II 56583

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE

II SESIJA

BAR, 03-07. MAJ 2010.

UNIVERZITET DONJA GORICA

Fakultet pravnih nauka

2011

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE - II SESIJA

9 789940 560003

II 56583

UNIVERZITET DONJA GORICA
FAKULTET PRAVNIH NAUKA

REDAKCIJA

Dragan K. Vukčević, predsjednik
Mijat Šuković
Budimir Košutić
Đorđe Borozan
Radule Knežević
Boris Bastijančić, sekretar

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE

II SESIJA

BAR, 03–07. MAJ 2010.

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

UNIVERZITET DONJA GORICA
Fakultet pravnih nauka
2011

Ол. 942/2011

700,00

SADRŽAJ

Prof. dr Budimir Košutić
EVROPSKA UNIJA NA RASKRČĆU 7

Prof. dr sc Radule Knežević
EVROPSKE REVOLUCIJE '89 I EVROPEIZACIJ 31

Prof. dr sc. Mihajlo Dika
EUROPSKI OVRŠNI NASLOV I NJEGOVA OPERACIONALIZACIJA U HRVATSKOM OVRŠNOPRAVNOM UREĐENJU (NA NORMATIVNOJ RAZINI) 53

Prof. dr Đorđe Borozan
JUGOISTOČNA EVROPA NA PUTU EVROPSKE UNIJE 73

Prof. dr Stevan Lilić
EVRPOSKA UNIJA I EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR . 83

Prof. dr Rodoljub Etinski
PROMENA KOJU DONOSI LISABONSKI UGOVOR U KORIST PRAVA NA DELOTVORAN PRAVNI LEK . . 131

Dr Marija Karanikić Mirić
PRINCIPI EVROPSKOG ODŠTETNOG PRAVA 139

Mr Boris Bastijančić
RAZVOJ NADLEŽNOSTI EVROPSKOG PARLAMENTA . 177

Mr Bojan Božović
EVROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA I EU 199

LITERATURA:

Mark Mazaver, *Balkan, kratka istorija*, Beograd 2003.

Dezmond Dinan, *Menjanje Evrope – Istorija Evropske unije,* Beograd 2010.

Timoti Garton Eš, *Istorija sadašnjice,* Beograd 2002.

Jacques Delors, *La France par l'Europe,* Paris 1988.

Vladimir Dedijer, *Interesne sfere,* Beograd 1993.

Halil Inalcik, *Turky and Europe,* Ankara 1997.

Dick Leonard, *Guide to the European Union,* The Ekonomist, London 1994.

Henri Kisindžer, *Diplomatija I i II,* Beograd 1999.

Radovan Vukadinović, *Izabrana djela*, tom I, *Međunarodni politički odnosi* i tom III, *Međunarodni odnosi od Hladnog rata do globalnog poretka,* Podgorica 2009.

R. Jenkins, *European Diary, 1977–1981,* London 1989.

Pol Kenedi, *Uspon i pad velikih sila,* Podgorica 1999.

Stevan Pavlović, *Istorija Balkana,* Beograd 2006.

Semjuel Hantington, *Sukob civilizacija,* Podgorica 2000.

REZIME

Razmišljanje o Evropskoj uniji i budućnosti Jugoistočne Evrope u njoj, za države koje je već čine i koje će je u doglednoj budućnosti činiti, podrazumijeva prihvatanje vrijednosti i ciljeva na kojima se zasniva projekat stvaranja njenog zajedničkog ekonomskog, političkog, pravnog i kulturnog ambijenta. U ovako iznijetom kontekstu, put Jugoistočne Evrope ka Evropskoj uniji svakako je veliki izazov koji će je u eri globalizacije suočiti sa nizom iskušenja, ali i otvoriti mogućnosti prosperiteta, mira, slobode solidarnosti.

Prof. dr Stevan Lilić[1]

EVRPOSKA UNIJA I EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR

Apstrakt: Lisabonskim ugovorom, Evropska unija se konstituiše kao jedinstveni entitet koji ima svojstvo pravnog lica i raspolaže međunarodnopravnim subjektivitetom. Evropska unija ima institucionalni okvir koji promoviše njene vrednosti, unapređuje njene ciljeve i stara se o njenim interesima, kao i interesima njenih građana i interesima država članica, s jedne, i obezbeđuje usklađenost, efikasnost i kontinuitet politika i akcija, s druge strane. Institucionalni okvir Evropske unije čini 7 glavnih organa (institucija): Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Računovodstveni sud. Izvori upravnog prava Evropske unije su eklektični, što znači da su pretežno izvedeni i da u najvećem broju slučajeva nisu originalni. Ovi izvori uglavnom se mogu pronaći u mnogim ugovorima, aktima zajednice, sudskim odlukama pravosudnih organa Unije, odlukama koje je doneo evropski ombudsman itd. Koncept Evropskog upravnog prostora rezultat je praktičnih potreba budućih članica Evropske unije i predstavlja okvir definisanih smernica koje njihove uprave treba da prate kako bi postale sposobne za budući koherentan rad kako sa upravom članica Unije, tako i sa upravom Evropske unije. Evropski upravni prostor označava skup upravnih principa, vrednosti i standarda za koji čine konture Evropskog upravnog prava i koji se odnose na organizaciju, delatnost i funkcionisanje organa državne uprave na osnovama acquis communautaire i izgradnju moderne državne uprave u Evropi.

---

[1] Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

Ključne reči: Evropska unija. Institucije Evropske unije. Izbori prava Evropske unije. Evropski upravni prostor.

1. PRAVNA PRIRODA EVROPSKE UNIJE

Evropska unija predstavlja specifičan oblik regionalne integracije i po mnogo čemu se razlikuje od drugih vidova regionalne saradnje koja se ostvaruje širom sveta. Jedno od ključnih obeležja Evropske unije, a istovremeno i najveća razlika u odnosu na druge oblike saradnje, na regionalnom i na međunarodnom nivou, upravo je njen nadnacionalni, tj. supranacionalni karakter.[2] Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine, izmenjena su dva osnovna ugovora – Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, koji sada ima i nov naziv – Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Proces postepenog jačanja „pravne ličnosti" Unije zaokružen je Lisabonskim ugovorom koji izričito predviđa da Evropska unija „zamenjuje i nasleđuje Evropsku zajednicu" i uživa pravni subjektivitet.[3]

Kako ističu pojedini autori, ...u početnim fazama svog razvoja Evropska unija nije predstavljala poseban i samosvojan pravni entitet, niti je dokinula samostalnost postojećih Evropskih zajednica. One su sačuvale svoj puni pravni subjektivitet zasnovan na posebnim osnivačkim ugovorima, dok je Unija predstavljala zajednički okvir koji povezuje suštinski različite oblike saradnje država članica. Otuda i shvatanje preovlađujućeg dela tadašnje doktrine da Evropska unija zbog svoje hibridne prirode nije poseban subjekt unutrašnjeg i međunarodnog prava, već samo zbirno ime, jedinstveni okvir unutar koga su Zajednice i dalje zadržale svojstvo pravnog lica i potpuni međunarodnopravni subjektivitet.[4]

---

[2] Uporedi: Sonja Lučić, *Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde*, Pravni život, br.7–8/2004.

[3] Član 1. i član 47. Ugovora o Evropskoj uniji.

[4] Uporedi: Vesna Knežević–Predić, Zoran Radivojević, *Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru*, u Duško Dimitrijević,

Lisabonskim ugovorom, Evropska unija se konstituiše kao jedinstveni entitet koji ima svojstvo pravnog lica i raspolaže međunarodnopravnim subjektivitetom. Nasuprot tome, Evropska zajednica nestaje sa scene kao posebna pravna ličnost, a ugovor kojim je osnovana prestaje da važi. Na njeno mesto stupa Evropska unija koja pravni osnov svog subjektiviteta i delovanja zasniva na dva ugovora jednake snage. Evropska zajednica za atomsku energiju zadržava svoju samostalnost, budući da ugovor o njenom osnivanju ostaje na snazi.[5]

2. INSTITUCIONALNI OKVIR EVROPSKE UNIJE

Evropska unija ima institucionalni okvir koji promoviše njene vrednosti, unapređuje njene ciljeve i stara se o njenim interesima, kao i interesima njenih građana i interesima država članica, s jedne, i obezbeđuje usklađenost, efikasnost i kontinuitet politika i akcija, s druge strane. Institucionalni okvir Evropske unije čini 7 glavnih organa (institucija): Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Računovodstveni sud.

Evropski parlament, zajedno sa Savetom, vrši legislativnu funkciju i usvaja budžet. Evropski parlament vrši funkcije političke kontrole i konsultacija u skladu sa osnivačkim ugovorima (čl. 14. UEU).

Evropski Savet obezbeđuje neophodne smernice za razvoj Unije i definiše opšte političke pravce i prioritete. On ne vrši legislativnu funkciju (čl. 15. UEU).

Brano Miljuš, *Harmonizacija zakonodavstva sa pravom Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 113.

[5] Uporedi: Vesna Knežević–Predić, Zoran Radivojević, *Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru*, u Duško Dimitrijević, Brano Miljuš, *Harmonizacija zakonodavstva sa pravom Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 114.

Savet, zajedno sa Evropskim parlamentom, vrši legislativnu funkciju i usvaja budžet. On je nosilac funkcija kreiranja politike i koordinacije, u skladu sa osnivačkim ugovorima (čl. 16. UEU).

Komisija promoviše opšti interes Unije i preduzima odgovarajuće inicijative u tom smeru. Ona obezbeđuje primenu osnivačkih ugovora, kao i mera usvojenih od strane institucija. Takođe, Komisija nadzire primenu prava Evropske unije pod kontrolom Suda pravde Evropske unije. Komisija izvršava budžet i upravlja programima. Komisija vrši koordinaciju, izvršnu i upravnu funkciju, u skladu sa osnivačkim ugovorima. Sa izuzetkom zajedničke spoljne i bezbednosne politike, i u drugim predviđenim slučajevima, ona predstavlja Uniju u spoljnim odnosima. Komisija inicira godišnje i višegodišnje programe Unije sa ciljem zaključenja međuinstitucionalnih sporazuma. Legislativni propisi Unije mogu biti usvojeni na osnovu predloga Komisije, osim u slučajevima kada je osnivačkim ugovorima predviđeno drugačije. Ostali akti mogu biti usvojeni na osnovu predloga Komisije ukoliko to osnivački ugovori predviđaju (čl. 17. UEU).

Sud pravde Evropske unije uključuje Sud pravde, Opšti sud i specijalizovane sudove. On obezbeđuje tumačenje i primenu osnivačkih ugovora. Države članice obezbeđuju pravna sredstva kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim pravom Evropske unije (čl. 19. UEU).

Evropski ombudsman je ustanovljen Mastrihtskim ugovorom, odnosno Ugovorom o Evropskoj uniji. Evropski ombudsman je nadležan da prima pritužbe od strane građana Unije i bilo kojeg fizičkog lica i pravnog lica koje ima sedište u državama članicama Unije povodom postupaka loše uprave od strane institucija Evropske unije. Nove nadležnosti u Evropski ombudsman uvedene su Lisabonskim sporazumom, koji predviđa da se mandat ombudsmana proširuje sa „institucija i organa Zajednice" na „institucije, organe, kancelarije, ili agencije Evropske unije" (čl. 20. UEU).

Status „glavnog organa" stekli su Evropski savet i Evropska centralna banka, dok je Računovodstveni sud uvr-

šćen u katalog organa koji sačinjavaju institucionalni okvir Unije. Ostali organi Unije su Ekonomski socijalni komitet i Komitet regiona (kao savetodavni organi Evropskog parlamenta), Komisije i Savet, kao i Evropska investiciona banka koja se prvenstveno bavi finansijskim pitanjima.[6]

Svaka institucija dužna je da deluje u okviru nadležnosti koje su joj poverene osnivačkim ugovorima i u skladu sa procedurama, uslovima i ciljevima predviđenim ugovorima. Osim toga, institucije imaju obavezu da međusobno ostvaruju korektnu saradnju.

3. IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE

Posebnost pravnog poretka Evropske unije, koji se često naziva „hibridnim", ogleda se pri analizi njegovih pravnih izvora. Ne može se osporiti da pravo Evropske unije ima određene karakteristike međunarodnog prava, jer Unija je i stvorena međunarodnim ugovorima. Istovremeno, pravo Evropske unije nadilazi klasično međunarodno pravo jer i sama Unija donosi propise koji obavezuju države članice. Osim toga, subjekti prava Evropske unije nisu samo države, već i fizička i pravna lica. Takve specifičnosti prava Evropske unije odražavaju se kako na prirodu pravnih izvora, tako i na njihove vrste i broj.

Izvori upravnog prava Evropske unije su eklektični, što znači da su pretežno izvedeni i da u najvećem broju slučajeva nisu originalni. Ovi izvori uglavnom se mogu pronaći u mnogim ugovorima, aktima zajednice, sudskim odlukama pravosudnih organa Unije, odlukama koje je doneo evropski ombudsman itd.[7]

---

[6] Uporedi: Vesna Knežević–Predić, Zoran Radivojević, *Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru*, u Duško Dimitrijević, Brano Miljuš, *Harmonizacija zakonodavstva sa pravom Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010.

[7] Uporedi: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 264.

Postoji više izvora prava Evropske unije, pa prema tome i izvora upravnog prava Evropske unije. Ovi izvori mogu se podeliti u tri grupe.

a) Prvu grupu čine primarni izvori, u koje spadaju: a) sporazumi između vlada država članica, odnosno osnivački ugovori (npr. Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, i dr.), b) protokoli uz osnivačke ugovore (npr. Statut Suda pravde Evropske unije) i c) različite konvencije putem kojih države članice sporazumno menjaju ugovorenu institucionalnu strukturu Unije.

Priroda osnivačkih ugovora Evropske unije omogućava njihovu jedinstvenu primenu na području država članica. To znači da njihove odredbe direktno primenjuju nacionalni sudovi. Osim toga, osnivački ugovori su hijerarhijski iznad nacionalnih prava država članica i to ne samo na osnovu načela *lex posterior derogate legi priori* već i na osnovu načela *lex superior derogate legi inferiori*.[8]

b) Drugu grupu čine sekundarni izvori koji obuhvataju akte koje u obavljanju svojih funkcija donose Evropska komisija, Evropski parlament i Savet Evropske unije. To su: pravilnici (regulations), direktive (directives), odluke (decisions), preporuke (recommendations) i mišljenja (opinions).[9]

Postojeća tipologija pravnih akata propisana članom 249. Ugovora iz Nice (uredbe, direktive i odluke), zadržava se i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.[10] Međutim, uvodi se razlika između akata prihvaćenih u redovnom i akata prihvaćenih u posebnom zakonodavnom postupku i akata koji nisu zakonodavne prirode (non–legislative acts). I jedni i drugi mogu se zvati pravilnicima, direktivama i odlukama, a razlikuju se prvenstveno prema postupku njihovog donošenja.

[8] „Ta načela uvedena su *de facto* putem prakse Evropskog suda pravde, čime je u stvari u odnose Zajednice i država–članica uveden federalni princip". Siniša Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, str. 35.

[9] Uporedi: Epaminondas Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels), 2004, str. 46.

[10] Vidi: član 288. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Od celokupnog zakonodavstva Evropske unije, pravilnici najviše prodiru u pravni sistem država članica i automatski postaju njegov sastavni deo. Pravilnik ima opštu primenu i neposredno se primenjuje u državama članicama, poput zakona koje donosi parlament. Neposredna primenljivost, kao svojstvo pravilnika, znači da nikakva zakonska intervencija države članice ne samo da nije potrebna već nije ni dopuštena. U tom smislu, pravilnici su izvor prava nacionalnih pravnih sistema pa su nacionalni sudovi dužni da ih primenjuju. Kroz ovo svojstvo pravilnika ogleda se još jedna bitna karakteristika prava Evropske unije kao nadnacionalnog prava. Oni se primenjuju na sve subjekte acquis communataire, dakle, kako na države članice tako i na individualne subjekte. Objavljuju se u službenom glasilu Evropske unije (Official Journal) i stupaju na snagu, u pravilu, dvadeset dana po objavljivanju.

Uz pravilnik, direktiva je značajan pravni instrument Evropske unije. Ona predstavlja kompromis između potrebe za ujednačenim zakonodavstvom unutar Evropske unije i potrebe da se zadrži što veća moguća raznolikost pravnih sistema država članica. Po svojoj apstraktnoj prirodi, direktive podsećaju na zakone u materijalno–pravnom smislu, a po tome kome su upućena (a to mogu biti samo države članice) podsećaju na propise međunarodnog prava. Pošto za njihovo sprovođenje nije potrebna potvrda (ratifikacija), direktive (kao i pravilnici), predstavljaju posebne, *sui generis* akte prava Evropske unije.[11] Dakle, za razliku od pravilnika, direktive nisu neposredno primenljivi akti, već obavezuju države članice u pogledu cilja koji se direktivom zadaje, često vrlo detaljnog karaktera. Državi članici je prepušteno da sama izabere adekvatna sredstva i način za postizanje direktivom zadanog cilja. To znači da je država najčešće obavezana da donese niz akata ili mera, u roku određenom direktivom.

Odluke koje donose Komisija i Savet su pojedinačni akti kojima se određeno pravno ili fizičko lice obavezuje na odgo-

[11] Vidi: *Pravne tekovine Evropske unije kao model usklađivanja* (Izvor: http://www.integracije.cg.yu/img/1095964488.pdf).

varajuće postupanje. One obavezuju samo one kojima su upućene, nakon što su im saopštene. Ređe, adresati odluke mogu biti i pojedine države članice. U tom slučaju odluka obavezuje sva tela države uključujući i pravosudne institucije. Za odluke bi se moglo reći da su po svojoj pravnoj prirodi upravni akti. One se donose u onim slučajevima kada su odgovarajuća tela Evropske unije nadležna za neposrednu primenu bilo primarnih, bilo sekundarnih izvora prava. Međutim, treba imati u vidu da odluka može imati i određene karakteristike opšteg akta (tzv. upravnog propisa). Prema shvatanju Evropskog suda, odluka može delovati i *erga omnes*, i kao takva imati opšti („kvazi–zakonski") karakter.

Odluke može donositi i Sud pravde prilikom tumačenja pojedinih odredaba osnivačkih ugovora ili u postupku rešavanja sporova koji mogu nastati između institucija Evropske unije ili između institucija Evropske unije i jedne ili više država članica. U načelu, odluke Suda imaju i karakter precedenta (case law), što znači da i one predstavljaju izvor prava Evropske unije.

Preporuke i mišljenja su pravno neobavezujući akti. Preporuka je specifičan oblik „apela", po pravilu upućen državama članicama kojim se pozivaju na određeno ponašanje u određenim oblastima od interesa za Uniju. Mišljenjem se izražava stav po određenom pitanju.

c) Treća grupa obuhvata nepisane izvore prava, odnosno tzv. opšta pravna načela. Opšta pravna načela proizlaze iz kulture zemalja članica i refleksija su osnovnih vrednosti na kojima se temelje pravni sistemi država članica.[12] Prema pravnoj prirodi i sadržini, moguće je razlikovati opšta pravna načela, regulativna pravila koja su zajednička pravima država članica i opšta pravila svojstvena pravnom poretku Unije. Neki pisci opšta pravna načela razvrstavaju u četiri kategorije: 1) opšta načela izvedena iz prirode prava Evropske unije

[12] Uporedi: Sonja Lučić, *Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde*, Pravni život, br.7–8/2004, str. 210.

(nrp. načelo jednakosti, solidarnosti); 2) načela koja su opšta u pravnim porecima jedne ili više država članica (npr. osnovna načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, proporcionalnosti, *audiatur et altera pars, ne bis in idem* i dr.); 3) načelo zaštite osnovnih ljudskih prava, i 4) načela međunarodnog prava.[13]

Opšta pravna načela predstavljaju obavezujuća pravna pravila koja su sudovi dužni da primenjuju bez obzira na to da li na njih izričito upućuju osnivački ugovori. Regulativna pravila primenjuju se kada u pravu jedne države određeno pitanje nije regulisano pozitivnim pravom, a odgovarajuća rešenja postoje u pravu neke od država članica. Opšta pravna načela svojstvena pravnom poretku Unije stvorio je i razvio Sud pravde u postupku tumačenja i primene prava Evropske unije nezavisno od nacionalnih pravnih poredaka. Takva su, recimo, načelo supsidijariteta, načelo solidarnosti, načelo nediskriminacije po osnovu državljanstva, načela slobode prometa robe, kretanja lica i načelo slobode kretanja kapitala. Osim ovih, Sud pravde je razvio i načela kao što su načelo direktne primene (direktnog dejstva), načelo superiornosti prava Unije, načelo korisnog efekta normi i dr.[14]

Opšta načela prava nalaze svoju primenu u tri glavna područja. Prvo, Sud pravde Evropske unije koristi ova načela prilikom tumačenja drugih pravnih normi, drugo, da bi popunio pravne praznine i, treće, da bi odredio pravnu valjanost sekundarnih propisa.

Međusobna interakcija pravnog poretka Evropske unije i pravnih poredaka država članica ogleda se i na primeru opštih pravnih načela. Iako ta načela potiču iz pojedinih nacionalnih pravnih poredaka, sada kada su postali zaseban, unutrašnji izvor prava Unije, ostvaruju svoj povratni uticaj na nacionalne pravne poretke. Tome je doprinela i evolucija pra-

[13] Uporedi: Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002.

[14] Uporedi: Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, četvrto izdanje, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac, 2006.

va Evropske unije kao nadnacionalnog prava kojeg primenjuju nacionalni sudovi.[15]

Opšti pravni akti objavljuju se u Službenom listu Evropske unije (Official journal – OJ), dok se presude Evropskog suda objavljuju u Zbirci presuda Evropskog suda (European Courts Reports – ECR).

Ukoliko se pojam uprave Evropske unije odredi na funkcionalan način kao primenjivanje prava Evropske unije u „individualnim slučajevima" ili „konkretnim situacijama", tada se i upravno pravo Evropske unije može odrediti kao sistem (skup) pravnih normi koji se odnosi na primenjivanje prava Evropske unije u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama. Tako određeno upravno pravo Evropske unije obuhvata četiri kategorije pravnih normi:

Materijalni propisi koji se primenjuju u „individualnim slučajevima" ili „konkretnim situacijama".

Norme procesnog karaktera koje uređuju način postupanja prilikom primene materijalnih propisa u „individualnim slučajevima" ili „konkretnim situacijama" (merodavnost, postupak, forma akta, upravna i sudska zaštita i dr.); pravne norme koje regulišu kontrolu primene propisa u „individualnim slučajevima" ili „konkretnim situacijama" (uključujući i pitanje zaštite ljudskih i građanskih prava u tim situacijama).

4. EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR

Pravo Evropske unije je tokom godina uticalo na sadržinu nacionalnih pravnih okvira država članica i na primenu domaćeg prava čak i u oblastima gde se standardi Evropske unije ne primenjuju. Ova pojava je nastala zbog činjenice da je veoma teško koristiti, u okviru date države, različite standarde i prakse za primenu originalnog nacionalnog prava i prava Evropske unije. Vremenom nacionalne institucije država članica su primenjivale slične standarde prilikom primene propisa iz domaćeg prava i prava Evropske unije.

[15] Uporedi: Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002.

Koncept Evropskog upravnog prostora rezultat je praktičnih potreba budućih članica Evropske unije i predstavlja okvir definisanih smernica koje njihove uprave treba da prate kako bi postale sposobne za budući koherentan rad kako sa upravom članica Unije, tako i sa upravom Evropske unije. Sam termin Evropski upravni prostor (European Administrative Space) prvobitno se pominje u publikacijama objavljenim od strane programa SIGMA,[16] koji predstavlja zajedničku inicijativu Centra za saradnju sa nečlanicama Zajednice u okviru OECD–a i Evropske unije (Phare Program) čiji je cilj unapređenje vlade i uprave u centralnim i istočnim evropskim zemljama. Terminom Evropski upravni prostor označava se skup upravnih principa, vrednosti i standarda za koje se može reći da čine konture Evropskog upravnog prava. Konceptualizacijom Evropskog upravnog prostora određuju se organizacija, delatnost i funkcionisanje organa državne uprave na osnovama *acquis communautaire* i time okvir postavljanja osnova za izgradnju moderne državne uprave u Evropi.[17]

Koncept Evropskog upravnog prostora nastaje kao odgovor na pitanje: šta treba da poseduje jedan sistem uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu da bi bio sposoban da efikasno ispuni zadatke koje nameću evropski standardi u oblasti ekonomije, socijalne pravde, bezbednosti i dr., dostignuti dugotrajnim integracionim procesima, pre svega, najrazvijenijih zapadno–evropskih zemalja. Administrativna sposobnost države kandidata za sprovođenje obaveza ceni se metodom komparacije sa već postojećim administrativnim kapacitetima država članica Evropske unije. Kvalitet uprave neop-

[16] SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, jeste zajednička inicijativa OECD–a i Evropske unije. Opširnije: www.sigmaweb.org.

[17] Marina Dimitrijević, *Evropski upravni prostor*, Pravni život br. 10/2007, Beograd, str. 917; Dragoljub Kavran, *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, br. 9/2004, Beograd, str. 1063.

hodan za sprovođenje obaveza proizašlih iz članstva nije unapred definisan pisanim *acquis communautaire*, ali se putem „kontrole kvaliteta uprave" u pojedinačnim slučajevima postepeno definišu određene vrednosti i standardi koji čine segmente upravnog prava Evropske unije oličenim u tzv. principima upravnog prava Evropske unije. Samu „kontrolu kvaliteta uprave" (i istovremeno formiranje Evropskog upravnog prostora) na nivou Evropske unije sprovode Evropski sud pravde i Evropski ombudsman.

U oblasti prava Evropske unije, Evropski sud pravde (Sud pravde Evropske unije) stalno definiše veliki broj principa upravnog prava pozivanjem na opšte pravne principe upravnog prava koji su zajednički za države članice. Naročito važni principi izneti u praksi Evropskog suda pravde, koje sve države članice moraju da primenjuju na domaćoj teritoriji kada primenjuju pravo Evropske unije, između ostalog su: princip zakonitosti u upravi, principi proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite opravdanih očekivanja, nediskriminacije, prava na saslušanje u postupku donošenja odluka, privremenih mera, pristupa upravnim sudovima od strane pojedinaca pod jednakim uslovima, vanugovorne odgovornosti državne uprave.[18]

Teškoća kod definisanja principa razlog je što Evropski sud pravde pri obrazloženju odluka koristi doktrinarne konstrukcije, čime se „otvoreni koncept" (blank concept) u definisanju principa upravnog prava potvrđuje. Iz perspektive donošenja zakona verovatno je mudro pribeći „otvorenim konceptima" zbog njihove prilagodljivosti različitim situacijama. Za potrebe usklađivanje ponašanja državnih službenika i državnih organa sa nedovoljno jasno definisanim principima, bilo bi preporučljivo oslanjanje na zdrav razum i potraga za inspiracijom u utvrđenoj doktrini sudske prakse.[19]

[18] Uporedi: Jürgen Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht,* Nomos, Baden–Baden, 1988. English version: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992.

[19] „Pravna doktrina definiše „otvorene koncepte" kao često nejasne koncepte koji sadrže široke, ili čak neodređene, principe koje sudovi ili

Iz ovih razloga, nije moguće nabrojati sve principe upravnog prava Evropske unije koji su do sada potvrđeni od strane Evropskog suda pravde. Ipak, u literaturi su uočljive dve klasifikacije: jedna, pri nabrajanju principa, polazi od teorijske podele principa na materijalne i procesne, dok se druga zasniva na grupisanju brojnih, u svrhu ciljeva SIGMA programa, identifikovanih principa.[20] Podela na materijalne i procesne principe ima jako uporište u praksi. Evropski sud pravde dao je različitu snagu principima u zavisnosti od toga kojoj od ove dve grupe pripadaju: tako, utvrđena povreda materijalnih upravnih principa, po pravilu, razlog je za poništavanje odluke Unije koja je predmet preispitivanja pred Evropskim sudom pravde, dok povreda procesnih principa najčešće vodi poništavanju odluke samo ukoliko se radi o tzv. bitnoj povredi postupka, odnosno ako je povreda takva da je mogla uticati na rešenje stvari. Zastupnici ove klasifikacije, kao principe Evropskog upravnog prostora naročito ističu:[21]

drugi javni organi koji primenjuju zakonodavstvo treba da popune i prečiste od slučaja do slučaja. Ova nejasnoća uzrokuje brojne pravne sukobe koji se završavaju pred sudovima, koji onda moraju da uklope svoje prethodne definicije sa društvenim vrednostima i percepcijama koje vremenom evoluiraju. Stoga konceptualne konture takvih principa ostaju trajno nejasne. Otvoreni koncepti su, na primer, principi dobre vere (good faith), razumnost, zajedničko dobro, odanost i sl. Praktično svi pravni principi mogu se smatrati otvorenim konceptima. Uprkos njihovoj nejasnoći, otvoreni koncepti su izuzetno važni za donošenje i primenu zakona." Opširnije: Sigma Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, OECD 1999, str. 9.

[20] Uporedi: Stevan Lilić, *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije*, u zborniku „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije", Knjiga 2, Beograd 2007, 22–36. Takođe, Aleksandra Rabrenović, *Načela „kvalitetne uprave" u pravu Evropske unije*, Javna uprava br. 1/2002, Savet za državnu upravu, Beograd 2002, str. 155–175.

[21] Uporedi: J.A.Usher, *General Principles of EC Law*, Longman, London 1997, str. 119–120; H.P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford 1999, str.167–170; Aleksandra Rabrenović, *Načela „kvalitetne uprave" u pravu Evropske unije*, Javna uprava br. 1/2002, Savet za državnu upravu, Beograd 2002, str. 155–175; Stevan Lilić, *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije*, u zborniku „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije", Knjiga 2, Pravni fakultet, Beograd 2007, 22–36.

a) materijalna načela: načelo zakonitosti; načelo proporcionalnosti; načelo jednakosti (zabrane diskriminacije); načelo zaštite legitimnih očekivanja i konzistentnosti); i b) procesna načela: načelo saslušanja stranke; načelo dostupnosti informacija, načelo brižljivog vođenja postupka.

Materijalna načela upravnog prava Evropske unije su u najvećem broju slučajeva i opšta pravna načela Evropske unije, kojima se mogu osporavati kako pojedinačne odluke, tako i opšte odluke organa Evropske unije. U tom kontekstu, veoma često se postavlja pitanje: da li su materijalna načela u suštini načela upravnog prava ili je reč da se radi o opštim principima ustavnog prava. U ovom stadijumu razvitka, pravo Evropske unije ne pruža dovoljnu osnovu za razlikovanje ustavnih principa i načela upravnog prava.[22] Procesna načela su veoma važna, jer predstavljaju jedan metod kojim pojedinac može da pristupi određenim vrstama pravnih sistema u pitanju. U svakom sistemu upravnog prava, postoje pristupne tačke (način na koji pravni sistem određuje ko može da uđe u sistem) i svaki upravnopravni režim će obično imati dve ključne pristupne tačke: procesno pravilo koje određuje ko ima pravo da bude saslušan, odnosno da interveniše pre nego što se inicijalna odluka donese, kao i ko ima pravo da uzme učešće u procesu donošenja propisa. Takođe, postoje pravila kojima se utvrđuje ko ima mogućnost da podnese žalbu sudu, jer je donosilac odluke prekoračio svoja ovlašćenja.[23]

Ova podela, pre svega napravljena je u svrhu pomoći zemljama kandidatima za pristup Evropskoj uniji: dati su osnovni (najopštiji) principi kao vodilje reformi koje treba da omoguće njihov ulazak u Evropski upravni prostor. Tako, SIGMA sistematizuje glavne principe upravnog prava zajedničke za zemlje Zapadne Evrope, i izdvaja ih u sledeće grupe:

[22] Uporedi: Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992, str. 1458.

[23] Paul Craig, *Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives*, u Jacques Ziller (editor), *What's New in European Administrative Law*, European University Institute, Florence, 2005. str. 25.

1) pouzdanost i predvidivost (pravna sigurnost); 2) otvorenost i transparentnost; 3) odgovornost i 4) efikasnost i delotvornost.[24] Pri formulisanju principa, SIGMA je pošla od pretpostavki da oni moraju biti izvedeni iz principa upravnog prava koji su okosnica svakodnevnih aktivnosti javnih službenika, kao i da praksa Evropskog suda pravde potvrđuje formulisane principe koji su primenljivi na široj teritoriji Evropske unije.[25]

[24] U publikaciji SIGMA programa *Evropski principi za državnu upravu* (Sigma paper No. 27, *European Principles for Public Administration*), OECD, 1999, dati su opisi ovih principa.

[25] Ova podela data je detaljno s obzirom da je cilj SIGMA programa pri definisanju principa njihovo razumevanje u svrhu administrativne reforme.

LITERATURA:

Damir Aviani, Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002.

Paul Craig, EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006.

Paul Craig, Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives, u Jacques Ziller (editor), What's New in European Administrative Law, European University Institute, Florence, 2005.

Marina Dimitrijević, Evropski upravni prostor, Pravni život br. 10/2007, Beograd.

Dragoljub Kavran, Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave, Pravni život, br. 9/2004, Beograd.

Vesna Knežević–Predić, Zoran Radivojević, Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru, u Duško Dimitrijević, Brano Miljuš, Harmonizacija zakonodavstva sa pravom Evropske unije, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010.

Stevan Lilić, Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije, u zborniku „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije", Knjiga 2, Beograd 2007.

Sonja Lučić, Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde, Pravni život, br.7–8/2004.

H. P. Nehl, Principles of Administrative Procedure in EC Law, Hart Publishing, Oxford 1999.

Aleksandra Rabrenović, Načela „kvalitetne uprave" u pravu Evropske unije, Javna uprava br. 1/2002, Savet za državnu upravu, Beograd 2002.

Siniša Rodin, Pravni sustav i institucije Evropske zajednice, Zagreb, 1990.

Jürgen Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden–Baden, 1988. English version: European Administrative Law, Sweet and Maxwell, London, 1992.

Sigma paper No. 27, European Principles for Public Administration), OECD, 1999.

Epaminondas Spiliotopoulos, Greek Administrative Law, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels), 2004.

Radovan Vukadinović, Pravo Evropske unije, četvrto izdanje, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac, 2006.

J. A. Usher, General Principles of EC Law, Longman, London 1997.