

UDK:347.734:34](4)  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 144–161  
Изворни научни рад

мр Кристина ОБРАДОВИЋ<sup>1</sup>

## ПРАВНА ПРИРОДА И ПОЛОЖАЈ ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ

### ABSTRACT

Tending to analyze the legal nature and status of the European central bank, author, first of all, takes into account the provisions of the Treaty on European Union and the clarifications which were made by the Treaty of Lisbon, in respect of this legal nature and status. However, refusing to keep this consideration on the level of terminology debate, author is trying to determinate the attributes of a legal personality or, in other words, the legal capacity of the European central bank – making an analogy with the legal capacity of an international organization. Thus, the special attention is paid to the contractual capacity of the European central bank, its privileges and immunities, its territorial and personal jurisdiction, international relations into which it enters, its capability to make actions in the legal proceedings, as well as to liability of the ECB. Having in mind considerations mentioned above, the author concludes that the European central bank is legal person, with full legal capacity on the territories of the EU member states; that it has a capability of entering into the international contracts and into relations with the subjects of international law; that privileges and immunities, similar as the ones granted to an international organization, are granted to the ECB as well; that it is liable for damage caused by its decision-making bodies or by its servants in the performance of their duties; and finally, that it has capability to sue and to be sued.

*Key words:* Legal nature of European central bank, contractual capacity, privileges and immunities, territorial and personal jurisdiction, ECB in international relations, capability to make actions in legal proceedings, liability.

---

<sup>1</sup> Виши стручни сарадник у Дирекцији за законодавно-правне послове у Народној банци Србије. Ставови изнети у раду представљају ауторкине личне ставове, а не званичне ставове Народне банке Србије.

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Пре ступања на снагу Лисабонског уговора, одредбе комунитарног права које се односе на Европску централну банку (ЕЦБ) давале су повода за бројне расправе о правној природи ове банке и њеном положају у Европској унији. У теорији тако наилазимо на различите термине којима се означавала ЕЦБ, односно њен статус у Европској унији: “институција Заједнице”, „орган Заједнице”, “квази – институција“, „тело Заједнице“, „Заједница унутар Заједнице“, „независни актер унутар Европске уније“, итд.<sup>2</sup> Међутим, изменом одредбе Уговора о Европској унији којом су биле утврђене институције Европске заједнице – отклоњене су ове недоумице. Тако су, дакле, од 1. децембра 2009. године, као институције Европске уније, поред Европске комисије, Европског парламента, Савета, Суда правде Европске уније и Ревизорског суда, утврђени и Европски савет и ЕЦБ. Наведеном изменом решена је ова терминолошка расправа, међутим питање је да ли утврђивање ЕЦБ-а као институције Европске уније само по себи доприноси бољем разумевању њеног положаја и улоге у Европској унији. Ако, с циљем да разјаснимо ту дилему, пођемо од релевантних одредаба Уговора о функционисању Европске уније и Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а, утврдићемо да је Статутом прописано да ЕЦБ обезбеђује да функције поверене Европском систему централних банака буду извршене било кроз сопствене активности, било кроз активности националних централних банака. Да би испунила ову обавезу, ЕЦБ се појављује у неколико различитих улога:

- ЕЦБ је центар доношења одлука у Европском систему централних банака и евросистему;
- ЕЦБ се стара о конзистентној примени својих политика;
- ЕЦБ доноси прописе и појединачне правне акте и изриче санкције;
- ЕЦБ иницира доношење комунитарних прописа и институцијама Европске уније и државама чланицама даје савете у вези с предлозима прописа;
- ЕЦБ надзире усклађеност националних прописа са одредбама Уговора о функционисању ЕУ којима је уређена забрана финансирања јавног сектора;

---

<sup>2</sup> Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2001, page 7.

- ЕЦБ представља Европски систем централних банака на међународном плану – у областима из своје надлежности.<sup>3</sup>

Из наведеног произлази да је ЕЦБ основана као независна институција, специјализована за утврђивање и спровођење монетарне политике и с њом повезаних функција. Међутим, из овога још не можемо закључити која је њена правна природа. Уговором о функционисању Европске уније утврђено је да ЕЦБ има својство правног лица. Такође, Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а прописано је да ЕЦБ у свакој од држава чланица ужива најширу правну способност која се признаје правним лицима по закону те државе, а нарочито може стицати покретну и непокретну имовину и располагати том имовином, као и да има способност вођења правних поступака. Осим тога, Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а и Протоколом о привилегијама и имунитетима Европске уније утврђено је да ЕЦБ ужива оне привилегије и имунитете који су јој потребни за остваривање функција, под условима прописаним тим протоколом. Међутим, поред тога што је правно лице према унутрашњим правним системима држава чланица – ЕЦБ, као субјект међународног јавног права има уговорни капацитет, односно способност да с државама и међународним организацијама закључује међународне уговоре којима се уређују питања која су у њеној надлежности, као и да учествује у раду, односно буде члан међународних организација (нпр. Банке за међународна поравнања). Дакле, ако бисмо подвргли анализи правни положај ЕЦБ-а, дошли бисмо до закључка да она има све атрибуте правне способности (*legal capacity*), односно својство правног лица према унутрашњим правним система држава чланица. С друге стране, што се тиче њеног статуса, односно правног положаја са становишта међународног јавног права – можемо уочити да јој се несумњиво признају следећи атрибути међународноправног субјективитета: уговорни капацитет, привилегије и имунитети, територијална и персонална јурисдикција у обиму и виду специфичном за међународне организације, способност за чланство у међународној организацији, активно и пасивно процесно право, као и одговорност за штету коју проузрокује она или њени службеници.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Hanspeter K. Scheller, *The European Central Bank – History, role and functions*, Second revised edition; European Central Bank; Frankfurt am Main; 2006, page 51.

<sup>4</sup> Обрад Рачић, Војин Димитријевић, *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 63–67.

## Уговорни капацитет

Иако ни Уговор о функционисању Европске уније ни Статут ЕЦБ-а и ЕЦБ-а не садрже општу одредбу којом се утврђује способност ЕЦБ-а за закључивање уговора, несумњиво је да ова институција поседује уговорни капацитет.<sup>5</sup> Он се, као што је наведено, пре свега испољава у њеном праву да с државама и међународним организацијама закључује међународне уговоре из области које су у њеној надлежности. Од ових уговора треба разликовати оне које ЕЦБ закључује с централним банкама држава чланица Европске уније (нпр. уговор с Централном банком Мађарске о успостављању сарадње у борби против фалсификовања новчаница евра од 3. јула 2003. године или уговор с централним банакама држава чланица које су изван еврозоне о оперативним правилима за успостављање и функционисање режима курса у трећој фази Економске и монетарне уније од 16. марта 2006. године).<sup>6</sup> Међутим, ЕЦБ у обављању својих свакодневних послова закључује и уговоре који нису у домену међународног јавног права – уговори које она, као једна уговорна страна,

---

<sup>5</sup> Обрад Рачић, Војин Димитријевићу, *op. cit.*, стр. 62. У теорији међународног јавног права издвајају се три групе схватања: 1. међународни субјективитет међународне организације последица је њене способности да закључује уговоре – ако је статутом овлашћена да закључује уговоре, њој је, самим тим, признато и својство субјекта међународног права. 2. из међународног субјективитета међународне организације произлази њена способност закључивања међународних уговора – дакле, овлашћење за закључивање уговора не мора бити изричито предвиђено у статуту међународне организације ако јој је признат међународноправни субјективитет. 3. способност закључивања уговора не може се заснивати на самом постојању међународноправног субјективитета, она може почивати само на постојању доказа да се међународној организацији желео дати такав субјективитет који укључује ту способност. Данас се сматра да је најприхватљивија теорија имплицитних овлашћења, по којој се међународним организацијама признаје право да врше и оне акте за које се сматра да подразумевају мање или више еластично тумачење одредаба њихових статута и функција. Прилог томе је и схватање наведено у уводним одредбама Конвенције о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација (Беч, 1986) – да међународне организације уживају способност закључивања уговора која им је потребна за вршење њихових функција и постизање њихових циљева.

<sup>6</sup> Видети: “The Agreement between the European Central Bank and the Magyar Nemzeti Bank concerning the cooperation between those parties in the areas of prevention and detection of counterfeiting of euro banknotes”; “The Agreement between the European Central Bank and the national central banks of the Member States outside the euro area laying down the operating procedures for an exchange rate mechanism in stage three of economic and monetary union”.

закључује с правним субјектима (физичким и правним лицима) који нису субјекти међународног јавног права (нпр. уговори из радних односа које закључује са својим службеницима, уговори које закључује с привредним друштвима у спровођењу поступака јавних набавки одређених добара, услуга или радова). Имајући ово у виду, уговоре у којима се ЕЦБ појављује као једна од уговорних страна можемо поделити у неколико категорија. Зависно од тога ко је друга уговорна страна – разликујемо две групе уговора: међународне уговоре код којих је друга уговорна страна субјект међународног јавног права и уговоре који нису у домену међународног јавног права. У оквиру прве групе можемо раздвојити две подгрупе: уговоре које ЕЦБ закључује с међународним организацијама и оне које закључује с државама (у овој подгрупи би се могла вршити даља деоба – на уговоре с државама чланицама и оне с државама нечланицама).

### Привилегије и имунитети

Уговором о функционисању Европске уније и Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а прописано је да ЕЦБ на територији држава чланица ужива оне привилегије и имунитете који су неопходни за вршење њених функција, под условима утврђеним у Протоколу о привилегијама и имунитетима Европске уније од 8. априла 1965. године. Оваква формулација је заправо израз функционалне теорије по којој се привилегије и имунитети дају ради несметаног и нормалног обављања функција и уобичајена је у статутима међународних организација.<sup>7</sup> Из наведених одредаба произлази да је Протокол о привилегијама и имунитетима Европске уније основни правни акт којим су уређене привилегије и имунитети ЕЦБ-а.<sup>8</sup> Међутим, одредбе значајне за утврђивање опсега привилегија и имунитета које се признају ЕЦБ-у, члановима њених органа и њеним службеницима садржи и Уговор о седишту, закључен између ЕЦБ-а и Немачке. Наведеним протоколом гарантује се неповредивост просторија на тај начин што се прописује да просторије не могу бити предмет истраге, реквизиције, конфискације или експропријације.<sup>9</sup> Осим тога прецизирано је да неповредивост просторија

<sup>7</sup> У том смислу, функционална теорија се разликује од теорија екстериторијалности и представничког карактера. Према члану 105. став 1. Повеље Уједињених нација који садржи исту одредбу: „Организација ужива на територији сваког свог члана привилегије и имунитете потребне за остваривање њених циљева“.

<sup>8</sup> “Protocol on the privileges and immunities of the European Union”, OJ C 310, 16.12.2004.

<sup>9</sup> Према члану 6. Уговора о седишту, ова заштита се односи и на средства и записе о трансакцијама које ЕЦБ поседује у оквиру вршења поравнања у платном промету.

(под чиме се подразумевају земљиште, зграде и делови зграда, укључујући и приступ објектима који се користе за службене активности ЕЦБ-а) значи да државни службеник Немачке, као и било која друга особа која врши јавне функције (административне, судске, војне или полицијске), може приступити просторијама ове банке само уз сагласност председника те банке и под условима које он утврди. Међутим, у случају ванредних ситуација, сматраће се да је дата сагласност да се предузму хитне мере заштите.<sup>10</sup> Такође, прецизирано је да неповредивост просторија не значи да се документи у вези с административним и судским поступцима не могу достављати у просторије ЕЦБ-а. Све ове одредбе односе се на пасивну страну принципа неповредивости просторија, односно на обавезу државе да се уздржи од угрожавања њихове неповредивости. Међутим, неповредивост просторија подразумева и активну улогу државе седишта у заштити просторија ЕЦБ-а од насртаја било које врсте, па је Уговором о седишту прописано и да је Немачка дужна да предузме све неопходне мере како би заштитила ове просторије од било каквог упада или оштећења или каквог другог угрожавања њеног пословања. Из истог разлога предвиђена је и могућност да ЕЦБ ангажује наоружано особље унутар својих просторија, а изван тих просторија једино да би заштитила чланове Извршног одбора, и то уз претходно прибављену сагласност надлежног органа Немачке.

---

<sup>10</sup> Ако се неповредивост просторија ЕЦБ-а упореди с одредбама о неповредивости просторија из Бечке конвенције о дипломатским односима (1961), Бечке конвенције о конзуларним односима (1963) и Конвенције о специјалним мисијама (1969), можемо закључити да се тим просторијама гарантује најнижи степен неповредивости – идентичан просторија конзуларне мисије. Наиме, чланом 22. Бечке конвенције о дипломатским односима утврђено је да су просторије мисије неповредиве и да је органима државе код које се акредитује дозвољено да у њих уђу само уз пристанак шефа мисије. Нема никаквог изузетка од ове забране. Степен неповредивости који се гарантује просторијама специјалних мисија нешто је нижи. Чланом 25. Конвенције о специјалним мисијама предвиђено је да су просторије неповредиве и да се у њих не може ући без пристанка шефа мисије, али да се, у случају пожара или друге несреће која озбиљно угрожава јавну сигурност и само ако не би било могуће добити изричитог пристанка шефа мисије, може сматрати да је овај пристанак добијен. Дакле, у случају неповредивости просторија конзуларне мисије и просторија ЕЦБ-а, остављен је најшири простор за изузетке, односно за кршење те неповредивости. У теорији дипломатског и конзуларног права расправљано је о томе да оваква одредба може представљати опасност за несметано и независно вршење функција мисије. Међутим, без обзира на то што је иста одредба садржана и у Уговору о седишту ЕЦБ-а, није познато да је у пракси било угрожавања неповредивости њених просторија.

На крају, из принципа неповредивости просторија произлази и право ЕЦБ-а да на тим просторијама, као и на службеним возилима, истакне своју заставу и грб. Протокол гарантује и неповредивост архиве, односно да се та неповредивост нарочито односи на све записе, преписке, фотографије, филмове, звучне записе, компјутерске програме и касете или дискове који припадају ЕЦБ-у или су у њеном поседу, као и на све информације које они садрже без обзира на то где се налазе. Што се тиче неповредивости општења и преписке, третман службене преписке и општења институција Европске уније на територијама држава чланица изједначен је с третманом који те државе признају дипломатским мисијама. Такође, посебно је истакнуто да службена комуникација, односно кореспонденција не може бити цензурисана. С друге стране, предвиђена је и обавеза Немачке да предузме све неопходне мере како би очувала ову неповредивост. ЕЦБ, њена имовина, приходи и друга средства изузети су од свих директних пореза, док моторна возила која се користе искључиво у службене сврхе могу бити изузета од опорезивања, на захтев ЕЦБ-а. Такође, ЕЦБ је у вршењу својих службених активности изузета од обавезе плаћања пореза, убирања пореза од трећих лица, као и од било које обавезе пријављивања пореза. Изузеће од оперозивања не важи једино за порезе и дажбине који представљају накнаду стварних трошкова комуналних услуга. Што се тиче индиректних пореза, надлежна пореска управа ће, на захтев ЕЦБ-а, извршити повраћај износа пореза који су предузећа фактурисала тој банци за испоручена добра или пружене услуге под условом да су били намењени за службене потребе ове банке. Осим тога, услов је да износ тог пореза прелази износ утврђен у овом уговору. Такође, на захтев ЕЦБ-а, надлежна пореска управа надокнадиће и износ пореза урачунатог у цену бензина, дизела или мазута који се користи за њене службене потребе. Ако се производ који је ЕЦБ купила или увезла за службене потребе и који је ослобођен опорезивања у складу с Уговором о седишту – отуђи, изнајми, позајми или пренесе на другога, без обзира на то да ли је то учињено уз накнаду или без накнаде – порез на промет, односно царина која одговара тржишној цени тог производа мора бити плаћена. Најзад, овој централној банци гарантоване су и царинске олакшице. Наиме, прописано је право на бесцарински увоз, али су утврђена ограничења која онемогућавају злоупотребу овог права: тако је прописано да ЕЦБ не може отуђити, изнајмити, позајмити или пренети на другога добра која је увезла без царине, уз накнаду или без накнаде, осим ако је о томе претходно обавестила надлежни царински орган и под условом да плати одговарајућу царину на тренутну тржишну вредност тих

добра. Осим наведених пореских и царинских ослобођења, Уговор о седишту познаје још нека изузећа (имунитете) од јурисдикције Немачке. Тако је прописано изузеће од одредаба закона којим се уређује тржиште капитала у Немачкој, односно истакнуто је да ЕЦБ не може бити предмет било каквог надзора органа Републике Немачке и да јој није потребна никаква дозвола за рад или одобрење да послује као банка. Такође, Немачка гарантује да ће обвезнице које издаје ЕЦБ и које су укључене у њен електронски регистар обвезница бити подобне за коришћење у банкарском и берзанском пословању, као и да ће имати исти статус као и одговарајуће обвезнице Савезне владе Немачке. Што се тиче привилегија и имунитета чланова органа ЕЦБ-а и њених службеника – прописано је да чланови Извршног одбора уживају привилегије, имунитете и олакшице које уживају дипломатски представници акредитовани у Немачкој, у складу с Бечком конвенцијом о дипломатским односима. Чланови породица ових лица које та лица издржавају и који с њима живе у заједничком домаћинству уживају исте привилегије, имунитете и олакшице као и чланови породица дипломатских представника акредитованих у Немачкој. Чланови Извршног одбора који имају немачко држављанство или су немачки резиденти у смислу пореских обавеза – судски имунитет и неповредивост уживају само у вези с активностима које врше у оквиру службене дужности. Чланови Извршног одбора и службеници Европске централне банке, као и чланови њихових породица који с њима живе у заједничком домаћинству, при досељавању у Немачку изузети су од царина, акциза и индиректног опорезивања на увоз свог намештаја и личних ствари. Изузеће се односи и на моторна возила ових лица, али ће се у случају увоза возила из треће земље ово изузеће применити само ако је члан Извршног одбора или запослени то возило користио најмање шест месеци пре увоза. По правилу, то изузеће односи се на робу која је увезена у року од годину дана од дана првог уласка овог лица у Немачку, али ће се (у оправданим случајевима) дозволити и изузеће за робу увезену после протека тог рока. Такође, роба која је увезена на овај начин може, након престанка функције, односно радног односа наведених лица, бити извезена без било каквих дажбина. Међутим, и овде важе ограничења која се односе на располагање овом робом, као и општа ограничења увоза и извоза у Немачкој.

Да би се омогућило остваривање поменутих привилегија и имунитета чланова органа ЕЦБ-а и запослених – прописана је обавеза ове банке да обавести Немачку о сваком избору на функцију, односно заснивању радног односа, као и о сваком престанку функције или радног односа. Такође, ЕЦБ



је дужна да једном годишње достави Немачкој списак свих запослених, с подацима о њиховим адресама и држављанствима, а Немачка је дужна да члановима Извршног одбора ове банке, запосленима, као и члановима њихових породица који с њима живе у заједничком домаћинству, изда личне исправе које одговарају њиховом статусу (које та лица могу да користе, заједно с пасошем, за прелазак граница без виза у државе које су део шенгенског система). На крају, Протоколом и Уговором о седишту прописана су и нека општа правила у вези с остваривањем ових привилегија и имунитета, односно предвиђено је да ће ЕЦБ континуирано сарађивати с надлежним органима Немачке како би се спречила злоупотреба привилегија, имунитета и олакшица које гарантује тај уговор. С друге стране, утврђено је да се све привилегије и имунитети које уживају службеници Европске уније гарантују једино у интересу Уније, те да свака институција Уније има право да се одрекне имунитета у име службеника или запосленог, кад год процени да то одрицање од имунитета неће штетити интересима саме Уније. Што се тиче привилегија и имунитета представника држава чланица који учествују у раду институција Европске уније, предвиђено је да ће ова лица, у вршењу својих дужности и током својих путовања до/од места одржавања седнице – уживати уобичајене привилегије, имунитете и олакшице. Како Уговор о седишту не садржи никакве посебне одредбе за гувернере националних централних банака који су чланови Управног савета и Генералног савета ЕЦБ-а – сматрамо да се на статус ових лица има применити наведена одредба Протокола.

### Територијална и персонална јурисдикција

Међународне организације немају сопствену територију ни становништво. Иако делују на територијама својих држава чланица, искључиву јурисдикцију на тим територијама имају државе. Међународне организације са елементима надржавности које имају овлашћења да доносе акте који се непосредно примењују на територијама држава чланица – имају и ту димезију јурисдикције која се приближава јурисдикцији националних држава. Ипак, одређени елементи јурисдикције, мада у другачијем виду, карактеришу све организације.<sup>11</sup> Међутим, овде неће бити речи о актима које доноси ЕЦБ и њиховом домаћају, већ ћемо, по аналогији с тим, посебним, видовима територијалне и персоналне јурисдикције међународних организација,

<sup>11</sup> Обрад Рачић, Војин Димитријевић, *op. cit.*, стр. 63.

говорити о територијалној јурисдикцији ЕЦБ-а над простором где је њено седиште, као и о персоналној јурисдикцији ове банке над њеним службеницима. Привилегије и имунитети који се признају ЕЦБ-у на територији на којој је њено седиште у Франкфурту на Мајни несумњиво указују на посебан режим тог замљишта у односу на остатак територије Немачке. Суштина овог режима је да се обезбеди несметано обављање функција ове банке, у интересу читаве Европске уније. Режим те територије је, као што је наведено, детаљно уређен Уговором о седишту Европске централне банке. Јурисдикција ЕЦБ-а над овом територијом посебно се манифестује у њеном праву да на својим просторијама и на службеним возилима истакне своју заставу и грб. Персонална јурисдикција ЕЦБ-а манифестује се у овлашћењима која она има у односу на своје службенике. Она се пре свега односе на дисциплинске мере које ова банка изриче тим службеницима, као и на престанак радног односа на иницијативу те банке. Дакле, службенику ЕЦБ-а се, због кршења професионалних обавеза (било умишљајног или нахатног), може изрећи дисциплинска мера писменог упозорења или писменог укора. Ове мере изричу генерални директор или заменик генералног директора организационе јединице у чијем су делокругу људски ресурси, буџет и организација или надлежни члан Извршног одбора, зависно од тога у којој је категорији службеник коме се изриче ова дисциплинска мера. Међутим, Извршни одбор је овлашћен да, поред ових мера, изрекне и меру привременог, односно трајног смањења зараде, затим распоређивања на ниже звање, као и отказ, са обавештењем или без њега, уз, у нарочито оправданим случајевима, смањење пензијског и инвалидског доприноса. Изречена дисциплинска мера треба да буде пропорционална озбиљности учињене повреде дужности из радног односа, а при њеном изрицању нарочито треба узети у обзир природу повреде и околности под којима је учињена, штету коју наноси интегритету, репутацији и интересима ЕЦБ-а, да ли је учињена умишљајно или из нехата, мотив због ког је учињена, звање и позицију запосленог, степен одговорности запосленог, да ли се повреде дужности из радног односа понављају, као и укупно понашање запосленог у току каријере. Запосленом се не може изрећи дисциплинска мера ако му претходно није омогућено да одговори на оптужбу. Ако је запослени само једном прекршио дужност из радног односа, може му се изрећи само једна дисциплинска мера. У одређеним случајевима Извршни одбор може суспендовати запосленог против кога је покренут дисциплински поступак – за време трајања тог поступка. Ако се поступак обустави без изрицања дисциплинске мере, запослени може тражити да се

штета коју је претрпео у вези с вођењем тог поступка надокнади кроз одговарајући публицитет такве одлуке. Ако се накнадно открију нове чињенице или докази, Извршни одбор може, сам или на иницијативу запосленог који за то има интерес, поново покренути обустављени дисциплински поступак. Што се тиче престанка радног односа запосленог, ЕЦБ може раскинути уговор о радном односу са запосленим на основу образложене одлуке Извршног одбора, у следећим случајевима: а) ако запослени у одређеном периоду (континуирано) своје послове обавља на незадовољавајући начин; у том случају отказни рок је три месеца, али Извршни одбор може ослободити запосленог обавезе да долази на посао у том периоду; такође, запосленом се исплаћује отпремнина у износу једне месечне зараде по години радног стажа, с тим што она не може прећи износ дванаест месечних зарада; б) у случају смањења броја запослених услед реорганизације Европске централне банке или њеног престанка вршења појединих функција, када Управни савет одлучује о посебним мерама и отпремнинама које се обезбеђују запосленом, с тим што ове отпремнине не могу бити мање од оних које се признају запосленом у првом случају; в) ако процес приступања државе чији је запослени држављанин неће бити завршен у року који је утврдио Савет, када се запосленом исплаћује отпремнина као и у првом случају; г) као дисциплинску меру; отказни рок у овом случају траје месец дана.

### **Европска централна банка у међународним односима**

Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а прописано је да ће, у области међународне сарадње која се односи на функције Европског система централних банака, ЕЦБ одлучити на који ће начин тај систем бити представљен. Такође, овој банци дато је овлашћење да учествује у раду међународних монетарних институција, односно да буде члан тих институција, а то право имају и националне централне банке, уз сагласност ЕЦБ-а. Овај капацитет ЕЦБ-а – да учествује у међународним односима и буде члан међународних монетарних организација – свакако је један од атрибута који потврђују њен међународноправни субјективитет. С друге стране, Уговором о функционисању ЕУ Савет је овлашћен да доноси одлуке о преговарању и закључивању уговора с државама које нису чланице Европске уније и с међународним организацијама, а у вези с монетарним питањима и режимом курса, као и у вези с представљањем Заједнице на међународној сцени, кад је реч о питањима из надлежности Економске и монетарне уније, у складу с поделом надлежности унутар Заједнице. Међутим, ове

одредбе Уговора о функционисању ЕУ до сада су коришћене једино као основ за закључивање уговора у вези с монетарним питањима и питањима режима курса с појединим државама које нису чланице Европске уније. Уговори којима се уређивало представљање Заједнице су се, насупротив томе, до сада закључивали на основу закључака усвојених на заседањима Савета у Луксембургу у децембру 1997. године и у Бечу у децембру 1998. године. У закључку усвојеном у Луксембургу наведено је да ће ЕЦБ, вршећи своје функције, представљати Заједницу на међународној сцени на ефикасан начин, у складу с поделом надлежности утврђеном у Уговору о оснивању ЕЗ.<sup>12</sup> На заседању у Бечу донет је закључак да се у представљању Европског система централних банака у међународним односима има применити прагматичан приступ, који се фактички манифестује на следећи начин: а) када се међународна сарадња односи на јединствену монетарну политику – само је ЕЦБ овлашћена да представља европске заједнице, јер је утврђивање ове политике у искључивој надлежности органа те банке (Управног савета и Извршног одбора); б) ако се међународна сарадња односи на курс евра – ЕЦБ надлежност дели са Саветом и еврогрупом;<sup>13</sup> в) што се тиче међународне сарадње у области платних система – ЕЦБ може утврдити став на нивоу Заједнице по питањима у вези с надлежностима евросистема за унапређење несметаног и ефикасног функционисања платног система и система поравнања, али и централне банке држава које су део еврозоне могу у међународним организацијама и на међународним форумима (на којима учествују поред ЕЦБ-а) изражавати сопствене ставове у вези са својом одговорношћу и искуству у управљању националним платним системима и системима поравнања и њиховом надзирању; г) кад је у питању статистика – ЕЦБ иступа на међународном плану у име Заједнице заједно с другим надлежним телима (нпр. Еуростат).<sup>14</sup>

С друге стране, у домену пруденцијалне супервизије и финансијске стабилности, ЕЦБ може учествовати на међународним скуповима и заузимати ставове, поред националних органа надлежних за ове области (националних централних банака или других тела надлежних за

---

<sup>12</sup> Hanspeter K. Scheller, *op. cit.*, page 143.

<sup>13</sup> Еврогрупа је неформална група коју чине они чланови Савета ЕУ који представљају државе које су део еврозоне. Они се састају на редовној основи, обично пре заседања Савета, да би расправљали о питањима у вези са заједничком одговорношћу ових држава за јединствену валуту.

<sup>14</sup> “The Statistical Office of the European Communities”.

супервизију).<sup>15</sup> Од свог оснивања, ЕЦБ постала је значајан чинилац у међународним односима у области монетарне политике. Тако је, на позив Одбора директора Банке за међународна поравнања, члан ове међународне организације постала 9. децембра 1999. године, уписавши акције треће транше капитала те банке. Из тог разлога измењен је и Статут Банке за међународна поравнања, односно проширена је дефиниција “државе”, како би обухватила и еврозону.<sup>16</sup> Такође, ЕЦБ-у је додељен статус посматрача у Међународном монетарном фонду. Одлуком Извршног одбора Међународног монетарног фонда од 27. децембра 2002. године утврђено је да ће се ЕЦБ позвати да именује представника који ће присуствовати заседањима Извршног одбора кад расправља о питањима у вези са:<sup>17</sup>

- политикама еврозоне и појединачним политикама држава које су део еврозоне,
- улогом евра у међународном монетарном систему,
- изгледима светске економије,
- извештајима о глобалној финансијској стабилности,
- развојем светске економије и тржишта.

Осим тога, ЕЦБ биће позвана да одреди представника који ће присуствовати седницама Извршног одбора Међународног монетарног фонда кад се расправља о другим питањима за која та банка и Међународни монетарни фонд процене да су од заједничког интереса за вршење њихових функција. Представник ЕЦБ-а на овим седницама Извршног одбора има статус посматрача и може се, уз дозволу председавајућег, обратити Извршном одбору ако се расправља о питањима која су у надлежности те банке. Такође, председник ЕЦБ-а редовно се позива на састанке министара финансија и гувернера централних банака у оквиру самита групе Г-7, где је једини представник чије се учешће заснива на комунитарном праву.<sup>18</sup> Поред наведених облика међународне сарадње, ЕЦБ у областима које су у

<sup>15</sup> Hanspeter K. Scheller, *op. cit.*, page 144–145.

<sup>16</sup> Изменама Статута ММФ-а од 8. новембра 1999. године члан 56, одредба под д) измењена је тако да гласи: „д) под државом се подразумева суверена држава, монетарна зона унутар суверене државе или монетарна зона која обухвата најмање две суверене државе.“

<sup>17</sup> IMF’s Executive Board’s Decision No. 12925-(03/1), December 27, 2002, as amended by Decision Nos. 13414-(05/01), December 23, 2004 and 13612-(05/108), December 22, 2005.

<sup>18</sup> Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *op. cit.*, page 46.

њеној надлежности учествује и у раду следећих институција: Организације за економску сарадњу и развој, Форума за финансијску стабилност, Самита министара финансија Азије и Европе, Центра за монетарне студије Латинске Америке итд. Занимљиво је напоменути да је било чак и назнака да су САД изразиле намеру да успоставе дипломатску мисију при ЕЦБ-у у Франкфурту.<sup>19</sup> Несумњиво је, дакле, да је у међународној пракси признат међународноправни субјективитет ЕЦБ-а, као специфичне међународне монетарне институције: она закључује међународне уговоре и ступа у односе с другим субјектима међународног јавног права на међународној сцени. У правној теорији, међутим, и даље нема потпуне сагласности о овом питању.

### Процесна способност

Процесна способност ЕЦБ-а произлази из одредаба Уговора о функционисању Европске уније, као и из одредаба Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а. Тако је, овим уговором прописано да Суд правде Европске уније, између осталог, испитује законитост аката које доноси ЕЦБ, а који производе правно дејство на трећа лица, осим препорука и мишљења. Сличну одредбу садржи и Статут ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а, који, прописује да Суд правде ЕУ оцењује и тумачи акте ЕЦБ-а, као и њено пропуштање да донесе акт, у случајевима и на начин утврђен Уговором о функционисању Европске уније. Такође, утврђено је да је овај суд надлежан да поступа по тужби ЕЦБ-а која је заснована на прекорачењу овлашћења, односно недостатку надлежности, на повреди основних процесних правила, повреди одредаба наведеног уговора или прописа донетих ради његове примене, као и на злоупотреби овлашћења, а која је поднета ради заштите овлашћења ове централне банке. Осим тога, ЕЦБ може пред Судом правде Европске уније покренути поступак против институција Уније у случају да нису реаговале на кршење одредаба тог уговора, а, под истим условима – и државе чланице Европске уније, као и институције Уније, могу покренути поступак против ЕЦБ-а. Суд правде Европске уније има и одређену претходну надлежност која се тиче тумачења аката комунитарног права, односно овлашћен је да, између осталог, доноси и одлуке о претходном питању којима даје тумачење и оцену важења аката које доносе институције Уније. На крају, Суд правде Европске уније надлежан је и да решава у споровима који се односе на испитивање

---

<sup>19</sup> Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *op. cit.*, page 47.

испуњености обавеза националних централних банака утврђених тим уговором и Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а. Наиме, ЕЦБ ће, ако сматра да држава чланица није испунила предвиђене обавезе, Суду правде Европске уније доставити образложено мишљење о томе, под условом да је претходно тој националној централној банци дала могућност да прихвати њене примедбе а да та банка ову могућност није искористила у утврђеном року. У споровима између ЕЦБ-а и њених поверилаца, дужника или било којих других лица – надлежни су национални судови, осим кад је надлежност пренета на Суд правде Европске уније. Дакле, из наведених одредба закључујемо да ЕЦБ има и активну и пасивну процесну способност, односно да се пред судом може појављивати и као тужилац и као тужени. Осим тога, из датих одредаба Уговора о функционисању Европске уније произлази да је по свим питањима која се тичу овлашћења за предузимање процесних радњи пред Судом правде Европске уније, с једне стране, и јурисдикције тог суда, с друге стране, ЕЦБ изједначена са осталим институцијама Европске уније.

### **Одговорност за штету**

Питање одговорности за штету коју проузрокује ЕЦБ такође је веома значајно за разумевање њеног правног положаја и статуса унутар Европске уније. Наиме, одговорност за штету логично произлази из правне способности неког субјекта, односно способности да се стичу одређена права и обавезе. Што се тиче одговорности ЕЦБ-а, питање се заправо своди на то ко ће сносити трошкове накнаде штете коју проузрокује та банка – она сама или Европска унија. Пре ступања на снагу Лисабонског уговора, одредбе члана 288. ст. 2. и 3. Уговора о оснивању ЕЗ изазивале су недоумице кад је реч о одговорности. Наиме, чланом 288. став 2. Уговора о оснивању ЕЗ утврђено је да ће, у случају вануговорне одговорности, Европска заједница, у складу са општим принципима одговорности заједничким за све државе чланице, надокнадити сваку штету коју су проуроковале институције те заједнице или њени службеници у обављању својих дужности, док је ставом 3. истог члана било предвиђено да се став 2. под истим условима примењује и на штету коју су ЕЦБ или њени службеници проузроковали у вршењу својих дужности. Наведени члан 35. став 3. овог статута само се позивао на ову одредбу Уговора о оснивању ЕЗ, односно наводио је да ће ЕЦБ бити предмет режима одговорности утврђеног чланом 288. Уговора о оснивању ЕЗ, а да ће националне централне банке сносити одговорност у складу с националним законима

којима се уређује то питање. Дакле, на основу језичког тумачења ових одредаба, односно на основу њиховог дословног значења није било могуће несумњиво закључити да ли ће, ако буду испуњени прописани услови за накнаду штете услед чињења или нечињена ЕЦБ-а и њених службеника – ту штету надокнадити Заједница (као што је несумњиво случај са штетом коју су проузроковале институције и службеници Заједнице) или ЕЦБ. Ово је наравно узроковало и различите ставове теоретичара. Поједини аутори, иако су признавали да такво решење можда није оправдано, заузимали су став да се наведене одредбе имају тумачити тако да Заједница сноси одговорност и за штету коју је проузроковала ЕЦБ или њени службеници. Они су сматрали да члан 288. став 3. Уговора о оснивању ЕЗ изричито упућује на одредбу става 2. истог члана (која прописује да управо Заједница надокнађује штету). Иако се Суд правде Европске уније у поступку за давање претходног мишљења (које се даје националним судовима како би се осигурала ефективна и уједначена примена комунитарног права) није изјашњавао о примени ових одредаба, у појединим пресудама и решењима је индиректно изражавао став о питању одговорности за штету коју проузрокује ЕЦБ или њени службеници. Тако је у решењу Суда правде Европске уније по тужби предузећа *Document security systems*, из Њујорка, против ЕЦБ-а – због кршења права тужиоца гарантованих Европским патентом, као и за накнаду штете коју је тужилац услед тога претрпео – суд изнео да став 3. члана 288. Уговора о оснивању ЕЗ прописује да ће Заједница надокнадити штету коју проузрокује ЕЦБ.<sup>20</sup> Међутим, друга група аутора је ово схватање оцењивала као веома формално и оспоравала га због тога што није узимало у обзир контекст у коме постоји и функционише ЕЦБ, нити њен статус у Европској заједници. Наиме, њихов став је био да је неопходно имати у виду да је ЕЦБ не само посебно правно лице, већ да ужива и независност у односу на Заједницу и

---

<sup>20</sup> Order of The Court of First Instance (First Chamber), 5 September 2007, In Case T 295/05, “Document Security Systems, Inc., established in Rochester”, New York (United States), represented by L. Cohen, H. Sheraton and B. Uphoff, Solicitors, and by C. Stanbrook QC, applicant, v European Central Bank (ECB), represented by C. Zilioli and P. Machado, acting as Agents, and by E. Garayar Gutiérrez and G. de Ulloa y Suelves, lawyers: *The Court considers that, as the applicant submitted, it does have jurisdiction to give judgment in the action for damages under the combined provisions of Article 235 EC and the second paragraph of Article 288 EC, which confer jurisdiction on the Community judicature to hear disputes relating to compensation by the Community for damage caused involving the non-contractual liability of the Community institutions. The third paragraph of Article 288 EC provides that the Community is to make good any damage caused by the ECB.*



њене институције. Активности, односно функције које врши ЕЦБ не врше се у име и за рачун Заједнице, већ се, напротив, иако служе остваривању општих циљева Заједнице, спроводе искључиво у име ЕЦБ-а и ради остваривања ценовне стабилности као њеног основног циља и одговорности. Осим тога, буџет ЕЦБ-а одвојен је од буџета Европске заједнице. Имајући ово у виду, наметало се питање који је *ratio legis* решења по коме је Европска заједница дужна да штету коју је проузроковала ЕЦБ надокнади из сопственог буџета. С друге стране, институцијама и органима Заједнице забрањено је да утичу на ЕЦБ, односно да овој банци и њеним органима дају упутства у вези с вршењем њених функција. С тим у вези се, такође, логички постављало питање како Заједница може сносити одговорност за штету која произађе из функција ЕЦБ-а, на чије вршење не може ни на који начин утицати. Дакле, друга група аутора је, имајући на уму све што је наведено, сматрала да би одредбе члана 288. став 3. Уговора о оснивању ЕЗ и члана 35. став 3. Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а требало тумачити тако да вануговорну одговорност за штету коју проузрокује ЕЦБ и њени службеници надокнађује сама ЕЦБ.<sup>21</sup> Ступањем на снагу Лисабонског уговора у потпуности је отклоњена ова дилема и потврђено схватање друге група теоретичара. Наиме, чланом 283. овог уговора измењен је став 3. у члану 288. Уговора о оснивању ЕЗ тако да гласи: „Изузетно од става 2. овог члана, ЕЦБ ће, у складу с општим принципима заједничким за све државе чланице, надокнадити сваку штету коју она или њени службеници проузрокују у вршењу својих дужности“.

### **Закључна разматрања о статусу Европске централне банке**

Пре ступања на снагу Лисабонског уговора, ЕЦБ није била институција Европске заједнице у ужем смислу, односно није била међу институцијама набројаним у члану 9. Уговора о Европској унији. Дакле, строго узевши, термин институција Европске заједнице се до 1. децембра 2009. године могао користити само за означавање оних тела која су била еnumerативно наведена у поменутом члану: Европске комисије, Европског парламента, Савета, Суда правде Европске уније и Ревизорског суда. Овим институцијама су Уговором о оснивању ЕЗ и Уговором о Европској унији поверена овлашћења да врше одређене функције Заједнице. Те институције нису правна лица нити имају сопствене специфичне циљеве,

<sup>21</sup> Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *op. cit.*, page 46.

већ се управо циљеви Заједнице остварују посредством њихове активности. ЕЦБ је, с друге стране, посебно правно лице, независно од Заједнице и њених институција, тако да се сматрала посебном институцијом унутар Заједнице (не и институцијом Заједнице) која врши функције усмерене искључиво на остваривање њеног специфичног циља.<sup>22</sup> Лисабонским уговором ЕЦБ означена је институцијом Европске уније, али се тиме суштинске разлике које су постојале између ње и осталих институција и тела Европске уније нису изгубиле. Наиме, ЕЦБ-у су Уговором о функционисању Европске уније поверена посебна овлашћења, која су изворна и која јој омогућавају да врши утврђене функције. Управо по томе се ЕЦБ разликује од других посебних агенција и тела Европске уније која имају својство правног лица, али немају изворна овлашћења, односно овлашћења да врше поједине функције на њих су пренеле институције Уније. Из свега што смо претходно изнели несумњиво произлази да је ЕЦБ правно лице с пуним правним капацитетом на територијама држава чланица Европске уније, да има способност закључивања међународних уговора и да ступа у односе са субјектима међународног права, да јој се привилегије и имунитети признају аналогно онима који се признају међународним организацијама, те да има активну и пасивну процесну способност. Ако се вратимо на уводна терминолошка разматрања о правној природи и статусу ЕЦБ-а унутар Европске уније, у контексту система утврђеног комунитарним правом пре ступања на снагу Лисабонског уговора, могли бисмо се сложити са ауторима који сматрају да ЕЦБ треба означавати као независну наднационалну организацију, која је, као посебна, Уговором о Европској унији придодата трима европским заједницама, с којима је равноправна. Међутим, у новим околностима и односима успостављеним Лисабонским уговором несумњиво је да се ЕЦБ може посматрати једино као део тих заједница, односно као институција Европске уније.

---

<sup>22</sup> У том смислу ЕЦБ има шире институционално значење које би се могло уподобити са некадашњим римским *institutio* које је означавало установу основану за испуњење нарочитог друштвеног циља.