

PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKT UGOVORA O EUROPSKOJ UNIJI IZ 1992. GODINE

LEGAL AND ECONOMIC ASPECT OF THE 1992 CONTRACT ON EUROPEAN UNION

ABSTRACT

Although the Contract on European Union stipulated in Maastricht brought major changes on the level of international co-operation of the member countries, pursuant to the nature of the "new" European Union as a union of countries sui generis, the essence of the European Union in the legal sense has, nevertheless, remained the same. This paper wants to show the course of ideas and political decisions that enabled the European Union to become a common market with its own currency, offering complete freedom in the movement of people, goods, services and capital. For the first time in world history, in a very specific way, countries have renounced parts of their national sovereignty in the economic, legal and political sense, in order to create a supranational political union. This paper will critically analyze the economic and legal grounds of the newly formed union of states, as well as the consequences of abandoning political and monetary sovereignty for the benefit of the European Union.

Key words: *union, sovereignty, contract, legal aspect, economic aspect*

1. UVOD

Ugovorom o Europskoj uniji, sklopljenim 7. veljače 1992. godine u Maastrichtu, države koje su činile Europsku ekonomsku zajednicu ojačale su međusobne gospodarske i političke veze te oživotvorile desetljećima dugu zamisao političkih vizionara o Europskoj uniji. Iako je bit Europske ekonomske zajednice u pravnom pogledu ostala ista, ovim je ugovorom došlo do većih izmjena u području gospodarske i međudržavne suradnje država članica, u skladu sa prirodom "nove" Europske unije kao saveza država *sui generis*, temeljenog na zajedničkim interesima država.

Europska unija u svojoj biti težila je ostvarenju nekih zadanih političkih ciljeva, primjerice omogućavanju definitivne političke stabilnosti i zabrani ratne agresije među državama "starog kontinenta", no njezin dinamičan razvoj može se prije svega zahvaliti dobrim ekonomskim temeljima čiji su korijeni većinom zadani u Maastrichtskom ugovoru.

Ovim se radom želi prikazati slijed ideja i političkih odluka koji su omogućili Europskoj uniji da postane jedinstveno tržište sa vlastitom valutom, unutar kojeg se promiče sloboda kretanja ljudi, roba i usluga te kapitala, i u kojoj su se po prvi puta u svjetskoj povijesti države, na jedan sasvim specifičan način, odrekle dijelova svojeg

* asistent, Ekonomski fakultet Zagreb
Članak primljen u uredništvo 2.03.2006.

suvereniteta u korist zajednice. Otuda slijedi i sam naslov rada jer su se države članice odrekle dijela suverenosti u nacionalnoj ekonomskoj politici te u nekim pravnim pitanjima. Takva će pitanja biti podrobnije izložena unutar samog rada, te će se ujedno kritički propitati pojedina načela i institucije na kojima se temelji gospodarsko i pravno jedinstvo Unije.

2. POVIJESNI I POLITIČKI RAZVOJ EUROPSKE UNIJE

Povijesno gledano težnja ka ujedinjenoj Europi traje gotovo pola stoljeća – ona se izrijeком nalazila u mnogim književnim djelima i filozofskim ogledima, nadahnuta humanističkim pristupom svijetu, razumljivim za poslijeratnu Europu polovicom prošlog stoljeća.

Ujedinjena Europa ubrzo se udaljila od svojih filantropskih počela dajući prednost zajedništvu temeljenom na ostvarenju interesa vanjskopolitičke, administrativne, ali nadasve gospodarske prirode. U skladu s novim temeljima ujedinjenja država europskog kontinenta francuski ministar vanjskih poslova **Robert Schuman** razradio je prvobitnu europsku ideju Jeana Monneta i u svibnju 1950. godine hrabro predložio formiranje **Europske zajednice za ugljen i čelik** koja će predstavljati zajedničku višu instancu odlučivanja za niz europskih država čiji su interesi u trgovini ovih sirovina bili suprotstavljeni.¹

Više od pedeset godina ustrajne međudržavne suradnje i pregovora, te niza međunarodnih ugovora, bili su potrebni da bi se stvorio pravni entitet koji danas prepoznajemo kao Europsku zajednicu. Države su stvaranjem Unije priznale konkurentne slabosti u pojedinačnim nastupima na svjetskom tržištu, te ekonomske prednosti interesne političke zajednice u uvjetima globalizacije i ekonomije razmjera.

Na političkom planu prihvatile su zajedništvo Unije kao mogućnost odlučnije vanjske politike te smjernicu u pitanjima unutarnje sigurnosti. Države su svoje nacionalne pravne sustave uskladile nizom sporazuma, smjernica i protokola propisanih za države članice te priznale nadležnost i ovlasti institucija Unije, stavljajući naglasak na "**načelo supsidijarnosti**" koje jasno izriče upravo Ugovor o Europskoj uniji².

Pravni temelji Europske unije nalaze se u međudržavnim ugovorima, od kojih dva ugovora predstavljaju povijesne korijene zajednica te ih smatramo osnivačkim ugovorima Europskih zajednica. To su:

1. **Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik** (Pariški ugovor), sklopljen 18. travnja 1951. godine kojim su Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska uspostavile autonomni mehanizam institucija kontrole nad industrijom ugljena i čelika; te

¹*Europska zajednica za ugljen i čelik na simboličan je način sirovine korištene za ratovanje u II. svjetskom ratu preobrazila u sredstva pomirenja nacionalnih interesa; Monnet, J.: Mémoires; Editions Fayard; Paris; 1976.*

²*Načelo o kojem je riječ ima temeljnu ulogu u funkcioniranju Unije. Načelo supsidijarnosti kazuje da će Europska unija i njena tijela ili institucije, u pojedinim slučajevima, djelovati samo ako se takva aktivnost pokaže učinkovitijom od djelovanja na nacionalnoj ili lokalnoj razini. Ovo načelo opravdava se ekonomskim razlozima (svakako je opravdano djelovanje na bližoj, neposrednijoj razini koje nosi i manje troškove djelovanja), no zapravo je u prirodi i srži ovog načela politička opravdanost – država prenosi tek dio svoje nacionalne suverenosti, te ostaje nadležna u mnogim konkretnim pitanjima čime se postiže apstrahiranost nadležnosti Unije.*

2. **Rimski ugovori**, sklopljeni 25. ožujka 1957. godine kojima su iste države osnovale Europsku ekonomsku zajednicu³ i Europsku zajednicu za atomsku energiju. Europska ekonomska zajednica postavila je carinske i osnovne administrativne pretpostavke daljnjeg ostvarenja ideje zajedničkog tržišta.

Osnivačkim ugovorima omogućena je uspostava zajedničkog tržišta roba i usluga između navedenih država, što je 1968. godine osnaženo ukidanjem međusobnih carina i usvajanjem zajedničke trgovinske i poljoprivredne politike. Godine 1973. Europskoj ekonomskoj zajednici pridružile su se Danska, Irska i Velika Britanija.

Prvim proširenjem nametnula se potreba za harmonizacijom nacionalnih ekonomskih politika, te se po prvi puta javila mogućnost budućeg monetarnog ujedinjenja država članica. Takve su težnje bile potaknute krizama svjetskog novčanog tržišta sredinom 70-tih godina prošlog stoljeća i makroekonomskom nestabilnošću vodećih svjetskih gospodarskih blokova. Kao izravni odgovor na istaknute ekonomske okolnosti, Europske zajednice uspostavile su Europski monetarni sustav - EMS (European Monetary System) 1979. godine, čime su članice uspjele ostvariti jaču monetarnu disciplinu, stabilnost deviznih tečajeva i veću otpornost na tečajne fluktuacije vlastitih valuta.

Osamdesetih godina XX. stoljeća pridružuju se Grčka, Španjolska i Portugal Europskoj ekonomskoj zajednici. Drugim valom proširenja otvara se pitanje jedinstvenog vanjskopolitičkog djelovanja članica, dok pojava recesija svjetske ekonomije prvi puta dovodi do pojave *euroskepticizma* glede monetarne unifikacije Zajednice. Europska komisija ipak ne odustaje od monetarne unije te predviđa definitivnu uspostavu jedinstvenog europskog tržišta do 1993. godine, potpomognutog uspostavom ekonomske i monetarne unije.

Svjetska politička scena radikalno se mijenja početkom devedesetih godina, dok Europske zajednice ostaju političkom konstantom i istovremenim djelovanjem na harmonizaciji unutarnjepolitičkog i pravnog uređenja djeluju na stvaranju sve jače državne zajednice koja se postupno pripremala na definitivno ekonomsko-političko ujedinjavanje.

Napokon, **Ugovorom o Europskoj uniji** sklopljenim 7. veljače 1992. godine, utvrđuje se naziv Europska unija, a pred države članice dolaze novi izazovi – definiranje pitanja državljanstva Europske unije, stvaranje jedinstvene "europske" sigurnosne i vanjske politike te ono najvažnije – **uspostava ekonomske i monetarne unije** unutar zadanog vremenskog okvira⁴.

Nakon što su se u siječnju 1995. godine Europskoj uniji pridružile Austrija, Finska i Švedska, započelo se s kreacijom temelja monetarnog ujedinjenja, uvođenja jedinstvene valute europskog suboptimalnog valutnog područja. **Euro** je pušten u optjecaj 1. siječnja 2002. godine u vidu papirnog i kovanog novca na području 12 država koje su odlučile prihvatiti ga kao svoju valutu i zakonsko sredstvo plaćanja i koje predstavljaju euro zonu⁵. Euro je danas jedna od vodećih svjetskih valuta, sudeći

³ Stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji, Europska ekonomska zajednica preimenovana je u Europsku zajednicu.

⁴ Europska komisija procijenila je na temelju studija izvedivosti, među koje možemo ubrojiti i poznati Delorsov izvještaj, da bi uspostava ekonomske i monetarne unije mogla uslijediti tijekom sedmogodišnjeg vremenskog razdoblja, stavljajući krajnji rok na 1999. godinu.

⁵ Zanimljivost vezana uz valutu eura jest da iako je on postao službenom valutom država članica euro zone već 1. siječnja 1999., sve do navedenog dana države su se i dalje služile svojim nacionalnim valutama u svakodnevnom poslovnom prometu. Trogodišnji vremenski odmak omogućio je postupno povlačenje nacionalnih valuta iz optjecaja, denominaciju transakcija u novoj zajedničkoj valuti, te

prema financijskim transakcijama denominiranim u euru, te prema postotku koji članice euro zone zauzimaju u svjetskoj trgovinskoj razmjeni, koji se ravnopravno nametnuo dosadašnjoj dualnoj podjeli svjetskog gospodarstva na dualno valutno područje u smislu američki dolar/jen.

Europska unija nastavila je sa proširenjem svojih vanjskih granica i danas broji 25 država članica, uz dvije države sa statusom države pristupnice⁶ i tri u statusu države kandidata. Države članice međusobno se bitno razlikuju, ne samo povijesno-političkim razvojem i naslijeđem, već ekonomskom razvijenošću, stoga se ubrzo uvidjela potreba za učinkovitom strategijom strukturnog razvoja i poboljšanje ekonomskih prilika pojedinih članica. Slijedom navedenog, u programu aktivnosti koji službeno nosi naziv **Lisabonska strategija**, utvrđene su smjernice i strateški ciljevi reforme europskog gospodarstva slijedom kojih bi se Europska unija razvila u konkurentno, vodeće gospodarstvo svijeta, temeljeno na znanju i održivom gospodarskom rastu.⁷ Program potiče tržišno natjecanje, kapitalne investicije te bitni naglasak na financiranje znanosti i primijenjenih istraživanja, uz povezivanje srednjoročnih i dugoročnih gospodarskih reformi sa kratkoročnim političkim inicijativama.

3. UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI

Ekonomski i pravni aspekt Ugovora o Europskoj uniji potrebno je izložiti tek nakon sažetog prikaza samog Ugovora. U ovom dijelu rada iznijet će se neki osnovni podaci glede Ugovora, te njegov smisao koji proizlazi iz samog zakonskog teksta. Kolokvijalno znani kao Maastrichtski ugovor, Ugovor o Europskoj uniji sklopljen je 7. veljače 1992. godine, a stupio je na snagu 1. studenog 1993. godine, čime su se države članice Europskih zajednica označile Europskom unijom, ne samo službenim nazivom, već i uspostavom funkcionirajućeg sustava nadnacionalnih institucija, zajedničkom politikom različitih sektora državne djelatnosti te drugim aspektima supranacionalnog zajedništva.

Ugovor je u svojim temeljnim člancima postavio kao cilj promicanje uravnoteženog i održivog gospodarskog razvoja država Europske unije, u skladu sa osnovnim načelima tržišne ekonomije i uz poštivanje osobitosti svake države te poticanje socijalno-gospodarske kohezije država.

Kako bi se ostvario izražen cilj europskog državnog zajedništva članice su obvezatne harmonizirati carinski i fiskalni sustav, djelovati ka ostvarenju jedinstvenog tržišta slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala, prilagoditi nacionalne pravne sustave i podređene zakonske propise učinkovitom funkcioniranju ekonomske zajednice, financijski poduprijeti tehnološki razvoj Unije i još niz drugih mjera kojima se obuhvaćaju svi sektori gospodarstva i države.⁸

izuzetno uspješno izvedenu operaciju puštanja euro valute u optjecaj. Potrebno je naglasiti da su definitivne članice euro zone određene u Izvješću Europske komisije iz ožujka 1998. godine.

⁶ *Država pristupnica jest ona koja je ispunila kriterije za članstvo, zaključila pregovore o članstvu.*

Potpisala ugovore o pristupanju, te čeka na punopravno članstvo u Europskoj uniji.

⁷ *Lisabonska strategija usvojena je na sastanku Europskog vijeća u Lisabonu, u ožujak 2000. godine. Naziv programa, a u svezi sa njegovim proklamiranim sadržajem, trebao je simbolizirati predstojeći razvoj i boljitak svih država članica, uključujući Portugal koji se u tom razdoblju nalazio u fazi ekonomske recesije i ruralne nerazvijenosti.*

⁸ *Ugovor o Europskoj uniji sadrži odredbe koje uređuju područje socijalne i zdravstvene skrbi, obrazovanja, očuvanja okoliša, međutim, s obzirom na temu ovog rada prikazat će se isključivo članci gospodarskog i pravnog značaja.*

Članak koji je vitalno važan za funkcioniranje Europske unije jest onaj u kojem nalazimo izraženo načelo supsidijarnosti, a ujedno kazuje da je Europska unija obvezna djelovati unutar granica ovlasti danih ovim Ugovorom, te da niti jedna djelatnost Unije ne smije preći granice objektivno potrebne za ostvarenje ciljeva postavljenih Ugovorom.

Ugovor jasno uređuje ustrojstvo tijela i institucije Unije te granice njihove nadležnosti i institucionalne ovlasti. Analiza ugovora vodi u razmatranje članaka većinom gospodarskog karaktera te brojnih članaka koji uređuju prijelazno razdoblje do početka funkcioniranja Europske monetarne unije, a kojima se sprječava pojava *lacunae legis*.

4. EKONOMSKI ASPEKT UGOVORA O EUROPSKOJ UNIJI – PRIRODA EUROPSKE MONETARNE UNIJE

Ekonomski stručnjaci smatraju da je razdoblje od deset godina, koliko je proteklo od potpisivanja Ugovora o EU pa do pojave eura kao zajedničke valute, izuzetno kratko za pothvat jedinstvene osobitosti u monetarnoj povijesti. Euro je povezo države članice, a državljanima "euro država" pružio kolektivnu svijest o pripadanju jednoj zajednici i jednom, slobodnom, tržištu. Iako su *Wernerovo*⁹ i *Delorsovo* izvješće idejno potpomogli monetarnu unifikaciju država, ipak se potpisivanje Ugovora o Europskoj uniji smatra prvim političkim iskorakom i pokazateljem volje država da se odreknu dijela svoje nacionalne suverenosti u monetarnom području.

U ožujku 1979. godine osnovan je Europski monetarni sustav – **EMS (European Monetary System)** sa namjerom uravnoteženja tečajnih fluktuacije između valuta država članica¹⁰. Iste godine uveden je **ECU (European Currency Unit)** košarica valuta država članica koja je predstavljala glavnu obračunsku jedinicu i denominatora financijskih transakcija između poslovnih subjekata na europskom području. Mehanizam djelovanja EMS-a usko je povezan sa uvođenjem ove obračunske valute.¹¹ Mehanizam EMS-a i uvođenje ECU-a, kao mjerila vrijednosti, oduzeo je dio monetarne suverenosti državama koje su u njemu sudjelovale, s obzirom da su sada pravno bile obvezatne slijediti monetarnu, fiskalnu i ekonomsku politiku kojom će se održati unutar dopuštenih fluktuacijskih granica. Poticaj monetarnom i političkom integriranju predstavljalo je donošenje Jedinstvenog europskog akta 17. veljače 1986. godine¹² kojim je potvrđena ispravnost monetarne unifikacije kao instrumenta postizanja jedinstvenosti tržišta. Nakon Delorsovog izvještaja bilo je jasno kako monetarna unija znači i prihvaćanje zajedničke valute kao njenog temelja. Priprema za jedinstveno valutno područje uslijedila je tek nakon 1992. godine. i proglašenja Maastrichtskih kriterija istoimenim ugovorom. Ti kriteriji pravno nisu jamčili automatski ulazak u euro zonu, njihova priroda bila je usmjeravajuća – smjernice postizanja visokog stupnja konvergencije između država članica. Ugovor o Europskoj uniji predvidio je uspostavu monetarne unije kroz tri

⁹ *The Werner Report, EC Bull, Supplement 11, 1970.*

¹⁰ *Pravni temelji Europskog monetarnog sustava nalaze se u Rezoluciji Europskog vijeća od 5.12.1978. te suglasnom Sporazumu središnjih banaka država članica euro zone.*

¹¹ *Bit mehanizma nalazi se u ECU-u kao zajedničkoj valuti-denominatoru za utvrđivanje pariteta deviznih tečajeva država članica; ograničenoj fluktuaciji središnjeg deviznog tečaja valuta u odnosu na ostale valute i u odnosu na ECU; kreditnim olakšicama državama članicama za financiranje deficita platne bilance, i dr. (Perišin, I., Šokman, A., Lovrinović, I.: Monetarna politika, FET "Mijo Mirković" Pula, Pula, 2001.)*

¹² *Single European Act ili Jedinstveni europski akt stupio je na snagu 1. srpnja 1987. godine.*

faze tijekom određenog vremenskog razdoblja koje su omogućile slobodno kretanje kapitala, veću koordinaciju ekonomskih politika država, a osnovane su i institucije temeljne za učinkovitost monetarne unije.

Svakako je treća etapa ona koja je izravno i utjecala na monetarnu stvarnost, s obzirom da njenim početkom 1. siječnja 1999. godine euro postaje službenom valutom Unije, tečajevi nacionalnih valuta neopozivo su fiksirani, a odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju¹³ postaju imperativnom normom za države članice. Iako svaka od ovih faza koje vode Europsku uniju ka monetarnom jedinstvu zahvaća niz osobitosti iz monetarne prakse i politike, te bi njihovo razlaganje bilo svakako složeno, za potrebe ovog rada bitno je naglasiti da već prva etapa omogućuje postizanje cilja harmonizacije i jednoobraznosti ekonomske i posljedično monetarne politike među državama.

4.1. Ugovor o Europskoj uniji – odrednice ekonomske politike država članica

Odredbe Maastrichtskog ugovora jasno kazuju da putem ekonomske i monetarne politike država članica moraju promicati i ostvarivati zajedničke interese i ciljeve Unije te da države članice svoju ekonomsku politiku moraju temeljiti isključivo na načelu otvorenog tržišta, potičući slobodu tržišnog natjecanja i učinkovitu alokaciju oskudnih resursa u nacionalnom gospodarstvu¹⁴. Ekonomska politika država članica smatra se "od interesa zajednice" i određuje se u suradnji sa Europskim vijećem Unije.¹⁵ Važnost Europskog vijeća u provođenju unificirane ekonomske politike ističe se i kroz danu mu ovlast da nadzire provođenje ekonomske politike u pojedinim državama, uz podnošenje izvješća Europskoj komisiji o zatečenoj situaciji. Ugovorom se uspostavlja osnovni institucionalni mehanizam monetarne unije - **Europski sustav središnjih banaka** (European System of Central Banks), te **Europska središnja banka** (European Central Bank) koja je poput svake nacionalne središnje monetarne institucije ovlaštena određivati monetarnu politiku Unije te emitirati zajedničku valutu. Teleološkim tumačenjem dolazimo do zaključka kako su države članice svoju monetarnu suverenost zapravo prenijele na Europsku zajednicu, koje ju u svrhu vođenja europske monetarne politike delegiraju na Europsku središnju banku kao pravnog zastupnika i agenta u financijskom odnosu nacionalnih središnjih banaka i Unije.

Vjerojatno najvažnije odrednice ekonomskog aspekta Ugovora jesu one koje određujemo kao Maastrichtske kriterije – ograničavaju postotak proračunskog deficita i postotak javnog duga pojedine članice. Sukladno ovim kriterijima država članica ne smije : 1) prijeći prag od 3 % u svom proračunskom deficitu; i 2) prijeći prag od ukupnih 60 % javnog duga u odnosu na ukupni bruto-društveni proizvod.

Kriteriji su popraćeni odredbom kojom se upozorava države članice da osobitu pozornost moraju dati nadzoru proračunske situacije te da su obvezatne izbjegavati situacije pretjerane izloženosti deficitu, ili prekomjernom vanjskom zaduživanju. Posljedice kršenja ovih kriterija biti će razložene u pravnim aspektima Ugovora.

¹³ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju pripada novoj generaciji međunarodnih akata kojim se razvija politički dijalog između EZ-a i država potpisnica – država jugoistočne Europe. Republika Hrvatska potpisnica je Sporazuma od 29. listopada 2001. godine (na snazi od 1. veljače 2005.).

¹⁴ Sukladno čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji: "...promicanje ekonomskog i socijalnog razvoja i visokog stupnja zaposlenosti... putem stvaranja područja bez unutarnjih granica, jačanja ekonomske i socijalne kohezije te uspostavljanja ekonomske i monetarne unije..."

¹⁵ Europsko vijeće utemeljeno je Jedinstvenim europskim aktom, te predstavlja vrhovno tijelo Unije koje određuje političke ciljeve razvoja Unije i njezinih politika.

Zanimljivo je zapaziti da u trenutku kada su kriteriji postali pravovaljani, dakle nakon ratifikacije i stupanja na snagu Ugovora, neke od članica nisu udovoljavale postavljenim uvjetima. Tako primjerice Italija, čiji je javni dug za 1,2 puta prelazio iznos BDP-a, ili Belgija, gdje je javni dug prelazio iznos BDP-a za 1,36 puta.¹⁶ Ovi podaci ne iznenađuju ukoliko uzmemo u obzir da Unija politički štiti države prosječno snažnih ekonomija i duge europske političke tradicije. Iako talijanski javni dug prelazi iznos BDP-a, neosporno je da se radi o najjačem gospodarstvu mediteranske regije Unije. Uvjete koji se postavljaju pred nove države kandidate ne možemo promatrati istim mjerilom političkih i financijskih vrijednosti koji su vrijedili za države osnivače Europske zajednice, razlozi tomu su djelomično politički, no posljednjih godina primarno su gospodarskog značaja. Europa posustaje u ekonomskom, trgovinskom vodstvu, sukladno recesivnim svjetskim gospodarskim prilikama, te ekonomska stabilnost preuzima vodstvo pred isključivo političkim kriterijima, pogotovo nakon neuspjeha političkog izazova potpisivanja Ustavnog ugovora 29. listopada 2004. godine, točnije njegove ratifikacije.

Sukladno izloženom, monetarna politika nalazi se pod nadzorom Europske središnje banke i Europskog sustava središnjih banaka koji povezuje nacionalne središnje banke država članica. Primarni cilj monetarne politike jest *održavanje stabilnosti cijena i kontrola inflacije*. ESB djelovat će na ostvarivanju i ostalih ciljeva ekonomske politike uobičajenih u praksi nacionalnih središnjih banaka, no samo pod pretpostavkom održivosti stabilnosti cijena. Europska središnja banka uspostavljena je 1. lipnja 1998. godine imenovanjem Upravnog odbora, a komparativnom analizom i temeljem pojedinih istraživanja (primjerice, istraživanje Bini-Smaghi i Gros iz 1999. godine kojim se analiziralo neovisnost Federal Reserve System, Bundesbank i ESB¹⁷), smatra se jednom od političkih i institucionalno najneovisnijih središnjih banaka. ESB načelno odgovara Europskom parlamentu kao predstavničkom tijelu poput svake nacionalne središnje banke, no Parlament nema mogućnost primjene sankcija prema ESB-u. On ne može izmijeniti način djelovanja i ciljeve ESB-a, to bi mogao tek izmjenom Statuta Europske središnje banke koji je sadržan u Protokolu na Ugovor o Europskoj uniji. Osobitost koji mnogi ekonomisti središnjeg bankarskog usmjerenja istraživanja zamjeraju ESB-u je i nedefiniranost njenih ciljeva proglašanih Statutom ESB-a – jasno je izrečen tek cilj održanja cjenovne stabilnosti, dok su ostali dani na diskrecijsko tumačenje samoj banci.

Europska središnja banka kao krovna institucija i njene filijale – nacionalne središnje banke imaju isključivo pravo kreiranja i emisije novca, koji se smatra zakonskim sredstvom plaćanja na području Unije.

Poteškoća u institucionalnoj definiranosti ESB-a kao matične novčane institucije Europske unije nalazi se u tome što na europskoj razini ne postoji hijerarhija vrijednosti koja ESB podvrgava suverenitetu naroda prenesenom na nju demokratskim putem – u njoj su nacionalne suverenosti zbrojene a ne artikulirane po hijerarhijskom načelu, što je inače slučaj u monetarnoj sferi državnih zajednica.

Kriteriji koje proglašava Maastrichtski ugovor, a koje država mora zadovoljiti kako bi postala članicom **Europske monetarne unije** odnose se na:

1. stabilnost cijena (određena usporedbom stopa inflacija države – kandidata i triju država članica koje se smatraju najuspješnijima u ostvarenju ovog cilja);
2. održivost državnih financija (utvrđena u skladu sa zadanim fiskalnim ciljevima državnog proračuna);

¹⁶ Podaci prema: Perišin, I., Šokman, A., Lovrinović, I.: *Monetarna politika, FET "Mijo Mirković"* Pula, Pula, 2001.

¹⁷ Prema: De Grauwe, P.: *Economics of Monetary Union, Oxford University Press, Oxford, 2003.*

3. kretanje deviznog tečaja u granicama fluktuacije dopuštene središnjim deviznim tečajem Europskog monetarnog sustava, unutar razdoblja od dvije godine (sukladnost zahtjevima ERM1 i ERM2¹⁸);

4. kretanje i trend dugoročnih kamatnih stopa.

Potrebno je istaknuti i značaj donošenja **Pakta za stabilnost i rast** (Stability and Growth Pact) uspostavljenog 1999. godine kojim se osigurava pridržavanje najbitnijih financijskih kriterija izrečenih Maastrichtskim ugovorom od strane država članica Europske monetarne unije. Pakt donosi niz preventivnih mjera kojim se osigurava funkcionalna, ne samo politička predanost država, ostvarenje stabilnosti nacionalnih financija te izriče mogućnost sankcioniranja onih država koje se, unatoč upozorenjima monetarnih vlasti, ne budu pridržavale proračunskih ciljeva.

Preostale odredbe ekonomskog aspekta odnose se na trgovinsku politiku Europske unije. U tom pogledu određuje se ukidanje međusobnih carina između država članica, kretanje prema liberalizaciji protoka robe i usluga te usvajanje jedinstvene izvozne politike Unije. Posebne se ovlasti daju Europskoj komisiji koja može intervenirati ukoliko provođenje mjera za postizanje navedenih ciljeva stavlja u nepovoljan položaj konkurentnost ili trgovinsku poziciju pojedine države članice.

Preostale odredbe Maastrichtskog ugovora odnose se na različita područja državne djelatnosti – socijalnu i zdravstvenu skrb, obrazovanje, ali i na određivanje ustrojstva i granica ovlasti tijela i institucija Europske unije.

4.2. Pravni aspekt Ugovora o Europskoj uniji

Europska unija pravna je tvorevina *sui generis* u kojoj se na pravno-politički, nov način ujedinjuju države različitih pravnih sustava – anglosaksonskog *common lawa* i kontinentalnog *ius civile*. Države su svoje pozitivno-pravne sustave izmijenile u skladu s potrebama i zahtjevima članstva u ovoj zajednici, što se odrazilo u svim pravnim područjima, pa tako i u području gospodarskih propisa. Ugovor o Europskoj uniji nije izrazito detaljan u regulaciji pravnih pitanja vezanih uz izložene odredbe ekonomskog aspekta, te se čini da su odredbe Ugovora pravnog karaktera podložne u većini slučajeva diskrecijskom definiranju u skladu s pravnim teorijama o tumačenju pravnih propisa. No ipak, one su u potpunom skladu sa pravnom prirodom Unije i temeljnim načelom supsidijarnosti u prethodno izloženom smislu. Svaka odredba koja se može odrediti "preopćenitom" u svojoj pravno-tehničkoj formulaciji zapravo će detaljnije biti određena odgovarajućim pravnim aktom određene države članice, a ono što je bitno jest da se odredbama Ugovora izrijeком daje pravni okvir Europskoj monetarnoj uniji i definiraju institucionalne ovlasti (i ograničenja!) tijela monetarne unije.

Odredbe Maastrichtskog ugovora izriču da će glavne odrednice **ekonomske i monetarne politike** država članica biti sadržane u nacrtu Europskog vijeća koji će se donijeti u suglasnosti s Komisijom. Sukladno tome, Europsko vijeće ovlašteno je nadzirati da li članice provode i primjenjuju u praksi smjernice ekonomske politike sadržane u Nacrtu, te ako to čine, nadzirati da li time pridonose ostvarenju općih ciljeva gospodarskog i monetarnog zajedništva Unije. U tom cilju države su obvezne podnositi povremena izvješća o ostvarenju ovih zadataka Europskoj komisiji, a u slučaju da Europsko vijeće utvrdi nepravilnosti ili uoči nepoštivanje ovih smjernica, može, uz prethodnu suglasnost Europske komisije, opomenuti određenu državu i

¹⁸ *Mehanizam deviznih tečajeva ili Exchange Rate Mechanism 1 i 2. Detaljnije o tome vidi Proctor, C.: Mann on the Legal Aspect of Money, 6th edition, Oxford University Press, Oxford, 2005.*

izravno odrediti način na koji će ona najučinkovitije primijeniti smjernice u ekonomskoj politici.¹⁹ O provođenju mjera ovog multilateralnog nadzora predsjednici Europskog vijeća i Europske komisije odgovaraju Europskom parlamentu²⁰. U Maastrichtskom ugovoru utvrđuje se da će detaljniji propisi, tj. cjelokupni postupak propisan za provođenje spomenutog multilateralnog gospodarskog nadzora biti usvojen naknadnim pravnim aktom.

U slučaju izvanrednih okolnosti, koje mogu pogoditi pojedinu državu unutar Unije (prirodne katastrofe, elementarne nepogode, politički nemiri) Europsko vijeće može na prijedlog Europske komisije odobriti pružanje jednokratne **financijske pomoći** državi.²¹ O ovoj odluci predsjednik Vijeća obavijestit će Europsku komisiju.

Ugovor o Europskoj uniji donosi i izričitu odredbu o **zabrani neposrednog kreditiranja** same Unije, njenih tijela ili institucija, središnje države ili regionalne uprave i lokalne samouprave država članica od strane Europske središnje banke i nacionalnih središnjih banaka, što je u potpunosti u skladu sa suvremenim postavkama monetarne teorije i prakse. Pod neposrednim kreditiranjem Ugovor podrazumijeva i kupnju zadužnica spomenutih tijela i institucija od strane Europske središnje banke i nacionalnih središnjih banaka.

Izričito je zabranjeno donošenje mjera kojima se Europskoj uniji, njenim tijelima i institucijama, središnjoj državi te regionalnoj i lokalnoj samoupravi omogućuje privilegirani pristup sredstvima financijskih institucija.

Europska unija neće se smatrati odgovornom, niti će preuzeti odgovornost za obveze koje na sebe preuzmu spomenuta tijela i institucije.

Glede maastrichtskih kriterija o **proračunskom deficitu**, pravna regulativa sadržana u Ugovoru izriče da se države moraju obvezati na izbjegavanje pretjeranih proračunskih deficita. Europska komisija nadzirat će proračunsku situaciju u svakoj državi članici, vodeći računa da nijedna država ne čini pogreške koje bi mogle dovesti do značajne izloženosti fiskalnom deficitu, te da li se država pridržava "proračunske discipline" o dopuštenim granicama deficita i javnog zaduženja. Smatra se da izlazak iz granica dopuštenog proračunskog deficita nije zabrinjavajući ukoliko se :

1. postotak deficita u odnosu na proračun značajno smanjio, te se predviđa nastavak tog trenda; i ako je

2. postotak koji prelazi dopuštenu granicu posljedica izvanrednih okolnosti, privremenog karaktera, a ne prelazi u značajnom iznosu dopušteni postotak deficita.

Ukoliko država ne poštuje ograničenja proračunskog deficita i javnog zaduženja propisanog Ugovorom, Europska će komisija o tome sastaviti posebno izvješće. U izvješću Komisije uzet će se u obzir svi čimbenici bitni za utvrđivanje ekonomske i proračunske situacije države. U slučaju da Komisija smatra kako pojedinoj državi prijeti opasnost značajnog fiskalnog deficita, izložit će o tome svoje mišljenje Europskom vijeću slijedom kojeg ono može intervenirati izravnim preporukama o vođenju fiskalne politike u danoj državi. Ove su preporuke povjerljive i ne objavljuju se osim u slučaju kada dospijećem roka za primjenu izrečenih preporuka država i dalje odbija njihovu implementaciju i primjenu.

Ukoliko se navedene preporuke Europskog vijeća ipak objave kao oblik opomene, a država i dalje odbija primjenu izrečenih smjernica, Europsko vijeće može odrediti obaveznu primjenu mjera za smanjenje i kontrolu proračunskog deficita u

¹⁹ Ova se suglasnost utvrđuje kvalificiranom većinom unutar Europske komisije.

²⁰ Ako Europsko vijeće opomene pojedinu državu ili izravno intervenira u provođenju smjernica ekonomske politike, posebno sastavljeno Povjerenstvo Europske komisije može zahtijevati da predsjednik Europskog vijeća iznese pred njime svoje mišljenje vezano uz utvrđene nepravilnosti.

²¹ Prijedlog Europske komisije mora biti jednoglasan.

strogo određenom vremenskom roku, o čijoj primjeni država mora podnositi izvješća Europskom vijeću u propisanim vremenskim razmacima.

Dok traju okolnosti koje ukazuju da država ne primjenjuje preporuke Europskog vijeća ono je ovlašteno:

1. zahtijevati od države članice da prilikom emisije državnih obveznica ili vrijednosnica objavljuje o tome dodatne informacije i osiguranja;
2. pozvati Europsku investicijsku banku da razmotri svoju politiku kreditiranja prema dotičnoj državi;
3. zahtijevati od države članice da položi određeni iznos beskamatnog depozita do prestanka okolnosti koje ukazuju na pretjerani proračunski deficit;
4. izreći globu primjerenog iznosa dotičnoj državi.

Ukoliko Europsko vijeće pribjegne primjeni jedne od navedenih mjera, obavještava Europski parlament.

Prestankom okolnosti koje su uvjetovale izricanje navedenih sankcionirajućih mjera prestaje i njihova primjena, a ukoliko je primjena mjera bila javno objavljena, Europsko vijeće obvezatno je obavijestiti javnost o prestanku navedenih okolnosti.²² Detaljnije odredbe i propisi o provođenju postupka izricanja ovih, prema pravnom karakteru, *zaštitnih mjera* dani su u posebnom Protokolu.

Ugovorom o Europskoj uniji uređuje se i **pravna osobnost** i djelovanje **Europske središnje banke**. Osim tehničkih odredbi koje govore o njenom unutarnjem ustrojstvu, donose se i one koje izravno pravno uređuju djelatnost ESB-a. Europski sustav središnjih banaka, Europska središnja banka ili bilo koja nacionalna središnja banka u izvršavanju svojih dužnosti i obavljanju svojih djelatnosti kojima pridonosi ostvarenju općih ciljeva monetarne politike Unije neće se povoditi, niti će djelovati pod utjecajem Europske unije, njenih tijela ili institucija, ili tijela i institucija država članica. Spomenuta tijela i institucije obvezuju se na suzdržavanje od izricanja svojih mišljenja i preporuka spomenutim pravnim osobama koje bi mogla utjecati na njihovo djelovanje u monetarnoj sferi. Propisano je da svaka država članica treba uskladiti svoj pozitivno-pravni sustav sa pravnim zahtjevima Statuta Europskog sustava središnjih banaka i odredbama Ugovora o Europskoj uniji. Europska središnja banka ovim je Ugovorom ovlaštena donositi:

1. pravnu regulativu primjerenu za postizanje ciljeva monetarne politike Europske unije;
2. odluke potrebne za izvršavanje zadataka u njejoj nadležnosti i nadležnosti ECSB-a;
3. preporuke i mišljenja o pitanjima iz njene nadležnosti.

Pravna regulativa Europske središnje banke treba biti općenite prirode i neposredno primjenjiva u svakoj pojedinoj članici, te pravno obvezujuća. Preporuke i mišljenja koje donosi nisu imperativne prirode, a Europska središnja banka ovlaštena ih je objaviti u vlastitoj publikaciji. Bitna je i odredba Ugovora kojom se pod nadzorom i uvjetima Europskog vijeća ovlašćuje ESB da izriče globe ili/i povremena davanja (poput sankcije) poslovnim subjektima u slučaju nepoštivanja njenih propisa i odluka.

Važna je odredba Ugovora kojom se državama članicama Europske unije dopušta da, neovisno o nadležnosti Unije i njenih sporazuma, samostalno nastupaju i pregovaraju u međunarodnim organizacijama te sklapaju međunarodne sporazume.

²² Navedene mjere donosi i izriče Europsko vijeće na preporuku Europske komisije. Za donošenje preporuke potrebna je kvalificirana 2/3 većina unutar Komisije. U glasovanju ne sudjeluju predstavnici države koja je u pitanju.

U tom smislu bila je pravno zanimljiva pozicija u kojoj se našla Europska središnja banka kao moguća članica Međunarodnog monetarnog fonda. S obzirom da je ESB međunarodnopravni subjekt, te obzirom podliježe pravnim propisima Europske zajednice, njena želja za stjecanjem statusa članice MMF nije bila u skladu sa pravnom prirodom istaknute međunarodne financijske organizacije. Naime, prema Statutu MMF članice mogu postati samo države, što ESB nije. Europska središnja banka svojim je lobiranjem i političkim pritiscima otišla toliko daleko da je insistirala na reviziji članaka Statuta MMF-a, u skladu sa višegodišnjim tendencijama financijske zajednice da se njihovom modernizacijom osigura stabilni i suvremeni svjetski financijski poredak, čemu više sada zastarjele odredbe MMF-a ne odgovaraju. Ipak, ESB je na kraju prihvatila poseban status promatrača u MMF-a, no punopravni je član drugih međunarodnih institucija i organizacija poput Banke za međunarodna poravnanja i OECD-a.

Izloženim se ne iscrpljuje mogućnost daljnje analize članaka Ugovora o Europskoj uniji, iako su odredbe ključnog pravnog značaja (u smislu nadležnosti i ovlasti te odgovornosti) većim dijelom razložene.

5. ZAKLJUČAK

Književnik Victor Hugo već je 1849. godine u svojim promišljanjima nosio začetak ideje o ujedinjenoj Europi, o zajednici država "starog kontinenta". Njegova ideološka načela u gotovo dva stoljeća radikalno su promijenjena današnjom Europskom unijom. Nije potrebno puno promišljanja da bi se došlo do jednostavnog zaključka da ujedinjena Europa, iako je potekla iz želje za stvaranjem učinkovitog i konkurentnog tržišta, danas nosi i više nego očit biljeg političke i ekonomske interesne zajednice država. Zamah njenog geopolitičkog razvoja još uvijek ne jenjava, te se slobodno može predvidjeti da će svoj definitivni političko-gospodarski oblik Unija dobiti tek u drugom desetljeću ovog stoljeća. Za sada je Unija postigla svoj najvažniji cilj – jedinstvo i stabilnost u ekonomskoj i monetarnoj politici.

Kako je Ugovor o Europskoj uniji iz 1992. godine najopsežniji ugovor koji svojim odredbama pridonosi političkom i pravnom funkcioniranju ove zajednice primjereno je razložiti smisao njegovih odredbi koje nedvojbeno ukazuju na poantu ove *sui generis* zajednice. Kao i mnogo puta prije u povijesti interes političara, državnika, a i javnosti, nalazi se u ostvarenju zajedničkih gospodarskih ciljeva.

U radu su iznesene odredbe sa ekonomskog i pravnog stajališta. Ekonomsko kao primarno, jer upravo se gospodarski aspekt prvi zamjećuje gotovo kod svih društvenih pojava (jer društvo na taj način zadovoljava svoje temeljne interese i potrebe), te nakon toga pravno gledište, čime logički slijedimo premisu da pravo uređuje i postoji tek sa određenim stupnjem društveno-političkog uređenja zajednica.

Svakako je zanimljivo izložiti koje su primarne gospodarske okosnice Ugovora, danas neoborivi preduvjeti državama kandidatima za prijam u članstvo Europske unije. No, druge su okolnosti i drugi interesi vodili državnike pri prvotnom stvaranju zajednice koju danas nazivamo Unijom, pa se tako može zamijetiti da određeni broj država tim uvjetima nije udovoljavao prilikom svog ulaska u zajednicu. Ipak, nedvojbeno se radi o državama koje su uvijek bile političke predvodnice, ako ne i gospodarske, na području Europe, čime ponajviše mogu zahvaliti svoje "bezuovjetno" članstvo u Uniji.

Države kandidati danas ipak moraju dokazati visoki stupanj fiskalne discipline i monetarne stabilnosti kako bi ispunile prijамne uvjete, što zapravo nije nepogodan čimbenik. Takvo uvježbavanje fiskalne discipline poželjno je za gospodarstvo svake

države, koju bi država trebala *a priori* posjedovati, neovisno o tome kandidira li na mjesto članice u zajednici.

LITERATURA

1. Craig and De Búrca: EC Law, Text, Cases, and Materials, Oxford University Press, Oxford, 2003.
2. De Grauwe, P.: Economics of Monetary Union, Oxford University Press, Oxford, 2003.
3. Dyson, K. , Featherstone, K.: The Road to Maastricht – Negotiating Economic and Monetary Union, Oxford University Press, Oxford, 2003.
4. Pascal, F.; Europe in Twelve Lessons - Manuscript, Institute d' Etudes Politiques, Paris, 2003.
5. Perišin, I., Šokman, A., Lovrinović, I.: Monetarna politika, FET "Mijo Mirković" Pula, Pula, 2001.
6. Proctor, C.: Mann on The Legal Aspect of Money, 6th edition, Oxford University Press, Oxford, 2005.
7. Sokol, S., Smerdel, B.: Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998.
8. Pacte de Croissance et de Stabilité, www.europa.com
9. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, www.mvp.hr
10. Treaty on European Union, www.europa.com
11. The Delors Report: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1989.
12. The Werner Report: EC Bull., Supplement 11., Bruxelles, 1970.

PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKT UGOVORA O EUROPSKOJ UNIJI IZ 1992. GODINE

SAŽETAK

Iako je Ugovorom o Europskoj uniji zaključenim u Maastrichtu došlo do većih izmjena u međudržavnoj suradnji država članica a u skladu sa prirodom "nove" Europske unije kao saveza država sui generis, ipak je bit Europskih zajednica u pravnom pogledu ostala ista. Ovim radom želi se prikazati slijed ideja i političkih odluka koji su omogućili Europskoj uniji da postane jedinstveno tržište sa vlastitom valutom, unutar kojeg se promiče apsolutna sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Prvi puta u svjetskoj povijesti države su se, na sasvim specifičan način, odrekle dijelova nacionalnih suvereniteta u ekonomsko-pravnom i političkom smislu, u korist supranacionalne političke zajednice. U radu će se kritički propitati gospodarski i pravni temelji nastale državne unije, te posljedice napuštanja političke i monetarne suverenosti u korist Europskih zajednica.

Ključne riječi: unija, suverenitet, ugovor, pravni aspekt, ekonomski aspekt