

UGOVOR O STABILNOSTI, USKLAĐIVANJU I UPRAVLJANJU U EKONOMSKOJ I MONETARNOJ UNIJI

Pregledni znanstveni rad

*UDK 330.35(4)EU
336.14(4)EU
338.22(4)EU
339.923:061.1](4)EU*

Primljeno: 12. srpnja 2016.

Luka Grubišić*

Ugovor o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, poznat kao Fiskalni ugovor, jest međunarodni ugovor koji se sadržajno i funkcionalno oslanja na pravo EU-a, posebno na pravni okvir EU-a kojim se koordinira reguliranje fiskalne (proračunske) discipline država članica. Osnovni su mu ciljevi jačanje proračunske discipline, jačanje usklađivanja ekonomskih politika ugovornih strana te unaprjeđenje upravljanja u europodručju. Iako bi njegova usklađenost s pravom EU-a trebala biti neupitna, ipak se u tom kontekstu otkrivaju različite dvojbe koje navode na zaključak da se Fiskalnim ugovorom (nepotrebno) usložnjava već prilično složena struktura europskog okvira za usklađivanje ekonomskih i fiskalnih politika te da su se željeni ciljevi, umjesto posebnim Fiskalnim ugovorom, mogli postići i izmjenama i/ili dopunama postojećeg pravnog okvira EU-a.

Ključne riječi: Fiskalni ugovor, pravo EU-a, proračunska disciplina, fiskalna disciplina, Uredba (EU-a), Direktiva (EU-a), institucije EU-a, Sud EU-a, deficit, javni dug, usklađenost

1. UVOD

Financijska kriza koja je krajem 2007. potekla iz SAD-a za posljedicu je imala globalnu gospodarsku krizu. Iako joj nije bila uzrok, ona je potaknula i dužničku krizu u EU-u. Rapidan i nekontroliran pad javnih prihoda mnogih država članica EU-a tijekom globalne gospodarske krize za posljedicu je imao visoke deficite, koje je zbog financijske krize bilo iznimno skupo financirati. Posljedični ubrzani rast ionako visokih razina zaduženja država članica mnoge od njih ubrzo je suočio s neodrživom cijenom daljnjeg zaduživanja. Sve je započelo u proljeće 2010. godine, kada je postalo očito da Grčka gubi pristup tržištu za financiranje svojega javnog duga budući da su kamatne stope na njezine obveznice skočile na neodrživu razinu. Slični izgledi predviđali su se i Irskoj, Španjolskoj, Italiji i

* Luka Grubišić, polaznik poslijediplomskog doktorskog studija Fiskalni sustav i fiskalna politika na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

Portugalu. Kriza je ozbiljno prijetila stabilnosti gospodarske i monetarne unije i trebalo je brzo djelovati.¹

S obzirom na to da je dotadašnji europski regulatorni okvir za fiskalnu politiku bio nedostatan za rješavanje tih problema, bilo je nužno unaprjeđenje toga okvira,² kao i iznalaženje drugih mjera za osiguranje stabilnosti gospodarske i monetarne unije.

Unaprjeđenjem fiskalnog okvira željelo se osnažiti temeljeno načelo zdravih javnih financija (engl. *sound public finances*) iskazano u odredbi članka 119. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) na način da se uspostavi čvršći i djelotvorniji okvir za usklađivanje i nadzor fiskalnih politika država članica.

To je navelo tijela EU-a i države članice na poduzimanje mjera i donošenje akata različite pravne prirode i trajanja. Mjere i akte koje su poduzimali i donosili nalazimo u primarnom³ i sekundarnom zakonodavstvu EU-a, u nacionalnim pravnim porecima, neki (akti) su međunarodnopravne prirode,⁴ dok su kod nekih korišteni čak i instrumenti privatnog prava.⁵

Kada je na sjednici Europskog vijeća u ožujku 2010. godine Njemačka izrazila stav da će podržati samo spašavanje onih država članica koje izgube pristup privatnom tržištu kapitala, grčki troškovi financiranja javnog duga porasli su do neodržive razine i Grčka je zatražila pomoć EU-a i MMF-a.⁶ Iako im je primarno zakonodavstvo EU-a u tom trenutku branilo takav izbor,⁷ države članice, suočene s opasnošću „domino-efekta“ u europodručju u slučaju da dopuste Grčki bankrot⁸ te pod utjecajem interesa za spašavanjem europskog bankarskog sektora izloženog grčkom javnom dugu,⁹ odlučile su se za pomoć Grčkoj *ad hoc* instrumentom „Hellenic Financial Stability Fund“ u suradnji s MMF-om. Zbog potrebe pomoći i drugim državama članicama suočenima s dužničkom krizom (Irska, Portugal, Španjolska) ubrzo se ustanovljuju veći i značajniji instrumenti, kao što su Mehanizam za

¹ De Waal M. (2014), Twente University & University of Münster, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance through a liberal intergovernmentalist lens* (2014), str. 5, 23; Kelemen R. Daniel (2015), *Law, Fiscal Federalism, and Austerity*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 22 #2, str. 387.

² Prije 2008. glavni regulatorni mehanizmi za osiguranje fiskalne, ekonomske i monetarne stabilnosti u EU-u bili su (2005. reformirani) Pakt o stabilnosti i rastu i opće smjernice ekonomskih politika država članica i EU-a (engl. *broad guidelines of the economic policies of the Member States and of the Union*) iz članka 121. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

³ Odlukom Europskog vijeća 2011/199/EU od 25. ožujka 2011. izmijenjen je članak 136. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na način da je tome članku dodan novi stavak 3., koji državama članicama europodručja omogućava uspostavu stabilizacijskog mehanizma, koji će se aktivirati ako je to nužno za zaštitu stabilnosti europodručja u cjelini.

⁴ Fiskalni ugovor, Ugovor o osnivanju Europskog stabilizacijskog mehanizma (engl. *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*).

⁵ Europski fond za financijsku stabilnost (EFSF) jest dioničko društvo.

⁶ Kelemen R. Daniel (2015), *Law, Fiscal Federalism, and Austerity*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 22 #2, str. 387.

⁷ Članak 125. UFEU-a (tzv. *no bailout clause*).

⁸ Kelemen R. Daniel (2015), *Law, Fiscal Federalism, and Austerity*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 22 #2, str. 388.

⁹ Kelemen R. Daniel (2015), *Law, Fiscal Federalism, and Austerity*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 22 #2, str. 389.

europsku financijsku stabilnost (EFSM)¹⁰ i Europski fond za financijsku stabilnost (EFSF),¹¹ a u veljači 2011. godine konačno je postignut dogovor o trajnom instrumentu pomoći državama članicama suočenima s dužničkom krizom – Europski stabilizacijski mehanizam (ESM).¹² Nadalje, poduzete su brojne mjere i doneseni različiti akti s ciljem reforme upravljanja fiskalnim okvirom, Europski semestar, reforme i izmjena Pakta o stabilnosti i rastu kroz prvi paket o gospodarskom rastu, tzv. „paket od šest mjera“¹³ (engl. *six pack*), tzv. „paket od dvije mjere“¹⁴ (engl. *two pack*), Pakt euro plus te Ugovor o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (engl. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*), poznatiji kao Fiskalni ugovor (engl. *Fiscal Compact*).¹⁵ Bezuvjetno „spašavanje“ putem ESM-a onih država članica koje se suoče s neodrživom fiskalnom situacijom bez odgovarajućeg mehanizma za osiguranje njihove fiskalne discipline pojačalo bi problem moralnog hazarda zavodeći države generiranju deficita i posljedično javnog duga do neodržive razine¹⁶ jer bi se pred bankrotom uvijek mogle skloniti u sigurno utočište ESM-a. Upravo je Fiskalni ugovor (FU) takav mehanizam koji, među ostalim, ima za cilj jačanje proračunske discipline ugovornih strana (članak 1. stavak 1. FU-a). FU i ESM usko su povezani jer se u oba dokumenta izričito navodi da je odobravanje financijske pomoći iz ESM-a uvjetovano ratifikacijom¹⁷ FU-a.

Temelj egzistencije FU-a jesu zajednička nastojanja Njemačke i Francuske, poduprta državama članicama europodručja (i većinom država članica EU-a izvan europodručja) za izgradnjom strožih mehanizama učinkovitog usklađenog djelovanja fiskalnih politika država članica europodručja, odnosno država članica EU-a. To je bio jedan od odgovora na tadašnje izazove financijske, odnosno gospodarske krize, ali i mehanizam prevencije mogućih budućih sličnih izazova. U drugoj polovici 2011. njemački i francuski čelnici u više su navrata raspravljali o „fiskalnoj uniji“ kao mogućem rješenju postojeće krize.¹⁸ U tom smislu u kolovozu 2011. Njemačka i Francuska od predsjednika Europskog vijeća pisano su zahtijevale donošenje strožih pravila od onih uvedenih „paketom od šest

¹⁰ Uredba Vijeća (EU-a) br. 407/2010 od 11. 5. 2010., OJ L 118/1.

¹¹ Subjekt stvoren međunarodnim ugovorom sklopljenim između država europodručja registriran u Luksemburgu kao dioničko društvo (*societe anonyme*).

¹² Prethodila mu je u fusnoti 3. navedena izmjena članka 136. UFEU-a („3. Države članice čija je valuta euro mogu uspostaviti stabilizacijski mehanizam, koji će se aktivirati ako je to nužno za zaštitu stabilnosti europodručja u cjelini. Dodjeljivanje financijske pomoći u okviru mehanizma podlijezat će strogim uvjetima.“)

¹³ „Paket od šest mjera“ jest paket pravnih akata iz sekundarnog zakonodavstva EU-a donesenih s ciljem jačanja Pakta o stabilnosti i rastu, poboljšanja fiskalnog nadzora u EU-u te boljeg usklađivanja ekonomskih politika u EU-u. Sastoji se od pet uredaba i jedne direktive, koje su na snagu stupile u prosincu 2011.

¹⁴ „Paket od dvije mjere“ jest paket pravnih akata iz sekundarnog zakonodavstva EU-a donesenih s ciljem daljnjeg jačanja gospodarskog upravljanja u europodručju te se uvode novi alata za praćenje. Sastoji se od dvije uredbe iz svibnja 2013.

¹⁵ Naziv Fiskalni ugovor (engl. *Fiscal compact*) nosi prema naslovu III. poglavlja FU-a.

¹⁶ Kelemen R. Daniel (2015), *Law, Fiscal Federalism, and Austerity*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 22 #2, str. 390.

¹⁷ Točka 5. preambule Ugovora o uspostavi Europskog stabilizacijskog mehanizma i preambula FU-a.

¹⁸ De Waal M. (2014), *Twente University & University of Münster, The Treaty on Stability, Coordination and Governance through a liberal intergovernmentalist lens* (2014), str. 34.

mjera“,¹⁹ a 5. prosinca 2011. javno su objavile svoj plan o potrebi promjene Ugovorâ (UEU/UFEU) u tom pravcu, pri čemu su ostavile mogućnost postizanja sporazuma (sklapanja ugovora) koji bi se odnosio samo na države članice europodručja.²⁰ Na Eurosummitu održanom 8. i 9. prosinca 2011. nakon višesatne rasprave Ujedinjeno je Kraljevstvo istupilo iz daljnjih pregovora, tj. uložilo je veto na predložene promjene Ugovorâ, s obrazloženjem da mu nije u interesu daljnje prenošenje nacionalnog suvereniteta na EU.²¹ Nakon britanskog veta države članice europodručja (i druge države članice EU-a) odlučile su nastaviti pregovore u predloženom smjeru, ali tada više ne u pravnom okviru EU-a, nego u međunarodnopravnom okviru. Rezultat tih pregovora jest FU, koji od svih tadašnjih država članica EU-a nisu potpisale samo Češka Republika i Ujedinjeno Kraljevstvo.

FU zbog svojih formalnih i sadržajnih značajki izaziva priličnu pozornost. Imajući u vidu odredbu članka 2. stavka 2. FU-a, koja izričito utvrđuje da se FU primjenjuje ako je sukladan ugovorima na kojima se temelji EU i pravu EU-a, te odredbu članka 16. FU-a, prema kojoj su ugovorne strane preuzele obvezu inkorporiranja suštine FU-a u pravni okvir EU-a (najkasnije u roku od pet godina od njegova stupanja na snagu, temeljem procjene iskustva u njegovoj implementaciji), ovaj je rad primarno usmjeren prema prikazivanju određenih dvojba, pitanja i zaključaka glede usklađenosti FU-a s relevantnim pravnim okvirom EU-a. U radu se polazi od prikaza strukture i sadržaja FU-a, zatim se analizira usklađenost FU-a s relevantnim pravnim okvirom EU-a, a na kraju se prikazuju stavovi o odnosu FU-a prema nacionalnom pravu i pravu EU-a tijekom njegove ratifikacije kod ugovornih strana.

2. STRUKTURA I SADRŽAJ FU-A

FU je po svojoj pravnoj prirodi međunarodni ugovor sklopljen među državama članicama EU-a²² s osnovnim ciljevima jačanja proračunske discipline i usklađivanja ekonomskih politika te unaprjeđenja upravljanja u europodručju. Stupio je na snagu 1. siječnja 2013. po polaganju instrumenta o ratifikaciji od strane dvanaeste ugovorne strane, čija je valuta euro²³ kod depozitara.²⁴ Tekst FU-a²⁵ sastoji se od preambule i šesnaest članaka svrstanih

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Na sjednici Europskog vijeća 2. ožujka 2012. potpisale su ga sve države članice EU-a osim Ujedinjenog Kraljevstva i Češke Republike. Češka Republika potpisala ga je i ratificirala naknadno u 2014. Republika Hrvatska do sada nije pristupila FU-u.

²³ To je bila Finska u prosincu 2012.

²⁴ Glavno tajništvo Vijeća Europske unije, v. čl. 14(1) FU-a.

²⁵ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm, 19. 12. 2015.

u šest poglavlja. U funkcionalnom smislu dio je FU-a i Dodatak zapisniku o potpisivanju FU-a,²⁶ koji sadrži dogovor ugovornih strana u vezi s člankom 8. FU-a.

2.1. Poglavlje I – svrha i opseg FU-a (članak 1. FU-a)

U prvom poglavlju FU-a, koje prema naslovu uređuje svrhu i opseg ugovora, ugovorne strane („kao države članice Europske unije“) suglasile su se osnažiti ekonomske stupove gospodarske i monetarne unije usvajanjem skupa pravila namijenjenih jačanju proračunske discipline, jačanju usklađivanja njihovih ekonomskih politika i unaprjeđenja upravljanja u europodručju, čime se podupire ostvarenje ciljeva EU-a o održivom rastu, zapošljavanju, konkurentnosti i društvenoj koheziji.

2.2. Poglavlje II – veza s pravom EU-a (članak 2. FU-a)

U drugom poglavlju FU-a, koje prema naslovu uređuje odnos FU-a i prava EU-a, utvrđuje se da se FU treba primjenjivati i tumačiti sukladno ugovorima na kojima se temelji EU, posebice sukladno članku 4. stavku 3. Ugovora o europskoj uniji²⁷ i pravu EU-a. FU se primjenjuje ako je sukladan ugovorima na kojima se temelji EU i pravu EU-a i njime se ne zadire u nadležnost EU-a da djeluje u području gospodarske unije (članak 2. stavak 2. FU-a).

2.3. Poglavlje III – Fiskalni ugovor (članci 3., 4., 5., 6., 7. i 8. FU-a)

U trećem poglavlju FU-a, prema čijem naslovu cijeli ugovor i nosi općeprihvaćeno ime (v. fusnotu 15), utvrđuju se pravila i mjere čije se prihvaćanje i primjena zahtijeva od država ugovornica s ciljem jačanja njihove proračunske discipline. Poglavlje obuhvaća šest članaka (od 3. do 8.).

FU obvezuje države ugovornice da tzv. „zlatno pravilo“, odnosno „pravilo kočnice duga“ (članak 3. stavak 1. FU-a), inkorporiraju u domaći pravni poredak odredbama obvezujuće snage i trajnog karaktera, ponajprije ustavne, ili da se na drugi način zajamči da će u potpunosti biti poštivano i da će ga se pridržavati u svojim nacionalnim proračunskim procesima (članak 3. stavak 2. FU-a).

„Pravilo kočnice duga“ iz FU-a nalaže ugovornim stranama godišnji uravnoteženi proračunski saldo ili suficit opće države (članak 3. stavak 1. točka a) FU-a). Smatra se da je to temeljno pravilo ispoštovano ako je godišnji strukturni saldo, tj. godišnji ciklički

²⁶ Arrangements agreed by the Contracting Parties at the time of signature concerning Article 8. of the Treaty, Annex to the Minutes of the signing of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, dostupno na: https://www.verfassungsbeschwerde.eu/fileadmin/pdf/2012-04-04_ESM-Vereinbarung_Artikel_8.pdf, 20. 5. 2016.

²⁷ Tzv. „klauzula lojalnosti“.

prilagođeni saldo²⁸ opće države prema srednjoročnom proračunskom cilju specifičnom za svaku državu²⁹ s nižom granicom strukturnog deficita od 0,5 % BDP-a prema tržišnim cijenama. Ako je javni dug znatno niži od 60 % BDP-a i ako su rizici dugoročne održivosti javnih financija niski, strukturni deficit može dosezati najviše 1 % BDP-a (članak 3. stavak 1. točka d) FU-a).

Ugovorne strane čiji deficiti prekoračuju prethodno navedene granice moraju ubrzano konvergirati prema svojim srednjoročnim proračunskim ciljevima. Vremenski okvir konvergencije predložit će Europska komisija uzimajući u obzir rizike održivosti javnih financija specifične za svaku državu. Napredak prema srednjoročnom proračunskom cilju i njegovo poštivanje procjenjuje se na temelju cjelokupne ocjene sa strukturnim saldonom kao referencom, uključujući analizu rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda sukladno revidiranom Paktu o stabilnosti i rastu (članak 3. stavak 1. točka b) FU-a).

Iznimno ugovornim se stranama dopušta privremeno odstupiti od svojeg srednjoročnog proračunskog cilja (ili puta prilagodbe prema tome cilju), ali samo u izvanrednim okolnostima (članak 3. stavak 1. točka c) FU-a). Izvanredne su okolnosti neuobičajeni događaji izvan kontrole ugovornih strana koji imaju veliki utjecaj na financijski položaj opće države ili razdoblja teških gospodarskih kriza (kako je to navedeno u revidiranom Paktu o stabilnosti i rastu) pod uvjetom da privremeno odstupanje ugovornih strana ne ugrožava srednjoročnu održivost njihove fiskalne politike (članak 3. stavak 3. točka b) FU-a).

FU predviđa i automatsko pokretanje korektivnog mehanizma u slučajevima kada se primijeti znatno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja ugovorne strane. Mehanizam uključuje obvezu država ugovornica provoditi mjere za ispravak odstupanja u određenom razdoblju (članak 3. stavak 1. točka e) FU-a). Korektivni mehanizam ugovorne strane trebaju uspostaviti na nacionalnoj razini temeljem općih načela predloženih od Europske komisije uzimajući u obzir prirodu, veličinu i vremenski okvir korektivnih mjera koje treba poduzeti, također i u slučaju izvanrednih okolnosti, kao i ulogu i neovisnost ustanova odgovornih na nacionalnoj razini za nadzor usklađenosti s pravilima iz članka 3. stavka 1. FU-a. Takav korektivni mehanizam treba u potpunosti poštivati nadležnosti nacionalnih parlamenata. (članak 3. stavak 2. FU-a).

Prema članku 4. FU-a, kada javni dug ugovorne strane prekorači 60 % BDP,³⁰ ista ga je dužna smanjiti po prosječnoj stopi od 5 % godišnje,³¹ kao što je utvrđeno člankom 2. Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita³² izmijenjenom Uredbom Vijeća (EU-a) br.

²⁸ Bez jednokratnih i privremenih mjera (članak 3. stavak 3. točka a) FU-a).

²⁹ Definiranom prema revidiranom Paktu o stabilnosti i rastu.

³⁰ Referentna vrijednost utvrđena Protokolom (br. 12) u postupku u slučaju prekomjernog deficita, priloženim Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

³¹ FU u članku 4. prosječnu stopu ne izražava u postotku, nego u razlomku (kao jednu dvadesetinu).

³² Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, OJ L 209, 2. 8. 1997.

1177/11 od 8. studenoga 2011.³³ O postojanju prekomjernog deficita zbog povrede kriterija visine javnog duga utvrđenog Protokolom (br. 12) o postupku u slučaju prekomjernog duga odlučuje se sukladno članku 126. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Ugovorne strane podvrgnute postupku u slučaju prekomjernog deficita uspostaviti će „proračunski i ekonomski partnerski program“, koji treba uključivati i detaljan opis strukturnih reformi koje je potrebno uvesti i implementirati radi osiguranja učinkovite i trajne korekcije prekomjernog deficita. Sadržaj i oblik tih programa treba biti definiran pravom EU-a, a podnositi će se Vijeću i Europskoj komisiji na odobrenje i nadzor u okviru postojećih nadzornih postupaka utvrđenih Paktom o stabilnosti i rastu. Proračunski i ekonomski partnerski program i njemu sukladan godišnji proračunski plan nadzirat će Vijeće i Europska komisija (članak 5. FU-a). S ciljem bolje suradnje u planiranju njihova zaduživanja (izdavanja dužničkih instrumenata) ugovorne se strane obvezuju unaprijed (*ex ante*) izvještavati Vijeće i Europsku komisiju o svojim planovima zaduživanja (članak 6. FU-a).

Uvažavajući u potpunosti postupovne zahtjeve ugovora na kojima se temelji EU, ugovorne strane iz europodručja obvezuju se (u Vijeću) podržati prijedloge ili preporuke Europske komisije pri razmatranju je li država članica EU-a iz europodručja prekršila kriterij za deficit u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita. Ugovorne strane iz europodručja nisu vezane tom obvezom iz FU-a kada je kvalificirana većina njih,³⁴ ne uzimajući u obzir glas ugovorne strane o kojoj se odlučuje, protiv predložene ili preporučene odluke (tzv. „obrnuta kvalificirana većina“, članak 7. FU-a).

Europska komisija pozvana je podnijeti ugovornim stranama izvješće o odredbama koje su usvojile svaka od njih sukladno obvezi iz članka 3. stavka 2. FU-a, tj. obvezi inkorporiranja „pravila kočnice duga“ u domaći pravni poredak kroz odredbe obvezujuće snage i trajnog karaktera, ponajprije ustavne, ili da se na drugi način zajamči da će to u potpunosti biti poštivano i da će ga se pridržavati u svojim nacionalnim proračunskim procesima, obvezi uspostave korektivnog mehanizma i dr. Ako Europska komisija u svojem izvješću nakon davanja mogućnosti dotičnoj ugovornoj strani da iznese svoje primjedbe zaključi da ta ugovorna strana nije ispunila svoje obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a, jedna ili više ugovornih strana stvar će iznijeti pred Sud Europske unije (Sud EU-a). Kada ugovorna strana, neovisno o izvješću Europske komisije, smatra da druga ugovorna strana nije ispunila svoje obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a, također stvar može iznijeti pred Sud EU-a. U oba slučaja presuda Suda EU-a obvezujuća je za stranke postupka, koje su obvezne poduzeti potrebne mjere sukladno presudi i u roku o kojem odlučuje Sud EU-a (članak 8. stavak 1. FU-a). Oko načina iznošenja stvari pred Sud EU-a ugovorne su se

³³ Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, OJ L 306/33, 23. 11. 2011.

³⁴ Kvalificirana većina računana na odgovarajući način prema relevantnim odredbama ugovora na kojima se temelji EU (UEU/UFEU).

strane sporazumjele Dodatkom zapisniku o potpisivanju FU-a, o čemu se više iznosi u nastavku.

Ako temeljem vlastite ili procjene Europske komisije ugovorna strana smatra da druga ugovorna strana nije poduzela potrebne mjere sukladno presudi Suda EU-a, slučaj može iznijeti pred Sud EU i zahtijevati nametanje financijskih sankcija protiv te ugovorne strane prema kriterijima ustanovljenima od strane Europske komisije u okviru odredaba članka 260. UFEU-a. U tom slučaju, ako Sud EU-a nađe da dotična ugovorna strana nije postupila sukladno njegovoj presudi, može joj nametnuti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne, koja treba biti primjerena okolnostima i ne smije prelaziti 0,1 % njezina BDP-a. Iznos nametnut za plaćanje ugovornoj strani iz europodručja prihod je ESM-a, a u slučaju kada je nametnut ugovornoj strani izvan europodručja prihod je općeg proračuna EU-a (članak 8. stavak 2. FU-a). Prema izričitoj odredbi članka 8. stavka 3. FU-a članak 8. FU-a predstavlja poseban sporazum između ugovornih strana u smislu članka 273. UFEU-a.³⁵

Dodatak zapisniku o potpisivanju FU-a, prema svojem naslovu, dogovor je ugovornih strana u trenutku potpisivanja FU-a glede njegova članka 8. te se, sukladno njegovu uvodu, primjenjuje u slučaju iznošenja stvari pred Sud EU-a ako Europska komisija u svojem izvješću ugovornim stranama zaključi da neka od njih nije ispunila svoju obvezu iz članka 3. stavka 2. FU-a (članak 8. stavak 1. FU-a). Prema točki 2. Dodatka, pred Sud EU-a stvar iznose ugovorne strane koje obvezuju članci 3. i 8. FU-a, a koje na dan objave izvješća Europske komisije čine skupinu od tri države članice koje naizmjenice predsjedaju Vijećem u uzastopnim razdobljima od 18 mjeseci (engl. *Trio of Presidencies*³⁶), osim ako same nisu ispunile svoju obvezu iz članka 3. stavka 2. FU-a ili su same predmet postupka pred Sudom EU-a u vezi s člankom 8. FU-a, odnosno same nisu sposobne postupati iz opravdanih razloga sukladno općim načelima međunarodnog prava. Ako nijedna od navedenih država članica ne ispunjava prethodno navedene kriterije, obvezu iznošenja predmeta pred Sud EU-a imaju članice prethodne skupine od tri države, uz ispunjavanje istih kriterija. One su dužne u roku od tri mjeseca od primitka izvješća Europske komisije, u interesu i usko surađujući sa svim ugovornim stranama koje obvezuju članci 3. i 8. FU-a, iznijeti stvar pred Sud EU-a sukladno njegovu statutu i pravilima postupka (točka 1. Dodatka zapisniku o potpisivanju FU-a). Ugovorne strane u čijem je interesu pokrenut postupak pred Sudom EU-a dužne su tijekom postupka podnositeljicama na njihov zahtjev pružiti svu potrebnu tehničku i logističku podršku (točka 3. Dodatka zapisniku o potpisivanju FU-a). Sudske troškove koji po odluci Suda EU-a terete podnositeljice zajednički snose sve ugovorne strane u čijem je interesu pokrenut postupak (točka 4. Dodatka zapisniku o potpisivanju FU-a). Ako bi u novom izvješću Europske komisije bilo zaključeno da je ugovorna strana (koja je predmet postupka) ispunila svoju obvezu iz članka 3. stavka 2. FU-a, podnositelji će odmah pisano zatražiti od Suda EU-a obustavu

³⁵ Članak 273. UFEU-a propisuje nadležnost Suda EU-a u svakom sporu među državama članicama koji se odnosi na predmet ugovora ako mu je spor podnesen temeljem posebnog sporazuma među strankama.

³⁶ Redoslijed je utvrđen u Dodatku I Odluke Vijeća (EU-a) o utvrđivanju mjera za provedbu Odluke Europskog vijeća o predsjedanju Vijećem i o predsjedanju pripremnim tijelima Vijeća od 1. prosinca 2009., SL L 322, 1. 12. 2009. str. 28.

postupka sukladno njegovim pravilima postupka (točka 5. Dodatka zapisniku o potpisivanju FU-a). Ugovorne strane koje obvezuje članak 3. i 8. FU-a također su izrazile namjeru punog korištenja postupka utvrđenog člankom 8. stavkom 2. FU-a o iznošenju predmeta pred Sud EU-a u slučaju da Europska komisija procijeni kako određena ugovorna strana nije poduzela potrebne mjere za usklađenje s presudom Suda EU-a iz članka 8. stavka 1. FU-a (točka 6. Dodatka zapisniku o potpisivanju FU-a).

U vezi s Dodatkom zapisniku o potpisivanju FU-a postoje određene dvojbe. Radi li se u formalnom smislu o dijelu FU-a kao međunarodnog ugovora ili je to poseban međunarodni ugovor te ako su odgovori na oba prethodna pitanja negativni, proizvodi li taj Dodatak kakve pravne učinke? Očito je da Dodatak zapisniku o potpisivanju FU-a nije dio teksta, odnosno isprave FU-a, pa se u formalnom smislu ne radi o dijelu FU-a. Jednako tako ne radi se ni o posebnom (međunarodnom) ugovoru. No prethodno ne znači da se radi o dokumentu bez ikakva pravnog učinka i veze s FU-om. Radi se o dokumentu koji je važan za primjenu i tumačenje FU-a jer je on zapravo sporazum/dogovor ugovornih strana o načinu ispunjenja njihove obveze iz članka 8. stavka 1. FU-a. S obzirom na to da je FU međunarodni ugovor, Dodatak zapisniku o potpisivanju FU-a u smislu odredbe članka 31. stavka 2. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora³⁷ treba smatrati sporazumom koji se odnosi na ugovor (FU), a koje su sve ugovorne strane sklopile u svezi s ugovorom (FU-om), te je tako dio konteksta za tumačenje FU-a. Stoga se FU ne može tumačiti niti pravilno primjenjivati bez tog Dodatka, što posljedično znači da njegove odredbe stvarno obvezuju ugovorne strane. Uz to ističe se da sam njegov naslov upućuje na to da su se ugovorne strane njime htjele čvrsto obvezati,³⁸ da se u njegovu tekstu koriste riječi imperativnog karaktera³⁹ te da su precizno označene ugovorne strane i rok u kojem su one obvezne postupati u svezi s odredbom članka 8. stavka 1. FU-a.⁴⁰

2.4. Poglavlje IV – usklađivanje ekonomskih politika i konvergencija (članci 9., 10. i 11. FU-a)

U četvrtom poglavlju, koje prema naslovu uređuje usklađivanje ekonomskih politika i konvergenciju, utvrđuju se mjere za poticanje konkurentnosti, rast zaposlenosti te mjere koje pridonose dugoročnoj stabilnosti javnih financija i stabilnosti financijskog tržišta. Ugovorne strane također se obvezuju unaprijed (*ex ante*) međusobno raspraviti sve svoje planirane važne ekonomsko-političke reforme te ih, ako je to primjerno, međusobno uskladiti.

³⁷ Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj: 16/1993.

³⁸ Engl. „Arrangement agreed by the Contracting Parties at the time of signature concerning Article 8 of the Treaty“.

³⁹ Engl. „will“; „shall“.

⁴⁰ V. Response from Professor Michael Dougan, Liverpool Law School to Further Queries from the European Scrutiny Committee Concerning Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance, dostupno na <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/1817/1817we15.htm>, 28. 5. 2016.

S ciljem nadogradnje koordinacije ekonomskih politika, koja koordinacija je definirana UFEU-om, ugovorne su se strane obvezale zajednički raditi prema ekonomskoj politici koja potiče odgovarajuće funkcioniranje ekonomske i monetarne unije i gospodarskog rasta pojačanom konvergencijom i konkurentnošću. U tu svrhu ugovorne su se strane obvezale poduzeti potrebne akcije i mjere u svim područjima koja su bitna za pravilno funkcioniranje europodručja u ostvarivanju ciljeva poticanja konkurentnosti, promicanja zapošljavanja, pridonosa održivosti javnih financija i jačanja financijske stabilnosti (članak 9. FU-a).

Sukladno zahtjevima ugovora na kojima se temelji EU, ugovorne su strane spremne, kada je to primjereno i potrebno, aktivno sudjelovati u usvajanju posebnih mjera za države članice iz europodručja, kako je utvrđeno člankom 136. UFEU-a, i u pojačanoj suradnji, kako je utvrđeno člankom 20. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i člancima 326. do 334. UFEU-a, u stvarima koje su bitne za pravilno funkcioniranje europodručja bez narušavanja unutarnjeg tržišta (članak 10. FU-a).

S ciljem vrednovanja najboljih praksi i djelovanja prema užoj koordinaciji ekonomskih politika ugovorne su se strane obvezale da će sve svoje planirane važne ekonomsko-političke reforme unaprijed (*ex ante*) raspraviti te ih, ako je primjereno, međusobno uskladiti. Prethodna koordinacija treba uključivati institucije EU-a, kako to zahtijeva pravo EU-a (članak 11. FU-a).

2.5. Poglavlje V – upravljanje europodručjem (članci 12. i 13. FU-a)

U petom poglavlju, koje prema naslovu uređuje upravljanje europodručjem, utvrđuje se održavanje neformalnih sastanka na vrhu u europodručju najmanje dvaput godišnje te konferencija odgovarajućih odbora Europskog i nacionalnih parlamenata radi rasprave proračunskih politika i drugih tema koje obuhvaća FU.

Ugovorne su se strane obvezale da će se šefovi država ili vlada ugovornih strana iz europodručja sastajati na neformalnim sastancima „Euro Summit“ zajedno s predsjednikom Europske komisije i predsjednikom Europske središnje banke. Za predsjednika „Euro Summita“ imenuje se neki od šefova država ili vlada ugovornih strana iz europodručja običnom većinom istodobno kada i Europsko vijeće bira svojeg predsjednika i na isto vrijeme kao i predsjednik Europskog vijeća (članak 12. stavak 1. FU-a). Sastanci „Euro Summita“ održavaju se po potrebi, a najmanje dvaput godišnje, da bi se raspravila pitanja glede posebnih odgovornosti koje ugovorne strane iz europodručja dijele u pogledu jedinstvene valute (eura), raspravile druge teme glede upravljanja europodručjem te strateška usmjerenja za vođenje ekonomskih politika radi povećanja konvergencije u europodručju (članak 12. stavak 2. FU-a). Šefovi država ili vlada ugovornih strana izvan europodručja čije su države ratificirale FU mogu sudjelovati u raspravama na sastancima „Euro Summita“ o konkurentnosti ugovornih strana, izmjeni globalne arhitekture europodručja i temeljnim pravilima koja će se primjenjivati u

europodručju u budućnosti, kao i o posebnim temama o implementaciji FU-a u E(M)U-u (članak 12. stavak 3. FU-a). Predsjednik „Euro Summita“, u uskoj suradnji s predsjednikom Europske komisije, obvezan je osigurati pripremu i održavanje sastanaka „Euro Summita“. Za pripremu i realizaciju sastanaka „Euro Summita“ zadužena je Euroskupina i njezin predsjednik može biti pozvan na sastanke „Euro Summita“ u tu svrhu (članak 12. stavak 4. FU-a). Predsjednik Europskog parlamenta također može biti pozvan na sastanke „Euro Summita“, a predsjednik „Euro Summita“ ima obvezu podnošenja izvješća Europskom parlamentu nakon svakog sastanka „Euro Summita“ (članak 12. stavak 5. FU-a). Predsjednik „Euro Summita“ obvezan je informirati ugovorne strane izvan europodručja i druge države članice EU-a o pripremama i ishodima sastanaka „Euro Summita“ (članak 12. stavak 6. FU-a).

Kao što je utvrđeno u Glavi II. Protokola (br. 1) o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji UFEU-a,⁴¹ Europski parlament i nacionalni parlamenti ugovornih strana zajedno utvrđuju organizaciju i promicanje konferencije predstavnika relevantnih odbora Europskog i nacionalnih parlamenata radi rasprave proračunskih politika i drugih tema koje pokriva FU (članak 13. FU-a).

2.6. Poglavlje VI – opće i završne odredbe (članci 14., 15. i 16. FU-a)

U šestom poglavlju, koje prema naslovu obuhvaća opće i završne odredbe, utvrđuje se ratifikacija i stupanje na snagu FU-a, otvorenost FU-a za pristupanje državama članicama izvan ugovornih strana i obveza inkorporiranja suštine FU-a u pravni okvir EU-a.

Ugovorne su se strane obvezale ratificirati FU sukladno njihovim odgovarajućim ustavnim odredbama, a ratifikacijski instrument polažu kod Glavnog tajništva Vijeća EU-a kao depozitara (članak 14. stavak 1. FU-a). FU-om je utvrđeno da stupa na snagu ili 1. siječnja 2013. godine, pod uvjetom da je do toga datuma dvanaest ugovornih strana iz europodručja položilo svoje ratifikacijske instrumente, ili prvog dana mjeseca koji slijedi nakon polaganja dvanaestog ratifikacijskog instrumenta ugovorne strane iz europodručja, ovisno o tome koji je od ta dva dana raniji (članak 14. stavak 2. FU-a). Između ugovornih strana iz europodručja koje su ga ratificirale prije njegova stupanja na snagu FU se primjenjuje od dana stupanja na snagu, a na druge ugovorne strane iz europodručja primjenjuje se od prvog dana mjeseca koji slijedi po depozitu njihovih ratifikacijskih instrumenata (članak 14. stavak 3. FU-a). Odredbe petog poglavlja koje uređuju upravljanje u europodručju primjenjuje se na sve ugovorne strane od dana stupanja na snagu FU-a (članak 14. stavak 4. FU-a).

Odredbe trećeg i četvrtog poglavlja FU-a primjenjuju se na ugovorne strane izvan europodručja koje su ratificirale FU (ugovorne strane „s odstupanjem“ kako je utvrđeno

⁴¹ UFEU Protokol (br.1) o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202HR.01020101, 7. 9. 2016.

u članku 139. stavku 1. UFEU-a,⁴² odnosno ugovorna strana „s izuzećem“⁴³) od trenutka kada stupa na snagu odluka o stavljanju izvan snage tog „odstupanja“ ili „izuzeća“, osim ako ugovorna strana iskaže namjeru da je sve ili dio odredaba trećeg i četvrtog poglavlja FU-a obvezuju od nekog ranijeg datuma (članak 14. stavak 5. FU-a).

FU je otvoren za pristup država članica EU-a različitih od ugovornih strana. Pristupanje stupa na snagu nakon deponiranja pristupnog instrumenta kod depozitara, koji je obvezan o tome obavijestiti druge ugovorne strane. Po ovjeri od ugovornih strana tekst FU-a na službenom jeziku pristupne države članice, koji je ujedno i službeni i radni jezik institucija EU-a, bit će deponiran u arhivu depozitara kao izvorni tekst FU-a (članak 15. FU-a).

Ugovorne strane FU-a obvezale su se da će najkasnije u roku od pet godina od dana stupanja na snagu⁴⁴ FU-a, temeljem procjene iskustva u njegovoj implementaciji i sukladno UEU-u i UFEU-u, poduzeti potrebne korake s ciljem inkorporiranja suštine FU-a u pravni okvir EU-a (članak 16. FU-a).

3. ODNOS FU-A I PRAVA EU-A

FU je sklopljen kao međunarodni ugovor⁴⁵ koji se sadržajno i funkcionalno oslanja na pravni okvir EU-a i njime se koordinira reguliranje fiskalne (proračunske) discipline država članica E(M)U-a. FU nije dio prava EU-a, ali je s njim egzistencijalno i institucionalno povezan. To je prije svega vidljivo iz njegove preambule, zatim odredbe članka 2. stavka 2. FU-a, koja izričito utvrđuje da se FU primjenjuje ako je sukladan ugovorima na kojima se temelji EU i pravu EU-a te odredbe članka 16., prema kojoj su ugovorne strane preuzele obvezu inkorporiranja suštine FU-a u pravni okvir EU-a (ako na to uputi procjena iskustva u njegovoj implementaciji) najkasnije u roku od pet godina od njegova stupanja na snagu. Nadalje, u kontekstu njegove provedbe, osim obveza ugovornim stranama, FU utvrđuje različite zadatke različitim institucijama EU-a. Stoga se samo po sebi nameće pitanje njegove usklađenosti s pravom EU-a u formalnom i materijalnom smislu, kao i pitanje pravne utemeljenosti korištenja institucija⁴⁶ EU-a u provedbi njegovih odredaba.

⁴² To su države članice EU-a za koje Vijeće još nije odlučilo da ispunjavaju uvjete potrebne za usvajanje eura.

⁴³ Prema Protokolu (br. 16) o određenim odredbama koje se odnose na Dansku UFEU-a radi se o Kraljevini Danskoj.

⁴⁴ Dakle najkasnije do 1. 1. 2018.

⁴⁵ Preciznije, kao „međuvladin ugovor“ (engl. *intergovernmental treaty*) u okviru tzv. „međuvladinih postupaka donošenja odluka“ u EU-u (engl. *intergovernmental decision-making procedures*). Europska dužnička kriza izazvala je povećanje korištenja takvih mehanizama odlučivanja u EU-u radi upravljanja financijskom krizom.

⁴⁶ U literaturi se za taj slučaj često koristi termin koji želi istaknuti da se radi o svojevrsnom „iznajmljivanju“ institucija (engl. *borrowed administration*, njem. *Organleihe*).

3.1. Ovlaštenje država članica EU-a za sklapanje FU-a

U smislu formalne usklađenosti s pravom EU-a prvenstveno je pitanje jesu li države članice EU-a bile uopće ovlaštene sklopiti FU kao međunarodni ugovor (izvan ugovora na kojima se temelji EU) kojim se regulira područje ekonomske politike. U većini područja koja spadaju pod tzv. podijeljenu nadležnost⁴⁷ (članak 4. UFEU-a) pravo EU-a dopušta i državama članicama donošenje pravno obvezujućih akata u mjeri u kojoj EU na tom/tim područjima ne izvršava svoje nadležnosti (članak 2. stavak 2. UFEU-a). Budući da na području ekonomske politike EU ima nadležnost koordiniranja ekonomskih politika država članica (članak 2. stavak 3. i članak 5. stavak 1. UFEU-a), dok je stvarna nadležnost vođenja ekonomskih politika, naravno, u rukama država članica, nameće se zaključak da su države članice u okviru svoje nadležnosti ovlaštene sklapati međunarodne ugovore u ovom području te su tako bile ovlaštene i na sklapanje FU-a. U tom smislu može se reći da je FU, barem u dijelu postojanja ovlasti ugovornih strana za njegovo sklapanje, formalno usklađen s pravom EU-a.

Nasuprot tome neki su stava⁴⁸ da je sporna formalna usklađenost FU-a s pravom EU-a jer da se njime vrijeđa načelo supsidijarnosti (članak 5. UFEU-a). Takav stav temelje na činjenici da ekonomska politika nije područje isključive nadležnosti EU-a, nego podijeljene nadležnosti, što podrazumijeva i obvezno pridržavanje načela supsidijarnosti, koje u svojoj osnovi znači da mjere, odnosno akti koji se donose, trebaju biti doneseni na najnižoj mogućoj razini ako se time osigurava zadovoljavajuće ostvarenje onog što se njima želi postići (članak 5. stavak 3. UFEU-a). Zatim svoj stav argumentiraju time da je slučaj *Costa v ENEL* (1964.)⁴⁹ utvrdio nadređenost europskog prava nacionalnom, ali jednako tako i nadređenost međunarodnog prava europskom, pa da su stoga države članice, poštujući načelo supsidijarnosti, trebale pravila iz FU-a implementirati kroz sekundarno zakonodavstvo na europskoj (nižoj) razini umjesto na međunarodnoj (višoj) razini međunarodnim ugovorom.

Zamjetno je da FU u svojem tekstu pažljivo i sustavno izbjegava jasnu usmjerenost na uređenje pitanja monetarne politike. To je i razumljivo stoga što isključivu nadležnost u monetarnoj politici za države članice iz europodručja ima EU (članak 3. stavak 1. UFEU-a). U području zajedničke monetarne politike samo EU može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti EU ili u svrhu provedbe akata EU-a (članak 2. stavak 1. UFEU-a). Ipak, u određenim dijelovima FU-a može se primijetiti i usmjerenost FU-a prema uređenju pitanja iz područja zajedničke monetarne politike. To se odnosi na odredbe članka 1. stavka 1. te članka 12. i 13. FU-a, koje se pozivaju na, odnosno uređuju unaprijednje upravljanje u europodručju. Stoga, ako se uzme da i upravljanje u europodručju spada (najšire uzevši)

⁴⁷ Područja u kojima EU svoju nadležnost dijeli s državama članicama EU-a. Radi se o većini politika EU-a, uključujući i ekonomsku koheziju, v. članak 4. UFEU-a.

⁴⁸ De Waal M., Twente University & University of Münster, *The Choice for Euro: The Treaty on Stability, Coordination and Governance through a liberal intergovernmentalist lens* (2014), str. 32.

⁴⁹ Predmet 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.*

u područje zajedničke monetarne politike, onda se i u tom kontekstu može zaključivati o neusklađenosti FU-a s primarnim zakonodavstvom EU-a, točnije odredbama članka 2. i 3. UFEU-a.⁵⁰

3.2. FU i korištenje institucija EU-a u njegovoj provedbi

Dvojbeno je također jesu li države članice ovlaštene FU-om, dakle instrumentom izvan okvira Ugovorâ (UEU/UFEU), nalogati institucijama EU-a obavljanje određenih zadataka koji inače nisu predviđeni prema Ugovorima, tj. primarnom zakonodavstvu EU-a. Naime svaka institucija EU-a djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima (članak 13. stavku 2. UEU-a). Nadalje, EU smije djelovati samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima (članak 5. stavak 2. UEU-a). Stoga je logično zaključiti da ugovorne strane kao države članice nisu imale valjanog pravnog uporišta u primarnom zakonodavstvu EU-a da FU-om, kao međunarodnim ugovorom, prenesu na institucije EU-a nadležnosti ili obavljanje zadataka izvan okvira propisanih Ugovorima. U tom smislu može se zaključivati o neusklađenosti FU-a s pravom EU-a.⁵¹

S druge strane postoje mišljenja⁵² da to što institucije EU-a smiju djelovati samo u granicama ovlasti/nadležnosti koje su joj dodijeljene u Ugovorima ne isključuje mogućnost obavljanja i drugih zadataka (koji nisu izričito navedeni u Ugovorima) ako su oni u okviru ovlasti, odnosno nadležnosti dodijeljenih Ugovorima. U obranu takva mišljenja ističe se da se u sekundarnom zakonodavstvu EU-a vrlo često može naići na slučajeve da se Vijeću i Europskoj komisiji daju posebni zadaci koji nisu izričito navedeni u Ugovorima kao njihove ovlasti/nadležnosti, ali su u okviru i u funkciji tih nadležnosti.⁵³

3.2.1. Primjer Europske komisije

U kontekstu prethodno navedenog zanimljiva je pozicija Europske komisije, definirana prvom rečenicom odredbe članka 8. stavka 1. FU-a, prema kojoj *je pozvana*⁵⁴ podnijeti ugovornim stranama izvješće o odredbama koje su usvojile svaka od njih sukladno obvezi iz članka 3. stavka 2. FU-a. S obzirom na korištene riječi („*je pozvana*“) zaključuje se da se tom odredbom ne proširuju postojeće ili daju nove nadležnosti Europskoj komisiji, nego da se zapravo radi o pravno neobvezujućoj odredbi FU-a, koja Europskoj komisiji daje na

⁵⁰ V. Craig P., *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, Legislative Comment, *European Law Review*, Issue 3, June 2012, str. 7, Sweet & Maxwell, London.

⁵¹ V. Craig P., str. 8.

⁵² European University Institute, Department of Law, *Another Legal Monster? An EUI debate on the Fiscal Compact Treaty*, WP Law 2012/09, Bruno de Witte, str. 7.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Engl. „The European Commission *is invited* to present in due time to the Contracting Parties a report on the provisions adopted by each of them in compliance with Article 3(2).“

volju hoće li i kada podnijeti takvo izvješće, a ako ga se odluči podnijeti, ono ima samo politički značaj.⁵⁵

3.2.2. Primjer Vijeća EU-a

Kao daljnji primjer može poslužiti uvođenje novog načina donošenja odluka Vijeća u kontekstu postupka za slučaj prekomjernog deficita (tzv. obrnuta kvalificirana većina). Naime prema članku 7. FU-a ugovorne strane iz europodručja, uvažavajući u potpunosti relevantan postupak utvrđen UFEU-om, obvezuju se u Vijeću podržati prijedloge ili preporuke Europske komisije pri razmatranju je li država članica EU-a iz europodručja prekršila kriterij za deficit u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita. Ugovorne strane iz europodručja nisu dužne u Vijeću podržati prethodne prijedloge ili preporuke Europske komisije ako je kvalificirana većina njih (izračunata sukladno relevantnim odredbama Ugovorâ), ne uzimajući u obzir glas ugovorne strane o kojoj se odlučuje, protiv predložene ili preporučene odluke (obrnuta kvalificirana većina, članak 7. FU-a). Iako je glasovanje obrnutom kvalificiranom većinom pri donošenju određenih odluka Vijeća uvedeno već „paketom od šest mjera“, odredba članka 7. FU-a u tom je pogledu rigidnija od postojećih odredaba iz „paketa od šest mjera“. Naime odredbom članka 7. FU-a glasovanje obrnutom kvalificiranom većinom primjenjuje se pri donošenju odluka Vijeća u svim fazama postupka u slučaju prekomjernog deficita, dakle i u onima koje nisu predviđene aktima „paketa od šest mjera“.

3.2.3. Primjer Suda EU-a

Određene dvojbe glede usklađenosti FU-a s pravom EU-a proizlaze iz članka 8. FU-a. Za neke⁵⁶ je nedvojbeno da su države ugovornice imale pravo ugovoriti nadležnost Suda EU-a za rješavanje po (međusobnim) tužbama ugovornih strana zbog neispunjavanja obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a jer ih na to ovlašćuje odredba članka 273. UFEU-a i odredba članka 8. stavka 3. FU-a. To obrazlažu činjenicom da je Sud EU-a nadležan u svakom sporu među državama članicama koji se odnosi na predmet Ugovorâ ako mu je spor podnesen temeljem posebnog sporazuma među strankama (članak 273. UFEU-a). U slučaju FU-a upravo je njegova odredba članka 8. stavka 3. taj poseban sporazum između ugovornih strana u smislu članka 273. UFEU-a. Taj stav i argumentacija čine se ispravnim, ali samo na prvi pogled. Oni naime ispuštaju iz vida ključnu sintagmu iz odredbe članka 273. UFEU-a: „*sporu ... koji se odnosi na predmet Ugovorâ*“. Naime spor koji je ugovorna strana ovlaštena temeljem članka 8. FU-a iznijeti pred Sud EU-a ne odnosi se na predmet Ugovorâ stoga što se takav spor može odnositi samo na propuštanje ugovorne strane da ispuni obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a (u vezi sa skupom pravila iz članka 3. stavka 1. FU-a).

⁵⁵ European University Institute, Department of Law, Another Legal Monster? An EUI debate on the Fiscal Compact Treaty, WP Law 2012/09, M. Maduro, str. 4.

⁵⁶ Vidi: Pernice, I. (2012.) Humboldt-University Berlin, International Agreement on a reinforced Economic Union, Legal opinion, str. 12; V. Craig P., The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism, Legislative Comment, European Law Review, Issue 3, June 2012, str. 11-12.

Budući da ni prethodno navedena obveza iz članka 3. stavka 2. FU-a ni skup pravila iz članka 3. stavka 1. FU-a nisu predmet Ugovorâ, to se u ovom slučaju čini da nema pravnog temelja za ugovaranje nadležnosti Suda EU-a primjenom odredbe članka 273. UFEU-a.

U vezi s prethodnim zanimljivo je stajalište pravne službe Vijeća EU-a⁵⁷ glede pitanja provociranog člankom 8. FU-a treba li slučaj iznesen pred Sud EU-a biti u vezi s predmetom Ugovorâ, kako to zahtijeva članak 273. UFEU-a. U odgovoru pravna služba Vijeća EU-a najprije potvrđuje stav da kontrola primjerenosti nacionalnih mjera za inkorporiranje pravila utvrđenih FU-om nije predmet Ugovorâ, ali da zahtijevane procjene u vezi s njima nužno uključuju razmatranje problema prava EU-a *te se stoga smatra da su u vezi s predmetom Ugovorâ*.

Ako se apstrahira prethodno mišljenje i svrsta uz mišljenje da su države ugovornice imale pravo ugovoriti nadležnost Suda EU-a, članak 8. FU-a i dalje izaziva određene dvojbe glede usklađenosti s pravom EU-a. Tu se prije svega ističe dvojbenost odredbe članka 8. stavka 1. FU-a u dijelu kojim se daje mogućnost Sudu EU-a odrediti rok u kojem je stranka postupka dužna poduzeti potrebne mjere sukladno presudi jer odnosna mogućnost određivanja roka nije predviđena relevantnim odredbama primarnog prava EU-a.

Nadalje, prema odredbi članka 8. stavka 1. FU-a aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe Sudu EU-a imaju samo ugovorne strane, ali inicijativu kojom se pokreće postupak koji može dovesti do sudskog nadzora usklađenosti, odnosno ispunjenja obveza iz članka 3. stavka 2. FU-a ima Europska komisija. Ako Europska komisija u svojem izvješću koje upućuje ugovornim stranama utvrdi da određena ugovorna strana nije ispunila preuzetu obvezu, ugovorna strana ili više njih obvezne⁵⁸ su pokrenuti postupak pred Sudom EU-a, što zapravo znači da od navedene obveze smiju odstupiti samo u slučaju pozitivnog mišljenja Europske komisije. Dakle aktivna legitimacija ugovornih strana samo je formalna, dok Europska komisija stvarno disponira odlukom o tome hoće li se neki predmet iznijeti pred Sud EU-a iako sama nije aktivno legitimirana. Stoga se može zaključiti da se navedenom odredbom zapravo zaobilazi članak 273. UFEU-a na način da se i Europskoj komisiji (a ne samo ugovornim stranama) daje stvarna (ne i formalna) mogućnost iznošenja određenog predmeta pred Sud EU-a.

Iako sadržaj druge rečenice članka 8. stavka 1. FU-a upućuje na obvezu ugovornih strana da u slučaju negativnog mišljenja Europske komisije pokrenu postupak pred Sudom EU-a, postojale su dvojbe oko imperativnosti te odredbe i mišljenja da se radi o dispozitivnoj normi.⁵⁹ Ipak, čini se da nije tako. Prije svega dispozitivnost u istoj stvari dana je

⁵⁷ House of Commons Library, TSCG: political issues, Research Paper 12/14, 27 March 2012, str. 33, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP12-14/RP12-14.pdf>, 28. 5. 2016.

⁵⁸ Ključna riječ u članku 8. stavku 1. FU-a upućuje na imperativnost odredbe (engl. „... the matter *will* be brought to the Court of Justice of the European Union by one or more Contracting Parties“).

⁵⁹ Vidi Response from Professor Michael Dougan, Liverpool Law School to Further Queries from the European Scrutiny Committee Concerning Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance, dostupno na <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/1817/1817we15.htm>, 28. 5. 2016.

neposredno nakon te odredbe u trećoj rečenici članka 8. stavka 1. FU-a, prema kojoj ugovorna strana, kada neovisno o izvješću Europske komisije smatra da druga ugovorna strana nije ispunila svoje obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a, stvar *može*⁶⁰ iznijeti pred Sud EU-a. Uz to gramatičko tumačenje o imperativnosti odredbe druge rečenice članka 8. stavka 1. FU-a možemo zaključivati i temeljem prave volje ugovornih strana u vezi s tom odredbom. Može se reći da namjeru ili pravu volja ugovornih strana o imperativnosti druge rečenice članka 8. stavka 1. FU-a nalazimo u posljednjoj rečenici točke 2. Dodatka zapisniku o potpisivanju FU-a, prema kojoj *obvezu*⁶¹ iznošenja predmeta pred Sud EU-a imaju članice skupine od tri države članice koje naizmjenice predsjedaju Vijećem.

Odredba članka 8. stavka 2. FU-a kojom se daje ovlast sankcioniranja dvojbena je s gledišta odredbe članka 13. stavka 2. UEU-a, prema kojoj „svaka institucija (EU-a) djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima“. Nedvojbeno je dakle da je Sud EU-a ovlašten za izricanje različitih sankcija, sve sukladno Ugovorima i njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima, ali ovlast sankcioniranja iz članka 8. stavka 2. FU-a prelazi granice ovlasti koje su mu dane Ugovorima i stoga su dvojbene.

3.2.4. Primjer Europskog parlamenta

Sagledavajući ulogu Europskog parlamenta u FU-u, zaključujemo da je ona sužena u odnosu na njegovu ulogu prema sekundarnom pravu EU-a, koje čini okvir upravljanja fiskalnim politikama. Uredbom Vijeća (EU-a) br. 1177/2011 od 8. studenoga 2011. godine o izmjeni Uredbe (EZ-a) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita⁶² (koja se temelji na odredbi članka 126. stavka 14. UFEU-a) značajna uloga dodijeljena je Europskom parlamentu u okviru „gospodarskog dijaloga“ utvrđenog člankom 2.a te Uredbe. S ciljem poboljšanja dijaloga između institucija Unije, osobito Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, te radi osiguranja veće transparentnosti i odgovornosti, nadležni odbor Europskog parlamenta može pozvati predsjednika Vijeća, Komisiju i, gdje je to prikladno, predsjednika Europskog vijeća ili predsjednika Euroskupine da se pojave pred odborom i rasprave odluke Vijeća donesene u kontekstu postupka za slučaj prekomjernog deficita. Od Vijeća se u pravilu očekuje da slijedi preporuke i prijedloge Komisije ili da svoje stajalište javno obrazloži. Nadležni odbor Europskog parlamenta može ponuditi mogućnost državi članici na koju se odnose takve odluke, preporuke ili pozivi da sudjeluje u razmjeni mišljenja, a Vijeće i Komisija obvezni su redovito obavještavati Europski parlament o primjeni Uredbe (članak 2.a Uredbe Vijeća (EU-a) br. 1177/2011).

U odnosu na prethodno navedenu ulogu Europskog parlamenta, definiranu Uredbom Vijeća (EU-a) br. 1177/2011, uloga Europskog parlamenta FU-om je sužena na zajedničko

⁶⁰ Engl. „ ... it *may* also bring the matter to the Court of Justice“.

⁶¹ Engl. „ ... the *duty* to bring the matter to Court ...“.

⁶² SL L 306, 23. 11. 2011.

održavanje s nacionalnim parlamentima (ugovornih strana) konferencije predstavnika njihovih relevantnih odbora s ciljem rasprave proračunskih politika i drugih tema koje pokriva FU (članak 13. FU-a) te na mogućnost da predsjednik Europskog parlamenta sudjeluje na „Euro Summitu“, odnosno na obvezu predsjednika „Euro Summita“ da nakon svakog održanog summita o njemu podnese izvješće Europskom parlamentu (članak 12. stavak 5. FU-a).

Nadalje, iako se FU-om u članku 5. utvrđuje da će se „proračunski i ekonomski partnerski programi“ podnositi Vijeću i Europskoj komisiji na odobrenje i nadzor u okviru postojećih nadzornih postupaka utvrđenih Paktom o stabilnosti i rastu (a dio reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu jesu Uredba Vijeća (EU-a) br. 1177/2011 i Uredba (EU-a) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1175/2011,⁶³ koje predviđaju postupak „gospodarskog dijaloga“ i ulogu Europskog parlamenta u njemu), u istom se članku nigdje ne upućuje na eventualnu ulogu Europskog parlamenta u tom kontekstu. Nasuprot tome odredbom članka 5. stavka 2. izričito se utvrđuje da će „proračunski i ekonomski partnerski program“ i njemu sukladan godišnji proračunski plan nadzirati Vijeće i Europska komisija (članak 5. FU-a), dakle bez uloge Europskog parlamenta u tom nadzoru.

Iz svega prethodnog može se zaključiti da uloga Europskog parlamenta utvrđena FU-om u kontekstu postupka u slučaju prekomjernog deficita nije usklađena s pravom EU-a.

3.3. Fiskalna komponenta (FU-a) i relevantni pravni okvir EU-a

Bit FU-a jest njegova fiskalna komponenta, tj. Poglavlje III⁶⁴ (članci 3. do 8. FU-a), koje nameće obvezu uravnoteženja nacionalnih proračuna ugovornih strana. Suština je definirana člankom 3. FU-a, koji bi trebao ojačati obveze ugovornih strana glede fiskalne, odnosno proračunske discipline u odnosu na takve obveze definirane primarnim i sekundarnim pravom EU-a. Činjenica je da se odredba članka 126. stavka 1. UFEU-a, prema kojoj države članice izbjegavaju prekomjerni državni deficit, i odredba članka 3. stavka 1. točke a) FU-a, koja nalaže ugovornim stranama godišnji uravnoteženi proračunski saldo ili suficit opće države, značajno razlikuju. Dok odredba UFEU-a dopušta državama članicama deficit opće države do granice referentne vrijednosti od 3 % BDP-a (fiskalni kriterij konvergencije za deficit),⁶⁵ odredba članka 3. stavka 1. točke a) FU-a načelno ne dopušta deficit, nego zahtijeva uravnoteženi proračunski saldo ili suficit opće države, ali se temeljem odredbe članka 3. stavka 1. točke b) FU-a uzima da postoji uravnoteženi proračunski saldo ako je godišnji ciklički prilagođeni saldo opće države ugovorne strane prema njezinu specifičnom srednjoročnom proračunskom cilju, definiranom prema revidiranom Paktu o stabilnosti i rastu, niži od 0,5 % BDP-a.

⁶³ Uredba (EU) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1175/2011 od 16. 11. 2011. o izmjeni Uredbe (EZ-a) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika.

⁶⁴ Prema naslovu toga poglavlja (engl. „Fiscal compact“) uobičajilo se za cijeli ugovor koristiti naziv Fiskalni ugovor, v. fusnotu 15.

⁶⁵ Članak 1. Protokola (br. 12) o postupku u slučaju prekomjernog deficita UFEU-a.

Međutim, ako se u odnos prema odredbama članka 3. stavka 1. točke a) i b) FU-a uzme relevantna odredba revidiranog Pakta o stabilnosti i rastu, sam zaključak, o razlikovanju prava EU-a i FU-a glede obveze uravnoteženja nacionalnih proračuna ugovornih strana, nije tako eksplicitan. Naime, prema Uredbi (EU-a) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1175/2011 od 16. 11. 2011. o izmjeni Uredbe (EZ-a) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika,⁶⁶ srednjoročni proračunski ciljevi koji su specifični za svaku pojedinu državu određuju se unutar utvrđenog raspona između -1 % BDP-a i uravnoteženosti ili suficita. Uostalom, i FU za one (rijetke) ugovorne strane čiji je javni dug značajno niži od 60 % BDP-a dopušta strukturni deficit do 1 % BDP-a (članak 3. stavak 1. točka d) FU-a.

Posebnost odredbe članka 3. stavka 2. FU-a leži u tome što ispunjenje obveza utvrđenih tom odredbom podliježe sudskom nadzoru, tj. nadzoru Suda EU-a (članak 8. FU-a). Iz odredbe članka 3. stavka 2. FU-a za ugovorne strane proizlaze dvije temeljne obveze, obveza da „pravilo kočnice duga“ iz članka 3. stavak 1. FU-a inkorporiraju u domaći pravni poredak kroz odredbe obvezujuće snage i trajnog karaktera, ponajprije ustavne, ili da se na drugi način zajamči da će isto pravilo u potpunosti biti poštivano i da će ga se pridržavati u njihovim nacionalnim proračunskim procesima, te obveza da na nacionalnoj razini uspostave korektivne mehanizme temeljem općih načela predloženih od Europske komisije uzimajući u obzir prirodu, veličinu i vremenski okvir korektivnih mjera koje treba poduzeti (i u slučaju izvanrednih okolnosti), uključujući i uspostavu neovisne ustanove s ulogom nadzora usklađenosti s „pravilom kočnice duga“. Treba reći da i glede sadržaja te odredbe u sekundarnom pravu EU-a možemo naći odgovarajući sadržaj. Odredbe u tom smjeru nalazimo u Direktivi Vijeća 2011/85/EU od 8. studenog 2011. godine o zahtjevima za proračunske okvire država članica.⁶⁷ Prema toj direktivi svaka je država članica dužna uspostaviti specifična numerička fiskalna pravila koja učinkovito promiču usklađenost s njezinim obvezama koje proizlaze iz UFEU-a u području proračunske politike tijekom višegodišnjeg razdoblja za opću državu. Takva pravila posebno promiču usklađenost s referentnim vrijednostima za deficit i dug iz UFEU-a te usvajanje višegodišnjeg razdoblja fiskalnog planiranja, uključujući pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja države članice (članak 5. Direktive Vijeća 2011/85/EU). S ciljem nadzora usklađenosti i poštivanja tih numeričkih fiskalnih pravila države članice obvezne su osigurati učinkovit i pravovremen nadzor, i to temeljem pouzdane i neovisne analize provedene od strane neovisnih tijela ili tijela neovisnih o fiskalnim vlastima države članice (članak 6. stavak 1. Direktive Vijeća 2011/85/EU). Ako numerička fiskalna pravila sadrže zaštitne klauzule kojima se dopušta neusklađenost s fiskalnim pravilima za slučaj izvanrednih okolnosti, takve klauzule moraju biti što uže i sa strogim uvjetima kada se smiju primijeniti (članak 6. stavak 2. Direktive Vijeća 2011/85/EU). Proračunsko zakonodavstvo država članica mora odražavati numerička fiskalna pravila (članak 7. Direktive Vijeća 2011/85/EU).

⁶⁶ Dio revidiranog Pakta o stabilnosti i rastu.

⁶⁷ SL L 306, 23. 11. 2011.

Obveza ugovornih strana iz članka 3. stavka 2. FU-a da „pravilo kočnice duga“ iz članka 3. stavak 1. FU-a inkorporiraju u domaći pravni poredak kroz odredbe obvezujuće snage i trajnog karaktera, ponajprije ustavne, ili da se na drugi način zajamči da će to pravilo u potpunosti biti poštivano i da će ga se pridržavati u svojim nacionalnim proračunskim procesima u postupku pregovaranja za sklapanje FU-a doživljavalo je stalne promjene. Smjer tih promjena išao je prema slabljenju obveze ugovornih strana. U verziji nacrtu FU-a iz prosinca 2011. godine bila je predviđena obveza ugovornih strana da „pravilo kočnice duga“ inkorporiraju u domaći pravni poredak kroz odredbe „ustavne ili istovrijedne prirode“,⁶⁸ dok je istodobno tadašnja verzija članka 8. nacrtu FU-a utvrđivala nadležnost nacionalnih sudova ugovornih strana za sudski nadzor njihove usklađenosti s obvezama iz članka 3. stavka 2. FU-a. U verziji nacrtu FU-a od 10. siječnja 2012. godine mijenja se obveza ugovornih strana na način da su ugovorne strane obvezne „pravilo kočnice duga“ inkorporirati u domaći pravni poredak kroz odredbe obvezujuće snage i trajnog karaktera, ponajprije ustavne, koje će jamčiti njegovo poštivanje kroz nacionalni proračunski proces, dok je nadležnost nacionalnih sudova ugovornih strana za sudski nadzor usklađenosti brisana iz članka 8. nacrtu FU-a. Tek u verziji nacrtu FU-a od 19. siječnja 2012. godine nailazimo na važeći tekst te obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a.

Iz navedenog je vidljiva prilično brza evolucija od prvotne ideje obvezivanja ugovornih strana na inkorporiranje „pravila kočnice duga“ u njihove ustave ili druge akte s ustavnom snagom prema važećoj odredbi koja ugovorne strane (samo) obvezuje da isto pravilo inkorporiraju u domaći pravni poredak kroz odredbe obvezujuće snage i trajnog karaktera koje će jamčiti da će to pravilo biti poštivano i da će ga se ugovorne strane pridržavati u svojim nacionalnim proračunskim procesima. Stoga se može zaključiti da je pozivanje FU-a u odredbi članka 3. stavka 2. na ustave ugovornih strana sintagmom „ponajprije ustavne“ (engl. „*preferably constitutional*“) zapravo samo preporuka ugovornim stranama, koje se ugovorne strane, kako je vrijeme pokazalo, i nisu baš držale.⁶⁹ Zapravo, kada se bolje razmotri odredba članka 3. stavka 2. FU-a, u njoj nema ni izričite ni implicitne obveze za ugovorne strane da „pravilo kočnice duga“ inkorporiraju u domaći pravni poredak ni ustavom ni zakonom. Ugovorne su strane, prema odredbi članka 3. stavka 2. FU-a, u obvezi navedeno pravilo inkorporirati u domaći pravni poredak kroz odredbe obvezujuće snage i trajnog karaktera (engl. „*through provisions of binding force and permanent character*“) te ne vidimo razloga da to ne mogu učiniti (odnosno da to nisu mogle učiniti) i pravnim aktom nižeg ranga od zakona jer i podzakonski akti sadrže odredbe obvezujuće snage i u pravilu se donose na neodređeno vrijeme. Konačno, pridjev „trajan“ u kontekstu pravnih akata prilično je neuobičajen, nejasan i relativan.

⁶⁸ Engl. „constitutional or equivalent nature“, P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism*, Legislative Comment, *European Law Review*, 2012, str. 5.

⁶⁹ U europodručju samo četiri države članice pravilo imaju inkorporirano u ustave, od čega su dvije (Njemačka i Španjolska) takvo pravilo usvojile prije FU-a, v. German Council of Economic Experts, *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member State*, Heiko T. Burret, Jan Schnellenbach oba s Walter Eucken Institute, Freiburg, WP 08/2013, str. 10 i 13, dostupno na: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_08_2013_engl.pdf.

Ovdje je važno istaknuti da je upravo tijekom pregovaranja o FU-u sličnu odredbu o inkorporiranju obvezujućeg numeričkog fiskalnog pravila normom ustavne prirode sadržavao i završni pripremni dokument Uredbe (EU-a) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. godine o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju.⁷⁰

Prvom rečenicom članka 4. stavka 1. Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju⁷¹ od 23. 11. 2011. godine državama članicama bila je predviđena obveza uspostavljanja numeričkih fiskalnih pravila uravnoteženog proračuna, koji su trebali biti implementiranih u njihovim nacionalnim proračunskim procesima, odnosno srednjoročnim proračunskim ciljevima (kako su ti ciljevi definirani odredbom članka 2.a Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1466/1997 izmijenjene Uredbom (EU-a) br. 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. 11. 2011.). U drugoj rečenici toga stavka bilo je predviđeno da se ta pravila trebaju odnositi na opću državu te biti *obvezujuće, ponajprije ustavne, prirode*. Prethodno navedena rečenica tijekom zakonodavnog postupka EU-a izgubila se i u konačnici se nije našla u tekstu predmetne uredbe.

Izostanak prvotno zamišljene imperativnosti obveze inkorporiranja „pravila kočnice duga“ u domaći pravni poredak normom ustavne snage pridonio je ozbiljnim pravnim prigovorima tako stipuliranoj odredbi članka 3. stavka 2. u smislu da neće pridonijeti jačanju proračunske discipline kao jednom od ciljeva FU-a (članak 1. stavak 1. FU-a). Naime inkorporiranjem toga pravila u „običan“ zakon veća je mogućnost izmjene toga pravila relativno jednostavnom procedurom promjene „običnog“ zakona, za koju je dostatna nekvalificirana većina u predstavničkom tijelu, za razliku od izmjene ustava, za koju se beziznimno zahtijeva posebna kvalificirana većina, uz, naravno, složeniju proceduru izmjene. Nadalje, inkorporiranjem pravila u „običan“ zakon ono može biti izloženo derogiranju od strane posebnog zakona (*lex specialis derogat legi generali*), odnosno kasnijeg zakona (*lex posterior derogat legi priori*). Dobar hipotetski primjer u kojem bi se mogli pojaviti takvi slučajevi derogiranja jest i primjer iz hrvatske prakse u kojem egzistira (opći) proračunski zakon i (posebni) zakoni kojima se regulira izvršenje proračuna u jednom proračunskom razdoblju.

3.4. Pravilo o smanjenju prekomjernog javnog duga (članak 4. FU-a) i pravo EU-a

FU u članku 4. donosi pravilo o smanjenju prekomjernog javnog duga pozivajući se na relevantnu odredbu Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. godine o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita izmijenjenom

⁷⁰ SL L 140/11, 27. 5. 2013., posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 10 Svezak 007 str. 274–286.

⁷¹ Prijedlog EK, COM/2011/821/FINAL, CELEX: 52011PC0821.

Uredbom Vijeća (EU-a) br. 1177/11 od 8. studenoga 2011. godine, pri čemu odabrana stipulacija odredbe članka 4. FU-a ne pridonosi jasnoći te obveze i može izazvati dvojbu.

Prema članku 4. FU-a, kada javni dug ugovorne strane prekorači 60 % BDP-a, ona *ga* je dužna smanjiti po prosječnoj stopi od 5 % godišnje, kao što je utvrđeno člankom 2. Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. godine o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita izmijenjenom Uredbom Vijeća (EU-a) br. 1177/11 od 8. studenoga 2011. godine.

Odredba članka 2. stavka 1a. Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1467/97, budući da je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU-a) br. 1177/11, utvrđuje da se smatra kako se javni dug (u slučaju kada prelazi referentnu vrijednost) smanjuje u dovoljnoj mjeri i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom (sukladno točki (b) članka 126. stavka 2. UFEU-a) ako se *razlika* u odnosu na referentnu vrijednost smanjila tijekom prethodne tri godine po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje.

Ako se odredba članka 4. FU-a koncentrirano usporedi s prethodno navedenom odredbom Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1467/97, budući da je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU-a) br. 1177/11, može se uočiti izostanak jedne bitne riječi u 4. članku FU-a koja je izričito navedena u odredbi Uredbe, a čiji bi izostanak (u slučaju da se odredba članka 4. FU-a ne bi pozivala na navedenu uredbu) odredbu članka 4. FU-a učinio bitno restriktivnijom u odnosu na odredbu iz Uredbe.

Naime u odredbi članka 2. stavka 1a. Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1467/97 kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU-a) br. 1177/11 izričito se navodi riječ „*razlika*“ kako bi se jasno istaknulo da se odnosi na smanjivanje *razlike* između referentne vrijednosti i visine javnog duga, dok te riječi u odredbi članka 4. FU-a nema, pa bi se, da nema dijela odredbe koja upućuje na relevantnu odredbu Uredbe, moglo (pogrešno) zaključiti da se odnosi na smanjenje ukupne stope javnog duga, a ne samo na razlike u odnosu na referentnu vrijednost (što bi odredbu članka 4. FU-a činilo bitno restriktivnijom u odnosu na zakonodavstvo EU-a glede pravila o smanjenju javnog duga).

3.5. Opseg sudskog nadzora prema članku 8. FU-a

Zbog određene dvojbe koju izaziva potrebno je nešto reći i o opsegu sudskog nadzora (Suda EU-a) prema članku 8. FU-a. Kao što je prethodno navedeno, iz članka 3. stavka 2. FU-a za ugovorne strane proizlaze dvije temeljne obveze koje, s obzirom na odredbu članka 8. stavka 1. FU-a, mogu biti predmetnom sudskog nadzora. Radi se o obvezi inkorporiranja „pravila kočnice duga“ u domaći pravni poredak kroz odredbe obvezujuće snage i trajnog karaktera te obvezi da na nacionalnoj razini uspostave korektivne mehanizme uključujući i uspostavu neovisne ustanove s ulogom nadzora usklađenosti s „pravilom kočnice duga“. U vezi s odnosom odredaba članka 3. stavka 2. i članka 8. stavka 1. FU-a postavlja se sljedeće pitanje: obuhvaća li sudski nadzor iz članka 8. stavka 1. FU-a samo nadzor poštivanja obveze inkorporiranja „pravila kočnice duga“ na FU-om utvrđeni

način ili obuhvaća i nadzor poštivanja toga pravila u nacionalnim proračunskim procesima, ili, drukčije rečeno, je li Sud EU-a prema odredbi članka 8. stavka 1. FU-a nadležan samo za ocjenu je li ugovorna strana FU-a na utvrđeni način ispunila obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a, tj. je li inkorporirala predmetna pravila u domaći pravni poredak, ili je uz to nadležan i za ocjenu poštivanja tih pravila u nacionalnim proračunskim procesima. Odgovor na to pitanje daje nam rečenica iz preambule FU-a koja u bitnom utvrđuje da u smislu FU-a predmetom nadležnosti Suda EU-a (sukladno članku 273. UFEU-a) može biti samo udovoljavanje ugovornih strana obvezi inkorporiranja pravila uravnoteženog proračuna u njihov pravni sustav kroz obvezujuće, trajne i ponajprije ustavne odredbe.⁷² Dakle preambula⁷³ FU-a otklanja gornju dvojbu te se stoga može ustvrditi da je prema odredbi članka 8. stavka 1. Sud EU-a nadležan samo za ocjenu je li ugovorna strana na FU-om utvrđeni način inkorporirala predmetno pravilo u domaći pravni poredak. Ipak, i uz takvu, nazovimo je, suženu nadležnost Suda EU-a hipotetski taj sud može doći u poziciju sudskog nadzora zakonodavnog, odnosno postupka ustavne revizije ugovornih strana da bi utvrdio je li ugovorna strana ispunila svoju obvezu iz članka 3. stavka 2. FU-a. Imajući u vidu da su pravila postupka ustavne revizije, tj. promjene ustava, u pravilu sadržaj ustava ili zakona s ustavnom snagom,⁷⁴ koji su po svojoj pravnoj snazi iznad prava EU-a,⁷⁵ može se zaključiti da bi se u prije navedenom hipotetskom slučaju radilo o prekoračenju nadležnosti Suda EU-a ugovorenoj člankom 8. FU-a, ali i onoj propisanoj Ugovorima.

Ovdje valja istaknuti da je i takva nadležnost Suda EU-a ipak određeni napredak u smislu sudskog nadzora tog područja u odnosu na zakonodavstvo EU-a. Primarno zakonodavstvo EU-a izričito isključuje Ugovorima ustanovljeno (članak 258. do 260. UFEU-a) pravo Europske komisije ili država članica na pokretanje postupka pred Sudom EU-a protiv države članice koja nije ispunila neku svoju obvezu temeljem Ugovorâ u slučaju kada država članica krši odredbe zakonodavstva EU-a koje se odnose na ograničavanje deficita i javnog duga. Konkretno, prema odredbi članka 126. stavka 10. UFEU-a pravo na pokretanje postupka predviđeno člancima 258. i 259. UFEU-a ne može se ostvarivati u okviru stavaka od 1. do 9. članka 126. UFEU-a (kojima se uređuje postupanje u slučaju prekomjernog deficita države članice).

Uz prije navedeno Sud EU-a ima i mogućnost financijskog sankcioniranja ugovorne strane za koju bi u daljnjem postupku utvrdio da nije poduzela potrebne mjere sukladno njegovoj

⁷² Stranica 2. FU-a, dostupan na http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm, 15. 5. 2016.

⁷³ Iako bi se ovom moglo prigovoriti da preambula striktno nije obvezujući dio teksta FU-a, no s obzirom na to da je FU sklopljen kao međunarodni ugovor, smatramo da nam odredba članka 31. stavka 2. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora koja utvrđuje da kontekst tumačenja ugovora obuhvaća i preambulu daje uporište za navedenu tvrdnju.

⁷⁴ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske hrvatske, Narodne novine, 2013, str. 63.

⁷⁵ Jednako i Ustavni sud Republike Hrvatske: „Iz istih razloga u ovom ustavnosudskom postupku nije potrebno dalje ispitivati ni materijalnopravnu suglasnost referendumskog pitanja s pravom Europske unije jer je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Europske unije.“ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., Narodne novine, broj: 46/2015, odlomak 60; Smerdel, B., Ustavno uređenje europske hrvatske, Narodne novine, 2013, str. 231-234.

prethodnoj presudi, tj. da ugovorna strana nije ispunila obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a (članak 8. stavak 2. FU-a). Ovdje je važno reći da se kod te odredbe FU-a ne radi o proceduri propisanoj člankom 260. UFEU-a o financijskom sankcioniranju države članice za slučaj njezina ignoriranja postupanja sukladno presudi u slučaju kada Sud EU-a utvrdi da ona nije ispunila neku obvezu prema Ugovorima (iako se odredba članka 8. stavka 2. FU-a poziva na članak 260. UFEU-a). Radi se o mehanizmu čija obveznost proizlazi iz obvezujuće snage FU-a kao međunarodnog ugovora, a ne o mehanizmu podložnom zakonodavstvu EU-a, tj. članku 260. UFEU-a. To je vidljivo i s obzirom na tijelo/subjekt ovlašten za pokretanje postupka koji može dovesti do financijskog sankcioniranja država članica, odnosno ugovornih strana. Prema odredbi članka 260. UFEU-a Europska je komisija ta koja predmet upućuje Sudu EU-a i pritom određuje visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju je dotična država članica dužna platiti. Nasuprot tome prema odredbi članka 8. stavka 2. FU-a ugovorna je strana ta koja predmet iznosi pred Sud EU-a (ako temeljem vlastite ili procjene Europske komisije smatra da druga ugovorna strana nije poduzela potrebne mjere sukladno presudi Suda EU-a, tada slučaj može iznijeti pred Sud EU-a i zahtijevati nametanje financijskih sankcija protiv te ugovorne strane prema kriterijima ustanovljenima od strane Europske komisije u okviru odredaba članka 260. UFEU-a).

4. RATIFIKACIJA FU-A

Za sagledavanje odnosa FU-a prema nacionalnom pravu te pravu EU-a koristan je i uvid u postupak ratifikacije kod ugovornih strana. Iz toga se može zaključivati o stavu mjerodavnih (zakonodavnih, izvršnih i drugih ustavnih) tijela ugovornih strana o odnosu FU-a prema nacionalnom pravu te pravu EU-a. Ugovorne su se strane obvezale ratificirati FU sukladno svojim odgovarajućim ustavnim odredbama (članak 14. stavak 1. FU-a). Kod najvećeg broja ugovornih strana u ratifikacijski je proces bio uključen parlament iako je bilo i onih koji su ratifikaciju, sukladno svojem ustavu, proveli na razini najvišeg izvršnog tijela (vlade),⁷⁶ a u Irskoj je FU prije ratifikacije morao proći i državni referendum. One države članice koje su smatrale da FU-om ne prenose dio svoga suvereniteta FU su u parlamentu ratificirale natpolovičnom, bilo apsolutnom bilo relativnom (običnom), većinom. Međutim devet je ugovornih strana FU ratificiralo određenom kvalificiranom većinom budući da su smatrale da njime prenose dio suvereniteta. Češka⁷⁷ je zaključila da se FU-om na EU prenose nove nadležnosti te ga je ratificirala tropetinskom većinom u parlamentu. Slično je bilo i u Mađarskoj, gdje je mađarski ustavni sud ustvrdio da se FU-om prenosi suverenitet na EU te je za ratifikaciju bilo potrebno postići dvotrećinsku većinu. Latvija je zauzela stav da se FU-om dio državnih nadležnosti delegira na međunarodna tijela, što je također zahtijevalo dvotrećinsku većinu latvijskog parlamenta za ratifikaciju FU-a. Državno vijeće Luksemburga parlamentu je savjetovalo ratifikaciju FU-a dvotrećinskom većinom stoga što je smatralo da odnos odredaba članka 3. stavka 2.

⁷⁶ Takav je slučaj Cipra, koji je koristio članak 169. svoga ustava, koji dopušta ratifikaciju odlukom Vijeća ministara bez odluke parlamenta.

⁷⁷ Koja nije bila potpisnica FU-a u trenutku njegova sklapanja, nego je istom pristupila naknadno (2014.).

i članka 8. FU-a može voditi prijenosu nadležnosti. Parlamentarni odbor za financije i proračun prihvatio je taj savjet te je za ratifikaciju bilo potrebno postići dvotrećinsku većinu. Zanimljiv je slučaj Slovačke, koja je zaključila da se FU-om prenosi nadležnost države na međunarodnu organizaciju te da ga je stoga potrebno ratificirati donošenjem posebnog zakona, za čije je donošenje bila dostatna obična većina. S druge strane niz je ugovornih strana glede FU-a zauzeo stav da se njime ne prenosi suverenitet, ovlasti ili nadležnosti države te je ratifikaciju u parlamentima provelo glasovanjem običnom većinom.⁷⁸

Imajući u vidu da je Njemačka bila glavni podupiratelj sklapanja FU-a, u njezinu je slučaju zanimljivo to da se zakon kojim je FU potvrđen u parlamentu našao predmetom ustavnog nadzora pred njemačkim Saveznim ustavnim sudom (njem. *Bundesverfassungsgericht*) u postupku koji je rezultirao presudom pod poslovnim brojem 2 BvR 1390/12 od 18. ožujka 2014. godine.⁷⁹ Podnositelji ustavnih tužbi protiv zakona kojim je potvrđen FU u predmetu koji je rezultirao navedenom presudom bili su različiti pojedinci, odvjetnici, sveučilišni nastavnici i dr.⁸⁰ Njoj je prethodila i odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda u ovom predmetu od 12. rujna 2012. godine,⁸¹ kojom su podnositelji odbijeni sa zahtjevom za izdavanje privremene mjere, čija je suština bila sprječavanje potpisivanja (od strane njemačkog predsjednika) akata o promulgaciji zakona kojima su u njemačkom parlamentu potvrđeni Ugovor o Europskom stabilizacijskom mehanizmu, Ugovor o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (FU) i Odluka Europskog vijeća o izmjeni članka 136. UFEU-a.⁸²

Razlozi na kojima su temeljili svoje ustavne tužbe bili su različiti, primjerice da FU krši njihovo pravo na sudjelovanje u ustavotvornoj vlasti naroda s obzirom na to da FU ne može jednostrano prestati temeljem odredaba međunarodnog prava, da se njegovom ratifikacijom Njemačka obvezala da nikada neće izmijeniti pravilo „kočnice duga“ iz njemačkog ustava,⁸³ što za rezultat ima da pravilo „kočnice duga“ suštinski postaje dio

⁷⁸ Zbog recentnih događaja zanimljivo je istaknuti da je i Grčka jedna od tih ugovornih strana. Tadašnja vladajuća koalicija (PASOK i ND) tvrdila je da se FU-om ne proširuje nadležnost tijela EU-a i da je stoga kod glasovanja za ratifikaciju FU-a dostatna obična većina. Tadašnja oporba, a današnja vladajuća stranka (Syriza), za ratifikaciju je zahtijevala tročetvrtinsku većinu. Druge političke stranke smatrale su potrebnim barem apsolutnu većinu, ali vladajuća je koalicija ratifikaciju provela običnom većinom. U slučaju Francuske bilo je uključeno najviše upravnosudsko tijelo (Conseil d'Etat), koje je povodom zahtjeva predsjednika Sarkozyja odlučio da ratifikacija FU-a ne zahtijeva promjenu ustava. (European parliament, Directorate general for internal policies, Policy department C: Citizens rights and constitutional affairs, Looking ahead: pathways of future constitutional evolution of the EU (in-depth analysis) (2015), author: Mr Carlos Closa Montero, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510005/IPOL_IDA\(2015\)510005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510005/IPOL_IDA(2015)510005_EN.pdf), 16. 5. 2016.

⁷⁹ German Federal Constitutional Court Judgment of the Second Senate of 18 March 2014 - 2 BvR 1390/12, dostupno na: http://www.bverfg.de/e/rs20140318_2bvr139012en.html, 14. 5. 2016.

⁸⁰ *Ibid*, uvod.

⁸¹ German Federal Constitutional Court Judgment of the Second Senate of 12 September 2012 - 2 BvR 1390/12, dostupno na: http://www.bverfg.de/e/rs20120912_2bvr139012en.html, 14. 5. 2016.

⁸² *Ibid*, uvod, odlomak 1.

⁸³ Das Grundgesetz für die Bunderepublik Deutschland <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/r echtsgrundlagen/grundgesetz/>, 14. 5. 2016.

nepromjenjive jezgre njemačkog ustava, iako to u samom ustavu nije navedeno,⁸⁴ a time da se krši ustavni identitet njemačkog ustava.⁸⁵ Takvim preuzimanjem obveze po međunarodnom pravu (FU-om), kojim se zapravo oblikuju ustavni temelji državnog ustroja, država gubi suvereno pravo odlučivanja o vlastitim nadležnostima (tzv. *Kompetenz-Kompetenz*).⁸⁶ S obzirom na to da je namjera FU-a biti trajne prirode i da ne može jednostavno prestati, to u konačnici može dovesti do nepromjenjivog definiranja ekonomske politike ugovornih strana.⁸⁷ Nadalje, da se zakonom kojim je potvrđen FU krši temeljno ustavno pravo građana na odlučivanje jer da se odredbom članka 4. FU-a (obveza smanjenja prekomjernog duga za jednu dvadesetinu godišnje) Njemačka obvezuje na godišnje smanjenje javnog duga za 26 milijardi eura, što je u suprotno člancima njemačkog ustava, kojima se uređuje „pravilo kočnice duga“ (članak 109. stavak 3., članak 115. stavak 2. i članak 143d stavak 1. njemačkog ustava) te da to zahtijeva promjenu ustava jer da navedene fiskalne odredbe ustava uređuju smanjenje deficita, a ne i smanjenje javnog duga.⁸⁸ Uz to da automatski korektivni mehanizam (članak 3. stavak 1. točka e) FU-a) nije uređen njemačkim ustavom, da odredba članka 5. FU-a, koja ugovornu stranu koja je predmet postupka u slučaju prekomjernog deficita obvezuje na uspostavljanje „proračunskih i ekonomskih programa“ odobrenih od strane EU-a zapravo dovodi do gubitka proračunskog suvereniteta, odnosno trajnog gubitka zakonodavne slobode (autonomije) parlamenta u tom dijelu.⁸⁹ Proračunska autonomija ukorijenjena u načelima demokracije ugrožena je člankom 5. FU-a. Iako ta odredba ne propisuje da EU mora odobriti proračun ugovorne strane, ona zahtijeva odobrenje od strane EU-a proračunskih i ekonomskih partnerskih programa, koji (programi) traju čak i duže od trajanja parlamentarnog saziva te ograničavaju parlamentarno pravo izbora pri donošenju odluka.⁹⁰

U svojem očitovanju⁹¹ Saveznom ustavnom sudu u ovom predmetu njemačka Savezna vlada (*Bundesregierung*) u bitnom je iznijela da se FU-om želi postići veća proračunska disciplina i prevenirati prekomjerno zaduženje, da se njime ne ograničava proračunska autonomija na nedopušten način te da je suštinski sukladan ustavu.⁹² Uz to, budući da štiti od prekomjernog javnog duga, prevenira buduće dužničke krize te u tom smislu suštinski i funkcionalno podupire Ugovor o Europskom stabilizacijskom mehanizmu.⁹³ Ograničavanje zaduživanja također je sukladno ustavu jer samo definira okvir koji ugovorna strana treba ispuniti, a isti je okvir sukladan njemačkom ustavnom modelu

⁸⁴ Tzv. *Ewigkeitsklausel* / *Eternity clause*, članak 79. stavak 3. njemačkog ustava propisuje nedopustivost izmjene ustava kojim bi se zadiralo u temeljna načela njemačkog ustavnopravnog poretka utvrđena ustavom.

⁸⁵ German Federal Constitutional Court Judgment of the Second Senate of 18 March 2014 - 2 BvR 1390/12, dostupno na: http://www.bverfg.de/e/rs20140318_2bvr139012en.html, 14. 5. 2016., odlomak 48 i 69.

⁸⁶ *Ibid*, odlomak 69.

⁸⁷ *Ibid*, odlomak 64.

⁸⁸ *Ibid*, odlomak 53.

⁸⁹ *Ibid*, odlomak 64.

⁹⁰ *Ibid*, odlomak 70.

⁹¹ *Ibid*, odlomak 84.

⁹² *Ibid*, odlomak 103.

⁹³ *Ibid*.

„pravila kočnice duga“.⁹⁴ Neodređeno trajanje FU-a ne predstavlja kršenje ustava jer ugovor sklopljen na neodređeno vrijeme uvijek može prestati međusobnim sporazumom ugovornih strana. Osim toga u slučaju temeljne promjene okolnosti ugovorna strana može se povući iz ugovora temeljem odredbe članka 62. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.⁹⁵

U svojem očitovanju Saveznom ustavnom sudu u ovom predmetu zastupnički dom njemačkog parlamenta (njem. *Bundestag*) u bitnom je iznio da odredbe FU-a ne predstavljaju ograničenje proračunskog suvereniteta, da FU nema neposredni pravni učinak na proračune ugovornih strana (eventualno posredni učinak putem predviđenog oblika financijskog sankcioniranja iz članka 8. stavka 2. FU-a) niti zbog njegova kršenja proračunski zakon prestaje biti pravno valjan.⁹⁶ Ugovorne strane FU-om, ničim prisiljene, slobodnom voljom preuzimaju u njemu sadržane obveze, njime se uređuje samostalno provođenje dragovoljnih sporazuma uključenih u njegov sadržaj, koji su sukladni postojećem zakonodavstvu EU-a.⁹⁷ Potvrđuje da pravilo glasovanja „obrnutom kvalificiranom većinom“ iz članka 7. FU-a tijekom svih faza u okviru postupka za slučaj prekomjernog deficita predstavlja novost, ali da je to irelevantno za proračunski suverenitet nacionalnog parlamenta.⁹⁸ Nadalje, FU, doduše, ne sadrži eksplicitne odredbe o prestanku, no to ne isključuje primjenu općih pravila međunarodnog prava o prestanku međunarodnih ugovora.⁹⁹

Savezni ustavni sud prethodno je navedenom presudom odbacio ustavne tužbe te je u bitnom naveo da se zakonom kojim je potvrđen FU ne krši njemački ustav (članak 38. stavak 1., članak 20. stavak 1. i 2., članak 79. stavak 3.), nego da je bit njegova sadržaja sukladna ustavu (posebno odredbama kojima se utvrđuje „pravilo kočnice duga“ - članak 109. stavak 3., članak 115. stavak 2. i članak 143d stavak 1.) i pravu EU-a (posebno odredbi članka 126. UFEU-a).¹⁰⁰ Također je naveo da se FU-om tijelima EU-a ne dodjeljuju ovlasti koje utječu na ukupnu proračunsku odgovornost parlamenta niti da se Njemačku FU-om prisiljava na preuzimanje trajne obveze glede svoje ekonomske politike.¹⁰¹ Iako se, sukladno drugoj rečenici članka 3. stavka 2. FU-a, ugovorne strane pri uspostavi korektivnog mehanizma i definiranju uloge i neovisnosti ustanova odgovornih na nacionalnoj razini za nadzor usklađenosti s pravilima iz članka 3. stavka 1. FU-a trebaju oslanjati na načela predložena od strane EU-a (koja se odnose na prirodu, veličinu i vremenski okvir korektivnih mjera), to ipak ne znači da je time EU-u dodijeljena ovlast nametanja posebnih zahtjeva za strukturiranje proračuna ugovornih strana. Stav je suda da prethodno proizlazi iz činjenice da i sam FU izričito navodi da taj korektivni mehanizam treba u potpunosti poštivati nadležnosti nacionalnih parlamenata (treća

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*, odlomak 119.

⁹⁷ *Ibid.*, odlomak 121.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, odlomak 243.

¹⁰¹ *Ibid.*, odlomak 244.

rečenica članka 3. stavka 2. FU-a).¹⁰² Također stav je suda da nadležnosti Suda EU-a za postupanje u slučaju nepoštivanja obveza iz članka 3. stavka 2. FU-a ne zadiru u slobodu nacionalnog proračunskog zakonodavstva. Konačno, Savezni je ustavni sud u prethodno navedenoj presudi zauzeo stav da Njemačka ratifikacijom FU-a ne preuzima ireverzibilnu obvezu trajnog provođenja posebne proračunske politike.¹⁰³ Potvrđuje se da FU ne sadrži odredbu o pravu na prestanak ili raskid od strane ugovornih strana, ali da je u svakom slučaju, prema običajnom međunarodnom pravu, moguć prestanak FU-a međusobnim sporazumom ugovornih strana, dok je jednostrani raskid moguć u slučaju temeljne promjene okolnosti koje su bile bitne u trenutku njegova sklapanja.¹⁰⁴

5. ZAKLJUČAK

Iako je izrađen kao međunarodni ugovor, FU se sadržajno i funkcionalno oslanja na pravo EU-a, posebice na pravni okvir kojim se koordinira reguliranje fiskalne (proračunske) discipline država članica E(M)U-a, a njegovi osnovni ciljevi jesu jačanje proračunske discipline, usklađivanje ekonomskih politika ugovornih strana te unaprjeđenje upravljanja u europodručju. Dakle FU u formalnom smislu nije dio prava EU-a, ali je s njim usko i institucionalno povezan. To je prije svega vidljivo iz proklamacija u njegovoj preambuli, zatim iz odredaba članka 2. FU-a koje izričito utvrđuju da se FU tumači i primjenjuje sukladno ugovorima na kojima se temelji EU i pravu EU-a te iz odredbe članka 16., prema kojoj su ugovorne strane preuzele obvezu inkorporiranja suštine FU-a u pravni okvir EU-a, i to najkasnije u roku od pet godina od njegova stupanja na snagu ako na to upozori procjena iskustva u njegovoj implementaciji. Stoga FU u kontekstu provedbe, osim obveza ugovornim stranama, utvrđuje i različite zadatke različitim institucijama EU-a.

S obzirom na prethodno, moglo se očekivati da ne postoje dvojbe i pitanja glede usklađenosti FU-a s relevantnim odredbama prava EU-a. Ipak, kao što je prikazano u radu, određene dvojbe i pitanja postoje. Iako najmanje dvojbe postoji oko ovlaštenja država članica EU-a na sklapanje FU-a, postoje mišljenja kako je njegovim sklapanjem povrijeđeno jedno od temeljnih načela EU-a, načelo supsidijarnosti (članak 5. UFEU-a). Također je dvojbeno zadire li FU svojim odredbama o reguliranju upravljanja u europodručju u isključivu nadležnost EU-a u reguliranju zajedničke monetarne politike. S obzirom na prilično jasnu odredbu članka 13. stavka 2. UEU-a, prema kojoj „svaka institucija (EU-a) djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima“, dvojbeno je i usklađenost odredba FU-a kojima se dodjeljuju određeni zadaci i ovlaštenja institucijama EU-a glede provedbe njegovih odredaba. S tim je povezana i dvojba glede nekonzistentnosti odredaba FU-a kojima se dodjeljuju određeni zadaci i ovlaštenja institucijama EU-a s odgovarajućim odredbama prava EU-a, iako takve nekonzistentnosti s obzirom na prethodno navedene

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*, odlomak 244, 104.

odredbe članka 2. FU-a ne bi smjelo biti. Dvojbeno je jesu li države ugovornice imale pravo, temeljem članka 273. UFEU-a i članka 8. stavka 3. FU-a, ugovoriti nadležnost Suda EU-a za rješavanje po (međusobnim) tužbama zbog neispunjavanja obveze iz članka 3. stavka 2. FU-a. Uz navedene postoje i druge dvojbe i pitanja o kojima je prethodno bilo više riječi.

Nasuprot tome, a sudeći prema iskustvu Njemačke povodom ratifikacije FU-a, ništa od prethodnog nije dvojbeno. Naime njemački Savezni ustavni sud u obrazloženju presude 2 BvR 1390/12 18. ožujka 2014. godine ustvrdio je da je bit FU-ova sadržaja sukladna njemačkom ustavu i pravu EU-a.

Odredba članka 16. FU-a, prema kojoj su se ugovorne strane obvezale da će najkasnije u roku od pet godina od dana stupanja na snagu FU-a temeljem procjene iskustva u njegovoj implementaciji i sukladno UEU-u i UFEU-u poduzeti potrebne korake s ciljem inkorporiranja suštine FU-a u pravni okvir EU-a upućuje na jasnu namjeru ugovornih strana da bitan sadržaj FU-a postane dio prava EU-a. Stoga nam se čini da je uobličavanje njegova sadržaja u međunarodni ugovor rezultat političkog trenutka, što možda nije bilo optimalno rješenje s gledišta ostvarenja njegovih ciljeva. Možda bi se istim ciljevima više približili da je takav ili sličan sadržaj oživotvoren izmjenama i/ili dopunama postojećeg pravnog okvira EU-a jer je činjenica da se FU-om nepotrebno usložnjava već prilično složena struktura europskog okvira za usklađivanje ekonomskih i fiskalnih politika. S druge strane u okolnostima čvrstog otpora dviju država članica predloženim promjenama Ugovora (a poslije i sporazumu) može se zaključiti da možda nije bilo realno očekivati ugradnju sadržaja jednaka ili slična FU-u u postojeći pravni okvir EU-a. Ipak, važno je istaknuti da je tadašnji predsjednik Europskog vijeća (Van Rompuy) u privremenom izvješću¹⁰⁵ pripremljenom za Eurosummit od 8.-9. prosinca 2011. jasno naglasio kako je dosta od onog što se predlagalo već postignuto kroz sekundarno zakonodavstvo EU-a te da se sekundarnim zakonodavstvom (ne dirajući postojeći pravni okvir reguliran Ugovorima) može postići i više.¹⁰⁶ Slijedom prethodnog opravdanom se čini tvrdnja da uobličavanje sadržaja FU-a u međunarodni ugovor nije bilo optimalno rješenje s gledišta ostvarenja njegovih ciljeva.

¹⁰⁵ The Interim Report, Towards a stronger Economic Union, dostupno na: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2011/12/INTERIM-REPORT-FINAL-6-12-.pdf>, 20. 5. 2016. (izrađen u suradnji s predsjednicima Europske komisije Barrosom i Euroskupine Junckerom).

¹⁰⁶ De Waal, M. (2014), Twente University & University of Münster, The Treaty on Stability, Coordination and Governance through a liberal intergovernmentalist lens (2014), str. 38; Ludlow, P., (2012, January 12). Briefing Note: The European Council of 8/9 December 2011, str. 10-11.

Summary

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

The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, known as the Fiscal Compact, is an international treaty which is substantially and functionally based on EU law, particularly on the EU legal framework for coordinating the regulation of the fiscal (budgetary) discipline of the Member States. Its main objectives are to foster budgetary discipline, to strengthen the coordination of the economic policies of the contracting parties and to improve the governance of the euro area. Although its compliance with EU law should be indisputable, there are still various uncertainties within this context which lead to the conclusions that the Fiscal Compact (unnecessarily) complicates the already quite complex structure of the European framework for the coordination of economic and fiscal policies, and that instead of the Fiscal Compact the desired objectives could have been achieved by revising and/or amending the existing EU legal framework.

Keywords: *Fiscal Compact, EU law, budgetary discipline, fiscal discipline, Regulation (EU), Directive (EU), EU institutions, Court of Justice of the European Union, deficit, public debt, conformity, compliance*

Luka Grubišić, attending the postgraduate study of fiscal system and fiscal policy at the Faculty of Law of the University of Zagreb