ISBN 978-86-7630-327-4

STEVAN LILIĆ u saradnji sa Katarinom Golubović • EVROPSKO UPRAVNO PRAVO

PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITETA U BEOGRADU

STEVAN LILIĆ
u saradnji sa Katarinom Golubović

EVROPSKO UPRAVNO PRAVO

BEOGRAD
2011

Prof. dr Stevan Lilić
(www.slilic.com)
u saradnji sa Katarinom Golubović

EVROPSKO UPRAVNO PRAVO
– Sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija –

Izdavač
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača
prof. dr Mirko Vasiljević, dekan

Urednik
prof. dr Dragan Mitrović

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011
Sva prava zadržana. Nije dozvoljeno da bilo koji deo ove knjige bude snimljen, emitovan ili reprodukovan na bilo koji način, uključujući, ali ne ograničavajući se na fotokopiranje, fotografiju, magnetni upis ili bilo koji drugi vid zapisa, bez prethodne dozvole Izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

Prof. dr STEVAN LILIĆ
u saradnji sa Katarinom Golubović

EVROPSKO UPRAVNO PRAVO

Sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija

BEOGRAD • 2011

Prof. dr STEVAN LILIĆ
In cooperation with Katarina Golubović

EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW

With Reference to the Administrative Law of Serbia in the Context of European Integrations

BELGRADE • 2011

SADRŽAJ

PREDGOVOR 11
FORWARD 12

GLAVA 1:
EVROPSKO UPRAVNO PRAVO – OPŠTI OSVRT

1. EVROPSKO UPRAVNO PRAVO – OPŠTI OSVRT 15

GLAVA 2:
UPRAVA EVROPSKE UNIJE

1. ORGANIZACIJA UPRAVE EVROPSKE UNIJE 21
   1.1. Opšte napomene 21
   1.2. Institucije Evropske unije 23
   1.3. Tela, kancelarije i agencije Evropske unije 25
      1.3.1. Organizacija i funkcionisanje izvršnih agencija Evropske unije 25
      1.3.2. Organizacija i funkcionisanje drugih tela Evropske unije 28
   1.4. Administrativne službe institucija Evropske unije 29
      1.4.1. Administrativne službe Saveta Evropske unije 29
      1.4.2. Administrativne službe Komisije Evropske unije 31
   1.5. Ombudsman Evropske unije 32
2. UPRAVNE FUNKCIJE U EVROPSKOJ UNIJI 35
   2.1. Upravne funkcije država članica 35
   2.2. Upravne funkcije Komisije Evropske unije 35
      2.2.1. Komitologija (*Comitology*) 36
      2.2.2. Primer: Evropska agencija za vazduhoplovnu bezbednost 39
   2.3. Podeljeno vršenje upravnih funkcija 41

GLAVA 3:
IZVORI I STVARANJE UPRAVNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE

1. IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE I IZVORI UPRAVNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE 45

2. UPRAVNO PRAVO EVROPSKE UNIJE I SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE 49
3. PROCES STVARANJA UPRAVNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE 56
4. EVROPSKO UPRAVNO PRAVO I UPRAVNO PRAVO DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE 59

GLAVA 4:
EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR

1. OPŠTE NAPOMENE 63
2. PRINCIPI EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA 67
2.1. Pouzdanost i predvidljivost 67
2.2. Otvorenost i transparentnost 74
2.3. Odgovornost 78
2.4. Efikasnost i delotvornost 79
3. PRIMENA KONCEPTA EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA U EVROPSKIM INTEGRACIONIM PROCESIMA 85

GLAVA 5:
SAVET EVROPE I RAZVOJ EVROPSKOG UPRAVNOG PRAVA

1. INSTITUCIJE SAVETA EVROPE I RAZVOJ EVROPSKOG UPRAVNOG PRAVA 91
2. PREPORUKE KOMITETA MINISTARA SAVETA EVROPE U OBLASTI UPRAVNOG PRAVA 94
2.1. Preporuke koje se odnose na upravni postupak 94
2.2. Preporuke koje se odnose na vansudsku zaštitu od nezakonitih upravnih akata 96
2.3. Preporuke koje se odnose na sudsku zaštitu od nezakonitih upravnih akata 98
2.4. Preporuke koje se odnose na izvršenje upravnih i sudskih odluka 99
2.5. Preporuke koje se odnose na status državnih službenika 100
3. STANDARDI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U OBLASTI UPRAVNOG PRAVA 103

GLAVA 6:
UPRAVNO PRAVO SRBIJE U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA

1. EVROPSKA INTEGRACIJA SRBIJE, DOBRA UPRAVA I UPRAVNA ETIKA 109
2. UPRAVNE REFORME U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA 116
2.1. Pravo na dobru upravu i značaj upravne reforme 116
2.2. Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog delovanja 117
2.3. Model „državne" uprave 118
2.4. Model uprave kao „javne službe" 119
2.5. Socijalna regulacija 120
3. DRŽAVNA UPRAVA U PRETHODNOM USTAVNOM SISTEMU SRBIJE (1990) 122
4. STRATEGIJA UPRAVNE REFORME U SRBIJI (2004) 123
5. JAVNA UPRAVA U SADAŠNJEM USTAVNOM SISTEMU SRBIJE (2006) 124
6. AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE UPRAVNE REFORME U SRBIJI (2009–2012) 128
7. IZVEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O UPRAVNOJ REFORMI U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKE INTEGRACIJE 130
8. EVROPSKO UPRAVNO PRAVO I UPRAVNO ZAKONODAVSTVO U SRBIJI 132
8.1. Ustavno pravo na pravno sredstvo 132
8.2. Pravna sredstva u novom Zakonu o upravnim sporovima (2009) 133
8.3. Umesto zaključka 137

LITERATURA 139

CONTENTS

PREDGOVOR 11

FORWARD 12

CHAPTER 1:
EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW – INTRODUCTION

1. EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW – INTRODUCTION 15

CHAPTER 2:
ADMINISTRATION OF THE EUROPEAN UNION

1. ORGANIZATION OF THE ADMINISTRATION OF THE EUROPEAN UNION 21
   - 1.1. General remarks 21
   - 1.2. Institutions of the European Union 23
   - 1.3. Bodies, offices and agencies of the European Union 25
     - 1.3.1. Organization and functions of executive agencies of the European Union 25
     - 1.3.2. Organization and functions of other bodies of the European Union 28
   - 1.4. Administrative services of the institutions of the European Union 29
     - 1.4.1. Administrative services of the Council 29
     - 1.4.2. Administrative services of the Commission 31
   - 1.5. Ombudsman of the European Union 32
2. ADMINISTRATIVE FUNCTIONS IN THE EUROPEAN UNION 35
   - 2.1. Administrative function of the Member States 35
   - 2.2. Administrative function of the Commission 35
     - 2.2.1. Comitology 36
     - 2.2.2. Example: European Air Safety Agency 39
   - 2.3. Shared management 41

CHAPTER 3:
SOURCES AND CREATION OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF THE EUROPEAN UNION

1. SOURCES OF LAW OF THE EUROPEAN UNION AND SOURCES OF EUROPEAN UNION ADMINISTRATIVE LAW 45

2. ADMINISTRATIVE LAW OF THE EUROPEAN UNION AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION 49
3. THE PROCESS OF CREATING ADMINISTRATIVE LAW OF THE EUROPEAN UNION 56
4. EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW AND THE ADMINISTRATIVE LAWS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION 59

CHAPTER 4:
EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE

1. GENERAL REMARKS 63
2. PRINCIPLES OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE 67
   - 2.1. Reliability and predictability 67
   - 2.2. Openness and transparency 74
   - 2.3. Accountability 78
   - 2.4. Efficiency and effectiveness 79
3. APPLICATION OF THE CONCEPT OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE IN EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES 85

CHAPTER 5:
COUNCIL OF EUROPE AND THE DEVELOPMENT OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW

1. INSTITUTIONS OF THE COUNCIL OF EUROPE AND THE DEVELOPMENT OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW 91
2. RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE AND IN THE FIELD ADMINISTRATIVE LAW 94
   - 2.1. Recommendations pertinent to administrative procedure 94
   - 2.2. Recommendations pertinent to non-judicial protection from illegal administrative acts 96
   - 2.3. Recommendations pertinent to court protection from illegal administrative acts 98
   - 2.4. Recommendations pertinent to the execution of administrative and judicial decisions 99
   - 2.5. Recommendations pertinent to the status of civil servants 100
3. STANDARDS OF THE EUROPEAN COURT FOR HUMAN RIGHTS IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE LAW 103

CHAPTER 6:
ADMINISTRATIVE LAW OF SERBIA IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATIONS

1. EUROPEAN INTEGRATION OF SERBIA, GOOD ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE ETHICS 109
2. ADMINISTRATIVE REFORMS IN SERBIA IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATIONS 116
2.1. Right to good administration and the significance of administrative reform 116
2.2. Rule of law, legality and legitimacy of administrative action 117
2.3. Model of the „state" administration 118
2.4. Model of the administration as „public service" 119
3. STATE ADMINISTRATIVE IN THE PREVIOUS CONSTITUTION OF SERBIA (1990) 122
4. STRATEGY OF ADMINISTRATIVE REFORM IN SERBIA (2004) 123
5. PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PRESENT CONSTITUTION OF SERBIA (2006) 124
6. ACTION PLAN FOR THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE REFORM IN SERBIA (2009–2012) 128
7. PROGRESS REPORT OF THE EUROPEAN COMMISSION ON THE ADMINISTRATIVE REFORM IN SERBIA IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATIONS 130
8. EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN SERBIA 132
8.1. Constitutional right of a legal remedy 132
8.2. Legal remedies in the new Law on Administrative Disputes (2009) 133
8.3. Instead of a conclusion 137

LITERATURE 139

PREDGOVOR

Evropsko upravno pravo spada u red najdinamičnijih područja evropskog prava. U proteklom periodu ova oblast jasno utvrđuje svoj identitet i značaj, posebno u kontekstu sve intenzivnijih procesa evropskih integracija.

Monografija Evropsko upravno pravo rezultat je pre svega rada u okviru zajedničkog projekta „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije" Ministarstva nauke i Pravnog fakulteta u Beogradu, u želji da se upravno pravo Srbije uključi u savremene evropske tokove.

Poseban doprinos dala je kandidatkinja doktorskih studija Katarina Golubović u okviru istraživanja za doktorsku disertaciju.

Prof. dr Stevan Lilić

FORWARD

European Administrative Law is one of the most dynamic areas of European Law. In the recent period, this area has been defining its identity and significance, especially in the context of the intensive processes of European integrations.

The "European Administrative Law" is primarily the result of work within University of Belgrade, Faculty of Law research project „Legal Capacity of Serbia for European Integrations" under the auspicies of Ministry of Science of Serbia, and with aspiration to include Serbian Administrative Law in contemporary European trends.

A special contribution was made by PhD candidate Katarina Golubović within the framework of her doctoral dissertation research.

Prof. dr Stevan Lilić

GLAVA 1

EVROPSKO UPRAVNO PRAVO
OPŠTI OSVRT