијском нивоу. У погледу инструмената финансијске помоћи, ЕМС ће угроженим земљама еврозоне пружати „подршку за стабилност“ у виду строго условљеног позајмљивања. Строги програми макроекономског прилагођавања објашњавају се потребом да се минимизирају тзв. морални хазарди, односно као компензација за ризике које предузимају земље кредитори. Механизам имплементације подразумева да захтев за помоћ земљи еврозоне прима Еврогрупа, Комисија, ММФ и ЕЦБ, који оцењују да ли постоји опасност по целу еврозону, и спроводе строгу анализу одрживости јавног дуга, као и програма макроекономског прилагођавања, чије спровођење надзиру Комисија, ММФ и ЕЦБ, о чему обавештавају и остале. Укупни прописани капитал фонда је 700 милијарди евра, од чега

³⁶ *Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM)*, T/ESM/en, 11 July 2011, pp. 1–55.

80 милијарди чини *paid-in* капитал и 620 милијарди опозиви капитал; пожељан највиши могући кредитни рејтинг фонда треба да обезбеди укупни капацитет позајмљивања од 500 милијарди евра. Структура капитала дозвољава да дуг који поседује ЕМС буде класификован као јавни дуг „европских институција”.³⁷ Коначно, главне одлике свих приказаних облика финансијске помоћи/позајмљивања у оквиру еврозоне (ЕМФС, ЕФФС, ЕМС), могу се упоредити на следећи начин.³⁸ У погледу правно-институционалне форме: ЕМФС је механизам ЕУ, ЕФФС је приватна компанија, док је ЕМС међувладина организација. У погледу правног основа финансирања: за ЕМФС је то уговорна одредба о „ванредним околностима изван контроле“ (члан 122 УфЕУ); за ЕФФС је то међувладина одлука; док је ЕМС заснован на међувладином уговору уз пратећу ревизију члана 136 УфЕУ. С обзиром на главне органе одлучивања, у ЕМФС то је Савет (ЕЦОФИН) који одлучује квалификованом већином гласалих о предлогу Европске комисије; у ЕФФС, то је Еврогрупа, односно Савет директора; у ЕМС, то је такође Еврогрупа, односно Савет гувернера и Савет директора. Што се тиче трајања фондова, ЕМФС ће бити оперативан до краја јуна 2013. године, као и ЕФФС, док ће ЕМС бити стални механизам оперативан од почетка јула 2013. (односно, према новој одлуци од средине 2012. године). У погледу инструмената финансирања, у случају ЕМФС ради се о зајмовима и кредитним линијама; код ЕФФС, поред зајмова, предвиђене су и куповине обавезница на примарном тржишту; док ће ЕМС, поред наведених инструмената ЕФФС, имати и могућност куповине на секундарном тржишту обавезница.

ЕМС 2 — фебруар/март 2012.

Првобитна верзија Уговора о оснивању ЕМС потписана 11. јула 2011. године модификована је како би биле инкорпориране одлуке које су шефови држава и влада еврозоне донели 21. јула и 9. децембра 2011. у циљу побољшања делотворности механизма. Зато је 2. фебруара 2012. одлучено о тексту новог уговора (Уговор о ЕМС 2).³⁹ ЕМС остаје

³⁷ “The European Stability Mechanism”, *ECB Monthly Bulletin*, July 2011, <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb201107en.pdf>, p. 82.

³⁸ *Ibidem*, p. 75.

³⁹ *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, Brussels, 2 February 2012, T/ESM 2012/en, pp. 1–61.

међународна финансијска институција са седиштем у Луксембургу, и даље је потребна ратификација од стране 17 чланица еврозоне, али ће уговор постати оперативан „што је могуће пре”, а циљани датум је јул 2012, годину дана пре првобитно планираног рока. Осим убрзаног ступања на снагу ЕМС, он ће током 12 месеци функционисати паралелно са ЕФФС. Потписивање Уговора о ЕСМ 2 спроведено је почетком марта ове године. Главне промене које нови уговор доноси су: 1) нова средства финансирања; 2) флексибилније формирање цена; 3) веза са фискалним споразумом; 4) нова ванредна процедура одлучивања; 5) усклађивање са праксом ММФ у погледу учешћа приватног сектора; 6) прорачун доприноса у капиталу. Прве две мере односе се на низ нових инструмената уведених за ЕФФС које ће користити и будући ЕМС: поред класичних зајмова, обезбедиће се и финансијска помоћ из предострожности и зајмови за рекапитализацију финансијских институција држава чланица. Фонд ће моћи да купује обавезнице држава чланица и на примарним и на секундарним тржиштима.⁴⁰ Проширен је обим инструмената, са циљем остварења веће ефикасности ЕМС. Како би се чланицама које користе зајмове помогло да осигурају одрживост својих дугова, услови за финансијску помоћ су сада мало лакши у поређењу са првобитним текстом. Што се тиче последње две новине, оне предвиђају блиску сарадњу ЕМС са ММФ у обезбеђењу „подршке за стабилност”; активна партиципација ММФ-а ће се тражити и на техничком и на финансијском нивоу. У складу са праксом ММФ, у изузетним случајевима, биће размотрена и адекватна и сразмерна форма учешћа приватног сектора.⁴¹ Од чланица ЕМС се захтева да, у принципу, обезбеде захтевану суму *paid-in* капитала постепено, у току првих пет година од стварања ЕМС, али је нови уговор омогућио и убрзање овог процеса. Новине које нас занимају тичу се наведених тачака 3) и 4) – везе ЕМС са фискалним споразумом и органа одлучивања. Нови уговор о ЕМС

⁴⁰ Претходна верзија уговора – само финансијска помоћ у форми зајмова чланицама ЕСМ, док је куповина обавезница на примарном тржишту била обезбеђена „као изузетак”. Нови уговор елиминисао изузетну природу куповина на примарном тржишту, а обезбеђује и куповину обавезница на секундарним тржиштима, финансијску помоћ из предострожности „у форми ограничене кредитне линије из предострожности или у форми кредитне линије за побољшање услова, и финансијске помоћи кроз зајмове за чланице ЕСМ за специјалне сврхе рекапитализације њених финансијских институција”.

⁴¹ Уговор захтева и то да клаузуле о колективној акцији (*collective action clauses, CACs*) буду укључене, од 1. јануара 2013, у све нове новчане папире (*securities*) влада еврозоне, са доспећем изнад једне године. Видети: Преамбула 11. и члан 12(3) Уговора.

уводи и нови предуслов за коришћење помоћи фонда од 1. марта 2013. године. Односне чланице морају: (а) ратификовати „фискални споразум”, одн. „Уговор о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији”, и (б) имплементирати правило о балансираном буџету, како је оно спецификовано у том Уговору у оквиру договореног распореда (годину дана након ступања на снагу). Најважније одлуке ЕМС доносе се узајамним споразумом у Савету гувернера, који чине министри одговорни за финансије, али нови уговор обезбеђује ванредну процедуру по којој одлука да се пружи финансијска помоћ може бити донета квалификованом већином од 85% гласова. Ова процедура се може користити када Комисија и ЕЦБ закључе да ће неуспех да се хитно усвоји одлука да се пружи или да се имплементира финансијска помоћ угрозити економску и финансијску одрживост еврозоне.

Фискална унија и новине у одлучивању ЕМС

Фискални уговор или фискални пакт имао је више нацрта разматраних крајем прошле и почетком ове године, док коначни текст није потписан од стране 25 лидера земаља ЕУ почетком марта ове године.⁴² Фискални пакт има за циљ јачање фискалне дисциплине и конвергенције у еврозони и увођење строжег надзора, посебно увођењем „правила балансираног буџета” – захтева да национални буџети буду избалансирани или у плусу.⁴³ Ово правило мора бити уведено у националне правне системе држава чланица, а пожељно је да то буде на уставном нивоу, и то у року од годину дана након ступања на снагу Уговора. У случају одступања од овог правила, покреће се механизам аутоматске корекције, који ће бити дефинисан од стране сваке државе чланице на бази принципа предложених од стране Европске комисије. Суд правде ЕУ моћи ће да верификује националну транспозицију правила о балансираном буџету, и његове одлуке биће обавезујуће. Непоштовање овог правила пратиће казна до 0,1% БДП, која ће се плаћати ЕМС у случају земаља еврозоне (или у генерални буџет ЕУ у случају осталих земаља).⁴⁴ Од 1. марта 2013. свако давање финансијске

⁴² *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Brussels, March 2, 2012. Уговор нису потписале Велика Британија и Чешка. Видети и: *Statement Euro area Heads of State or Government, Brussels, 2 march 2012.*

⁴³ Критеријум који ће бити испуњен ако годишњи структурални државни дефицит не прелази 0,5% БДП по тржишној цени.

⁴⁴ *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Art. 3, Art. 8.

помоћи у оквиру ЕМС биће условљено ратификацијом Фискалног уговора и благовременом транспозицијом правила о балансираном буџету у национално законодавство. Одредбе овог новог Уговора биће инкорпориране у правни систем ЕУ у року од пет година од ступања на снагу Уговора. Фискални споразум ће бити правно обавезујућ као међународни уговор и ступиће на снагу након ратификације најмање 12 земаља еврозоне (или 1. јануара 2013). Примењиваће се само на оне земље чија валута је евро, а остале ће бити обавезане када усвоје евро, осим уколико не изјаве намеру да буду и раније обавезане неким одредбама. Усвајање Пакта о фискалној унији прате бројне контроверзе и промене решења. Он је покренут крајем прошле године, када је почетком децембра дошло, најпре, до размена писама између Ван Ромпеја, са једне, и Меркелове и Саркозија, са друге стране, а саму одлуку о овом пакту усвојили су шефови држава и влада у Европски савез 9. децембра 2011.⁴⁵ Предлог Ван Ромпеја да лидери ЕУ успоставе чвршћу фискалну дисциплину „правном гимнастиком”, а не променом Уговора о ЕУ изазвао је напре бурне реакције. Ван Ромпеј је предлагао неколико опција како да се уведу квалитативне промене које воде ка правој фискалној унији и убеде финансијска тржишта да убудуће неће бити истих проблема.⁴⁶ Радни документ који је „процурио” у јавност почетком децембра 2011, предлагао је увођење „златног правила” у уставе држава чланица, надлежност Суд правде ЕУ да надгледа примене овог правила у националним законодавствима, и као другу опцију – промену члана 136 УфЕУ како би се омогућило Комисији да проучава и по потреби одбацује нацрте националних буџета чланица пре изгласавања у националном парламенту, што је још у преговорима одбачено. Меркелова праћена Саркозијем и даље инсистира на уговорним променама и националним ратификацијама споразума у првој половини ове године, док један други европски лидер чија земља не учествује у овим аранжманима, британски премијер Дејвид Камерон, свој пристанак условљава заштитним мерама за британске банке

⁴⁵ *Towards a stronger economic Union* — Inteim Report, by Herman Van Rompuy, Brussels, 6 december 2011. “Fostering fiscal discipline: Angela Merkel and Nicolas Sarkozy’s letter to Herman Van Rompuy in full”, *Telegraph*, 7.12.11. Videti odluku: *European Council 9 december 2011 Conclusions*, European Council Bussels 25 January 2012. *Statement* by the euro area heads of state or government, European Council, Brussels, 9 december 2011.

⁴⁶ Видети: Jason Walsh, “Can Van Rompuy bypass a referendum?”, *Presseurop.eu*, 7 December 2011, Интернет, <http://www.presseurop.eu/en/content/blog/1257171-can-van-rompuy-bypass-referendum>.

(тј. за финансијски центар „Сити“) и очување улоге Британије на европском јединственом тржишту. Све у свему, даљи развој захтева ратификацију како Уговора о фискалној унији тако и Уговора о ЕМС, као међувладиних аранжмана, у свим земљама потписницама односних уговора. Истовремено, покренута је и процедура поједностављене ревизије члана 136 УфЕУ, што такође захтева националне ратификације.

IV) АНАЛИЗА САДРЖАЈА МЕРА

Поступак поједностављене ревизије уговора уведен је Лисабонским уговором као једна од главних иновација. Уведена је, заправо, алтернатива редовном поступку ревизије у виду два нова начина промене уговора. У принципу, сада Уговор предвиђа три врсте поступака по којима се уговори могу мењати: редовни поступак ревизије, поједностављена процедура ревизија, и оно што је познато као „мост” – поступак „премошћавања” или *пасареле*.⁴⁷ Измене у редовном поступку ревизије, којима се могу повећавати или смањивати надлежности ЕУ биће, као и раније, уговоране на Конференцији представника влада држава чланица, по могућности након Конвенције састављене од представника националних парламената, шефова држава или влада држава чланица, Европског парламента и Комисије. Амандмани ступају на снагу након што их ратификују све државе чланице у складу са њиховим уставним захтевима.⁴⁸ Са друге стране, измене према поједностављеном поступку ревизије захтевају једногласну одлуку Европског савета која ступа на снагу након усвајања од стране држава чланица у складу са њиховим уставним захтевима. Даље продубљивање интеграције биће, дакле, могуће без сазивања међувладине Конференције и Конвенције, једноставно једногласном одлуком Европског савета усвојеном уз сагласност Европског парламента и после националних ратификација. Обухват примарног права које се може мењати поједностављеним поступком ревизије ограничен је на Трећи део УфЕУ – интерне политике и деловање ЕУ (што укључује јединствено тржиште и ЕМУ, укупно 172 члана). Једино ограничење је забрана да се шире надлежности које су већ

⁴⁷ Редовни поступак ревизије: члан 48.2 до 48.5 УЕУ; поједностављена процедура ревизије: члан 48.6 УЕУ, поступак „премошћавања” или *пасареле*: члан 48.7 УЕУ. Видети за елаборацију ревизије уговора: BVerfG 2 BvE/08 vom 30.6.2009, Bundesverfassungsgericht, Absatz-Nr. (1-421), paras 51-53, 306-329, Интернет, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html.

⁴⁸ Члан 48.6(2) пар. 3 УфЕУ.

поверене Европској унији у овим областима политике, што је управо најконтроверзније питање ревизије уговора. Материја која је предмет овог текста мења се променама ове врсте, мада је још контроверзнија ревизија поступком премошћавања (пасарелама), која се такође заснива на једногласној одлуци Европског савета, која, међутим, може бити усвојена тек након сагласности Европског парламента, и ако национални парламенти не изразе противљењу предлогу у року од шест месеци.⁴⁹

Прописана поједностављена процедура уговорне ревизије чини се да и није посебно упрошћени поступак. Неће бити потребе за Конвенцијом или Конференцијом, уговорне промене се усвајају директно једногласношћу чланова Европског савета, али – та одлука је подређена „одобрењу” од стране сваке земље према сопственим уставним захтевима. У погледу усвајања новог параграфа у члану 136 УфЕУ, очекују се даље консултације националних парламената и њихов позитивни глас одобрења овог амандмана, али ништа не спречава државе да организују и референдум о предложеним уговорним променама и овом приликом. Оптимизам да би поједностављена уговорна промена могла бити спроведена подстиче чињеница да земље попут Велике Британије, Данске и Шведске нису део еврозоне и ЕМС и зато немају посебан разлог да одбаце ову уговорну ревизију.⁵⁰ Најспорније и најопштије питање везано за ову ревизију је то што није увек јасно да ли предложени амандмани повећавају надлежности Уније. Последице промене одредаба уговора на које се односи

⁴⁹ Разлика између пасарела и редовног механизма ревизије састоји се у томе што национални парламенти, уместо да дају позитивну сагласност на предложене амандмане, имају могућност да изразе своје негативно мишљење ветом на предложене амандмане. За разлику од редовног и поједностављеног поступка ревизије, поступак општег премошћавања односи се на одређене селективне измене, које се тичу гласања у Савету или законодавне процедуре. Кад УфЕУ предвиђа да Савет делује једногласно у даатој области или предмету, Европски савет може донети одлуку којом овлашћује Савет да делује квалификованом већином у тој области или у том случају. Исто се примењује и на наслов В Уговора о ЕУ; одлуке са војним последицама или у области одбране су искључене (видети: чл. 48.7(1) сент. 2 УЕУ). Осим тога, Европски савет може да донесе одлуку којом дозвољава усвајање законских аката у оквиру примене УфЕУ у складу са редовним законодавним поступком уместо посебног. Видети: члан 48.7(2) УЕУ.

⁵⁰ Cf. Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *op. cit.*, p. 4, p. 8. Више о поступку поједностављене ревизије у контексту ЕЦМ у: Žaklina Novičić, Ivona Lađevac, “European Union: Process of Simplified Treaty Amendment and Financial Stability Mechanism”, in: *Western Balkans: From Stabilization to Integration*; Antevski, Mitrović (urs), ИРЕ, 2012, pp. 95–116.

поједностављена ревизија (Део три УфЕУ) само се донекле могу одредити унапред; у погледу суштине, оне су тешко предвидиве.⁵¹ Могући су будући сукоби у погледу питања да ли је употреба поједностављене процедуре погодна за одређену материју. Како би умањиле наведене несигурности, неке земље, Немачка на пример, веома уско тумаче Лисабонске клаузуле о поједностављеној процедури модификације уговора; наиме, немачки СУС је, још у току ратификације Лисабонског уговора, умањео могућу „флексибилност” тумачења инсистирањем да се и у овим случајевима обавезно спроведе пуна (двотрећинска) дводомна ратификација сваке одлуке у погледу употребе нових типова процедуре (поједностављивање, пасареле, и друге „флексибилне клаузуле”), чиме је укинута могућност прећутне сагласности на уговорне промене које би поткопале прерогативе националног законодавца и, у суштини, немачку суверену државност.⁵² Поред тога, у случају конкретног режима ЕМС, који је такође преиспитиван пред немачким СУС, уставне жалбе су већ имале разне последице – Немачка инсистира на уговорним променама које би створиле уговорни основ за стални антикризни механизам.⁵³ Расподела надлежности и пратеће одговорности увек је и питање демократске легитимације институција. Демократски су легитимисани они поступци власти који остају у оквиру надлежности које су им поверене; у случају институција ЕУ, мисли се на надлежности које су државе чланице пренеле на Унију. Активности ЕУ које нису покривене задацима који су им пренети нису „ко-легитимисане”.⁵⁴ Општи принцип који дозвољава државама чланицама ЕУ да пренесу индивидуалне надлежности на Унију, и њихова заштита од тога да ЕУ институције присвоје надлежности да уведу нове сопствене надлежности (*Kompetenz-Kompetenz*) јесте принцип *преноса*, који обезбеђује најснажнију подршку за критичку оцену закона ЕУ на

⁵¹ Cf. BVerfG 2 BvE/08 from 30 June 2009, op. cit., par. 311.

⁵² Скраћена процедура ревизије у Немачкој увек захтева усвајање посебног закона (*lex specialis*). Видети: BVerfG 2 BvE/08 from 30 June 2009, op. cit., paras 312, 306–328. Више у: Philipp Kiiver, “German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures”, *German Law Journal*, Vol. 10, 2009, pp. 1287–96.

⁵³ Nicolaus Heinen, “Constitutional complaints: German rejection of rescue packages unlikely”, *Deutsche Bank Research*, March 17, 2011, Интернет, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000271154.PDF.

⁵⁴ Видети више у: Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06, Absatz-Nr. (1–116), par. 96, Интернет, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html.

институционалном нивоу.⁵⁵ Посебна опасност за очување граница надлежности и демократске легитимације у случају ЕУ, мање произлази из тешких – и тиме препознатљивих – присвајања надлежности у појединачном случају, а више из постепеног развоја неких минорних прекорачења надлежности које могу бити слабе *per se* али акумулиране имају значајне последице. У много случајева, да ли неки индивидуални поступак може да доведе до структуралне промене у структури надлежности, могуће је ценити само у ретроспективи. То је ризик који је, вероватно, инхерентан свим федералним системима „политичког самопојачавања” вишег нивоа, и он постоји и у случају ЕУ.⁵⁶ Наведене генералне контроверзе, које важе и у случају анализираних европских фондова финансијске помоћи, актуелни институционални аранжман покушава да избегне тиме што се заснива, ипак, на међувладиној основи, што значи да свака чланица аранжмана задржава право да на њу не буду примењене одлуке са којима се не слаже. У аранжман су донекле уведене и европске институције, па је тако Комисија на пример, још једном позвана да делује као „агент” система међувладине сарадње, и „још једном је, међународно право употребљено као средство за развој европских интеграционих процеса”.⁵⁷ Но, последица тога је да будуће операције ЕМС неће бити подвгнуте нормалним ограничењима правног поретка ЕУ, у погледу, на пример, процедура одлучивања, супсидијарности и правосудног надзора. У крајњем, апсурд је то што се, са једне стране, овим аранжманом жели постићи већа интеграција унутар еврозоне, док деловање чланица овог новог уговора практично остаје ван домашаја институција ЕУ: Комисије и Парламента. То даље развија могућности фрагментације ЕУ „у више брзина”, где једном брзином интеграцију настављају земље еврозоне, а другом ЕУ као целина. Још веће контроверзе од правно-институционалних тичу се стварног домашаја и ефектности будућег фонда за стабилност, који представља неку врсту европског

⁵⁵ Више у: Frank Schorkopf, “The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon”, *German Law Journal*, Vol. 10, 2009, pp. 1219–1240.

⁵⁶ Видети: 2 BvR 2661/06 vom 6.7.2010, par. 103. Више у: Жаклина Новичић, „Преиспитивање *ultra vires* акта Европског суда правде – случај *Mangold/Honeywell* (2010) пред немачким Савезним уставним судом”, *Европско законодавство*, ИМПП, бр. 33–34/10, стр. 234–245.

⁵⁷ Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *op. cit.*, p. 8.

монетарног фонда, односно питање величине средстава фонда и да ли он има довољно средстава и кредибилитета да одврати од кризе.⁵⁸ Посматрачи и економски аналитичари упозоравају на „блефирање”, „симулацију”, или „превару бројевима”, и да би то „опсенарско рачуноводство” могло да се распадне са првим знацима проблема.⁵⁹ Јер, у стварности нема 1.000 милијарди долара за ЕМС, колико би било потребно ако запрети банкрот Шпанији и Италији, нема чак ни званично објављених 800 или 700 милијарди евра, постоји само 300 милијарди евра свежег новца – пошто је 200 милијарди од старијег фонда, који треба да буде спојен са новим, већ потрошено на спасавање Грчке, Португала и Ирске. Финансијска тржишта, као и ММФ, већ су објавила да чак ни 500 милијарди свежих евра не би било довољно да спречи циљану акцију шпекуланата против само једне земље еврозоне (нпр. Италије) од ширења на остатак еврозоне. Ако би две владе (нпр. шпанска и италијанска) истовремено закуцале на врата фонда за помоћ, ЕМС свакако не би био довољан.⁶⁰ Но, европски министри понављају да циљ фонда заправо и није да се његов новац користи, већ он постоји пре свега да би служио за одвраћање (*deterrent*). Ако анализираним правним и поменутиим економским контроверзама додамо и велику непредвидљивост спољашњих економских шокова, остаје нам да закључимо да је будућност европске кризе јавних дугова и европског одговора на њу – прилично неизвесна.

V) ИЗВОРИ

- Decision of the Representatives of the Governments of the Euro Area Member States Meeting within the Council of the European Union, Brussels, 10 May 2010, Интернет, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09614.en10.pdf>, 12/05/2010.
- *European Council 9 december 2011 Conclusions*, European Council Bussels 25 January 2012.

⁵⁸ Daniel Gros and Alessandro Giovannini, “The EFSF as a European Monetary Fund: Does it have enough resources?”, *Centre for European Policy Studies*, 22 Jul 2011, Интернет, www.ceps.eu/ceps/download/5944.

⁵⁹ Marc Peepers, “The trillion-euro illusion”, *De Volkskrant Amsterdam*, 2 April 2012, *Presseurop*, Интернет, <http://www.presseurop.eu/en/content/article/1736811-trillion-euro-illusion>.

⁶⁰ *Ibidem*.

- EUCO 25/10, *Conclusions of the European Council of 28-29 October 2010*, Brussels, 30 November 2010, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf, 01/12/2010.
- EUCO 30/1/10, *European Council 16-17 december 2010 Conclusions*, Brussels, 25 January 2011, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf, 20/03/2011.
- European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, *Official Journal of the European Union*, OJ L 91/1, 6 April 2011.
- Statement of the Eurogroup, 30 March 2012, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/129381.pdf, 01/4/2012.
- *Statement* by the euro area heads of state or government, European Council, Brussels, 9 december 2011, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126714.pdf, 10/12/2011.
- Statement of the Heads of state or Government of the Euro Area, Brussels, 7 May 2010; Интернет, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/114295.pdf , 09/05/2010.
- *Towards a stronger economic Union*, Inteim Report by Herman Van Rompuy, Brussels, 6 december 2011, Интернет, <http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/rapport-van-rompuy.pdf>, 09/12/2011.
- *Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM)* between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, The Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland, T/ESM/en, 11 July 2011, Интернет, <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>, 30/07/2010.
- *Treaty Establishing the European Stability Mechanism* between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic Of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic Of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of The Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and The Republic of Finland; Brussels, 2 February 2012, T/ESM

2012/en, Интернет, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/12/3&type=HTML>, 05/02/2012.

- *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, Hungary, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden, Brussels, March 2, 2012. Интернет: <http://european-council.europa.eu/eurozone-governance/treaty-on-stability?lang=de>, 10/03/2012.
- Council Regulation 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilization mechanism, *Official Journal of the European Union*, OJ 2010, L 118.