

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU

Biblioteka

MONOGRAFIJE

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

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

SADRŽAJ

PREDGOVOR	11
FOREWORD	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.....	35
2.2.1. Komitologija (<i>Comitology</i>)	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 predvidivost	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 USTAVU SRBIJE (1990)	122
4. STRATEGIJA UPRAVNE REFORME U SRBIJI (2004).....	123
5. JAVNA UPRAVA U SADAŠNJEM USTAVU 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
FOREWORD	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
2.5. Socijalna regulacija	120
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

Monografija Evropsko upravno pravo nastala je kao rezultat potrebe da se načini korak dalje u fazi utvrđivanja identiteta ove naučne oblasti. Taj cilj se može izvršiti objedinjavanjem mnoštva zaključaka do koji se stiglo na polju upravnog prava, ljudskih prava, prava Evropske unije od strane različitih aktera – doktrine, sudske prakse, donosioca odluka. Generacije pravnikā koje će se baviti upravnim pravom, moraju dobiti osnove o glavnim tendencijama u razvoju upravnog prava u zemljama članicama Evropske unije čijem zajedništvu teži Republika Srbija. Stoga je, pre svega, neophodno imati uvid u mehanizme stvaranja evropskog upravnog prava koje se razvija svakoga dana. Dobijajući sliku o mehanizmima, čitaocu će biti omogućena dalja istraga u još nedovoljno istraženom polju evropskog upravnog prava. Sam rad na ovom polju prate brojne prepreke – neprevedeni tekstovi primarnih i sekundarnih izvora prava Evropske unije, izmene primarnih izvora u poslednjih dve godine uključujući i izmenu nomenklature što rađa potrebu usaglašavanja dosadašnjih objavljenih radova na ovom polju i otežava njihovo korišćenje.

Prof. dr Stevan Lilić

FOREWORD

Monografija Evropsko upravno pravo nastala je kao rezultat potrebe da se načini korak dalje u fazi utvrđivanja identiteta ove naučne oblasti. Taj cilj se može izvršiti objedinjavanjem mnoštva zaključaka do koji se stiglo na polju upravnog prava, ljudskih prava, prava Evropske unije od strane različitih aktera – doktrine, sudske prakse, donosioca odluka. Generacije pravnika koje će se baviti upravnim pravom, moraju dobiti osnove o glavnim tendencijama u razvoju upravnog prava u zemljama članicama Evropske unije čijem zajedništvu teži Republika Srbija. Stoga je, pre svega, neophodno imati uvid u mehanizme stvaranja evropskog upravnog prava koje se razvija svakoga dana. Dobijajući sliku o mehanizmima, čitaocu će biti omogućena dalja istraga u još nedovoljno istraženom polju evropskog upravnog prava. Sam rad na ovom polju prate brojne prepreke – neprevedeni tekstovi primarnih i sekundarnih izvora prava Evropske unije, izmene primarnih izvora u poslednjih dve godine uključujući i izmenu nomenklature što rađa potrebu usaglašavanja dosadašnjih objavljenih radova na ovom polju i otežava njihovo korišćenje.

Prof. dr Stevan Lilić

BIĆE NA ENGLISKOM!!!

GLAVA 1

EVROPSKO UPRAVNO PRAVO

OPŠTI OSVRT

1. EVROPSKO UPRAVNO PRAVO – OPŠTI OSVRT

Upravno pravo predstavlja kompleksno područje savremenog prava u okviru kojeg, u zavisnosti od razvoja ili stagnacije društvenih odnosa, neprestano „nastaju ili nestaju“ posebni pravni podsistemi. U stručnoj literaturi, moguće je razlikovati dve tipične koncepcije o upravnom pravu: tradicionalna (uža) i savremena (šira). Tradicionalna koncepcija polazi od stanovišta da upravno pravo reguliše vršenje upravne „vlasti“, dok savremena koncepcija polazi od stanovišta da upravno pravo reguliše obavljanje „javne službe“.¹

Pri određivanju sadržine upravnog prava, najvažnije je odrediti pojam uprave. Savremena shvatanja upravu vide kao „sistem za socijalnu regulaciju“. To podrazumeva da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa pristupa kao procesu legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima. U skladu sa tim, uprava, kao sistem ljudske saradnje, ima cilj da neutrališe negativne efekte nezvesnosti koja proizilazi iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji.²

Upravno pravo, osim sa stanovišta nacionalnog pravnog sistema, moguće je posmatrati i uporedno, tj. sa stanovišta različitih pravnih sistema. Ovom problematikom bavi se uporedno pravo kao posebna naučna disciplina. Posebnu oblast uporednog upravnog prava predstavlja tzv. međunarodno upravno pravo. Međunarodno upravno pravo je nova pojava koja je nastala u vezi sa rešavanjem upravnih sporova koji su predmet međunarodnih službeničkih odnosa.³

Pored međunarodnog upravnog prava, postepeno se razvija i evropsko upravno pravo. Evropsko upravno pravo je krajnji korak u procesu u okviru kojeg različiti pravni poreci vrše interakciju i stvaraju principe i norme opšte primene na teritorijama gde se ovi pravni poreci primenjuju. To je sistem pravnih normi i principa koji nastaju interakcijom nadležnih agencija, odlukama sudova, voljom zakonodavaca i sl. Elementi koji mogu da daju doprinos stvaranju ovog fenomena su pravni poreci država članica Evropske unije koje vrše interakciju sa pravnim poretom Evropske unije, ali takođe i drugi

1 Uporedi: Stevan Lilić, Predrag, Dimitrijević, Milan I. Marković, *Upravno pravo*, treće izdanje, Savremena administracija, Beograd, 2007, str. 70–72.

2 Uporedi: Stevan Lilić, Predrag, Dimitrijević, Milan I. Marković, *Upravno pravo*, treće izdanje, Savremena administracija, Beograd, 2007, str. 22.

3 Prvu praksu ove vrste uvelo je Društvo naroda, koje je 1927. godine formiralo poseban Administrativni tribunal. Ovaj Tribunal je vremenom postao osnovni model za slična tela koja će kasnije biti obrazovana. Interesantno je da je upravo ovaj Tribunal uspeo da nadživi i samo Društvo naroda, tako što je prvo postao nadležni sud za Međunarodnu organizaciju rada, a kasnije i za druge međunarodne organizacije, na primer za Svetsku zdravstvenu organizaciju, Međunarodnu telekomunikacionu organizaciju i dr. (Uporedi: H. B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York/London/Rome: Oceana, 1991, str. 241–242).

pravni sistemi. Pre svega, pod ovim sistemima se podrazumeva pravo Saveta Evrope.⁴

Najznačajniji podsistem evropskog upravnog prava predstavlja upravno pravo Evropske unije. Kako navode neki pisci, upravno pravo Evropske unije kao deo (grana) celovitog pravnog poretka Unije, sastoji se od skupa pravnih normi i opštih načela kojima se uređuje organizacija, funkcionisanje, odgovornost i kontrola uprave Evropske unije.⁵ Međutim, usled brojnih nedoumica koje u ovoj oblasti postoje (npr. u određivanju strukture uprave Evropske unije), upravno pravo Evropske unije je oblast i disciplina koja se nalazi u fazi „utvrđivanja svog identiteta“.⁶

Iako upravno pravo Evropske unije predstavlja esencijalni deo evropskog upravnog prava, uticaj pravnog poretka Saveta Evrope na stvaranje evropskog upravnog prava nije zanemarljiv. Države na teritoriji Evropske unije karakteriše sve veća raznovrsnost upravnih zadataka i sve veći značaj delatnosti javne uprave. Organi javne uprave su sve više angažovani u najrazličitijim oblastima sa ciljem pružanja „javnih usluga“ građanima i unapređenja društvenih uslova života.⁷ Iz tog proširenog domena upravne delatnosti proističe i veća mogućnost ugrožavanja ljudskih prava pojedinaca. Stoga je efikasna zaštita prava građana od nezakonitog i necelishodnog delovanja uprave osnovni cilj savremenih pravnih država koji se ostvaruje doslednom primenom principa vladavine prava,⁸ pre svega poštovanjem ljudskih prava. U zaštiti ljudskih prava građana od nezakonitog delovanja uprave, značajnu ulogu igra Evropski sud za ljudska prava u Strazburu, koji je kroz svoju sudsku praksu razvio opšte principe kojima se uprave država članica Saveta Evrope moraju rukovoditi u svome delovanju, a zakonodavci ugraditi u nacionalni pravni okvir. Pravni poredak Saveta Evrope utiče i na upravno pravo Evropske unije, imajući u vidu da se standardi koje je razvio Evropski sud za ljudska prava pri primeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, poštuju od strane Suda pravde Evropske unije. Takođe, osim standarda proisteklih iz sudske prakse, preporuke i drugi dokumenti usvojeni od strane organa Saveta Evrope imaju uticaj na konvergenciju upravnih sistema država članica Saveta Evrope.

4 Uporedi: Susana de la Sierra, *The Constitutional Bases of European Administrative Law*, u Jacques Ziller (editor), „What’s New in European Administrative Law“, European University Institute, Florence, 2005, str. 29. S. de la Sierra takođe navodi pravo Svetske trgovinske organizacije kao jedan od poredaka koji doprinosi stvaranju evropskog upravnog prava.

5 Uporedi: Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002, str. 233.

6 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo Evropske unije*, u zborniku radova „Pravo Evropske unije“, Udruženje za Pravo Evropske unije, Beograd, 1996, str. 189–206.

7 Milan Petrović, *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike – Opšti deo*. Niš, 2006, str. 89 i dalje.

8 Dejan Vučetić, *Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja – iz ugla Republike Srbije*, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 2008, str. 175.

Može se reći da pri određivanju evropskog upravnog prava, osim sagledavanja dosadašnjih rezultata konvergencije nacionalnih poredaka, poretka Evropske unije i poretka Saveta Evrope u obliku definisanih opštih principa upravnog prava, neophodno je sagledati sam proces stvaranja principa, odnosno normi opšte primene koje regulišu pitanja vezana za organizaciju, funkcionisanje, odgovornost i kontrolu uprave na teritoriji država članica Evropske unije.

GLAVA 2
UPRAVA EVROPSKE UNIJE

1. ORGANIZACIJA UPRAVE EVROPSKE UNIJE

1.1. Opšte napomene

Evropska unija predstavlja specifičan oblik regionalne integracije i po mnogo čemu se razlikuje od drugih vidova regionalne saradnje koje se ostvaruju 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 tzv. supranacionalni karakter.⁹ Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine, izmenjena su dva to tada osnovna ugovora – *Ugovor o Evropskoj uniji* (UEU) i *Ugovor o osnivanju Evropske zajednice*, koji sada ima i nov naziv – *Ugovor o funkcionisanju Evropske unije* (UFEU). Proces postepenog jačanja „pravne ličnosti“ Unije zakružen je Lisabonskim ugovorom koji izričito predviđa da Evropska unija „zamenjuje i nasleđuje Evropsku zajednicu“ i uživa pravni subjektivitet.¹⁰

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 sačuvala 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 međunarodno-pravni subjektivitet.“¹¹

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.¹²

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

10 Član 1. i član 47. Ugovora o Evropskoj uniji.

11 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. 113.

12 Uporedi: Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, *Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru*, u Duško Dimitrijević, Brano Miljuš, „Harmonizacija zakono-

Uopšteno govoreći, predmet upravnog prava Evropske unije su određena osnovna pitanja vezana za upravu Evropske unije. Stoga je prethodno određivanje „uprave Evropske unije“ jedan od temeljnih uslova za određivanje upravnog prava Evropske unije.

Međutim, svako teorijsko određenja uprave Evropske unije mora voditi računa kako o posebnostima Evropske unije, kao političke zajednice određenih evropskih država u okviru koje se ona ustrojava i funkcionise, tako i o elementu dinamičnosti te uprave.

Ono u čemu se većina pisaca upravnog prava slažu, barem kada je u pitanju uprava u pojedinačnoj državi, jeste činjenica da se uprava može posmatrati sa dva aspekta: formalnog, odnosno organizacionog i materijalnog, odnosno funkcionalnog. Formalni ili organizacioni pojam obuhvata određenu vrstu državnih tela (koji su pozitivnopravnim normama određeni kao uprava), dok materijalni ili funkcionalni pojam obuhvataju sadržaj delatnosti uprave, bez obzira koji subjekti obavljaju takvu delatnost.

O upravi Evropske unije ne govore osnivački ugovori a razlog tome je, „...u izvornoj strukturi Evropske zajednice kao međunarodne organizacije, koje po pravilu nemaju upravu već samo manji broj službenika koji brinu o obavljanju njihovih ciljeva“¹³. Realnost je svakako, drugačija. Samojoj Uniji se oduvek zamerala glomazna administracija. S druge strane, razlog zbog koga osnivački ugovori ne govore o upravi Evropske unije leži i u tome što je inicijalna zamisao da uprave država članica sprovode pravo Evropske unije.

Pokušaj određivanja organizacije uprave Evropske unije mora imati u vidu specifične funkcije i međusobne odnose institucija i drugih organa Unije, raznovrsnu i difuznu prirodu pravnih akata koje donose, te administrativne službe kreirane za obavljanje ovih funkcija.

Zbog teškoća da se u organizacionom smislu odrede organi uprave Evropske unije, koji se razlikuju od zakonodavnih i sudskih, pokušaji funkcionalnog određivanja pojma uprave Evropske unije dobijaju na značenju.¹⁴

U pravnoj literaturi se pojam uprave Evropske unije u funkcionalnom smislu uglavnom određuje na pozitivan način, i to kao „primenjivanje prava Unije u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama“.

U vršenju upravne delatnosti, uprava donosi i vrši brojne i različite akte i radnje koji se razlikuju kako po vrsti i oblicima, tako i po pravnoj prirodi. Sa teorijskog stanovišta, problematika akata uprave, a u okviru toga posebno upravnih akata, veoma je mnogo obrađivana, posebno u francuskom i nemačkom pravu. Zbog toga je za ovu oblast karakteristično da različiti autori različito određuju i različito dele akte uprave, s obzirom na razne kriterijume.

davstva sa pravom Evropske unije“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 114.

13 Salvatore Sfrecola, *L'organizzazione amministrativa*, u „Appunti di diritto amministrativo Europeo“, Lumsa, Roma, 2006, str. 1.

14 Vidi: Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002, str. 238.

Ne ulazeći u detalje teorijske rasprave o ovim pitanjima, može se reći da gotovo svi autori u manjoj ili većoj meri prihvataju neke uobičajene karakteristike i podele akata uprave. Akti uprave su svi pravni akti (opšti i pojedinačni) i materijalne radnje koje uprava donosi ili preduzima u vršenju upravne delatnosti. Upravni propisi su opšti pravni akti koje kao normativne akte donosi uprava. Upravni akti su osnovna vrsta pojedinačnih pravnih akata koje u vršenju upravne delatnosti donosi uprava. Upravni akti kao pojedinačni pravni akti su akti kojima se propisuje neko pojedinačno i konkretno pravilo za određeni slučaj i određeno lice.¹⁵

Pojmovi „individualni slučaj“ i „konkretna situacija“ su dovoljno široki i prilagodljivi da se tako određenim pojmom upravne funkcije može obuhvatiti kako delatnost donošenja pojedinačnih pravnih akata (upravnih akata), tako i delatnost donošenja određenih opštih (normativnih) akata (upravnih propisa).

Kako primena prava Unije u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama uključuje i nacionalne uprave, to je za razumevanje upravnog prava Evropske unije neophodan sumarni prikaz određenih „procedura upravljanja“.

Određivanje organizacije uprave Evropske unije mora, pre svega, imati u vidu specifične funkcije i međusobne odnose institucija Evropske unije. Kako u okviru Evropske unije ne postoji čista podela vlasti, odnosno glavni organi imaju istovremeno izvršnu, upravnu i legislativnu funkciju,¹⁶ neophodno je ukazati na institucije Evropske unije i njihove osnovne funkcije.

1.2. Institucije Evropske unije

Evropska unija ima institucionalni okvir koji promovise njene vrednosti, unapređuje njene ciljeve i stara se o njenim interesima, kao i interesima njenih građana i interesima država članica, sa jedne, i obezbeđuje usklađenost, efikasnost i kontinuitet politika i akcija, sa druge strane. Institucionalni okvir Evropske unije čini 7 glavnih organa (institucija): Evropski parlament, Evropski savet, Savet Evropske unije, Komisija Evropske unije, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Računovodstveni sud (čl. 13, st. 1, UEU).

15 Stevan Lilić, *Upravno pravo/Upravno procesno pravo*, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 258–262.

16 *Nota bene*: U odsustvu zvaničnog prevoda Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, opredelili smo se za izraz „legislativna funkcija“ (umesto, recimo izraza „zakonodavna funkcija“) kao prevod izraza *legislative function*. Ovo iz razloga što se sadržina ovih izraza u potpunosti ne poklapaju (npr. vršenje legislativne funkcije nije rezervisano samo za jedan organ EU). To se *mutatis mutandis*, odnosi i na izraz „legislativni propisi“ (*legislation acts*), odnosno „legislativna procedura“ (*legislation procedure*), imajući u vidu da su „legislativni propisi“ oni koji su usvojeni po „legislativnoj proceduri“ (vidi čl. 289 st. 3 UFEU).

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, st. 1, UEU).

Evropski savet obezbeđuje neophodne smernice za razvoj Unije i definiše opšte političke pravce i prioritete. On ne vrši legislativnu funkciju (čl. 15, st. 1, UEU).

Savet Evropske unije, 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, st. 1, UEU).

Komisija Evropske unije promovira opšti interes Unije i preduzima odgovarajuće inicijative u tom smeru. Ona obezbeđuje primenu osnivačkih ugovora, kao i mera usvojenih od strane institucija. Takođe, Komisija EU nadzire primenu prava Evropske unije pod kontrolom Suda pravde Evropske unije. Komisija EU 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 EU 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, st. 1 i st. 2, 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, st. 1, UEU).

Status glavnih organa stekli su, takođe, i Evropski savet i Evropska centralna banka, dok je Računovodstveni sud uvršćen u katalog organa koji sačinjavaju institucionalni okvir Unije. Ostali individualno određeni organi Unije predviđeni Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije i Ugovorom o Evropskoj uniji su Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona (kao savetodavni organi Evropskog parlamenta, Komisije EU i Saveta EU), kao i Evropska investiciona banka koja se prvenstveno bavi finansijskim pitanjima.¹⁷

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. Pored toga, institucije imaju obavezu da međusobno ostvaruju korektnu saradnju (čl. 13, st. 2, UEU).

Iz ovog pregleda institucija Evropske unije, može se zaključiti da je Komisija EU „izvršni“ organ Evropske unije, koji obavlja i „upravne aktivnosti u funkcionalnom smislu“, tako što primenjuje pravo Unije u individualnim slučajevima i konkretnim situacijama. Međutim, Komisija EU nema izvorna ovlašćenja iz osnivačkih ugovora za vršenje ove funkcije. Izvršna i upravna

17 Uporedi: Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije?*, Beograd, 2009, str. 56–59.

ovlašćenja Komisije EU tek se Odlukom Saveta 1999/468/EC¹⁸ postavljaju kao pravilo, s tim što samo u posebno obrazloženim slučajevima Savet ima izvorno pravo da neposredno obavlja određene izvršne i upravne aktivnosti pod uslovom da je to izričito predviđeno osnovnim propisom.

S druge strane, rezultat vršenja legislativne funkcije od strane Saveta Evropske unije i Evropskog parlamenta jeste legislativni akt koji ne mora nužno biti opšti pravni akt po funkciji, već može biti i akt kojim se primenjuje pravo Unije u individualnom slučaju. Zato je za razumevanje organizacionog pojma uprave potrebno imati u vidu pravnu prirodu izvora sekundarnog prava Evropske unije. Zbog takvog ustrojstva institucija Evropske unije, i njihovim raznorodnim i međusobno ispreplitanim funkcijama nije jednostavno u organizacionom smislu definisati upravu Evropske unije. Ako se uprava Evropske unije želi odrediti na formalan način, tada se moraju obuhvatiti sve institucije i tela Unije, kao i njihove administrativne službe (sa izuzetkom sudskih organa).

1.3. Tela, kancelarije i agencije Evropske unije

Upravom u organizacionom smislu mogu se označiti tela, kancelarije i agencije¹⁹ Evropske unije. Tela, kancelarije i agencije je naziv koji koristi Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije za ostala tela Evropske unije koja nemaju status institucija. Funkcije ovih tela nisu definisane osnivačkim ugovorima. Međutim, ukoliko se analiziraju postojeća tela Evropske unije, jasno je da ona nastaju sa ciljem primene prava i sprovođenja politika EU, te da mogu imati ovlašćenja da donose obavezujuće odluke. Nakon Lisabonskog sporazuma, odluke ovih tela podležu kontroli Suda pravde Evropske unije,²⁰ što predstavlja argument više u prilog tvrdnji da su ova tela (odnosno neka od njih) deo uprave Evropske unije. Još uvek ne postoji uniformno uređenje tela, kancelarija i agencija. Ipak, pojedini segmenti ovog dela uprave EU relativno su jasno definisani, što je slučaj sa izvršnim agencijama.

1.3.1. Organizacija i funkcionisanje izvršnih agencija Evropske unije

Izvršne agencije Evropske unije predstavljaju posebna pravna lica čije je uređenje predviđeno *Regulativom Saveta (EC) br. 58/2003 od 19. decembra 2002* kojom se utvrđuje statut za izvršne agencije kojima će se poveravati odre-

18 Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC). Amended by Council Decision 2006/512/EC, of 17 July 2006. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999D0468:20060723:EN:PDF>

19 *Nota bene*: U odsustvu zvaničnog prevoda Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, opredelili smo se za izraze „tela“, „kancelarije“ „i agencije“ (*bodies, offices and agencies*).

20 Vidi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 263, st. 1.

đeni zadaci u upravljanju programima Zajednice.²¹ Razloge njihovog nastanka treba tražiti u stalnom povećanju broja programa u širokom spektru oblasti namenjenim različitim kategorijama korisnika u okviru Evropske unije i nemogućnosti Komisije da sama sprovede te programe. Komisija, po pravilu, odgovara za donošenje mera za sprovođenje programa, iako je to izvorno ovlašćenje Saveta.²² Sprovođenje programa Evropske unije finansira se, barem delimično, putem sredstava unetih u opšti budžet Evropske unije. Kako je Komisija odgovorna za implementaciju budžeta, to je i po ovom osnovu Komisija odgovorna za sprovođenje programa. Zahtev da Komisija bude odgovorna prema građanima rađa potrebu da se Komisija fokusira prvenstveno na institucionalne zadatke. Zato bi trebalo da bude u mogućnosti da delegira neke od zadataka koji se odnose na upravljanje programima Evropske unije na druga tela. Poveravanje određenih zadataka upravljanja vodi ka efikasnijem ostvarivanju ciljeva ovih programa Evropske unije. Jedan oblik poveravanja se sastoji u korišćenju kapaciteta izvršnih agencija, kao tela Evropske unije koja imaju pravni subjektivitet.

Regulativom Saveta (EC) br. 58/2003 regulisana su načelno pitanja koja se odnose na: način osnivanja i prestanka rada izvršnih agencija; granice i uslove poveravanja upravljanja; poslove uprave koji su podložni poveravanju; kontrolu rada izvršnih agencija; položaj službenika i ostalog osoblja izvršnih agencija; finansiranje rada izvršnih agencija; otvorenost rada izvršnih agencija; i saradnju sa ostalim institucijama i telima Evropske unije.

Postojanje izvršnih agencija ne oslobađa Komisiju odgovornosti iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Stoga Komisija mora biti u stanju da jasno odredi delokrug svake izvršne agencije i održava stvarnu kontrolu nad radom izvršne agencije, posebno nad njenim upravljačkim organima. To znači da Komisija ima ovlašćenje da odluči da osnuje i, po potrebi, ukine izvršnu agenciju. Članom 3. Regulative Saveta (EC) br. 58/2003 predviđeno je da Komisija određuje vremenski period („rok“) za koji se osniva izvršna agencija. Komisija može produžiti trajanje za period koji nije duži od onog koji je prvobitno predviđen. Takvo produženje može se obnoviti. Kada Komisija smatra da ne postoji potreba za uslugama izvršne agencije koja je uspostavljena, ili da postojanje izvršne agencije više nije u skladu sa principima dobrog finansijskog upravljanja, ona će ukinuti agenciju.

Poveravanje zadataka upravljanja bi trebalo da ostane u granicama koje je postavio institucionalni sistem Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. To znači da zadaci dodeljeni institucijama koji zahtevaju diskreciona ovlašćenja u transformisanju političkog izbora u akciju ne mogu biti povereni. Poveravanje mora biti predmet analize troškova i koristi (tzv. *cost-benefit* analize) uzimajući u obzir više faktora, kao što su

21 Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes. Dostupno na: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:011.

22 Odlukom Saveta 1999/468/EC, izvršna ovlašćenja Komisije postavljaju se kao pravilo.

identifikovanje zadataka koji opravdavaju poveravanje, analiza troškova i koristi koja obuhvata troškove koordinacije i kontrole, uticaja na ljudske resurse, efikasnost i fleksibilnost u sprovođenju poverenih poslova, pojednostavljivanje procedura koje se primenjuju, blizina poverene aktivnosti krajnjim korisnicima, vidljivost Evropske unije kao promotera programa Evropske unije u pitanju i potrebu da se održi odgovarajući nivo znanja (*know-how*) unutar Komisije. Kao institucija odgovorna za sprovođenje različitih programa Evropske unije, Komisija je najbolje kvalifikovana da proceni da li i u kojoj meri je prikladno da poveri upravljanje zadacima koji se odnose na jedan ili više specifičnih programa Evropske unije izvršnim agencijama.

Da bi obezbedila da poveravanje bude efikasno i da je puna korist izvedena iz stručnosti izvršne agencije, Komisija može da poveri sve ili neke od izvršnih zadataka za jedan ili više programa Evropske unije, osim onih koji zahtevaju diskreciona ovlašćenja u pretvaranju političkog izbora u akciju. Zадaci koji se mogu poveriti obuhvataju: 1) upravljanje svim ili nekim fazama datog projekta; 2) sprovođenje budžeta; 3) prikupljanje i obradu podataka koji se dostavlja Komisiji; i 4) priprema preporuka za Komisiju.²³

Kontrola Komisije nad izvršnim agencijama se ogleda i u tome što Komisija imenuje članove upravnog odbora svake izvršne agencije i njenog direktora. Aktivnosti koje obavlja izvršna agencija moraju biti u potpunosti u skladu sa planom koji Komisija definiše za programe Evropske unije. Godišnji program rada izvršne agencije je podložan odobrenju Komisije i mora biti u skladu sa budžetskim odlukama.

Osoblje izvršne agencija čine: 1) službenici Evropske unije ustupljenih od strane institucija kao privremeno zaposlenih na odgovornim pozicijama u izvršnoj agenciji, 2) privremeno osoblje direktno regrutovanim od strane izvršne agencije, kao i 3) drugi službenici koje je izvršna agencija regrutovala potpisivanjem obnovljivih ugovora. Vrsta ugovora, obim obaveza službenika prema agenciji i obrnuto, kao i odgovarajući kriterijumi utvrđuju se na osnovu specifičnosti zadataka koje treba sprovesti i moraju biti u skladu sa osnovnim propisima²⁴ i sa važećim nacionalnim zakonodavstvom. Institucija koja je ustupila službenike ne može popuniti njegovo mesto za vreme obavljanja poslova u izvršnoj agenciji. Na taj način se obezbeđuje da se ne uvećava administracija Evropske unije.²⁵

Budžet izvršnih agencija namenjen je samo za finansiranje njihovih tekućih troškova. Kako bi se ostvarila transparentnost izvršnih agencija, postoji interna i eksterna kontrola rada agencija. Komisija vrši „upravni nadzor“ nad

23 Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes, član 6, stav 2.

24 Vidi: *Staff Regulations of Officials of the European Communities*. Dostupno na http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf

25 Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes, član 18.

izvršnim agencijama, što ne isključuje mogućnost kontrole od strane Suda pravde Evropske unije.

Javnost ima pristup dokumentima u posedu izvršnih agencija, pod uslovima i u granicama sličnim onima koji su određeni u članu 15 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Svaka izvršna agencija mora da saraduje intenzivno i kontinuirano sa službama Komisije nadležnim za programe Evropske unije u okviru kojih učestvuju. Da bi se olakšala takva saradnja, izvršna agencija nalazi se u mestu gde se nalaze Komisija i njeni direktorati.

Detaljnije uređenje organizacije i funkcionisanja izvršne agencije vrši se propisom kojim ih osniva Komisija.

Trenutno postoji 6 izvršnih agencija Evropske unije i to: Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizuelnu politiku i kulturu (EACEA); Evropsko istraživački savet (ERC); Izvršna agencija za konkurentnost i inovacije (EACI); Izvršna agencija za zdravlje i potrošače (EAHC); Izvršna agencija za istraživanje (REA); Izvršna agencija za transevropske transportne mreže (TEN-NEA).²⁶ Sve one imaju određeni period postojanja. Tako je npr. do 2011. godine postojala Izvršna agencija za program javnog zdravstva (Executive Agency for the Public Health Programme – PHEA) osnovana 1. januara 2005. godine Regulativom br. 58/2003/EC za period od 6 godina (do 21. decembra 2010), radi upravljanja višegodišnjim programom javnog zdravstva (PHP) Evropske komisije. S druge strane, neke od izvršnih agencija su nastavile da postoje nakon isteka prvobitnog roka za koji su osnovane, kao što je Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizuelnu politiku i kulturu (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency – EACEA) koju je Evropska komisija osnovala januara 2005. godine. Odlukom br. 2005/56. Agencija je osnovana za četvorogodišnji period, ali je nastavila sa radom nakon što je Komisija iskoristila mogućnost da produži rok koji je predviđen članom 3 Regulative Saveta (EC) br. 58/2003.

1.3.2. Organizacija i funkcionisanje drugih tela Evropske unije

Za razliku od izvršnih agencija, uređenje „drugih tela“ je, po pravilu, predviđeno „osnovnim propisom“²⁷ zbog čijeg sprovođenja se konstituišu. Tako, npr. Evropska agencija za vazduhoplovnu bezbednost je ustanovljena na osnovu Regulative (EC) br. 216/2008 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. februara 2008. o zajedničkim pravilima u oblasti civilnog vazduhoplovstva i osnivanju Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost, i ukidanju Direktive Saveta 91/670/EEC, Regulative (EZ) br. 1592/2002 i Direktive 2004/36/EC²⁸ koja predstavlja osnovni propis u oblasti civilnog vazduho-

26 Više informacija o konkretnim izvršnim agencijama dostupno na: http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_en.htm.

27 *Nota bene*: U odsustvu zvaničnog prevoda Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, opredelili smo se za izraz „osnovni propis“ (*basic instrument*).

28 Regulation (EC) no 216/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, and repealing Council Directive 91/670/EEC, Regulation (EC)

plovstva. Agencija ima status pravnog lica a osnovana je za svrhu izvršenja osnovnog propisa, odnosno Regulative (EC) br. 216/2008. Evropska agencija za vazduhoplovnu bezbednost promoviše najviše zajedničke standarde bezbednosti i zaštite životne sredine u civilnom vazduhoplovstvu za Evropu i širom sveta. Agencija je centralni element novog regulatornog sistema koji predviđa jedinstveno evropsko tržište u vazduhoplovnoj industriji. Imajući u vidu njene ciljeve, ova agencija se može svrstati u *regulatorne agencije*. Iako postoji veliki broj regulatornih agencija, na nivou Evropske unije ne postoji propis koji bi ustanovio osnovne elemente organizacije i funkcionisanja kao što je to slučaj sa izvršnim agencijama. Komisija je 2005. godine inicirala donošenje propisa kojim bi se uniformisalo uređenje regulatornih agencija EU, i u tom smislu uputila komunikaciju²⁹ Evropskom parlamentu i Savetu EU. U trenutku upućivanja komunikacije, odnosno 2008. godine postojalo je 29 regulatornih agencija širom Evrope i u njima je bilo zaposleno 3800 lica. Sve regulatorne agencije imaju status pravnih ličnosti i finansiraju se u najvećoj meri iz budžeta EU. Zadatak svake regulatorne agencije je specifičan, ali se i ovlašćenja prilično razlikuju – neke od njih mogu donositi pojedinačne akte sa direktnim efektom kojim se primenjuju EU standardi, neke od njih obezbeđuju dodatnu tehničku podršku na osnovu koje Komisija može donositi odluke, a neke su usmerene na povezivanje nadležnih nacionalnih vlasti.

1.4. Administrativne službe institucija Evropske unije

Svaka od institucija Evropske unije ima administrativnu službu koja asistira u radu institucija. Kako izvršna ovlašćenja u najvećoj meri pripadaju Savetu i Komisiji, to će se dati osvrt na administrativne službe ovih institucija.

1.4.1. Administrativne službe Saveta Evropske unije

Savet Evropske unije je sastavljen od relevantnih ministara država članica. Sastav Saveta EU, odnosno koji će ministar predstavljati državu članicu u Savetu, zavisi od pitanja o kome se raspravlja i odlučuje. Od stupanja Lisabonskog sporazuma na snagu postoji deset mogućih sastava Saveta.³⁰

No 1592/2002 and Directive 2004/36/EC. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:079:0001:0049:EN:PDF>

29 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – European agencies – The way forward {SEC(2008) 323}, Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0135:EN:NOT>

30 Vidi: Aneks I Odluke Saveta od 1. decembra 2009. godine kojim se donosi Pravilnik Saveta Evropske Unije. Mogući sastavi Saveta EU: General Affairs; Foreign Affairs; Economic and Financial Affairs; Justice and Home affairs (JHA); Transport, Telecommunications and Energy; Agriculture and Fisheries; Environment; Education, Youth, Culture and Sport; Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs; Competitiveness (internal market, industry, research and space). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:en:PDF>

Efikasnosti u radu Saveta doprinose: a) stalna (COREPER) tela i odbori predviđeni osnivačkim ugovorima; b) tela predviđena međudržavnim sporazumima; c) tela predviđena propisima Saveta; d) grupe („radne grupe“) usko povezane sa COREPER-om; kao i e) pripremna tela Saveta.

a) *Tela predviđena osnivačkim ugovorima (COREPER i odbori)*. COREPER (*Comité des Représentants Permanents*), odnosno Odbor stalnih predstavnika, je najznačajnije telo za rad Saveta koje je predviđeno Ugovorom o Evropskoj uniji. Sedište ovog tela je u Briselu. COREPER ima dva moguća sastava: COREPER 1 i COREPER 2. COREPER 1 je sastavljen od zamenika stalnih predstavnika država članica, dok je COREPER 2 sastavljen od stalnih predstavnika država članica. COREPER je odgovaran za pripremu rada svih sastanaka Saveta³¹ i sprovođenje zadataka koje odredi Svet. COREPER ima zadatak da unapred razmotri svako pitanje koje se nalazi na dnevnom redu sastanka Saveta. U tom smislu, COREPER teži da se dođe do saglasnosti po određenom pitanju još na ovom nivou, te da se akt o kome postoji saglasnost podnese na usvajanje Savetu. Onda kada se saglasnost ne postigne na nivou stalnih predstavnika, COREPER ima zadatak da pripremi smernice za odlučivanje, opcije, i predloži rešenja Savetu EU.³²

Pored COREPER-a, postoji još 6 tela predviđenih osnivačkim ugovorima. To su: Odbor za ekonomiju i finansije,³³ Odbor za oblast zapošljavanja,³⁴ Odbor za trgovinu,³⁵ Odbor za politiku i bezbednost,³⁶ Stalni odbor za operativnu saradnju i unutrašnju bezbednost³⁷ i Odbor za socijalnu zaštitu³⁸.

b) *Tela predviđena međudržavnim sporazumima*. Međudržavnim sporazumom od 1960. godine osnovan je Specijalni odbor za poljoprivredu. Njegova uloga je, da umesto COREPER-a, pomaže Savetu EU u radu u oblasti poljoprivrede.

c) *Tela predviđena propisima Saveta*. Posebnim odlukama Saveta osnovani su Odbor za vojsku, Odbor za civilne aspekte kriznog upravljanja, Odbor za ekonomsku politiku, Odbor za finansijske službe i Odbor za bezbednost.³⁹

d) *Grupe („radne grupe“) usko povezane sa COREPER-om*. Grupe („radne grupe“) usko povezane sa COREPER-om su Antići grupa (*Antici Group*) Mertensova grupa (*Mertens Group*) i Grupa prijatelja Predsedništva (*Friends of Presidency Group*). Ove grupe učestvuju u organizovanju sastanaka, i to

31 Vidi: Ugovor o Evropskoj uniji, čl. 16 st. 7.

32 Vidi: Aneks Odluke Saveta od 1. decembra 2009. godine kojim se donosi Pravilnik Saveta Evropske unije, čl. 19. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:en:PDF>

33 Vidi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 134.

34 Vidi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 150.

35 Vidi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 207.

36 Vidi: Ugovor o Evropskoj uniji, čl. 38.

37 Vidi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 71.

38 Vidi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 160.

39 Odbori osnovani do februara 2011. godine.

za sastanke COREPER-a 2 – Antići grupa, a za COREPER 1 – Mertensova grupa.

e) *Pripremna tela Saveta*. COREPER svakako ima obimne zadatke, pa mu u pripremnom radu pomažu pripremna tela Saveta EU, odnosno odbori i radne grupe. Da bi se jedan odbor, odnosno radna grupa smatrala pripremnom, ona se mora nalaziti na listi koju sačinjava Sekretarijat Saveta.⁴⁰ Pripremna tela se klasifikuju u 10 oblasti u kojima su utvrđeni mogući sastavi Saveta.⁴¹ Trenutno postoji 141 pripremnih tela Saveta Evropske unije, koji pomažu COREPER-u u svom radu.

Savet takođe ima *Sekretarijat*,⁴² na čijem čelu se nalazi Generalni sekretar kome neposredno u vršenju funkcije pomaže Lična kancelarija (kabinet) Generalnog sekretara. Sekretarijat Saveta ima Pravnu službu i 7 generalnih direktorata na čijem se čelu nalaze generalni direktori. Generalni direktorati su podeljeni na direkcije na čijem su čelu direktori, dok su direkcije dalje podeljene na jedinice. Tako npr. *Generalni direktorat B – Poljoprivreda i ribarstvo* u svom sastavu ima 3 direkcije od kojih je jedna *Direkcija 3 – Ribarstvo, uključujući spoljne odnose*, a koja je dalje podeljena na 2 jedinice.⁴³ Uloga Sekretarijata je da organizuje, koordinira i obezbedi koherentan rad Saveta EU i sprovođenje programa Saveta koji se izrađuje na period od 18 meseci.

1.4.2. Administrativne službe Komisije Evropske unije

Komisija EU sastavljena je od 27 komesara. Na čelu Komisije nalazi se predsednik Komisije koji određuje oblast za koju će određeni komesar biti odgovoran.⁴⁴ Tokom svog mandata, predsednik Komisije može promeniti nadležnost komesara.

U obavljanju nadležnosti, Komisiji EU kao kolegijalnom organu i komesarima kao članovima Komisije, pomažu kabineti, generalni direktorati i službe Komisije EU.

Komesari imaju svoje kabinete koji im pomažu u radu i pripremi odluka Komisije. Pravila koja regulišu sastav i rad kabineta utvrđuje predsednik Komisije EU. Kabineti daju političke smernice komesarima, za razliku od generalnih direktorata, koji daju podršku tehničke prirode.

Administrativne službe Komisije EU podeljene su na generalne direktorate i službe kojih ima preko 40. Na čelu generalnih direktorata se nalaze generalni direktori. Generalni direktorati su podeljeni na direkcije na čijem su čelu direktori, dok su direkcije dalje podeljene na jedinice.

40 Vidi: Aneks Odluke Saveta od 1. decembra 2009. godine kojim se donosi Pravilnik Saveta Evropske unije, čl. 19, st. 3.

41 Vidi: Aneks I Odluke Saveta od 1. decembra 2009. godine kojim se donosi Pravilnik Saveta Evropske unije.

42 Vidi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 235 st. 4.

43 Više o organizaciji Sekretarijata na <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=4597&lang=en>

44 Vidi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 238.

Generalni direktorati su podeljeni na 4 vrste: 1) generalni direktorati koji sprovode politiku, 2) generalni direktorati za spoljne odnose, 3) opšte službe, i 4) službe za unutrašnje poslove.

Generalni direktorati koji sprovode politiku određeni su prema politici u kojima Evropska unija ima određene nadležnosti i trenutno postoji 20 generalnih direktorata. Tako npr. Generalni direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj sa sedištem u Briselu je odgovoran za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja. Sastoji se od 13 direkcija koje se bave svim aspektima zajedničke poljoprivredne politike (CAP), uključujući podršku farmama, mere tržišta, politiku ruralnog razvoja, politiku kvaliteta, finansijska i pravna pitanja, analize i procene, kao i međunarodne odnose koji se odnose na poljoprivredu.

U generalne direktorate za spoljne odnose svrstano je 5 generalnih direktorata, od kojih je jedan Generalni direktorat za proširenje. U okviru ovog generalnog direktorata postoji 5 direkcija od kojih je Direkcija C, direkcija za pitanja vezana za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Srbiju i Kosovo.

Opšte službe čine 8 službi od kojih neke imaju (Generalni sekretarijat) a neke nemaju (Biblioteka) status generalnog direktorata. Centralnu ulogu ima Generalni sekretarijat na čijem je čelu Generalni sekretar. Uloga Generalnog sekretara je da obezbedi službenu saradnju Komisije EU sa ostalim institucijama EU, da se stara da proces donošenja odluka bude u skladu sa propisima, da omogući vezu između komesara i Komisije EU, da se stara o objavljivanju dokumenata i akata usvojenim od strane Komisije EU i dr.⁴⁵

Službe za unutrašnje poslove čini 13 službi od kojih neke imaju (Pravna služba), a neke nemaju status generalnih direktorata (Kancelarija Poverenika za zaštitu ličnih podataka). Pravna služba je interna služba Komisije koja je odgovorna Predsedniku Komisije EU. Uloga Pravne službe je da daje pravne savete Komisiji i njenim službama i da zastupa Komisiju pred sudom. Pravna služba podeljena je po timovima, a timovi su podeljeni na jedinice. U službe za unutrašnje poslove spada i Prevodilačka služba koja predstavlja generalni direktorat sa najvećim brojem osoblja.⁴⁶

1.5. Ombudsman Evropske unije

Iako je u osnovi ostao povernik parlamenta zadužen da prati kako uprava i izvršna vlast primenjuju zakone, na ombudsmana se danas gleda kao na instituciju čiji je osnovni zadatak zaštita prava građana, posebno od nezakonitog i nepravilnog (tzv. *maladministration*) rada uprave. Kako se ističe, ...skandinavski izraz *ombudsman* postao je deo našeg svakodnevnog govora, iako je do nedavno bio gotovo nepoznat kako široj, tako i pravnoj javnosti. Danas ne samo da je izraz odomaćen gotovo u svim zemljama sveta, već se i samoj

45 Poslovnik o radu Komisije EU, Commission Decision of 24 February 2010 amending its Rules of Procedure, čl. 20. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0138:EN:NOT>

46 U Prevodilačkoj službi je zaposleno 2500 osoba.

suštini ove institucije pristupa sa velikim uvažavanjem.⁴⁷ U raznim zemljama ombudsman, odnosno *ombudsperson*, ima različite nazive (npr. *ombudsman* u skandinavskim zemljama, *poverenik parlamenta* u Velikoj Britaniji,⁴⁸ *medijator* u Francuskoj,⁴⁹ *pravobranilac prava građana* u Poljskoj,⁵⁰ *narodni zastupnik* u Austriji,⁵¹ *poverenik* u Australiji⁵² itd.) i različitu organizaciju (npr. u Austriji je ombudsman kolegijalno telo). Osim toga, moguće je da postoji i više različitih ombudsmana za pojedine oblasti (npr. u Velikoj Britaniji i Nemačkoj u vezi sa zaštitom ličnih podataka u kompjuterizovanim evidencijama koju vode organi uprave).⁵³

Iako postoji mnogo formi ombudsmana, njihova prepoznatljiva osobina je da su nezavistan, zakonom propisani organ (konstituisan zakonskim aktom ili čak i samim ustavom) koji je obično odgovoran parlamentu. Zadatak ombudsmana je da istraži pritužbe koje ulože pojedinci ili grupe protiv delovanja upravnih organa, a njegova nadležnost može da se odnosi na čitavu sferu uprave ili da bude ograničena na određene oblasti u okviru nje. Na primer, britanski parlamentarni komesar za upravu je ovlašćen da istražuje žalbe protiv centralne uprave, poljska Komisija za prava građana istražuje kršenja prava građana uopšte, dok mađarska Komisija za prava nacionalnih i etničkih manjina istražuje pritužbe protiv manjina.

Ombudsman ima ovlašćenje da zahteva od uprave koja je pod istragom da preda dokumente i ostale dokaze ukoliko je potrebno. Po pravilu, nema ovlašćenje da naredi korektivne mere ili izrekne sankcije, već je ograničen na davanje preporuka upravi i oslanja se na pritisak javnosti, parlamenta ili vlade u sprovođenje izrečenih mera. Ombudsman ne samo da igra važnu ulogu u jačanju odgovornosti državne uprave, već može i doprineti podizanju kvaliteta uprave otkrivanjem primera „loše uprave“ i podizanjem svesti među državnim službenicima o očekivanjima javnosti.⁵⁴

Jedno od osnovnih prava građana u Evropskoj uniji je pravo obraćanja Evropskom ombudsmanu.⁵⁵ Evropski ombudsman je ustanovljen Mاستriht-

47 Karl Freedman, *The Ombudsman*, u „Canadian Essays on Human Rights and Fundamental Freedoms“ (Eds. R. Macdonald, J. Humphry), Toronto, 1979, str. 337.

48 Dragaš Denković, *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 1968.

49 Dragaš Denković, *Medijator – francuski ombudsman*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1–4, 1983.

50 Marek Szubiakowski, Stevan Lilić, *Pravobranilac prava građana u Poljskoj i društveni pravobranilac samoupavljanja u Jugoslaviji (paralele)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3–4, 1990.

51 Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Beograd, 2001.

52 Geoffrey Sawyer, *Ombudsman*, Melbourne University Press, Parkville, Victoria, 1964, str. 6.

53 Stevan Lilić, *Data Protection Ombudsman*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3–4, 1990.

54 Uporedi: *Priprema državnih uprava za evropski administrativni prostor*, SIGMA radovi br. 23 (Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Paper 23), OSCE, 1998. Dostupno na: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/preparing-public-administrations-for-the-european-administrative-space_5kml6143zd8p-en

55 Vidi: Ugovor o Evropskoj uniji, čl. 20. i čl. 24.

skim 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 Evropskog ombudsmana uvedene su Lisabonskim sporazumom (2009), koji predviđa da se mandat ombudsmana proširuje sa „institucija i organa Zajednice“ na „institucije, organe, kancelarije, ili agencije Evropske unije“ (čl. 228. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). Ovo proširenje nadležnosti ima dva elementa: a) kako Lisabonski sporazum ukida strukturu stubova Evropske unije, bivši drugi stub (zajednička spoljna i bezbednosna politika) sada spada u nadležnost ombudsmana, i b) prema članu 13. Ugovora o Evropskoj uniji, Evropski savet je institucija, te i on potpada u nadležnost ombudsmana.

Član 228, stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije određuje da ombudsmana „bira“ (a ne „imenuje“) Evropski parlament, dok član 228, stav 4. predviđa da se Statut ombudsmana donosi od strane Evropskog parlamenta. Osim člana 228. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, rad ombudsmana je definisan Statutom Ombudsmana i Pravilima postupanja usvojenih od strane Ombudsmana na osnovu (čl. 14) Statuta.

2. UPRAVNE FUNKCIJE U EVROPSKOJ UNIJI

Upravne funkcije u Evropskoj uniji mogu vršiti: a) uprave država članica, b) Komisija EU, i c) Komisija EU i uprave država članica zajednički (tzv. podeljeno vršenje upravnih funkcija). Svaki od ovih nivoa uprave nije čisto ni nacionalan ni nadnacionalan. Sa jedne strane, upravne funkcije država članica nisu samo uređene nacionalnim propisima, dok sa druge strane, upravna delatnost Komisije podrazumeva uključ enje nacionalnih tela pri formulisanju upravnih propisa (tzv. komitologija).

2.1. Upravne funkcije država članica

Primenu prava Unije u individualnim i konkretnim situacijama, odnosno upravne funkcije, na prvom mestu vrše uprave države članica EU. Pri vršenju upravnih funkcija, javna uprava država članica se prvenstveno rukovodi nacionalnim propisima koji regulišu upravni postupak uz obavezu poštovanja principa upravnog postupanja koji su se razvili na nivou Evropske unije, pre svega u okviru tzv. Evropskog upravnog prostora. Iz ovog razloga, jedan od preduslova članstva u Evropskoj uniji je određeni „administrativni kapacitet“ te države, odnosno kapacitet uprave da efikasno primenjuje *acquis communautaire*.

2.2. Upravne funkcije Komisije Evropske unije

Direktno vršenje upravne funkcije od strane Komisije EU. U nekim slučajevima, upravna funkcija je isključivi prerogativ Komisije EU što predstavlja tzv. centralizovane (direktne) upravne funkcije Komisije. Direktno vršenje upravne funkcije podrazumeva situaciju u kojoj Komisija EU sprovodi program bez formalne sistematske saradnje sa nacionalnim upravama. To ne znači da Komisija EU u potpunosti sama sprovodi aktivnosti. Multifunkcionalnost Komisije EU predviđena u osnivačkim ugovorima zahteva dobro osmišljenu organizaciju upravljanja u ostvarivanju njenih funkcija. U želji da se rad Komisije EU rukovodi načelima „dobre uprave“ – pre svega efikasnošću, uspostavljeni su različiti modeli upravljanja, bilo kao posebna struktura upravljanja, bilo kao poseban postupak upravljanja.

Direktno upravne funkcije Komisije EU se mogu vršiti: 1) od strane Komisije EU; 2) od strane izvršnih agencija kada su u pitanju određeni upravni zadaci; 3) od strane tela ili agencija Evropske unije kojima se zadatak poverava; 4) od strane mreža nacionalnih agencija; i 5) poveravanjem putem ugovora (tzv. *contracting out*). Treba napomenuti da se ove mogućnosti prepliću, i da poveravanje ugovorom može činiti i izvršna agencija.

Uobičajeno je da Komisija EU poveri jedan deo poslova „na sprovođenje“. Motivi za to su različiti: nedostatak osoblja, neophodna ekspertiza, mišljenje da će neko telo obaviti posao efikasnije. Poveravanje vršenja direktnih upravnih funkcija uočeno je kao nužno od strane eksperata koje je Evropski parlament zajedno sa Komisijom EU angažovao da ispitaju postojanje pronevere, lošeg upravljanja i nepotizma u Komisiji EU.

2.2.1. Komitologija (*Comitology*)

Komisija EU nema izvorna ovlašćenja iz osnivačkih ugovora da vrši izvršnu vlast. Izvršna ovlašćenja Komisije EU utvrđena su *Odlukom Saveta 1999/468/EC*⁵⁶ od 28. juna 1999 kojom se uspostavlja procedura za vršenje izvršnih ovlašćenja Komisije. Ovo se postavlja kao pravilo, uz izuzetak da u posebnim obrazloženim slučajevima Savet zadržava izvorno pravo da direktno vrši određena izvršna (i upravna) ovlašćenja ako je to izričito predviđeno osnovnim propisom.

Odlukom Saveta 1999/468/EC je uspostavljena i tzv. komitologija (*comitology, comitologie*). Komitologija je procedura koja omogućava Komisiji da, pri vršenju izvršnih ovlašćenja, uspostavi dijalog sa upravama država članica, pre nego što usvoji određeni upravni propis, a u cilju identifikovanja mera koje bi najviše odgovarale situaciji u državama članicama na koje se mera sadržana u upravnom propisu odnosi. Ova procedura prvobitno je bila uvedena na osnovu Odluke 87/373/EEC, koja je obezbedila vrlo ograničen broj procedura za vršenje ovlašćenja Komisije, pa je zbog potrebe efikasnijih procedura ukinuta i zamenjena Odlukom Saveta 1999/468/EC.⁵⁷

Komitologija podrazumeva vršenje izvršnih i upravnih ovlašćenja Komisije putem a) savetodavnog postupka, b) upravljačkog postupka, c), regulatornog postupka, d) regulatornog postupka sa nadzorom (uveden Odlukom Saveta 2006/512/EC od 17. jula 2006) i e) zaštitnog postupka.

a) *Savetodavni postupak*. U okviru savetodavnog postupka, koji se primenjuje kada god postoji mišljenje da je to opravdano, Komisiji u radu pomaže savetodavni odbor sastavljen od predstavnika država članica, a predsedava im predstavnik Komisije. Predstavnik Komisije podnosi savetodavnom odboru predlog upravnog propisa koji reguliše mere koje treba preduzeti. Odbor dostavlja svoje mišljenje o predlogu, u roku koji je predsedavajući odredio prema hitnosti stvari, ako je potrebno glasanjem. Mišljenje savetodavnog odbora se unosi u zapisnik. Osim toga, svaka država članica ima pravo da traži da izrazi svoj stav na zapisnik. Komisija uzima u obzir konačno mišljenje odbora i obaveštava odbor o načinu na koji je mišljenje uzeto u obzir.

56 Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC). Amended by Council Decision 2006/512/EC, of 17 July 2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriSer/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999D0468:20060723:EN:PDF>

57 *Ibidem*.

b) *Upravljački postupak*. Komitologija u okviru tzv. upravljačkog postupka podrazumeva veći stepen kontrole odbora nad vršenjem izvršnih ovlašćenja Komisije u tom smislu što upravljački odbor može aktivirati Savet da se usprotivi predlogu upravnog propisa Komisije. Ovaj postupak se primenjuje kada treba doneti upravni propis koji sadrži mere za primenu zajedničke poljoprivredne politike i zajedničke politike ribarstva, ili za sprovođenje programa sa znatnim budžetskim implikacijama. Shodno komitologiji, Komisiji u radu pomaže odbor za upravljanje sastavljen od predstavnika država članica kojim predsedava predstavnik Komisije. Predstavnik Komisije podnosi odboru predlog upravnog propisa. Odbor dostavlja svoje mišljenje o predlogu u roku koji predsedavajući određuje prema hitnosti stvari. Mišljenje se dostavlja od strane većine (čl. 238. UFEU, odn. čl. 16, st. 4. UEU), u slučaju da odluke Savet donosi na predlog Komisije. Komisija usvaja propis koji se odmah primenjuje. Međutim, ako mere regulisane propisom nisu u skladu sa mišljenjem upravljačkog odbora, one će biti saopštene Savetu od strane Komisije. U tom slučaju, Komisija može odložiti primenu mera koje je donela za period koji se određuje u svakom osnovnom propisu, ali koji ne prelazi tri meseca od dana komunikacije sa Savetom. Dok ne istekne dati period, Savet, delujući kvalifikovanom većinom, može da donese drugačiju odluku od one koje je donela Komisija.

c) *Regulatorni postupak*. Regulatorni postupak se primenjuje kada se upravnim propisom regulišu mere opšteg obima za primenu suštinskih odredbi osnovnog propisa, mere koje se odnose na zaštitu zdravlja ili bezbednosti ljudi, životinja ili biljaka, kao i kada osnovni propis predviđa prilagođavanje ili ažuriranje određenih nesuštinskih odredbi putem postupka komitologije. Komisiji u radu pomaže regulatorni odbor sastavljen od predstavnika država članica kojoj predsedava predstavnik Komisije. Predstavnik Komisije podnosi regulatornom odboru predlog propisa. Odbor dostavlja svoje mišljenje o predlogu u roku koji predsedavajući odredi prema hitnosti stvari. Mišljenje se dostavlja od strane većine (čl. 238. UFEU, odn. čl. 16, st. 4. UEU), u slučaju da odluke Savet donosi na predlog Komisije. Komisija usvaja predviđeni propis ukoliko je u skladu sa mišljenjem odbora.

Međutim, ukoliko predložene mere u predlogu upravnog propisa nisu u skladu sa mišljenjem regulatornog odbora, ili ako mišljenje nije dato, u postupak donošenja propisa se uključuju Savet Evropske unije i Evropski parlament. Komisija će podneti Savetu predlog u vezi sa merama koje treba preduzeti i obavestiti Evropski parlament. Ukoliko Evropski parlament smatra da predlog podnet od strane Komisije u skladu sa osnovnim propisom usvojenim u skladu sa postupkom utvrđenim u članu 294. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, prekoračuje izvršna ovlašćenja poverena osnovnim propisom, obavestiće Savet o svom stavu. Savet može odlučivati kvalifikovanom većinom o predlogu u roku predviđenim u osnovnom propisu, odnosno u roku od tri meseca od dana upućivanja predloga Savetu. Ako se u tom roku Savet kvalifikovanom većinom protivi predlogu, Komisija će ponovo ispitati predlog. Ona može da: a) podnese izmenjen predlog Savetu; b) ponovo

podnese isti predlog; c) predstavi predlog legislativnog akta u skladu sa ovlašćenjima iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i Ugovora o Evropskoj uniji. Ako po isteku pomenutog roka Savet nije usvojio predlog, niti je iskazao svoje protivljenje, Komisija donosi predloženi upravni propis.

e) *Regulatorni postupak sa nadzorom.* Najveći stepen kontrole rada Komisije pri vršenju izvršnih ovlašćenja ostvaruje se u tzv. regulatornom postupku sa nadzorom. Cilj ovog postupka je povećanje nadzorne uloge Evropskog parlamenta. Komisiji u radu pomaže regulatorni odbor sastavljen od predstavnika država članica, a kojim predsedava predstavnik Komisije. Predstavnik Komisije podnosi regulatornom odboru predlog upravnog propisa sa merama koje treba preduzeti. Odbor dostavlja svoje mišljenje o predlogu u roku koji predsedavajući odredi prema hitnosti stvari. Mišljenje se dostavlja od strane većine (čl. 238. UFEU, odn. čl. 16, st. 4. UEU), u slučaju da odluke Savet donosi na predlog Komisije. Ukoliko je predlog koji je Komisija predložila u skladu sa mišljenjem odbora primenjuje se sledeći postupak: a) Komisija podnosi predlog propisa na preispitivanje Evropskom parlamentu i Savetu; b) Evropski parlament, postupajući na osnovu većine svih članova, ili Savet, postupajući po kvalifikovanoj većini, može se protiviti usvajanju predloga Komisije, uz obrazloženje da mere koje je predložila Komisija u predlogu propisa predstavljaju prekoračenje izvršnih ovlašćenja predviđenih osnovnim propisom ili da mere koje je predložila Komisija u predlogu propisa nisu u skladu sa ciljem i sadržajem osnovnog propisa ili da se njima vrši povreda principa supsidijarnosti i proporcionalnosti; c) Ako se u roku od tri meseca od dana upućivanja, Evropski parlament ili Savet protive predlogu propisa, predlog neće biti usvojen od strane Komisije. U tom slučaju, Komisija može da podnese regulatornom odboru izmenjen predlog mera ili predlog legislativnog akta u skladu sa ovlašćenjima iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i Ugovora o Evropskoj uniji; d) Ukoliko se, po isteku pomenutog perioda, Evropski parlament i/ili Savet ne protive predlogu propisa, on će biti usvojen od strane Komisije.

Ukoliko predlog upravnog propisa koji Komisija predlaže nije u skladu sa mišljenjem odbora, ili ako mišljenje nije dostavljeno, primenjuje se sledeći postupak: a) Komisija podnese predlog upravnog propisa Savetu i istovremeno ga dostavlja Evropskom parlamentu; b) Savet postupa po predlogu kvalifikovanoj većinom u roku od dva meseca od dana upućivanja; c) Ukoliko se u tom roku Savet kvalifikovanoj većinom protivi predlogu, predlog neće biti usvojen. U tom slučaju, Komisija može da podnese Savetu izmenjen predlog ili predlog legislativnog akta u skladu sa ovlašćenjima iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i Ugovora o Evropskoj uniji; d) Ukoliko Savet podrži usvajanje predloga, on je dužan da podnese predlog Evropskom parlamentu. Ukoliko Savet ne postupi u roku od dva meseca, Komisija će dostaviti predlog Evropskom parlamentu; e) Evropski parlament, postupajući na osnovu većine svih članova u roku od četiri meseca od dostavljanja predloga u skladu sa tačkom a), može da se protivi usvajanju predloga, uz obrazloženje da predlog mera koje je predložila Komisija predstavlja prekoračenje izvršnih ovlašćenja

predviđenih osnovnim propisom ili da predlog nije u skladu sa ciljem i sadržajem osnovnog propisa ili da se njima vrši povreda principa supsidijarnosti i proporcionalnosti; f) Ako se, u tom roku, Evropski parlament protivi predloženom propisu, predlog neće biti usvojen. U tom slučaju, Komisija može da podnese odboru izmenjen predlog ili predlog legislativnog akta u skladu sa ovlašćenjima iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i Ugovora o Evropskoj uniji; g) Ako se, po isteku pomenutog perioda, Evropski parlament ne protivi predloženom propisu, predlog će biti usvojen od strane Saveta ili Komisije, u zavisnosti od okolnosti slučaja.

e) *Zaštitni postupak*. Zaštitni postupak je posebna vrsta postupka po komitologiji koji se primenjuje kada se osnovnim propisom Komisiji daje ovlašćenje da odlučuje o zaštitnim merama. Komisija obaveštava Savet i države članice o odluci koja se odnosi na zaštitne mere. Može biti predviđeno da se pre donošenja svoje odluke, Komisija konsultuje sa državama članicama u skladu sa procedurom koja se *ad hoc* utvrđuje. Svaka država članica može da uputi predlog propisa Komisije Savetu u roku određenom u osnovnom propisu u pitanju. Savet može kvalifikovanom većinom doneti drugačiju odluku u roku određenom u osnovnom instrumentu u pitanju. Alternativno, može se predvideti u osnovnom instrumentu da Savet, delujući kvalifikovanom većinom, može da potvrdi, izmeni ili ukine odluku usvojenu od strane Komisije i da, ako Savet ne donese odluku u pomenutom roku, odluka Komisije se smatra opozvana.

2.2.2. Primer: Evropska agencija za vazduhoplovnu bezbednost

Komitologija nekada uključuje i odbore pojedinih tela (npr. agencija) EU. Takav je, recimo konkretan slučaj sa odborima *Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost*.

Agencija ima status pravnog lica a osnovana je za svrhu izvršenja osnovnog propisa, odnosno Regulative (EC) br. 216/2008. Istom regulativom data su izvršna ovlašćenja Komisiji kojoj u radu pomažu odbori Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost.

Za donošenje izvršnih mera u ovoj oblasti relevantna su četiri postupka (član 65 Regulative (EC) br. 216/2008): savetodavni postupak, zaštitni postupak, regulatorni postupak i regulatorni postupak sa nadzorom.

Savetodavni postupak predviđen je u članu 65. stav 2. Regulative (EC) br. 216/2008], prema kojem, odbor Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost dostavlja svoje mišljenje Komisiji, koja uzima u obzir krajnje mišljenje. Ovaj postupak se uglavnom koristi gde god se smatra da je najprikladniji.

Regulatorni postupak predviđen je u članu 65. stav 3. Regulative (EC) br. 216/2008. Prema njemu, Komisija može usvojiti predlog upravnog propisa samo ako dobije pozitivno mišljenje od kvalifikovane većine zemalja članica u odboru Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost. Ako ne dobije pozitivno mišljenje, ili mišljenje nije dostavljeno, predlog mora biti prosleđen Savetu EU i Evropskom parlamentu. Savet može reagovati u roku od jed-

nog meseca. Ako Savet ne donese odluku, Komisija može definitivno usvojiti sprovođenje mera. U slučaju da se Savet protivi kvalifikovanom većinom, Komisija mora da preispita svoj predlog, i da odabere jednu od opcija predviđenih Odlukom Saveta 1999/468/EC. Ovaj postupak je obavezan, recimo za donošenje pojedinačnih i opštih mera koje se tiču obezbeđivanja informisanosti na zahtev o nesrećama i incidentima u vazдушnom saobraćaju.⁵⁸

Regulatorni postupak sa nadzorom je utvrđen članom 65. stavom 4. Regulative (EC) br. 216/2008. Komisija mora da dostavi predlog propisa Savetu EU i Evropskom parlamentu na proveru (nadzor), nakon glasanja odbora (bilo da je pozitivan ili negativan). U slučaju pozitivnog mišljenja odbora, ako se ni Savet, ni Parlament ne protive predloženom propisu u roku od tri meseca, Komisija usvaja predlog propisa. Ako se bilo Savet, bilo Parlament protivi predlogu u roku od tri meseca, predlog mera neće biti usvojen od strane Komisije. Ona može da podnese predlog izmena ili da predstavi predlog legislativnog akta. U slučaju negativnog glasanja odbora ili kada mišljenje nije dostavljeno, Komisija podnosi predlog Savetu, koji se prvi izjašnjava i prosleđuje predlog za Evropski parlament. Ako se Savet protivi predloženim merama u roku od dva meseca, Komisija može podneti Savetu izmenjeni predlog ili predstaviti predlog legislativnog akta. U slučaju usvajanja predloga u Savetu ili ako se ništa ne preduzme u roku od dva meseca – predlog propisa se na proveru (nadzor) dostavlja Parlamentu. Parlament će se izjasniti u roku od četiri meseca. Ako se Parlament protivi, predlog propisa neće biti usvojen, a Komisija će podneti izmenjen predlog ili predstaviti predlog legislativnog akta. U slučaju da se Evropski parlament ne protivi predlogu u roku od četiri meseca, predlog će biti usvojen od strane Saveta ili Komisije. U svim slučajevima, Savet dela kvalifikovanom većinom, a Parlament većinom glasova svojih članova. Regulatorni postupak sa nadzorom se koristi za donošenje izvršnih pravila koja se tiču vazdušne plovidbe, dozvola posade, avio-saobraćaja, avio-saobraćaja sa trećim zemljama, naknada i troškova.⁵⁹

Zaštitni postupak je utvrđen članom 65. stavom 7. Regulative (EC) br. 216/2008. Prema ovom postupku, Komisija mora konsultovati odbor Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost povodom bilo kog predloga upravnog propisa koji sadrži mere zaštite. Svaka država članica može da uputi predlog propisa Komisije u roku od tri meseca Savetu. Savet kvalifikovanom većinom može da donese drugu odluku o predlogu u roku od tri meseca. Zaštitni postupak se, između ostalog, primenjuje za proveru sertifikata koji se izdaje u zemljama članicama, odnosno za postupak utvrđivanja usklađenosti

58 Vidi: Regulativa (EC) br. 216/2008 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. februara 2008. o zajedničkim pravilima u oblasti civilnog vazduhoplovstva i osnivanju Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost, i ukidanju Direktive Saveta 91/670/EEC, Regulative (EZ) br. 1592/2002 i Direktive 2004/36/EC, član 15.

59 Vidi: Regulativa (EC) br. 216/2008 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. februara 2008. o zajedničkim pravilima u oblasti civilnog vazduhoplovstva i osnivanju Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost, i ukidanju Direktive Saveta 91/670/EEC, Regulative (EZ) br. 1592/2002 i Direktive 2004/36/EC, član 5, stav 5; član 7, stav 6; član 8, stav 5; član 9, stav 4; član 10, stav 5; član 64, stav 1.

sertifikata sa zahtevima koje postavlja Regulativa (EC) br. 216/2008 i upravni propisi uz nju.⁶⁰

2.3. Podeljeno vršenje upravnih funkcija

Upravne funkcije se mogu vršiti istovremeno od strane Komisije i od strane država članica. U tom slučaju radi se o „podeljenom vršenju upravnih funkcija“ (*shared management*).⁶¹ Podeljeno vršenje upravnih funkcija je upravljanje programima Evropske unije u kojima Komisija i države članice imaju propisom određene razdvojene upravne zadatke koji su međusobno zavisni i čije je istovremeno izvršenje neophodno kako bi politika Evropske unije bila uspešno izvršena. Ne postoji propis Evropske unije koji na opšti način reguliše podeljeno vršenje upravnih funkcija, već se ovaj način upravljanja reguliše zajedno sa oblašću u kojoj se primenjuje. Tako na primer, podeljeno vršenje upravnih funkcija u oblasti strukturalnih fondova predviđeno je osnovnim propisom – Regulativom 1260/1999,⁶² a detaljnije uređeno nizom drugih propisa.⁶³

60 Vidi: Regulativa (EC) br. 216/2008 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. februara 2008. o zajedničkim pravilima u oblasti civilnog vazduhoplovstva i osnivanju Evropske agencije za vazduhoplovnu bezbednost, i ukidanju Direktive Saveta 91/670/EEC, Regulative (EZ) br. 1592/2002 i Direktive 2004/36/EC, član 11, stav 2.

61 *Nota bene*: U odsustvu zvaničnog prevoda *acqui communautaire*-a, opredelili smo se za izraz „podeljeno vršenje upravnih funkcija“ (*shared management*).

62 Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161, 26.6.1999, p. 1. Regulation as last amended by the 2003 Act of Accession, OJ L 236, 23.9.2003.

63 Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds, OJ L 63, 3.3.2001 p. 21. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council The respective responsibilities of the member states and the Commission in the shared management of the Structural Funds and the Cohesion Fund – Current situation and outlook for the new programming period after 2006.

GLAVA 3

IZVORI I STVARANJE UPRAVNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE

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

Posebnost pravnog poretka Evropske unije, koji se često naziva „hibridnim“, ogleda se pri analizi 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.⁶⁴

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 pravnih poredaka država članica i to ne samo na osnovu načela *lex posterior derogate legi priori* već i na osnovu načela *lex superior derogate legi inferiori*.⁶⁵

b) Drugu grupu čine *sekundarni izvori* koji obuhvataju akte koje u obavljanju svojih funkcija donose Komisija Evropske unije, Evropski parlament

64 Uporedi: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 264. Takođe: Paul Craig, Gráinne de Búrca, (editors), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011.

65 „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.

i Savet Evropske unije. To su: *regulative* (regulations), *direktive* (directives), *odluke* (decisions), *preporuke* (recommendations) i *mišljenja* (opinions).⁶⁶

Postojeća tipologija pravnih akata propisana članom 249. Ugovora iz Nice (regulative, direktive i odluke), zadržava se i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.⁶⁷ Međutim, uvodi se razlika između akata prihvaćenih u redovnom i akata prihvaćenih u posebnom legislativnom postupku i akata koji nisu legislativne prirode (*non-legislative acts*). I jedni i drugi mogu se zvati regulativama, direktivama i odlukama, a razlikuju se prvenstveno prema postupku njihovog donošenja.

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

Uz regulativu, *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 materijalnopravnom 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 regulative), predstavljaju posebne, *sui generis* akte prava Evropske unije. Dakle, za razliku od regulative, direktive nisu neposredno primenjivi 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 cilja zadanog direktivom. To znači da je država najčešće obavezana da donese niz akata ili mera, u roku određenom direktivom.

Odluke koje donose Komisija EU ili Savet EU su pojedinačni akti kojima se određeno pravno ili fizičko lice obavezuje na odgovarajuće 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

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

67 Vidi: član 288. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

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 pravde, odluka može delovati i *erga omnes*, i kao takva imati opšti („kvazi-zakonski“) karakter. Odluke može donositi i Sud pravde EU 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 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.⁶⁸ 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 izvedene iz prirode prava Evropske unije (npr. načelo jednakosti, solidarnosti); 2) načela koja su opšta u pravim 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.⁶⁹

Opšta pravna načela, iako „nepisana pravna pravila“, 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.⁷⁰

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

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

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

Opšta pravna načela nalaze svoju primenu u radu Suda pravde Evropske unije. Sud koristi ova načela prilikom tumačenja drugih pravnih normi, zatim da bi popunio pravne praznine i, konačno, da bi odredio pravnu valjanost sekundarnih propisa.

Međusobna interakcija pravnog poretka Evropske unije i pravnih poredaka država članica ogleda se i na polju 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 prava Evropske unije kao nadnacionalnog prava kojeg primenjuju nacionalni sudovi.⁷¹

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 uprava 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 i konkretnim situacijama.

Tako određeno upravno pravo Evropske unije obuhvata četiri kategorije pravnih normi:

- a) *Materijalni propisi* koji se primenjuju u „individualnim slučajevima“, odnosno u „konkretnim situacijama“;
- b) *Norme procesnog karaktera* koje uređuju način postupanja prilikom primene materijalnih propisa u „individualnim slučajevima“, odnosno u „konkretnim situacijama“ (postupak, forma akta, upravna i sudska zaštita i dr.);
- c) *Pravne norme koje regulišu kontrolu primenu propisa* u „individualnim slučajevima“, odnosno u „konkretnim situacijama“ (uključujući i pitanje zaštite ljudskih i građanskih prava u tim situacijama);
- d) *Izvršne pravne norme*, tj. pravne norme koje su rezultat delatnosti uprave.⁷²

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

72 Damir Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002, str. 238.

2. UPRAVNO PRAVO EVROPSKE UNIJE I SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE

U odsustvu odredbi upravnog karaktera u osnivačkim ugovorima i drugim propisima EU, praksa Suda pravde Evropske unije predstavlja najznačajniji izvor upravnog prava EU. Osnivanje Suda pravde vezuje se za stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik.⁷³ Ugovorom kojim je stvorena ova Zajednica predviđeno je, osim osnivanja ostalih organa, i uspostavljanje Suda pravde Evropske zajednice za uglj i čelik. Ubrzo, usledilo je potpisivanje još dva ugovora kojima su osnovane još dve Zajednice.⁷⁴ Svaka Zajednica je imala svoje posebne organe, pa tako i Sud pravde. Međutim, već na samom početku postalo je jasno da ovakva organizaciona struktura nema budućnost i da treba razmišljati o jednom sudu za sve tri Zajednice. Tako je Konvencijom o određenim organima zajedničkim za Evropske zajednice uspostavljen samo jedan sud za sve tri Zajednice, a od 1959. godine Sud dobija naziv Sud pravde Evropskih zajednica, odnosno Evropski sud pravde. Nekoliko godina kasnije, 8. aprila 1965. godine došlo je do potpisivanja Ugovora o stvaranju jedinstvenog Saveta i jedinstvene Komisije,⁷⁵ čime je stvorena jedinstvena organizaciona struktura za sve tri Zajednice, iako nije formirana jedna jedinstvena organizacija, tako da su Evropske zajednice funkcionisale kao tri posebne organizacije.⁷⁶

Raniji Evropski sud pravde bio je najznačajniji sud na teritoriji Evropske unije, pored Prvostepenog suda i Službeničkog tribunala. Ovaj Sud bio je poznat pod različitim nazivima – Evropski sud pravde, Sud pravde, Sud Evropske unije, iako je njegov pun i zvaničan naziv bio Sud pravde Evropskih zajednica.⁷⁷

Stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma 2009. godine, nastala je Evropska unija kao pravno lice, pa je Evropska unija istovremeno postala i sukcesor nekadašnjeg pravosudnog sistema Evropskih zajednica. Time je i pravosudni sistem Evropske unije izmenio naziv. Danas postoji Sud pravde

73 Evropska zajednica za uglj i čelik osnovana je Pariskim ugovorom koji je potpisan 18. aprila 1951. godine. Ovaj ugovor je bio zaključen na period od 50 godina pa je i njegovim istekom 2002. godine Evropska zajednica za uglj i čelik prestala da postoji.

74 Evropska ekonomska zajednica (EEC) i Evropska zajednica za atomsku energiju (Euroatom) osnovane su Rimskim ugovorima iz 1957. godine.

75 Protocol of 8 April 1965 on the privileges and immunities of the European Communities (OJ 152). Dostupno na: <http://www.ena.lu/europe/european-union/communities-brussels-1965-consolidated-2001.htm>.

76 Uporedi: D. Vasić, I. Radić, M. Simić, M. Hrnjaz, M. Milosavljević, *Učimo o Evropi*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), Beograd, 2005, str. 20. Dostupno na: http://www.cesid.org/pdf/Ucimo_o_evropi.pdf.

77 Uporedi: Aleksandra Čavoški, Ana Knežević-Bajović, Dušan Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za upredno pravo, Beograd, 2006, str. 11.

Evropske unije koji uključuje Sud pravde, Opšti sud (nekadašnji Prvostepeni sud) i specijalizovane sudove.

Sedište Suda pravde Evropske unije je u Luksemburgu (još od 1952), a prvo ročište pred ovim Sudom održano je 1954. godine.⁷⁸

Sud pravde trenutno ima 27 sudija. Broj sudija istovetan je broju država članica Evropske unije. Osnivačkim ugovorom⁷⁹ predviđeno je da se sudije imenuju sporazumom između vlada država članica. Sudije Evropskog suda pravde se imenuju na šest godina, uz mogućnost reizbora. Sudije između sebe biraju predsednika suda na period od tri godine, uz mogućnost reizbora. Predsednik suda obavlja poslove sudske uprave, a takođe ima i određena ovlašćenja u postupku.

Kada se govori o nadležnostima Suda pravde Evropske unije, neki autori⁸⁰ smatraju da nadležnosti ovog Suda, upoređujući sa nadležnostima sudova većine zemalja koje pripadaju grupi kontinentalnog prava, obuhvataju kako nadležnosti opštih sudova, tako i posebnih sudova u nacionalnom sudskom sistemu. Osnovna nadležnost Suda odnosi se na poštovanje prava prilikom tumačenja i primene Ugovora o osnivanju Evropske unije i ovu nadležnost Sud sprovodi kroz različite vrste postupaka.⁸¹ Inače, Sud pravde je nadležan da rešava sporove u svim slučajevima kada se na određenu pravnu stvar ima primeniti pravo Evropske unije. Kako je to Ugovorom propisano, nadležnost Suda pravde u osnovi obuhvata tri oblasti.⁸² Pre svega, Sud pravde *postupa po tužbi zbog povrede Ugovora*, odnosno ugovorne obaveze, koju po tom osnovu protiv države članice može podneti Komisija EU ili druga država članica.⁸³ Sud je nadležan da kontroliše zakonitost legislativnih akata, akata Saveta, Komisije i Evropske centralne banke, izuzev onih koji imaju karakter preporuka ili mišljenja, i akata koje zajednički donose Evropski parlament i Savet. Mandat Suda pravde Evropske unije je proširen i na ispitivanje zakonitosti akata tela, kancelarija i agencija Evropske unije.⁸⁴ U ovim slučajevima, Sud rešava po tužbi Komisije ili države članice o nadležnosti, zbog bitne povrede pravila postupka, povrede Ugovora ili drugog propisa, kao i zbog prekoračenja ili zloupotrebe ovlašćenja.

Sud je nadležan da daje *mišljenje o prethodnom pitanju u vezi sa primenom Ugovora*, kao i da daje *tumačenja akata koje su doneli organi Unije*. Nacionalni sudovi mogu uvek zahtevati od Suda da donese odluku o prethodnom pitanju kada se takvo pitanje postavi u sporu pred nacionalnim sudom. U vezi sa tim, nacionalni sudovi su dužni da zatraže mišljenje Suda kada se

78 Vidi: Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2008.

79 Vidi: član 253. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

80 Uporedi: Lionel Neville Brown, Tom Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London, 2000, str. 111.

81 Uporedi: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 271.

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

83 Vidi: član 258. i 259. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

84 Vidi: član 263. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

prethodno pitanje postavi u sporu pred nacionalnim sudom protiv čije odluke nema pravnog leka u domaćem pravnom sistemu.

Polazeći od toga da je nadležnost Suda istovremeno i raznovrsna i kompleksna, može se zaključiti da on u pojedinim slučajevima ima ulogu međunarodnog suda (*international court*) – kada tumači odredbe Ugovora, ustavnog suda (*constitutional court*) – kada se bavi pitanjima kontrole zakonitosti, drugostepenog suda (*appellate court*) – kada su u pitanju odluke po prethodnim pitanjima i upravnog suda (*administrative court*) – u službeničkim sporovima, ali i kada odlučuje po tužbama protiv odluka Evropske Komisije (npr. u materiji prava konkurencije).

U pogledu nastanka i uobličavanja upravnog prava Evropske unije, upravna (i druga) praksa Suda pravde Evropske unije ima veoma važnu ulogu. Evropski sud pravde odigrao je odlučujuću ulogu u stvaranju pravnog sistema Evropske unije i postavljanju pravnih temelja koji su neophodni za funkcionisanje Unije.

Uloga Suda je posebno značajna u *uvođenju i interpretaciji pojedinih pravnih principa* koji i danas čine temelj komunitarnog pravnog sistema, kao što je princip prvenstva komunitarnih akata i princip direktne primene i direktnog efekta propisa Evropske unije u okviru jedinstvenog pravnog sistema Evropske unije koji je neposredno uključen u nacionalne pravne sisteme.

Može se reći da se upravno pravo Evropske unije razvija i kroz proces usklađivanja (*harmonization*) upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije. Kao primer može se navesti kako se upravno pravo Evropske unije primenjuje u Francuskoj u kojoj Državni savet nastavlja sa tradicijom da svojim odlukama i praksom stvara nove upravno-pravne institute. Državni savet je nizom svojih odluka prihvatio superiornost međunarodnog prava, posebno prava Evropske unije u odnosu na nacionalno pravo Francuske. U tom smislu, Državni savet je svojom odlukom prihvatio da opšta pravna načela mogu biti izvedena iz međunarodnih konvencija (na primer, u materiji prava izbeglica); da su direktive Evropske zajednice obavezne za države članice zajednice; da se francuski zakoni, koji nisu u skladu sa međunarodnim ugovorima, ne mogu primenjivati saglasno članu 55. Ustava Francuske Republike; da je sudija ovlašćen da sam tumači međunarodne konvencije bez obaveznog obraćanja Ministarstvu inostranih poslova, kao i da francuski zakonodavac mora poštovati pravo izvedeno iz prava Evropske zajednice, odnosno regulativa i direktiva Zajednice.⁸⁵

Snažna interakcija između upravnog prava Evropske unije i nacionalnog upravnog prava zemalja članica proizvela je značajne promene u nacionalnim pravnim sistemima i podstakla proces njihove harmonizacije.⁸⁶ Stalni kontakti između javnih službenika zemalja članica i javnih službenika Evropske komisije, razvoj posebnog evropskog sistema upravnog sudstva, kao i stvaranje

85 Vidi: Dragaš Denković, *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3–4, 1993, str. 452.

86 Vidi: Mario P. Chiti, *Are there Universal Principles of Good Governance?*, *European Public Law*, Vol. 1, 1995, str. 241–258.

zajedničkog sistema upravnih vrednosti i principa doprineli su ujednačavanju upravnog prava zemalja članica. Ceo taj složeni proces imao je za rezultat stvaranje posebnog evropskog sistema. Kao posledica tog složenog procesa, stvoren je poseban evropski sistem upravnog prava, koji se takođe naziva i „Evropski upravni prostor“ (*European Administrative Space*).⁸⁷ S obzirom na to da samo usvajanje propisa Evropske unije ne može garantovati i njihovu efikasnu primenu, Komisija EU insistira na izgradnji administrativnih kapaciteta koji će omogućiti bezbolan ulazak u „Evropski upravni prostor“. Harmonizacija upravnog prava i prihvatanje zajedničkih evropskih vrednosti i standarda time dobijaju izuzetan značaj za sve države u tranziciji koje namestavaju da se u bližoj budućnosti uklope u evropski pravni sistem.

Ulogu upravnog suda (administrativnog tribunala) Sud pravde Evropske unije ima kada postupa u službeničkim sporovima. Nadležnost Suda pravde Evropske unije za ovu vrstu sporova posledica je jakog uticaja francuske upravne doktrine, s obzirom na to da francuski Državni savet ima sličnu nadležnost u odnosu na državne službenike u višim zvanjima u francuskoj državnoj upravi. Nadležnost Suda pravde Evropske unije za službeničke sporove predviđena je članom 270. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Službeničke (radne) sporove pokreću zaposleni u organima Evropske unije koji su nezadovoljni odlukama u vezi sa svojim zaposlenjem, postupkom zapošljavanja, penzijama i sl. Nadležnost u ovim sporovima je do sada dva puta menjana. Do osnivanja Prvostepenog suda (1989), ovi sporovi su bili u nadležnosti Evropskog suda pravde. Međutim, zbog ogromnog broja predmeta koji su doveli do prenatrpanosti, ovi sporovi su prešli u nadležnost Prvostepenog suda, a Evropski sud pravde ostao je nadležan za drugostepeni postupak po žalbi na odluku Prvostepenog suda u ovoj vrsti sporova.

Lisabonskim ugovorom predviđeno je stvaranje specijalizovanih sudova. Protokolu br. 3 osnivačkih ugovora, odnosno Statutu Suda pravde Evropske unije, pridodat je Aneks broj 1 kojim se ustanovljava Službenički tribunal Evropske unije, kao specijalizovani sud. Nadležnost Službeničkog tribunala Evropske unije je da, u prvom stepenu, sudi u sporovima između Unije i njenih službenika u skladu sa članom 270. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, uključujući sporove između tela i agencija i njihovih službenika za koje je nadležan Sud pravde Evropske unije (čl. 1, Aneksa br. 1 uz Statut Suda pravde Evropske unije).

Upravno-sudski karakter nadležnosti Suda prvenstveno dolazi do izražaja i u sporovima o zakonitosti akata Unije. U vršenju ove nadležnosti Sud pravde Evropske unije postupa kao upravni sud. Da bi jedan akt mogao biti predmet ocene zakonitosti, tj. akt koji može biti pobijan tužbom za poništaj, potrebno je da ispunjava određene uslove. Pre svega, to mora da bude akt koji je usvojila neka od institucija Unije.⁸⁸ Lisabonski ugovor predviđa da,

87 Vidi: SIGMA Paper No. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, 1998, str. 14–15. Dostupno na: www.oecd.org/puma/sigmaweb.

88 U pitanju su: Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Računovodstveni sud (čl. 13, st. 1, UEU).

pored akata institucija, Sud pravde ispituje i zakonitost akata tela, kancelarija i agencija Unije. Ovo je posledica velikog broja organa kojima se poveravaju nadležnosti.⁸⁹ Prema članu 263, stav 5. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, odlukama kojim se osnivaju tela, kancelarije i agencije Evropske unije moraju biti predviđeni uslovi i postupak povodom tužbi koje podnose fizička i pravna lica protiv ovih tela, a koje proizvode pravna dejstva na ta lica. Osim toga, akt koji je predmet postupka mora da ima određena pravna dejstva, kao i da je konačan.⁹⁰

Akti nacionalnih organa ne mogu biti predmet tužbe za poništaj pred Sudom pravde Evropske unije. S tim u vezi, u predmetu *European Parliament v. Council*, Sud je zaključio da odluke koje donose predstavnici država članica kada nisu u svojstvu članova Saveta EU, ne mogu biti ispitivane u postupku za poništaj pred Sudom pravde.⁹¹

Povodom pitanja ko može podneti tužbu za poništaj razlikuju se privilegovani i neprivegovani tužioc. U privilegovane tužioce spadaju: države članice, Savet, Komisija, Evropski parlament, Finansijski sud, Evropska centralna banka i Komitet regiona.⁹² Pod neprivegovanim tužiocima misli se na fizička ili pravna lica koja podižu tužbu, i u tim slučajevima razlikuju se dve situacije. Ako fizičko ili pravno lice podiže tužbu protiv akta koji se odnosi na to lice (npr. neka odluka Komisije EU), pretpostavlja se da su ispunjeni uslovi za podnošenje tužbe. Međutim, ako lice želi da pokrene postupak za poništaj akta koji se odnosi na drugo lice ili se radi o opštem aktu, potrebno je da dokaže da ga akt „neposredno i pojedinačno pogađa“.⁹³ Ugovorom iz Lisabona ova odredba se delimično menja, budući da se za regulatorne akte koje nisu neposredno upućeni na fizičko i pravno lice ne zahteva obaveza dokazivanja da ga akt „neposredno i pojedinačno pogađa“.⁹⁴ Problem je, međutim, u tome što regulatorni akti nisu pravno definisani. Oni se smatraju da su „nelegislativni“ akti, iako su po svojoj prirodi opšti akti kojima se primenjuje „zakonodavstvo“ Evropske unije ili odredbe Ugovora.⁹⁵ To znači da fizička i pravna lica mogu lakše da zahtevaju ispitivanje zakonitosti upravnih akata, koji se na njih najčešće nesporedno, ali i posredno odnose. Štaviše, na ovaj način bolje se kontroliše rad administracije Evropske unije. Nadležnost za tužbu za poništaj podeljena je između Suda pravde i Opšteg suda, tako da Opšti sud postupa po tužbama u prvom stepenu.⁹⁶

89 Vidi: Aleksandra Čavoški, *Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti reformskog ugovora*, Strani pravni život 1/2009, Institut za uporedno pravo, Beograd, str. 80.

90 Uporedi: Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bajović, Dušan Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006, str. 72–74.

91 Slučaj C–181 i C–248/91, *European Parliament v. Council* (1993) ECR I–3685.

92 Vidi: član 263, stav 2. i 3. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

93 Vidi: član 263, stav 4. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

94 Vidi: član 263, stav 4. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

95 Vidi: Aleksandra Čavoški, *Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti reformskog ugovora*, Strani pravni život 1/2009, Institut za uporedno pravo, Beograd, str. 81

96 Vidi: član 256, stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Nadležnost Suda povodom tužbe zbog propuštanja podseća na nadležnost upravnog suda, jer je ova nadležnost posledica tzv. ćutanja uprave. Ćutanje uprave je situacija koja nastaje kada Evropski parlament, Evropski savet, Savet EU, Komisija EU ili Evropska centralna banka propusti da donese određeni akt. Takođe, tužba zbog propuštanja se može podneti u slučaju propuštanja donošenja akata od strane tela, kancelarija i agencija Evropske unije. Prema članu 265. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, uslov za prihvatljivost ovih tužbi je prethodno obraćanje datoj instituciji ili drugom telu sa zahtevom za postupanje, odnosno donošenje akta.⁹⁷ Tek ukoliko pozvana institucija, odnosno telo Evropske unije ne donese akt u roku od dva meseca od urgencije, tužba se može podneti i smatrati prihvatljivom.⁹⁸ U pogledu vrste akta o kojem je reč, iz prakse Evropskog suda pravde proizilazi da se radi o obavezujućem aktu. To je i logično, jer bi podnošenje tužbe zbog propuštanja organa da usvoji neki akt koji nema obavezujuću prirodu predstavljalo nepotrebno korišćenje procesnih ovlašćenja. I ova nadležnost za tužbu zbog propuštanja je podeljena između Evropskog suda pravde i Opšteg suda.⁹⁹

U određenoj meri, i oblast zaštite ljudskih prava potpada pod upravnu jurisdikciju Suda pravde Evropske unije. Teorijski posmatrano, oblast zaštite ljudskih prava u okviru Unije odnosi se na povredu ovih prava od strane same Unije. U tom slučaju pokretanje postupka pred Sudom pravde Evropske unije moguće je kada su ova prava povređena od strane država članica Unije. Međutim, u praksi, u slučaju povrede ljudskih prava sudsku zaštitu najčešće pružaju sudovi država članica, kao i Evropski sud za ljudska prava kao poseban mehanizam koji je ustanovljen u okviru Saveta Evrope.¹⁰⁰

U pogledu kontrole poštovanja ljudskih prava, važno je reći da Evropski sud pravde do Lisabonskog sporazuma, nije imao nadležnost da primeni Evropsku konvenciju o ljudskim pravima pri kontroli zakonitosti akata Unije, jer Evropska konvencija nije bila deo pravog poretka Unije. Međutim, Evropski sud pravde više je puta ponovio da se ima tumačiti da osnovna ljudska prava čine opšta načela prava čije poštovanje obezbeđuje sudski sistem Unije. U presudi *ERT v. DEP* iz 1991. godine, Evropski sud pravde je objasnio ulogu Konvencije u pravu Evropske unije na sledeći način: „...kako Sud dosledno tvrdi, osnovna prava su sastavni deo opštih načela prava, čije poštovanje on obezbeđuje. Za tu svrhu Sud nalazi nadahnuće u ustavnim tradicijama zajedničkim državama članicama i u smernicama koje nude međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava. (...) U tom pogledu, Konvencija ima poseban značaj. Stanovište je Suda da (...) nema ovlašćenje da ispituje saglasnost Konvencije sa domaćim propisima koje ne spadaju u domen prava Evropske unije. Sa druge strane, tamo gde su takvi propisi unutar okvira prava Evropske uni-

97 Ovde se vide sličnosti sa tužbom zbog „ćutanja uprave“ u upravnom sporu u našem pravu (čl. 19. st. 1. *Zakona o upravnim sporovima*, Službeni glasnik RS br. 111/2009).

98 Vidi: član 265. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

99 Vidi: član 256. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

100 Evropski sud za ljudska prava obrazovan je Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). Sedište ovog Suda je u Strazburu.

je, on mora da pruži sve kriterijume tumačenja koji su potrebni domaćem sudu kako bi odredio da li su ti propisi u saglasnosti sa osnovnim pravima, čije poštovanje obezbeđuje Sud i koji izviru iz Konvencije (...).¹⁰¹ Ovaj stav Evropski sud pravde često je ponavljao, naročito u Mišljenju Suda o pristupanju tadašnje Evropske zajednice Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, u kome je naglasio da je poštovanje ljudskih prava „uslov za zakonitost akata Zajednice“.¹⁰²

Ovakav stav našao je potvrdu i u Lisabonskom ugovoru, pa je članom 6. Ugovora o Evropskoj uniji predviđeno da Unija priznaje prava, slobode i načela iz Povelje o osnovnim pravima Evropske unije¹⁰³ koja ima pravnu snagu jednaku osnivačkim ugovorima. Imajući u vidu sadržinu Povelje o osnovnim pravima Evropske unije gde se, između ostalih prava, garantuje i „pravo na dobru upravu“ (*right to good administration* – čl. 41. Povelje), može se zaključiti da praksa Suda pravde Evropske unije povodom zaštite ljudskih prava utiče na razvoj načela upravnog prava.

101 Slučaj C-260/89 *ERT v. DEP*, (1991) ECR I-2925.

102 Pristupanje Zajednice Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, mišljenje br. 2/94 (1996) ECR-1759.

103 Uporedi: *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2007/C 303/02. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:303:SOM:EN:HTML>.

3. PROCES STVARANJA UPRAVNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE

U vezi sa stvaranjem prava, većina autora polazi od shvatanja da je stvaranje prava tzv. normativna delatnost. Tako, normativna delatnost je, najopštije rečeno, stvaranje prava donošenjem opštih pravnih akata, dok se ova delatnost može bliže odrediti kao skup postupaka, pravila i materijalnih radnji čiji je rezultat stvaranje pravnih propisa. Pravno normiranje se, otuda, može definisati kao opšte-teorijska i pozitivno-pravna disciplina koja se bavi proučavanjem i stvaranjem prava.¹⁰⁴ Sa druge strane, stvaranje prava, odnosno, legislativna delatnost, predstavlja jednu od osnovnih državnih aktivnosti i glavni način nastanka pravne regulative u savremenim društvima.¹⁰⁵ U tom kontekstu, stvaranje prava ostvaruje se odgovarajućim normativnim tehnikama.¹⁰⁶ Tako, stvaranje prava zahteva korišćenje odgovarajućih saznajnih i tehničkih pravnih metoda. Da bi poredak postojao i da bi funkcionisao, potrebno je da prethodno bude stvoren. To se upravo čini stvaranjem prava. Tek kada je pravo stvoreno, ono može da se tumači i primenjuje, tj. da važi i da bude efikasno. To u istoj meri važi i za već stvoreni poredak u kome se stalno dešavaju promene.¹⁰⁷

Međutim, osim shvatanja koje stvaranje prava svode samo na normativnu delatnost u užem smislu, tj. na donošenje opštih pravnih normi i akata (pre svega zakona) postoje i shvatanja koja u proces stvaranja prava uključuju i sudske odluke. Kako se u pojedinim radovima ističe: „Retka su pitanja u pravnoj nauci koja su izazvala toliko interesovanja, nesporeda i kontraverznih mišljenja kao što je to pitanje sudskog stvaranja prava. Postojanju suprotnih mišljenja doprineo je puno i zakonodavac, ostavljajući često praksi da utvrdi da li se, pod kojim uslovima i na koji način javljaju opšte pravne norme sudskog porekla. U pravnoj teoriji postoje oprečna mišljenja o mogućnosti stvaranja prava sudskim presudama. U pravnoj teoriji dugo je suvereno vladao princip da sudija ne stvara pravo, već da ga samo primenjuje (*ius dicere et non ius dare*). Sudija, naime, nalazi gotovo pravo, koje samo treba da aplicira na konkretan slučaj.“¹⁰⁸

104 Uporedi: Dragan Bataveljić, *Stvaranje prava – davanje pravnog oblika društvenoj stvarnosti*, u zborniku „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, 1999, str. 113.

105 Uporedi: Eva Maksimović, *Opšti principi stvaranja prava*, u zborniku „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, 1999, str. 127.

106 Uporedi: Zoran Jelić, *Osnovi normativne tehnike*, Ekonomika, Beograd, 1986.

107 Uporedi: Dragan Mitrović, *Tehnika stvaranja prava*, u zborniku „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, 1999, str. 55.

108 Uporedi: Budimir Košutić, *Sudska presuda kao izvor prava* (doktorska disertacija), Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1973, str. 9.

Uviđajući nemogućnost potpunog normativnog-pravnog regulisanja društvenog života i nužno postojanje praznina u pravnom poretku, nova doktrina je priznala sudiji slobodu stvaranja pravnih normi. Ipak, opseg te slobode se dosta različito određuje. Neka gledišta insistiraju na slobodi sudije samo u slučajevima zastarelosti zakona, odnosno postojanja praznina u njemu, dok druga ističu apsolutnu slobodu sudije i nemogućnost postojanja opšte obaveznih, unapred predviđenih pravnih pravila.¹⁰⁹

Smatra se da je ovaj pristup tj. teorija o pravno-stvaralačkoj funkciji sudije dovedena *ad absurdum* u američkoj realističkoj školi i filosofiji pravnog egzistencijalizma.¹¹⁰ Kako se ističe, dok pokret za slobodnim istraživanjem prava, radikalno revolucionaran u shvatanju sudske funkcije ovu posmatra, u načelu, kao državnu delatnost primene pravnih normi, realisti i pravni egzistencijalisti kategorički odbacuju mogućnost postojanja prava izvan sudskih odluka.¹¹¹ U tom smislu, ovaj koncept polazi od stava da se prosečno ljudsko biće interesuje samo za ono što se dešava u sudovima, jer odluke sudova direktno utiču na život i imovinu ljudi, tako da je „pravo na nebu i izvan ljudskog iskustva bezvredno za prolaznog čoveka“. Za prosečne ljude pravo je ono što su sudovi odlučili, ili šta će odlučiti, a ne neodređene „čiste“ generalizacije.¹¹² Sa druge strane, u modernoj pravnoj doktrini zastupljena su i gledišta o normativnom autoritetu sudske prakse. Čak i autori koji odbacuju mogućnost stvaranja opštih pravnih pravila sudskom praksom, sudskoj praksi priznaju persuasivni autoritet i uticaj na stvaranje običnog prava, kao pravo koje imperativno veže sudiju. Priznanje sudske prakse za izvor prava ne znači, međutim, istovetnost viđenja njene prirode, osnova obavezanosti i pravne snage. Naime, sudska praksa se posmatra u doktrini kao posebna vrsta običajnog prava, kao identična običajnom pravu ili kao pravni izvor *sui generis*.¹¹³

Sve dileme i kontradikcije vezane za teorijske i praktične aspekte upravnog prava, posebno u vezi sa konstituisanjem uporednog i međunarodnog upravnog prava,¹¹⁴ ispoljavaju se i u vezi sa uobličavanjem upravnog prava Evropske unije.¹¹⁵ Zato se može reći da je upravno pravo Evropske unije

109 Budimir Košutić, *Sudska presuda kao izvor prava* (doktorska disertacija), Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1973, str. 12–13

110 Ivo Krbek, *Pravni egzistencijalizam*, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 3–4, 1958, str. 252. Navedeno prema: Budimir Košutić, *Sudska presuda kao izvor prava*, str. 17.

111 Budimir Košutić, Košutić, *Sudska presuda kao izvor prava* (doktorska disertacija), Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1973, str. 17.

112 Budimir Košutić, *Sudska presuda kao izvor prava* (doktorska disertacija), Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1973, str. 18.

113 Budimir Košutić, *Sudska presuda kao izvor prava* (doktorska disertacija), Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1973, str. 22.

114 Uporedi: Stevan Lilić, *Međunarodno upravno pravo*, u zborniku „Srbija – hvatanje koraka“, Pravni fakultet, Beograd, 1997, str. 69–83.

115 Uporedi: Carlos Molina del Pozo, *Derecho admionistrativo y derecho communitario – Las Fuentes*, Madrid, 1988.

oblast i disciplina koja se nalazi u fazi „utvrđivanja svog identiteta“.¹¹⁶ U tom smislu (slično kao što je to bio slučaj i sa Državnim savetom u Francuskoj i sa administrativnim tribunalima u Britaniji i SAD), važnu ulogu u formiranju upravnog prava Evropske unije ima i Evropski sud pravde. Upravno pravo Evropske unije ne formira se doktrinarnim ili legislativnim putem, već, pre svega upravnom (i drugom) praksom njenog Suda. U procesu postepenog oblikovanja fizionomije upravnog prava Evropske unije najznačajnija, ako ne i glavna uloga pripada Evropskom sudu pravde.

Iz svega izloženog, može se konstatovati da je upravno pravo Evropske unije nova i relativno neizdiferencirana administrativna disciplina čije je sadržinsko uobličavanje i sistematizacija u toku. Teorijski posmatrano, fizionomija upravnog prava Evropske unije oblikuje se u okvirima uporednog upravnog prava, odnosno međunarodnog upravnog prava. S obzirom na značajne tradicionalne razlike koncepcija upravnog prava pojedinih sadašnjih država članica Evropske unije (npr. Francuske, Nemačke i Velike Britanije), upravno pravo Evropske unije suočava se sa svim onim teškoćama sa kojima se suočavaju i druge pravne oblasti država članica u opštem procesu „harmonizacije“ njihovih pravnih poredaka sa pravnim sistemom „evropskog prava“. Osim toga, upravno pravo Evropske unije, posebno u odnosu na pitanja u vezi zaštite ljudskih prava, može se razlikovati od sličnih (upravnih) institucija Saveta Evrope. Usled ovih okolnosti, u oblikovanju fizionomije i institucija upravnog prava Evropske unije, posebnu ulogu ima Evropski sud pravde koji se svojim odlukama o sadržinskim i prethodnim pitanjima (uz mnogo sličnosti sa ulogom koju je svojevremino imao Državni savet u Francuskoj u stvaranju francuskog upravnog prava), između ostalog, profilise kao administrativni tribunal, tj. upravni sud Unije. Vreme će pokazati, a indicije u tom pravcu se veoma jake, koliko će ovaj Sud biti „tvorac“ upravnog prava Evropske Unije.¹¹⁷

116 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo Evropske Unije*, u zborniku „Pravo Evropske Unije“, Udruženje za Pravo Evropske Unije, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 189–206.

117 Stevan Lilić, *Upravno pravo Evropske Unije*, u zborniku „Pravo Evropske Unije“, Udruženje za Pravo Evropske Unije, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 189–206.

4. EVROPSKO UPRAVNO PRAVO I UPRAVNO PRAVO DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE

Sudska praksa u oblasti upravnog prava država članica Evropske unije pokazuje kako se, postepenim priznavanjem primata opštih principa prava Evropske unije nad nacionalnim zakonodavstvom od strane nacionalnih sudova, razvija evropsko upravno pravo. Tako se, u opisu odnosa francuskih nacionalnih sudova prema opštim pravnim principima prava Evropske unije, između ostalog, ističe:¹¹⁸ „U svetlu slučaja *Meyet*, upravni sudovi su razjasnili odnos između opštih principa prava Evropske unije i nacionalnog prava. Na prvi pogled, izgleda važno napomenuti da su niži upravni sudovi spremniji da primenjuju opšte principe prava Evropske unije. Na primer, upravni tribunal u Kanu je 1997. godine koristio opšti princip proporcionalnosti da preispita zakonitost kazni. Naime, član 467 (4) Carinskog zakona obavezuje preduzeća da podnesu periodične izveštaje o razmeni robe i propuštanje ispunjenja ove obaveze je osnov za kaznu. U konkretnom slučaju, francusko preduzeće (SA Perimédical) nije dostavilo obavezne izveštaje između novembra 1993. i jula 1994. godine, zbog čega je bilo dužno da plati paušalni iznos od 45.000 franaka. Preduzeće SA Perimédical tvrdilo je pred upravnim tribunalom da zakonitost odredbe Carinskog zakona kojom se izriče kazna treba da bude ispitana u svetlu principa proporcionalnosti kako je utvrđeno od strane Evropskog suda pravde. Tribunal je prihvatio argument preduzeća i podvrgao testu proporcionalnosti kaznu – tj. cenio je da li je kazna bila prekomerna u odnosu na cilj mere. Povodom ovog slučaja, tribunal je zaključio da kazna nije bila nesrazmerna. Sa druge strane, upravni tribunal je ocenio zakonitost zakonskog teksta kroz opšti princip prava Evropske unije“. Takav postupak je pozdravljen od strane francuske doktrine.¹¹⁹

Preduzeće Périmédical podnelo je 1997. godine žalbu na presudu. U ovoj žalbi drugostepenom (apelacionom) upravnom sudu sa sedištem u Nantu traženo je da se ispituju dva navoda i to: prvo, nespojivost domaćeg zakonodavstva sa principom proporcionalnosti, i drugo, njegova kompatibilnost sa članom 6 (1) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je pribegao formulaciji „en tout état de cause“ (u bilo kom slučaju). Inače, ova formulacija se već intenzivno koristi u kontekstu opštih principa u cilju da se obezbedi rešenje bez ulaska u detaljnu procenu o priznanju navoda iz žalbe, odnosno korišćenja opšteg načela prava Evropske unije umesto nacionalnih propisa. Međutim, drugostepeni sud je smatrao da je, pri implicitnom tran-

118 Xavier Groussot, *EU Law Principles in French Public Law: Un Accueil Réservé*, Review of European Administrative Law, No. 1, 2007, str. 9–49.

119 Favret, *La primauté du principe communautaire de proportionnalité sur la loi nationale*, RFDA, 1997, str. 389.

sponovanju precedentnog prava Evropskog suda pravde, kazna proporcionalna svom cilju. Zaključak je, dakle, isti kao i zaključak upravnog tribunala. Očigledno, drugostepeni sud, za razliku od upravnog tribunala, nerado aktivno koristi opšti princip proporcionalnosti. U ovom slučaju, drugostepeni sud je samo zaključio da se podnosilac žalbe ne može pozivati na povredu principa proporcionalnosti u okolnostima slučaja. Državni savet u slučaju *Meyet II*,¹²⁰ morao je da utvrdi da li je francusko zakonodavstvo u skladu sa članovima 10. i 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Državni savet se eksplicitno pozvao na opšte principe prava Evropske unije tako što se u odluci pozvao i na član 6 (2) Ugovora o Evropskoj uniji. Ovaj argument je svakako bio iznesen od strane podnosioca žalbe. Međutim, Državni savet je smatrao da navod koji je zasnovan na opštim principima prava Evropske unije mora da bude spojen sa glavnim navodima koji se zasnivaju na članovima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Državni savet je utvrdio da član Zakona 77–808 (1977) nije nespojiv sa članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, Državni savet u slučaju SNIP¹²¹ (2001) dao je rešenje više, ali ne u potpunosti, u skladu sa pravilnim tumačenjem i primenom prava Zajednice. Značajno je da se ovaj slučaj tiče prve pozitivne primene opštih principa komunitarnog prava od strane Državnog saveta. U ovom slučaju, francuski zakon u oblasti socijalne sigurnosti je revidiran u svetlu opštih principa prava Zajednice i Državni savet je dao principima prava Zajednice superiorni položaj *vis-a-vis* nacionalnog zakonodavstva.¹²²

Državni savet je smatrao da su opšti principi pravnog poretka Evropske unije izvedeni iz Ugovora o EZ (sada Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). Ovi principi imaju sličnu vrednost kao Ugovori o funkcionisanju Evropske unije. To je, na primer, načelo pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja koja se odnose na situacije koje spadaju u okvire prava Evropske unije. Državni savet je povezoao tradicionalne opšte principe prava Evropske unije (npr. legitimna očekivanja sa drugim ustavnim principima, odnosno principima lojalnosti i suprematije). Shodno tome, moglo bi se reći da, na osnovu člana 10. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, postoji obaveza nacionalnih sudova da primenjuju opšte principe u pitanjima iz nadležnosti prava Evropske unije.

Državni savet smatra da opšti principi imaju ravnopravan status u hijerarhiji sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije. Ova tvrdnja potvrđuje da opšta načela prava Evropske unije imaju jaču pravnu snagu od normi nacionalnih zakona. U tom smislu, ona potvrđuje da opšti principi predstavljaju „*super-légalité communautaire*“.¹²³

120 CE, 2 June 1999, *Meyet II*, Req. No 207752.

121 CE, 3 December 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres (SNIP)*, RFDA 2002, str. 166.

122 *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres (SNIP)*, RFDA 2002, str. 93. Slučaj se odnosi na preispitivanje, *par voie d'exception*, člana 30 Zakona n° 99–1140 od 9.11.1999.

123 Guy Isaac, Marc Blanque, *Droit communautaire général*, 7. edition, Armand Colin, 1999, str. 160; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 1997, str. 154.

GLAVA 4

EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR

1. OPŠTE NAPOMENE

Pravo Evropske unije je tokom godina uticalo na sadržinu nacionalnih pravnih okvira država članica, 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, države članice počele su koristiti iste ili slične standarde prilikom primene propisa nacionalnog prava i prava Evropske unije.

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,¹²⁴ koji predstavlja zajedničku inicijativu Centra za saradnju sa nečlanicama Zajednice u okviru OECD-a i Evropske unije (u okviru realizacije nekadašnjeg *Phare Program*) čiji je cilj unapređenje vlade i uprave u centralnim i istočnim evropskim zemljama.

U tom kontekstu, terminom „Evropski upravni prostor“ se označava 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*-a i time okvir postavljanja osnova za izgradnju moderne državne uprave u Evropi.¹²⁵

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 koji nameću evropski standardi u oblasti ekonomije, socijalne pravde, bezbednosti i dr., dostignuti dugotrajnim integracionim procesima, pre svega najrazvijenijih zapadnoevropskih zemalja.

Administrativna sposobnost države kandidata za sprovođenje obaveza ceni se metodom komparacije sa već postojećim administrativnim kapacitetima država članica Evropske unije. Kvalitet uprave neophodan za sprovođenje obaveza proizašlih iz članstva nije unapred definisan pisanim *acquis commu-*

124 SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije. Opširnije: www.sigmaweb.org.

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

nautaire-om, ali se putem „kontrola kvaliteta uprave“ u pojedinačnim slučajevima postepeno definišu određene vrednosti i standardi koji čine segmente upravnog prava Evropske unije oličenim u tzv. principima Evropskog upravnog prostora. 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) kontinuirano definiše veliki broj principa upravnog prava pozivajući se 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, princip proporcionalnosti, princip pravne sigurnosti, princip zaštite opravdanih (legitimnih) očekivanja, princip nediskriminacije, princip prava na saslušanje u postupku donošenja odluka, princip pristupa upravnim sudovima od strane pojedinaca pod jednakim uslovima, princip vanugovorne odgovornosti državne uprave i dr.¹²⁶

Opšte teškoće pri definisanju principa, razlog je što Evropski sud pravde često u obrazloženjima svojih odluka koristi doktrinarne konstrukcije (npr. tzv. otvoreni koncept – *blank concept*) i u definisanju principa upravnog prava. Kako se ističe: „Pravna doktrina definiše „otvorene koncepte“ kao često nejasne koncepte koji sadrže široke, ili čak neodređene, principe koje sudovi ili 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.“¹²⁷

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 nabranjanju principa, polazi od teorijske podele principa na materijalne i procesne, dok se druga zasniva na grupisanju brojnih, u svrhu ciljeva SIGMA programa, identifikovanih principa.

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

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

127 Opširnije: Sigma Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, OECD 1999, str. 9.

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:¹²⁸ 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, u slučaju povrede, 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 o opštim principima (ustavnog) prava. U ovom stadijumu razvitka, pravo Evropske unije ne pruža dovoljnu osnovu za razlikovanje ustavnih principa i načela upravnog prava.¹²⁹

Procesna načela su veoma važna, jer predstavljaju način na koji pojedinac može da „pristupi“ pravnom sistemu. 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.¹³⁰

Podela upravnih principa izvršena je i u okviru SIGMA programa. Ova podela, pre svega napravljena je od strane eksperata SIGMA programa u svrhu pomoći zemljama kandidatima za pristup Evropskoj uniji. Tako, dati su osnovni (najopštiji) principi kao vodilje reformi koje treba da omoguće njihov ulazak u Evropski upravni prostor.

SIGMA sistematizuje veliki broj različitih, ali povezanih opštih i posebnih, pravnih i upravnih načela u glavne principe upravnog prava zajedničke za zemlje zapadne Evrope, i izdvaja ih u četiri grupe: 1) pouzdanost i pred-

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

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

130 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.

vidivost (pravna sigurnost); 2) otvorenost i transparentnost; 3) odgovornost i 4) efikasnost i delotvornost.¹³¹ 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.

131 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.

2. PRINCIPI EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA

2.1. Pouzdanost i predvidivost

Izvestan broj načela i mehanizama upravnog prava svrstavaju se pod opšti princip „pouzdanosti i predvidivosti“, takođe nazivanim „pravna sigurnost“ postupaka i odluka državne uprave. Ova brojna načela nastoje da eliminišu arbitrarnost iz vođenja javnih poslova.

Načelo zakonitosti. Vladavina prava (*Rule of law, Rechtsstaat, État de droit*) je višestrani mehanizam za pouzdanost i predvidivost. To na prvom mestu podrazumeva ostarivanje principa „zakonitosti u radu uprave“. U tom smislu, načelo zakonitosti se određuje kao obaveza države da deluje u skladu sa zakonom. Njegov značaj za funkcionisanje Evropske unije proističe iz pravne prirode Evropske unije, koja i pored stalnog proširenja svojih nadležnosti ne poseduje suštinsko obeležje suvereniteta. Zbog toga, svaka delatnost organa Evropske unije, mora biti zasnovana na propisima Evropske unije. Tako član 5. Ugovora o Evropskoj uniji predviđa da Unija mora postupati „unutar granica na koje je ovlašćena ovim Ugovorom“. Takođe, Savet i Komisija dužni su da postupaju prema odredbama Ugovora. Ukoliko institucije Evropske unije u svom radu prekrše načelo zakonitosti, Sud pravde Evropske unije će takve akte poništiti.¹³²

Koliko je rastao značaj ovog načela u Evropskoj uniji, pokazuju i izmene nastale stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, prema kojem je proširen krug organa čiji su akti podložni oceni zakonitosti. Sud pravde „kontroluje zakonitost zakonodavnih akata, akata Saveta, Komisije, Evropske centralne banke, osim onih koji imaju karakter preporuke ili mišljenja, i akata Evropskog parlamenta i Evropskog saveta koji proizvode pravna dejstva na treća lica“. Sud takođe može da kontroluje zakonitost akata organa, tela, kancelarija i agencija Unije koji proizvode pravna dejstva na treća lica. To praktično znači da se odluke Evropskog saveta, koju su zajednički doneli predstavnici 27 država članica, podvrgavaju kontroli zakonitosti. Ovo je veliki korak napred koji ima i simbolički značaj, a ogleda se u činjenici da odluke ovakvog jednog tela nisu nedodirive.

Ugovor iz Lisabona dodaje tela, kancelarije i agencije Unije čiji se akti podvrgavaju kontroli zakonitosti. Ideja dodavanja ovih organa nastala je kao posledica „hiper-produkcije“ organa kojima se poveravaju značajne nadležnosti.¹³³

132 Vidi: član 230. i 231. Ugovora o Evropskoj zajednici; član 146. Ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju.

133 Uporedi: Aleksandra Čavoški, *Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti reformskog ugovora*, Strani pravni život 1/2009, Institut za uporedno pravo, Beograd, str. 20

Organi javne vlasti mogu da odlučuju samo o pitanjima iz svoje nadležnosti koja je zasnovana na zakonu. Nadležnost u ovom kontekstu znači izričito i zakonom dodeljeno ovlašćenje za odlučivanje u određenoj pravnoj stvari ili o pitanju od javnog interesa, čime se zakonski omogućava organu javne vlasti ne samo da donose odluke o tom pitanju, već ga isto tako obavezuje da preuzme odgovornost. Nadležni organ javne vlasti ne može da odbije ovu odgovornost. U tom smislu, ovlašćenja su korelacija odgovornosti. Na postojanje ovlašćenja strogo se vodi računa, tako da je odluka, koju je doneo organ bez zakonskog ovlašćenja, nevažeća i biće kao takva proglašena od strane suda.

Međutim, načelo zakonitosti i princip pouzdanosti i predvidivosti državne uprave nisu u suprotnosti sa diskrecionim ovlašćenjima uprave (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Diskrecija i arbitrarnost nisu isto. Pod diskrecionim odlukama se podrazumevaju slučajevi gde je, unutar zakonskog okvira, neki stepen izbora ostavljen donosiocu odluke. Diskreciona ovlašćenja se poveravaju organima javne vlasti iz više razloga. Pre svega, diskreционе odluke su neophodne, jer zakon ne može da predvidi svaku okolnost koja može proizaći iz budućih situacija.

Sudovi su razvili pravnu doktrinu diskrecionih ovlašćenja uprave koja sadrži razne principe koji usmeravaju i ograničavaju upotrebu diskrecionih ovlašćenja. Među tim principima su i oni koji nalažu upravi da postupa u „dobra veri“, da „razumno sledi javni interes“, da poštuje propisane procedure, da poštuje zahtev za jednakim postupanjem, kao i da poštuje načelo proporcionalnosti. Drugim rečima, zakonska diskrecija ne može funkcionisati bez opštih principa upravnog prava, jer oni čine vrstu protivteže diskrecionim ovlašćenjima uprave.

Načelo proporcionalnosti. Još jedan princip koji ide u prilog pouzdanosti i predvidivosti je *načelo proporcionalnosti*. Pojam proporcionalnosti je naročito razvijao Evropski sud pravde prateći principe već uspostavljene u nemačkom pravu, koji je kroz pravo EZ ušao u većinu evropskih sistema upravnog prava. Prema načelu *proporcionalnosti* uprava može građanima nametati obaveze samo do granice koja je neophodna da se postigne svrha određene mere. To znači da usvojene mere moraju biti proporcionalne ciljevima koji se žele postići. Načelo proporcionalnosti takođe podrazumeva da je protivzakonito primenjivati zakon *stricto sensu* kada se time može izazvati ishod koji nije bio predviđen zakonom, jer bi u tom slučaju postojala zloupotreba upravnih ovlašćenja.

Načelo proporcionalnosti prvi put je uveden u pravo Evropske unije čuvenom odlukom u slučaju *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, u kojoj je Sud definisao načelo proporcionalnosti na sledeći način: „Restriktivne mere koje Evropska zajednica preduzima moraju biti u srazmeri sa opštim interesom Zajednice, pri čemu, imajući u vidu cilj koji se želi postići, one ne smeju nesrazmerno i nedopušteno zadirati u subjektivna prava građana“.¹³⁴

134 Slučaj 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, (1979), ECR str. 3728.

Sa druge strane, Evropski sud pravde je u mnogim slučajevima cenio da li je načelo proporcionalnosti poštovano od strane nacionalnih uprava. Tako, u slučaju *Schmidberger protiv Austrije*¹³⁵ Sud pravde Evropske unije je cenio da li je načelo proporcionalnosti poštovano u slučaju ograničenja osnovne slobode, tj. slobodnog prometa robe. Tako, austrijska vlada je odobrila zatvaranje međunarodog autoputa radi održavanja demonstracija protiv zagađenja Alpa prouzrokovanih frekventnim saobraćajem. Nemačka kompanija koja se bavi prevozom robe smatrala je da je zatvaranje autoputa ugrozilo slobodan promet robe, te da je zbog toga onemogućena da koristi svoja teška vozila i preveze robu iz Nemačke preko Austrije u Italiju. U ovom slučaju, nacionalne vlasti su se oslonile na potrebu poštovanja osnovnih prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Ustavom Austrije u odlučivanju da dozvole nametanje ograničenja na jednu od osnovnih sloboda garantovanih Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice – slobodan promet robe. U slučaju *Schmidberger*, Sud pravde Evropske unije je prihvatio da je zatvaranje autoputa ograničilo slobodan promet robe da bi potom razmotrio pitanje da li ovo ograničenje može biti opravdano brigom austrijske vlade da zaštiti pravo na slobodu izražavanja i slobodu okupljanja. Sud se upustio u analizu odnosa između člana 10. i 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima (sloboda izražavanja i sloboda okupljanja) sa jedne strane, i slobode prometa robe garantovane Ugovorom EZ sa druge strane. U tim okolnostima, interesi u pitanju moraju biti vagani uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja kako bi se odredilo da li je pravična ravnoteža postignuta između tih interesa. Bilo je neophodno ustanoviti da li su ograničenja nametnuta trgovini unutar Evropske zajednice proporcionalna ostvarenju osnovnih ljudskih prava. Sud je u slučaju *Smidberger* stao na stanovište da je ograničenje slobodnog prometa roba bilo opravdano i da su nacionalne vlasti bile ovlašćene da odobre demonstracije. Sud je takođe naglasio da se legitimni cilj tih demonstracija nije mogao postići u konkretnom slučaju manje restriktivnim merama po trgovinu unutar Zajednice. Prema tome, poštovanje osnovnih prava predstavlja legitimni interes koji, u principu, opravdava ograničavanje obaveza nametnutih komunitarnim pravom, pa čak i osnovnom slobodom garantovanu Ugovorom EZ kao što je slobodan promet robe.

Treba primetiti da je u ovom slučaju Sud ušao u ocenu proporcionalnosti ograničenja nametnutih trgovini unutar Zajednice, odnosno da li se pravo na slobodu izražavanja i okupljanja moglo ostvariti primenom na drugi način. U tom smislu, Sud je zaključio da bi nametanje strožih uslova koji se odnose kako na mesto održavanja (na primer pored autoputa), tako i na dužinu trajanja (ograničeno trajanje od svega nekoliko sati) demonstracija predstavljalo preterano restriktivno ograničenje koje lišava akciju svog suštinskog efekta. Konačno, Sud primećuje da dok nadležne vlasti moraju nastojati da ograniče, koliko god je to moguće, neizbežne efekte demonstracija na autoputu na slobodu kretanja, moraju vagati taj interes sa interesima demonstiranata, koji

135 Slučaj C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republic of Austria*, 12 jun 2003.

nastoje da privuku pažnju javnosti na ciljeve njihove akcije. Ovo je prvi slučaj gdje je Sud pravde Evropske unije našao da je poštovanje osnovnih prava legitimni osnov za ograničenje osnovnih sloboda koje čine osnovu zajedničkog tržišta.

Načelo zabrane retroaktivnosti. Načelo pouzdanosti i predvidivosti podrazumeva i načelo zabrane retroaktivnosti. Retroaktivnost postoji u situaciji kada je pravilo uvedeno i primenjuje se na događaje koji su se već odvijali. Do retroaktivnosti može doći ili kada datum stupanja na snagu pravila prethodi datumu objavljivanja, ili kada se pravilo primenjuje na okolnosti koje su okončane pre stupanja na snagu određene mere. Zabrana retroaktivnosti je kao osnovni princip potvrđena od strane Evropskog suda pravde u slučaju *Racke*. Komisija je uvela novčani kompenzacioni iznos za određene proizvode donošenjem jedne regulative, da bi nakon usvajanja prve, usvojila još dve regulative kojima se povećao kompenzacioni iznos. Svaka od ovih regulativa je predviđala da će se primenjivati 14 dana pre objavljivanja. Sud je našao da je osnovni princip pravnog poretka Zajednice da se mere ne primenjuju pre nego što oni na koje se mere odnose nisu imali mogućnost da se upoznaju sa njom.

Načelo zaštite legitimnih očekivanja. Teoretski osnov načela zaštite legitimnih očekivanja leži u principu pravne sigurnosti. To znači da uprava građanima mora garantovati pravni kontinuitet i sigurnost, tj. da mora da vodi računa o legitimnim pravnim očekivanjima svojih građana. Drugi aspekt principa zaštite legitimnih interesa predstavlja *načelo konzistentnosti*. Da bi legitimna očekivanja građana mogla biti zadovoljena, organi Evropske unije moraju donositi konzistentne upravne odluke. Ovo načelo je primenjivano u sudskoj praksi Evropskog suda pravde u slučajevima koji se tiču odnosa Unije i njenih službenika.

Načelo jednakosti. Načelo jednakosti zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu (državljanstvo, pol i dr.). Njegov značaj potvrđen je u velikom broju odredbi Ugovora. U tom kontekstu, moguće je razlikovati tri grupe pravnih normi Unije u kojima je zastupljeno načelo zabrane diskriminacije prisutno.¹³⁶ Prva grupa obuhvata norme koje zabranjuju diskriminaciju po osnovu nacionalnosti (čl. 18. UFEU), druga grupa uređuje jednakost između polova (čl. 8, UFEU i čl. 153–154. UFEU), dok treća grupa zabranjuje diskriminaciju između potrošača i proizvođača u oblasti poljoprivrede. U sudskoj praksi evropskih sudova, načelo jednakosti se često javlja kao osnov za osporavanje kako odluka Unije, tako i nacionalnih zakonodavnih i upravnih akata.¹³⁷

Diskriminaciju takođe zabranjuje i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije,¹³⁸ koja predviđa jednakost pred zakonom (čl. 20) i zabranu diskrimi-

136 Uporedi: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 265.

137 Uporedi: Stevan Lilić, *Sudske odluke i stvaranje prava (sa posebnim osvrtom na stvaranje Upravnog prava Evropske unije)*, u zborniku „Stvaranje prava“, Pravni fakultet, Beograd, 2000, str. 77–89.

138 Uporedi: *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2007/C 303/02. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:303:SOM:EN:HTML>.

nacije (čl. 21). Tako: „Zabranjen je svaki vid diskriminacije koja se zasniva na polu, rasi, boji kože, etničkom ili socijalnom poreklu, genetskim osobinama, jeziku, religiji ili uverenju, političkom ili bilo kom drugom mišljenju, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovini, rođenju, invaliditetu, životnom dobu ili seksualnoj orijentaciji. U okviru primene osnivačkih ugovora, ne protiveći se specijalnim odredbama tih ugovora, zabranjena je svaka diskriminacija koja se zasniva na nacionalnosti“. Poveljom je zagarantovana i jednakost polova: „Jednakost muškaraca i žena mora biti obezbeđena na svim poljima, uključujući tu zapošljavanje, rad i platu. Princip jednakosti ne sme da spreči održavanje ili usvajanje mera koje predviđaju specifične prednosti u korist onog pola koji je nedovoljno zastupljen.“

Načelo pravičnosti ide u prilog zakonitosti rada uprave. Tu se podrazumevaju postupci kojima se štiti nepristrasna primena zakona i koji uvažavaju društvene vrednosti, kao što je poštovanje pojedinca i zaštita njegovog dostojanstva. Konkretna primena principa pravičnosti je i brižljivo vođenje postupka.

Načelo brižljivog vođenja postupka. Razvoj načela *brižljivog vođenja postupka* može se pronaći u ranoj sudskoj praksi Evropskog suda pravde u oblasti prava konkurencije.¹³⁹ Princip brižljivog vođenja postupka može se definisati kao obaveza organa uprave da nepristrasno i brižljivo ispituju sve relevantne faktičke i pravne aspekte individualnog slučaja. Ocena da li je neka faktička ili pravna činjenica relevantna zahteva ulaženje u meritum odluke. Tako, prilikom ocene da li je načelo brižljivog vođenja postupka povređeno, Evropski sud mora ispitati i suštinu individualnog slučaja. Ova dvojaka priroda daje ovom načelu veliku mogućnost upotrebe, a takođe ukazuje i na značaj koje ovo načelo može imati za buduću sudsku praksu Evropskog suda pravde.¹⁴⁰

Načelo saslušanja stranke. Načelo saslušanja stranke predstavlja osnovno načelo upravnog postupka. Osnovna ideja ovog načela je da ovlašćeni organi, prilikom donošenja odluke koja može uticati na pravnu situaciju stranke, moraju stranci dati mogućnost da se izjasni o okolnostima slučaja. Ovo načelo ne podrazumeva isključivo pravo na usmeno saslušanje. Najvažnija odluka za ustanovljavanje načela saslušanja stranke kao osnovnog načela upravne delatnosti Unije je slučaj *Transocean Marine Paint Association v. Commission*,¹⁴¹ u kojoj je Sud stao na stanovište da „stranka čiji interesi mogu biti ugroženi odlukom organa uprave mora imati mogućnost da se izjasni o pitanjima koja se na nju odnose“. Istovremeno, ovo načelo je našlo svoju primenu u različitim oblastima upravnog prava Evropske unije, kao što su anti-damping, carine, državna pomoć i subvencije. Tako je značaj ovog načela istaknut na sledeći način: „Sudovi Evropske unije su bili veoma aktivni i imaju veoma jasan pozitivan stav u odnosu na načelo saslušanja stranke počev od slučaja

139 Uporedi: Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, str. 107.

140 Uporedi: Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, str. 118–119.

141 Slučaj 11/74 *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, (1974), ECR str. 1063.

Transocean Marine Paint pa do slučaja *Hoffmann-La Roche*.¹⁴² Pravo da se bude saslušan je posmatrano kao deo osnovnih prava i sudskom praksom prošireno je i na anti-damping postupak, za šta je dobar primer slučaj *Al-Jubail*.¹⁴³ Međutim, Sud je išao još dalje. Tako je u slučaju *Air Inter*,¹⁴⁴ Prvostepeni sud jasno izjavio da osnovna načela u pogledu prava da se bude saslušan se ne mogu isključiti ili ograničiti zakonskim odredbama i da, zato, poštovanje principa mora biti obezbeđeno i kada ne postoji konkretna zakonska odredba, i gde zakonska odredba postoji, ali nije uzela dovoljno u obzir poštovanje ovog principa. Takođe, veoma je značajno napomenuti da poštovanje prava da se bude saslušan u određenom slučaju Sud može razmatrati po sopstvenoj inicijativi – *ex officio*, odnosno razmatranje poštovanja načela saslušanja stranke ne mora biti inicirano od stranaka u sporu pred Sudom. Priznavanje prava da se bude saslušan prošireno je kako bi se zagarantovalo da načelo saslušanja stranke bude adekvatno zaštićeno i u slučaju zajedničke uprave, tj. u slučaju kada je upravljanje podeljeno između Unije i nacionalnih uprava. Tako je u slučaju *Technische Universität München*,¹⁴⁵ Evropski sud pravde zaključio da načelo saslušanja stranke u vezi sa carinskim upravnom postupkom zahteva da licu na koji se postupak odnosi bude omogućeno, tokom tog postupka, da pokrene pred Komisijom svoj slučaj i iznese svoje stavove. Načelo saslušanja stranke je ponovo naglašeno i primenjeno od strane Suda pravde u slučajevima *Lisrestal*¹⁴⁶ i *Primex Produkte*.¹⁴⁷ Dakle, u odnosu na načelo saslušanja stranke kao prava koje je individualne prirode, Sud je bio izuzetno „aktivan“.¹⁴⁸

Načelo saslušanja stranke prošireno je na pravo da se bude konsultovan, odnosno pravo da se učestvuje u izradi zakonskih normi. U literaturi koja se bavi pravom Evropske unije došlo je do iznošenja brojnih stavova o pitanju legitimnosti odlučivanja u Evropskoj uniji. Jedno od rešenja za postizanje legitimnosti odluka je podsticanje učešća i konsultacija u procesu odlučivanja. Vodeći slučaj je *Atlanta*,¹⁴⁹ koji datira iz kasnih 1990-tih. Podnosilac predstavlja je u tom slučaju, oslanjajući se na slučaj *Al-Jubail* želeo da pokaže da je odsustvo odredaba Ugovora koje bi zahtevale konsultacije u vezi sa donošenjem legislativnih akata ne znači da se legislativni akti mogu donositi bez konsultacija. Želelo se proširenje *Al-Jubail* principa na proces donošenja pro-

142 Slučaj 85/76, *Hoffmann-LaRoche AG & Co v. Commission* [1979] ECR 461.

143 Slučaj C-49/88, *Al Jubail Fertilizer Company (Samad) & Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v. Council* [1991] ECR I-31887.

144 Slučaj T-260/94, *Air Intera SA v. Commission* [1997] ECR II-997.

145 Slučaj C-269/90, *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte* [1991] ECR I-5469.

146 Slučaj T-450/93, *Lisrestal - Organizacao Gestao De Restorani Colectivos Lda et alia v. Commission* [1994] ECR II-1177.

147 Slučaj T-50/96 *Primex Produkte Import-Export GmbH & Co. KG, Gebr. Kruse GmbH, Interporc Imund Export GmbH v. Commission* [1998].

148 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.

149 Slučaj C-104/97 P, *Atlanta AG et alia v. Commission and Council* [1999] ECR I-6983.

pisa. Međutim, Evropski sud pravde je odbio argument i smatrao da se načelo saslušanja stranke odnosi samo na slučajeve koji se tiču neposrednog i pojedinačnog interesa za stranku u postupku pred Sudom, i da se ne može proširiti na proces donošenja legislativnih akata. Obaveza konsultovanja se primenjuje samo kada je ustanovljena od strane „zakonodavca“ Unije, ili kada je sadržana u Ugovoru. Taj pristup je Sud potvrdio u kasnijim slučajevima *Bactria*¹⁵⁰ i *Jégo-Quére*.¹⁵¹ Sud ne samo da je odbacio ideju da bi trebalo uvesti pravo da se bude konsultovan pri donošenju legislativnih akata, već je naglasio da ne želi svojim odlukama da dovede do bilo kakvih pravnih posledica, pozitivnih za pojedinca, iz činjenice učešća u donošenju legislativnih akata. To se jasno vidi u slučaju *Asocarne*,¹⁵² gde je Evropski sud pravde utvrdio da činjenica da su tela koja deluju u odbranu kolektivnih interesa uzela učešća u pripremi direktive u okolnostima kada odgovarajući član Ugovora ne utvrđuje pravo učešća, niti daje bilo kom licu povlašćeni položaj u odnosu na meru koja je doneta. Ova odluka ponovo je potvrđena u slučajevima *Jégo-Quére*, *Greenpeace*¹⁵³ i *Merck*.¹⁵⁴

Polazeći od toga, sudska praksa Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda zauzima jasan stav. Pravo da se bude saslušan u vezi sa pojedinačnim slučajevima je od fundamentalnog značaja i ne zavisi od postojanja odredbe u Ugovoru, regulativi ili direktivi. Sudski stav u vezi sa učešćem i konsultacijama u izradi legislativnih akata je znatno drugačiji. Ovo pravo će postojati samo kada se zasnivaju na odredbi Ugovora, regulative, direktive ili odluke.

Blagovremenost u postupanju državne uprave snažno podržava principe pouzdanosti i predvidivosti. Kašnjenje državne uprave u donošenju odluka i u delovanju može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima. Kašnjenje može biti posledica neadekvatnih resursa ili nedostatka „političke volje“, ali se često povezuje i sa neefikasnošću i nekompetentnošću državnih službenika. Zakonska pravila mogu da pomognu u otklanjanju problema tako što će postaviti jasne vremenske rokove u okviru kojih se stvari moraju rešiti. Sa druge strane, državna služba sa sistemom zapošljavanja zasnovanim na zaslugama (tzv. merit sistem), i u kojoj se redovno obezbeđuje obuka, može umanjiti nekompetentnost u državnoj upravi i usmeriti rad službenika u pravcu pouzdanosti.

Profesionalizam i profesionalni integritet u državnoj službi očigledno ojačavaju pouzdanost i predvidivost državne uprave. Profesionalni integritet državne službe se oslanja na vrednosti nepristrasnosti i profesionalne nezavisnosti. Pod nepristrasnošću se podrazumeva odsustvo predubedenja. U

150 Slučaj T-339/00, *Bactria Industriehygiene-Service Verwaltungs GmbH v. Commission* [2002].

151 Slučaj T-177/01, *Jégo-Quére & Cie SA v. Commission* [2002].

152 Slučaj C-10/95 P, *Asociacion Espanola de Empresas de la Carne (Asocarne) v. Council* [1995] ECR I-4149.

153 Slučaj C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) et alia v. v. Commission* [1998] ECR I-1651.

154 Slučaj T-60/96, *Merck & Co Inc, NV Organon i Glaxo Wellcome plc v. Commission* [1997] ECR II-849.

oblasti državne uprave pod predubedenjem se podrazumeva naklonost ka određenom ishodu prilikom procene date situacije, čime se prouzrokuje neopravdana ili nepravična šteta opštem interesu ili pravu zainteresovanih strana. Zakonske odredbe koje zabranjuju državnim službenicima učešće u odlukama koje utiču na njihove lične ili stečene interese treba da ojačaju vrednost nepristrasnosti. Gubitak profesionalne nezavisnosti podrazumeva da službeno lice ne postupa nezavisno u razmišljanju i donošenju odluke, čime sprečava odgovarajuće razmatranje slučaja na osnovu njegove prave suštine. Mito, prinuda, nekontrolisana politička ambicija i preterana želja za unapređenjem često su uzročnici gubitka nezavisnosti. Mito rezultuje gubitkom nezavisnosti radi nezakonite dobiti. Prinuda generiše gubitak nezavisnosti iz straha. Politička ambicija ili profesionalna pohlepa mogu da navedu državne službenike na ulagivanje i slepo pokoravanje željama njihovih nadređenih ili čak preterano uzdržavanje od sopstvenog suda.

Državna služba čiji se sistemi zapošljavanja i unapređivanja zasnivaju na političkoj protekciji i „kronizmu“ će pre sprečiti profesionalni integritet nego što će to biti slučaj u „merit“ sistemu zasnovanom na zaslugama. Merit sistem je sistem državne službe gde za državne službenike postoje posebni propisi kojima se reguliše njihovo pravo na napredovanje u karijeri, jasno definišu njihova prava i dužnosti, osiguravaju pravičan i proporcionalan nivo zarada, kao i razumne disciplinske mere. Ovo čini državnu službu manje podložnoj korupciji, prinudi i ulagivanju, i stoga svakako doprinosi profesionalnom integritetu kao vrednosti. Profesionalni integritet ide u korist pouzdanosti i predvidivosti državne uprave. Uprkos tome, mora se reći da nezavisnost državne službe ne znači apsolutno pravo na slobodan sud ili mišljenje. Postoje profesionalni standardi koji se moraju poštovati i zakonska pravila kojima se mora počinovati. Neophodno je napraviti ravnotežu između vrednosti nezavisnosti i vrednosti odanosti zakonitoj vlasti.

Vladavina prava je u suprotnosti sa samovoljom i drugim nepravilnostima. Vladavina prava iziskuje strogu hijerarhiju zakonskih pravila koja primenjuju nezavisni sudovi, kao i princip da državni organi, u načelu, nemaju ovlašćenje da postupaju u suprotnosti sa propisima.

2.2. Otvorenost i transparentnost

Otvorenost i transparentnost predstavljaju principe na kojima mora biti izgrađena javna uprava kako bi se omogućio građanima određeni stepen učešća i kontrole u vršenju javnih službi. Sa druge strane, upravna transparentnost garantuje javnoj upravi legitimitet delovanja.

Upravna transparentnost se može posmatrati u užem i širem smislu. Princip upravne transparentnosti shvaćen u užem smislu regulisan je propisima koji regulišu upravni postupak i ima za cilj da obezbedi donošenje *ex aequo et bono* odluke. Ostvarenje ovog principa u upravnom postupku je neophodno za zaštitu prava pojedinca. U užem smislu, upravna transparentnost označava

pravo zainteresovane stranke u upravnom postupku na pristup dokumentima koji su u posedu upravnog organa, a koji mogu da utiču na tok i ishod postupka. Ovaj princip podrazumeva i davanje obrazloženja razloga donošenja upravnog akta i na taj način pomaže zainteresovanoj stranci da ostvari pravo na žalbu. Upravni akt i odluku treba da prati obrazloženje. Njime državni organ prikazuje opravdanost svoje odluke i posebno pokazuje konzistentnost između činjeničnog stanja i predloženog zakonskog okvira. Stoga, obrazloženje treba da obuhvata činjenice i dokaze o njima, kao i pravne norme koje se primenjuju na dati slučaj. Obrazloženje je od najveće važnosti kada se odbija zahtev zainteresovane strane. U tom slučaju, obrazloženje treba pažljivo da prikaže i objasni zašto se argument ili dokaz koji je ta strana predala ne prihvataju.¹⁵⁵

U širem smislu, upravna transparentnost označava pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja (službenim dokumentima) – tzv. „pravo javnosti da zna“. Za razliku od upravne transparentnosti u užem smislu, upravna transparentnost u širem smislu podrazumeva pristup svakog lica svakom dokumentu u posedu svakog organa javne vlasti. Princip upravne transparentnosti shvaćen u širem smislu, odnosno njegovo ostvarivanje po pravilu je regulisano posebnim zakonom. Takođe, ovaj princip često je ugrađen u ustavne propise, bilo kao deo osnovnog ljudskog prava na slobodu izražavanja, bilo kao samostalno ljudsko pravo na pristup javnim informacijama.

U sistemu Evropske unije, pre stupanja Lisabonskog sporazuma, princip upravne transparentnosti u širem smislu formalno je važio za Savet, Komisiju i Parlament,¹⁵⁶ ali ne i za ostale organe i tela. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma, pristup informacijama postaje osnovno pravo u pravu Evropske unije. Sa jedne strane, član 15. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisuje da „u cilju promovisanja dobrog upravljanja i obezbeđivanja učestvovanja građanskog društva, institucije, organe, kancelarije i agencije Unije moraju da obavljaju svoj rad što je moguće otvorenije“, i ponavlja da „bilo koji građanin Unije i bilo koje fizičko ili pravno lice koje živi ili ima registrovanu kancelariju u nekoj od zemalja članica, ima pravo na pristup dokumentima koji su u posedu institucija, organa, kancelarija i agencija Unije, bez obzira na vrstu medijuma.¹⁵⁷ Sa druge strane, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, koja je nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma (2009) obavezujuća za sve zemlje članice, eksplicitno garantuje „pravo svakog lica da ima pristup svom dosijeu“ (čl. 41) i „pravo na pristup dokumentima institucija Evropske unije“ (čl. 42). Pravo javnosti da zna postalo je osnovno pravo u pravu Evropske unije, pa se i od zemalja članica očekuje da obezbede upravnu transparentnost u širem smislu.

155 Uporedi Sigma Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, OECD, 1999.

156 Regulativa (EZ) broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije od 30. maja 2001.

157 Vidi član 11. Ugovora o Evropskoj uniji: „Instituciju moraju da održavaju otvoren, transparentan i redovan dijalog sa predstavničkim udruženjima i građanskim društvom“.

Utemeljenju „prava javnosti da zna“ kao osnovnog ljudskog prava u Evropskoj uniji i principa Evropskog upravnog prostora, doprineo je u velikoj meri aktivnost država članica Evropske unije u okviru Saveta Evrope (kao regionalne organizacije u kojoj sve države članice Evropske unije imaju status člana). U okviru Saveta Evrope, doneto je niz preporuka za ostvarivanje upravne transparentnosti u zemljama članicama Saveta Evrope od kojih su najpoznatije Preporuka Saveta Evrope br. R (81) 19 o pristupu informacijama koje su u posedu javnih organa i Preporuka Saveta Evrope br. R (2002) 2 o pristupu službenim dokumentima. Međutim, u okviru ove organizacije, pravo na pristup informacijama je prvi put priznato 2009. godine kao ljudsko pravo u praksi Evropskog suda za ljudska prava i to u dva slučaja: *Mađarska unija za građanske slobode v. Mađarske*¹⁵⁸ i *Kenedi v. Mađarske*.¹⁵⁹ U prvom slučaju, Mađarska je povredila pravo na slobodan pristup informacijama jer njeni sudovi (Ustavni sud i kasnije u postupku zaštite Okružni sud) nisu omogućili uvid u podneti zahtev za ocenu ustavnosti odredbi krivičnog zakona u vezi sa upotrebom droga koji je Ustavnom sudu podneo član mađarskog parlamenta. U drugom slučaju, Ministarstvo unutrašnjih poslova Mađarske nije postupilo po odluci suda o dozvoli pristupa istoričaru dokumentima sa kojih je oznaka tajnosti bila ukinuta, a koji su 60-tih godina prošlog veka bili u posedu mađarske bezbednosne službe. Pravo na pristup informacijama u oba slučaja priznato je kao deo slobode izražavanja koja je regulisano članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U svetlu uvođenja upravne transparentnosti u zemljama članicama Saveta Evrope, pod okriljem ove organizacije usvojen je prvi međunarodni dokument koji se direktno i isključivo tiče prava na slobodan pristup informacijama – Konvencija o pristupu službenim dokumentima (2008).¹⁶⁰ Prema ovoj Konvenciji, „Svaka Strana ugovornica će garantovati pravo svakome, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, da ima pristup, na zahtev, zvaničnim dokumentima u posedu organa vlasti.“ Takođe, svaka država ugovornica može da ograniči prava na pristup zvaničnim dokumentima. Ograničenja će biti jasno određena zakonom, neophodna u demokratskom društvu i srazmerna cilju zaštite i to u oblasti: 1) nacionalne bezbednosti, odbrane i međunarodnih odnosa; 2) javne bezbednosti; 3) sprečavanja, istrage i gonjenja krivičnih dela; 4) disciplinske istrage; 5) inspekcije, kontrole i nadzora od strane organa vlasti; 6) privatnosti i drugih legitimnih ličnih interesa; 7) komercijalnih i drugih ekonomskih interesa; 8) ekonomske, monetarne i kursne politike države; 9) ravnopravnosti stranaka u sudskom postupku i efikasnog sprovođenja pravde; 10) životne sredine, i 11) diskusije unutar ili između organa vlasti u vezi ispitivanja određene stvari. Kao mogućnost se ostavlja da određena država

158 Slučaj *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (predstavka br. 37374/05); presuda od 14.4.2009.

159 Slučaj *Kenedi v. Hungary* (predstavka br. 31475/05); presuda od 26.5.2009.

160 *Konvencija o pristupu službenim dokumentima* usvojena od strane Komiteta ministra Saveta Evrope 27. novembar 2008. Do oktobra 2010. godine, Konvenciju je potpisalo 12 država.

izjavi da je komunikacija vladarske porodice i članova tog domaćinstva,¹⁶¹ odnosno šefa države takođe bude izuzeta od slobodnog pristupa. Pristup informacijama koje su sadržane u službenom dokumentu može biti odbijen ako bi njihovim obelodanjivanjem došlo ili bi verovatno došlo do štete po navedene interese, osim ako postoji prevashodni javni interes za njegovo otkrivanje. Takođe, strane ugovornice će razmotriti određivanje vremenskih rokova čijim istekom se nabrojena ograničenja ne bi više primenjivala.¹⁶²

Analizom postojećih ograničenja upravne transparentnosti u širem smislu, mogu se uočiti određene karakteristike.

Nacionalna bezbednost. U stvarnosti samo nekoliko specifičnih pitanja utiču na nacionalnu bezbednost. Međutim, državni organi su skloni da proglašavaju predmet poverljivim češće no što je stvarno neophodno. Vredi ovde pomenuti da je, sa izuzetkom Švedske od kraja osamnaestog veka, tradicionalni standard državne uprave bio diskrecija i tajnost. Tek od 60-ih godina prošlog veka, tzv. otvorena uprava razvijana je kao vrednost, tako da se danas smatra naročito važnim standardom državne uprave. Pre toga jedinu primenu principa otvorenosti u većini zapadnih demokratskih država predstavljao je princip da zakonski propisi mogu da stupe na snagu tek nakon objavljivanja u zvaničnom glasilu, i princip da su administrativne odluke primenljive nakon što se zvanično i u skladu sa propisanim postupkom proslede i budu primljene od strane onih na koje se odnose.¹⁶³

Poštovanje privatnog i porodičnog života. „Svako ima pravo da se poštuje njegov, odnosno njen privatni i porodični život, dom i komuniciranje“ (čl. 7. Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji).

Zaštita ličnih podataka. „Svako ima pravo na zaštitu ličnih podataka koji se odnose na njega, odnosno nju. Takvi podaci moraju se koristiti samo za određene, utvrđene svrhe i na bazi pristanka odnosnog lica ili na nekoj drugoj zakonom predviđenoj osnovi. Svako ima pravo pristupa prikupljenim podacima koji se tiču njega ili nje, i pravo na ispravku tih podataka.“ (čl. 8. Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji).

Zbog razvoja informatičke tehnologije, slobodan pristup informacijama ne poznaje granice. Pravila koja regulišu slobodan protok ličnih podataka između država članica i u okviru unutrašnjeg tržišta treba regulisati na usaglašen način kako bi se stvorili jednaki uslovi za sve zainteresovane strane (npr. potrošače, odnosno građane Evropske unije). Evropska unija osetila je potrebu da napravi korak u cilju povećanja zaštite privatnosti svojih građana putem donošenja Strategije,¹⁶⁴ čiji je cilj modernizacija pravne zaštite Evrop-

161 Ovakva situacija postoji u Velikoj Britaniji.

162 Uporedi: *Konvencija o pristupu službenim dokumentima*, član 3.

163 *Evropski principi za državnu upravu* (SIGMA Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*), OECD 1999, str. 252.

164 Uporedi: European Commission, *A comprehensive approach on personal data protection in the European Union*, COM (2010) 609 final, 04.11.2010. Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/0006/com_2010_609_en.pdf.

ske unije u oblasti ličnih podataka. Strategijom se definiše ključni ciljevi u oblastima koje su postavile nove tehnologije i globalizacija.

Polazeći od Strategije, u 2011. godini očekuje se donošenje i odgovarajućeg zakonskog propisa koji treba da ostavri i sledeće: a) Prava pojedinaca „postaće jača“, tako da prikupljanje i korišćenje ličnih podataka bude ograničeno na neophodan minimum (pojedinci treba da budu jasno obavešteni na transparentan način o tome kako, zašto, ko i koliko dugo njihove podatke prikuplja i koristi; b) Vršiće se usklađivanje propisa o zaštiti podataka na nivou Evropske unije, čime će se jačati i jedinstveno tržište. Administrativna opterećenja i dodatni troškovi preduzeća će se smanjiti; c) Pravila o zaštiti podataka u sistemima policije i krivičnog pravosuđa će se revidirati tako da lični podaci pojedinaca budu zaštićena u ovim oblastima. Prema Lisabonskom sporazumu, Evropska unija sada ima mogućnost da donese sveobuhvatan i koherentan set pravila o zaštiti podataka za sve oblasti, uključujući policiju i krivično pravosuđe; d) Biće uspostavljena saradnja sa trećim zemljama uz promovisanje visokih standarda za zaštitu podataka koja će težiti razjašnjavanju i uprošćavanju pravila i procedura za međunarodni prenos podataka;¹⁶⁵ e) Bolja primena pravila će se postići kroz jačanje i dalje usklađivanje uloge i ovlašćenja organa za zaštitu podataka o ličnosti. Poboljšana saradnja i koordinacija je takođe potrebna da se obezbedi doslednija primena pravila o zaštiti podataka u okviru jedinstvenog tržišta.

2.3. Odgovornost

U najširem smislu, pod odgovornošću se podrazumeva da jedna osoba ili organ mora da objasni i opravda svoje postupke drugoj osobi ili organu. U javnoj upravi to znači da upravni organ mora da odgovara za svoje postupke pred drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima. Odgovornost takođe iziskuje da nijedan organ ne može biti izuzet od uvida ili nadzora od strane drugih. To se postiže kroz mnogo različitih mehanizama, uključujući, između ostalog, i sudskim nadzorom, žalbom višem upravnom organu, istragom od strane zaštitnika građana, inspekcijom od strane posebnog odbora ili komisije i ispitivanje od strane parlamentarnog odbora. Odgovornost pokazuje da li se poštuju principi vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom. Odgovornost je ključna za obez-

165 Srbija je potpisnica Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 1/92 i Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 11/2005 – dr. zakon). Lični podaci mogu biti preneti izvan Srbije pod uslovom da zemlja u koju se prenose podaci je potpisnica Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka. Ipak, transfer u zemlju koja nije članica Konvencije ili međunarodnu organizaciju je takođe moguće, ali samo ukoliko određene zemlja, odnosno organizacija, garantuje stepen zaštite podataka koji je u skladu sa Konvencijom. Procena da li takva saglasnost standarda zaštite postoji je u nadležnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

beđivanje principa efikasnosti, delotvornosti, pouzdanosti i predvidivosti državne uprave.

Posebna karakteristika odgovornosti u oblasti uprave je to što se ona obezbeđuje kroz složeni sistem prilično formalnih postupaka. Ne postoji apstraktna odgovornost, već vrlo konkretna i zakonski definisana pitanja za koje se odgovara u vrlo preciznim postupcima. Ne iznenađuje činjenica da se pitanja za koja se odgovara uglavnom tiču koliko dobro državni službenici i državni organi poštuju upravne principe i koliko državna uprava poštuje pravne postupke u donošenju odluka.

Da bi se državna uprava učinila odgovornom i da bi se osiguralo da upravni organi koriste svoja ovlašćenja u skladu sa zakonom i slede utvrđene postupke neophodan je nadzor. Institucije i mehanizmi nadzora prate i pažljivo motre postupke službenih lica. Ciljevi nadzora su da se proceni da li državni organi izvršavaju svoje funkcije delotvorno, efikasno i na vreme i da li se podržavaju principi i postupci utvrđeni u odgovarajućim propisima. Nadzor ima za cilj da garantuje princip zakonitosti u upravi jer je neophodno zaštititi i javni interes i prava pojedinaca.

Institucije i mehanizmi nadzora mogu postojati u različitim oblicima: sudovi, tužilaštvo, zaštitnik građana, unutrašnja i spoljna administrativna i druga kontrola, inspektorati, organi koji postavljaju određene standarde, parlamentarni odbori, mediji, itd. Svi ovi mehanizmi i institucije imaju za cilj da delotvorno ojačaju vladavinu prava, transparentnost, odgovornost, delotvornost i efikasnost kao ključne principe u javnoj upravi i državnoj službi. Oni imaju za cilj da štite prava pojedinca kao i javni interes, da poboljšavaju kvalitet donošenja odluka i, konačno, da poboljšaju pouzdanost, pravnu sigurnost i legitimitet državne uprave. Nijedna druga savremena društvena tvorevina ili institucija nema toliko mnogo i tako različitih sredstava nadzora i kontrole kao državna uprava. Ta činjenica govori o posebnoj i osetljivoj ulozi koju državna uprava treba da ima u modernim demokratskim društvima.

2.4. Efikasnost i delotvornost

Posebnu dimenziju odgovornosti, predstavlja efikasnost u radu uprave. Relativno od skoro se efikasnost priznaje kao važna vrednost u javnoj upravi i državnoj službi. Budući da je država postala pružalac javnih usluga, pojam produktivnosti je ušao u oblast javne uprave. Danas se zbog fiskalnih ograničenja u mnogim državama sve više izučava efikasnost i delotvoran rad državne uprave u pružanju javnih usluga. Efikasnost je tipičan princip upravljanja koji se u suštini sastoji od održavanja dobrog odnosa između resursa koji se koriste i rezultata koji se postižu.

Najjače sredstvo u ostvarivanju principa efikasnosti je elektronska uprava (e-uprava). E-uprava je koncept u okviru kojeg se informatička i komunikaciona tehnologija koristi na svim područjima javne uprave i na osnovu kojeg se državna uprava transformiše i redefiniše kao javna služba. U okviru

koncepta e-uprave, informatička tehnologija se široko koristi u postupcima pružanja niza različitih javnih usluga građanima, koji se sada definišu kao „klijenti“ (*customers*), tako što se informacije obrađuju elektronskim putem uz pomoć internet hajperlink (Internet Hyperlink) tehnologije.¹⁶⁶ E-uprava danas postoji u većini razvijenih zemalja sveta (SAD, Kanada, Japan, Australija, Novi Zeland, Finska, Nemačka, Velika Britanija, Austrija, Slovenija, Mađarska, Grčka i dr.). U pojedinim zemljama i na različitim nivoima (npr. saveznom, regionalnom, lokalnom), projekti vezani za e-upravu imaju različite nazive (npr. Centri za usluge građanima u Grčkoj, Vienn@Government u Austriji, VEM u Sloveniji itd.). U Evropi, e-uprave se međusobno povezuju, stvarajući tako e-Evropu, strateški sistem društvenih, privrednih i političkih reformi za izazove 21. veka.¹⁶⁷ U okviru Evropske unije, e-uprava se definiše kao „korišćenje informatičke i komunikacione tehnologije, posebna upotreba interneta kao sredstva za postizanje dobre uprave (*good governance*)“. Sa staništa Evropske unije, e-uprava treba da počiva na znanju, da bude orijentisana ka građanima i linkovana (*inter-linked*), i kao takva predstavlja reformu i modernizaciju javne uprave u strateškom pravcu stvaranja informatičkog društva.

U okviru planova razvoja Evropske unije, tokom naredne decenije e-uprava treba da bude osnovno sredstvo za ostvarivanje „dobre uprave“, odnosno za ostvarivanje javnog dobra (*public good*), koja se definiše kao stvaranje novih vrednosti putem pružanja javnih usluga uz podršku informatičke tehnologije.¹⁶⁸

U odnosu na pravne okvire, dokument „IDABC – o interoperabilnom pružanju panevropske usluge e-uprave javnoj upravi, poslovnim subjektima, i građanima“, između ostalog, navodi (čl. 8–11): Evropski savet na sastanku u Lisabonu marta 2000. godine, usvojio je zaključke čiji je cilj pripremanje tranzicije Evropske unije do 2010. godine ka najkonkurentnijoj i najdinamičnijoj ekonomiji znanja, koja će biti sposobna da ostvari održivi privredni rast uz viši kvalitet zaposlenosti, kao i veću društvenu koheziju.

Evropski savet, na sastanku u Briselu marta 2003. godine, naglasio je značaj povezivanja Evrope i jačanja unutrašnjeg tržišta i podvukao da je elektronska komunikacija snažan motor razvoja, konkurentnosti i zapošljavanja u Evropskoj uniji, kao i da treba preduzeti akcije za konsolidaciju ovih potencijala, kao doprinosa ostvarivanju zadataka iz Lisabona. U tom cilju, treba podržavati i promovisati uspostavljanje i razvijanje i panevropskih usluga e-uprave i telematičkih mreža (*telematic networks*). Eliminacija prepreka u elektronskoj komunikaciji u okviru javne uprave na svim nivoima, kao i između

166 World Bank, *E-government Guideline*. Dostupno na: <http://web.worldbank.org>.

167 *e-Europe – An Information Society for All*. Dostupno na: http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm.

168 C. Centeno, R. van Bavel, J. C. Burgelman, *e-Government in the EU in the Next Decade: The Vision and Key Challenges*. Dostupno na: <http://www.jrc.es/home/publications/publications.html>.

javne uprave, poslovnih subjekata i građana, doprinosi poboljšanju evropskog poslovnog ambijenta, smanjujući administrativne namete i birokratiju. To ohrabruje poslovne subjekte i građane Evropske unije da koriste prednosti informatičkog društva i da komuniciraju elektronski sa javnom upravom. Poboljšano pružanje usluga e-uprave omogućava poslovnim subjektima i građanima da komuniciraju sa javnom upravom bez posebnog znanja u oblasti informatičke tehnologije ili o unutrašnjoj funkcionalnoj organizaciji javne uprave.¹⁶⁹

Stvaranje e-uprave znači primenu informatičke tehnologije u radu javne uprave kao celine (što uključuje centralne, lokalne i regionalne javne službe), čime se doprinosi modernizaciji i povećanju efikasnosti upravnih procedura tako što se podstiče korišćenje interneta u javnoj upravi.¹⁷⁰ Interakcijom između uprave sa savremenom tehnologijom stvaraju se novi koncepti komunikacije između državnih organa i građana, pošto građanin, sada kao klijent „kupuje“ javne usluge koristeći „upravu jednog šaltera“ (*single window government*), odnosno sistem „sve na jednom mestu“ (*one-stop shop*). Ovaj koncept pruža mnoge mogućnosti, kao što su pravovremeno raspolaganje informacijama, mrežno povezivanje, elektronsku poštu, neposredno podnošenje e-podnesaka organima uprave, kontinuirani radni proces, on-line pitanja i odgovori, javne terminale (npr. elektronski kiosk za glasanje) itd.¹⁷¹ U zadovoljavanju potreba građana, informatička tehnologija igra presudnu ulogu, jer građani žele da koriste pogodnosti jednostavne, udobne, savremene i sigurne javne službe, kao i da budu dobro informisani i da učestvuju u javnim poslovima, a ne da se ne svode samo na „objekte“.¹⁷² S tim u vezi, uvođenjem elektronske komunikacije „ljudski aspekt“ u odnosima između građana i uprave postaje paradoksalna realnost tako što se sada eliminišu direktni kontakti između građana i upravnih službenika, koji su do sada bili simbol birokratskog odnosa arogantne vlasti prema poniznim građanima. Sa konceptualnog stanovišta, e-uprava smanjuje entropiju i povećava pozitivne efekte kontinuiranog radnog procesa ne samo uprave, već i privrede.

U tipičnom ambijentu e-uprave, postoji „šalter“ (*front office*) i „kancelarija“ (*back office*), koji su povezani moćnom „mrežom“ (*network*). Šalter može biti postavljen kao „sve na jednom mestu šalter“ (*one-stop shop*) ili kao „informativni centar“ (*call center*) koji je dostupan preko telefona ili elektronske pošte. Takođe, e-uprava može se koristiti direktnom komunikaci-

169 Decision 2004/387/EC of the European Parliament and of the Council of 21. April 2004. of the Interoperable Delivery of pan-European e-Government Services to Public Administrations, Buisnesses and Citizens (IDABC), Official Journal of the European Union, L 181/25, 18. maj 2004.

170 Dragan Prlja, Stevan Lilić, Miodrag Savović, *Internet vodič za pravnike*, Fastprint, Law-Dem, Beograd, 2006.

171 Predrag Dimitrijevic, *Elektronska vlada*, Pravni život, br. 9/2001.

172 Stevan Lilić, *Pravna informatika*, drugo izdanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2006.

jom pomoću personalnog kompjutera između građana i uprave. Građanima su na raspolaganju brojni i raznovrsni oblici komunikacija za koje se sami opredeljuju, što znači da e-uprava stvara društvene, kulturne, ekonomske i institucionalne posledice koje imaju pozitivan efekat na kvalitet života građana i njihove poslove.

Danas postoje specijalizovani centri za e-upravu i pravna pitanja. Takav jedan centar je Lajbnic pravni centar (Leibniz Center for Law)¹⁷³ koji ima bogato iskustvo na području primene pravne ontologije, automatizovane pravne logike, standardizovanih programskih jezika za pravne baze podataka, laku dostupnost pravnih podataka, kao i primene informatičke tehnologije u oblasti pravnog obrazovanja i prakse. Centar, između ostalog, pruža konsultantske usluge u odnosu na promenu načina upravljanja u uslovima koji zahtevaju intenziviranje pravnog znanja i korišćenje informatičke tehnologije.

U vezi sa principom efikasnosti je delotvornost, koja se u osnovi sastoji u obezbeđivanju uspešnosti državne uprave u postizanju ciljeva i rešavanju javnih problema koje joj postavljaju zakon i vlada. Ona pre svega poziva na analizu i ocenu postojećih javnih politika, kao i na procenu njihovog sprovođenja od strane državne uprave i državnih službenika.

U novijim zapadnoevropskim ustavima, poput španskog (1978), efikasnost i delotvornost državne uprave su utemeljeni kao ustavni principi uz klasičnije principe poput vladavine prava, transparentnosti i nepristrasnosti. Isto tako, upravno pravo se često poziva na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost (poznati kao „3-E“), zajedno sa vladavinom prava, kao na principe kojima moraju da se rukovode postupci i odluke državne uprave i državnih službenika.

Može se činiti da je efikasnost kao upravljačka vrednost u konfliktu sa vladavinom prava i zakonski propisanim postupkom kao političkom/demokratskom vrednošću. Javni menadžeri često smatraju zakonske postupke ograničenjima koja štete efikasnosti. Poštovanje ustaljenih postupaka može biti negativno po ekonomičnu upotrebu sredstava i može negativno uticati na odnos između troškova i rezultata upravnih radnji. Ova protivurečnost postavlja veći broj pitanja. Brojna institucionalna i pravna rešenja pokušavaju da je reše. Među institucionalnim može se navesti proces prenosa javnih upravnih aktivnosti na privatni sektor kroz poveravanje ugovaranjem (*outsourcing*), dok se za državnu upravu zadržava uloga kreiranja javne politike i nadzora nad ugovorom. Pravno gledano, donošenje širokog i kompleksnog niza zakona o javnim nabavkama se razvilo kao deo upravnog prava. Tako, direktive o javnim nabavkama¹⁷⁴ su se pokazale kao važan izvor homogenizacije pravnih principa širom Evropske unije.

173 *The Leibniz Center for Law* (www.leibnizcenter.org).

174 Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci roba i ugovora o pružanju usluga od 31. marta 2004. godine; Direktiva 2004/17/EZ kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji deluju u sek-

Komisija Evropske unije pokrenula je postupke pred Sudom pravde Evropske unije zbog povrede načela efikasnosti. Tako, u slučaju *Evropska komisija v. Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske* (C-187/09), Komisija Evropske unije je zahtevala od Suda da proglasi da, propuštanjem usvajanja svih zakona, propisa i upravnih propisa neophodnih za usaglašavanje pravnog okvira sa Direktivom 2006/40/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 17. maja 2006. godine koja se odnosi na emisije iz klima sistema u motornim vozilima i koja dopunjuje Direktivu Saveta 70/156/EEC (OJ L 161 2006, str. 12), odnosno propuštanjem dostavljanja Komisiji pomenutih akata, Velika Britanija propustila je da ispuni svoje obaveze predviđene Direktivom. Prema članu 10. Direktive 2006/40, od država članica se zahtevalo da usvoje i objave zakone i propise neophodne za proces usklađivanja sa Direktivom do 4. januara 2008. Takođe se zahtevalo, u skladu sa tim članom, da komuniciraju sa Komisijom o tekstu osnovnih odredbi nacionalnog prava koje se usvajaju u oblasti na koju se odnosi Direktiva. Kako nije dobila nikakve informacije od Velike Britanije o propisima usvojenim u skladu sa Direktivom 2006/40, i kako nije imala bilo kakve druge informacije na osnovu kojih se moglo zaključiti da su sve neophodne odredbe usvojene, Komisija je pokrenula postupak protiv Velike Britanije. Pošto je uputila Velikoj Britaniji formalno obaveštenje da podnese svoje primedbe, Komisija je izdala obrazloženo mišljenje 27. novembra 2008, u kojoj je pozvala države članice da preduzmu potrebne mere u skladu sa tim mišljenjem u roku od dva meseca od prijema. U svom odgovoru od 3. februara 2009, Velika Britanija priznala da nije u potpunosti izvršila transpoziciju Direktive 2006/40 i obavestila Komisiju o merama čije se usvajanje razmatra sa ciljem da se u potpunosti izvrši transpozicija te Direktive. Međutim, Komisija nije imala informacije iz kojih se može zaključiti da su sve neophodne mere da se transponuje Direktiva 2006/40 u potpunosti i preduzete, te je podnela tužbu. Velika Britanija je prihvatila da je tužba Komisije osnovana. Zastupnici su istakli, međutim, da je Direktiva 2006/40 delimično transponovana i da je većina teškoća koje su se javile pri transpoziciji rešena. S tim u vezi, ona je podnela Komisiji plan za implementaciju Direktive 2006/40. Sud je, međutim, u presudi¹⁷⁵ podsetio da, prema postojećoj sudskoj praksi, na pitanje da li je država članica propustila da ispuni svoje obaveze odgovor se mora utvrditi pozivanjem na situaciju u državi članici na kraju perioda utvrđenom u obrazloženom mišljenju, a Sud ne može uze-

torima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga od 31. marta 2004. godine; Direktiva Saveta 89/665/EEC o usaglašavanju zakona, propisa i administrativnih odredaba u domenu primene postupaka revizije kod dodele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima od 22. decembra 1989.; Direktiva Saveta 92/13/EEC koja usklađuje zakone, propise i administrativne odredbe koje se odnose na primenu pravila Zajednice na postupke nabavke subjekata koji posluju u sektorima vode, energije, saobraćaja i telekomunikacija od 25. februara 1992. godine.

175 Slučaj C-187/09 *Evropska komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske* – presuda Suda od 10. decembar 2009. godine (propuštanje države članice da ispuni obaveze po Direktivi 2006/40/EC o klimatizaciji u motornim vozilima – nepotpuna harmonizacija).

ti u obzir naknadne izmene.¹⁷⁶ U ovom slučaju, zajedničko mišljenje je da mere neophodne da se obezbedi puna transpozicija Direktive 2006/40 nisu usvojene kada je rok određen u obrazloženom mišljenju istekao. U takvim okolnostima, tužba Komisija je osnovana. Propuštanjem usvajanja zakona i propisa neophodnih za usaglašavanje sa Direktivom 2006/40, Velika Britanija je propustila da ispuni svoje obaveze po tom Direktivom.

176 Videti, između ostalog, slučaj *Evropska komisija protiv Austrije* (C-111/00, 2001, ECR 7555, stav 13, i slučaj *Evropska komisija protiv Italije* (C-135/05, 2007, ECR I-3475, stav 36).

3. PRIMENA KONCEPTA EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA U EVROPSKIM INTEGRACIONIM PROCESIMA

Premisa od koje se polazi u oceni ispunjenosti uslova za pristup Evropskoj uniji je da obim u kojem posmatrana zemlja usvaja principe javne uprave i teži standardima Evropskog upravnog prostora, predstavlja indicaciju kapaciteta njene nacionalne uprave da efikasno primeni *acquis communautaire*-a.

U tu svrhu, u okviru SIGMA programa, posebno su analizirani:

- snaga principa zakonitosti, vladavine prava u unutrašnjem pravnom poretku zemalja;
- pravni aranžmani koji obezbeđuju odgovornost javnih službenika, kao i zaštitu nezavisnosti i integriteta javnih službenika kao osnovnih komponenta za njihovu profesionalnu nezavisnost;
- pravni aranžmani donošenja upravnih odluka u skladu sa postupcima koji su propisani zakonom kojima se omogućuje predvidivost donošenja javnih odluka i koji imaju za cilj da olakšaju sudsku kontrolu upravnih odluka i postupaka;
- pravni aranžmani za upravljanje i kontrolu nad javnim fondovima uz obezbeđenje transparentnosti i odgovornosti; i
- opšta snaga upravnog i sudskog sistema da primene i izvrše navedene pravne aranžmane.

U analizi su korišćeni brojni indikatori koji ukazuju na postojanje i efikasnu primenu osnovnih principa. Ti indikatori grupisani su u 4 kategorije: 1) indikatori vezani za zakonski okvir opšteg upravnog prava i javnih službi; 2) indikatori vezani za finansijsku kontrolu javnog sektora; 3) indikatori vezani za spoljnu reviziju; 4) indikatori vezani za upravljanje budžetom i javnim rashodima.

1) Indikatori vezani za pravni okvir opšteg upravnog prava i javnih službi. Ova kategorija indikatora podeljena je dalje na grupe, na osnovu oblasti prava koje zajedno čine pravni okvir organizacije i funkcionisanja uprave.

a) Prvom grupom indikatora ove kategorije, ispituje se pravni okvir koji postavlja Ustav zemlje kandidata. Indikatori se cene kroz odgovore na pitanja da li Ustav jasno i izričito ustanovljava:

- vladavinu prava kao načelo državne vlasti;
- jednakost pred zakonom kao ustavni princip;
- vezanost javnih vlasti zakonom;
- pravo građana da ostvare naknadu kroz žalbu sudu za štetu prouzrokovanu od strane javnih vlasti;

- obavezu države da naknadi građanima štetu nastalu iz nezakonite odluke ili postupka javnog tela;
- određuje institucije kao ustavne kategorije koje su nadležne za obezbeđenje zakonitosti i odgovornosti, naročito sudstva, javnog tužilaštva, ombudsmana, spoljne revizije, uz navođenje njihovih nadležnosti.

b) Drugom grupom indikatora ove kategorije vezanih za pravni okvir opšteg upravnog prava i javnih sužbi ispituje se zakonodavstvo koje uređuje upravu kao javnu službu, putem analize postojanja odredbi koje obezbeđuju:

- jasnu podelu između političkih pozicija i pozicija javne službe;
- selekciju u službi, tj. zapošljavanje i napredovanje koje je zasnovano na prednostima pojedinaca i takmičenju kao elementima profesionalizma;
- spoljnu kontrolu zakonitosti kao korelativ hijerarhijske podređenosti; njihov relativni značaj u obezbeđivanju odgovornosti (mogućnosti javnih službenika da se ne povinuju nezakonitim naređenjima);
- uređenje dužnosti i prava, naročito dužnosti nezavisnosti i nepovredivosti i sistema inkompatibilnosti;
- rešavanje po žalbama na osnovu efektivnih propisa;
- pravično tumačenje propisa i sa dovoljnim garancijama;
- sistem zarada koji je transparentan i ustanovljen zakonom i ograničen stepen diskrecionih ovlašćenja u određivanju elemenata zarade pojedinačnom javnom službeniku;
- da li se upravljački aranžmani ustanovljeni radi ostvarenja zajedničkih principa primenjuju na svim nivoima javne uprave, bez obzira da li poseduju kapacitete centralne uprave.

c) Trećom grupom indikatora ove kategorije uvrđuju se propisi kojima se reguliše upavna procedura i ispituje:

- nadležnosti javnih vlasti: jasnost u definisanju njenih granica;
- da li su osnovni proceduralni koraci definisani ili ne propisima;
- da li je proporcionalnost u javnim odlukama i radnjama zastupljena u propisima;
- da li su ustanovljeni rokovi za upravne radnje i odluke;
- razloge za javne odluke (izjave o faktičkim i pravnim razlozima u upravnim odlukama);
- davanje na uvid relevantnih javnih dokumenata zainteresovanim stranim;
- da li se uzimaju u obzir prava zainteresovane strane (sprovodi saslušanje) pre donošenje upravne odluke;
- garancije za davanje obaveštenja o upravnim odlukama i slučajevima gde je dozvoljeno prethodno oslobođenje;

- da li je označenje načina i sredstava naknade obavezna u upravnim odlukama; i
- da li su opšti uslovi za poništenje upravnog akta izričito propisani.

2) Indikatori vezani za finansijsku kontrolu javnog sektora. Analiza obima dostignutih principa i standarda Evropskog upravnog prostora od strane zemlje kandidata u oblasti finansijske kontrole javnog sektora, vrši se putem ispitivanja:

- postojanja dovoljnih zakonskih osnova za unutrašnju reviziju i spoljno upravljanje, koherentnosti i potpunosti u definisanju sistema, principa i funkcionisanja finansijske kontrole;
- upravljanja kontrolom i procedurama;
- sistema merenja i izveštavanja standarda i propisa;
- da li je revizija definisana na odgovarajući način (prikazivanjem protoka fondova iz nacionalnog budžeta ka aranžmanima na nivou plaćanja od strane agencija);
- da li postoji *ex ante* kontrola obaveza i isplate;
- na koji način su kontrolisani javni rashodi;
- na koji način su kontrolisani javni prihodi;
- mehanizama (inspektorati i jedinice unutrašnje revizije), i to da li poseduju: dovoljnu pravnu jačinu; nezavisnost; ovlašćenja (mandati za reviziju su u skladu sa ciljevima i tipovima revizije) da na odgovarajući način ostvare svoje ciljeve; praksu upotrebe međunarodno priznatih standarda revizije
- sistema za sprečavanje i kažnjavanje nepravilnosti i nadoknadu iznosa izgubljenih kao rezultat nepravilnosti ili nemarnosti.

3) Indikatori vezani za spoljnu reviziju (*auditing*). Zajedno sa prethodnom grupom, indikatori treće kategorije imaju za cilj ispitivanje podudarnosti principa sistema revizije javne finansijske uprave sa dostignutim vrednostima zemalja Evropske unije u ovoj oblasti. Povezanost ovih indikatora sa osnovnim principima koji čine temelj Evropskog upravnog prostora iskazan je Lisabonskom deklaracijom: „Koncept kontrole i utvrđivanje svojstveno je javnoj finansijskoj administraciji, s obzirom na to da je upravljanje javnim fondovima izraz poverenja. Sa kontrolom se ne završava proces; ona predstavlja nezamenljiv deo regulativnog sistema koji ima za cilj otkrivanje odstupanja od prihvaćenih standarda i narušavanja principa zakonitosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomije finansijskog menadžmenta dovoljno rano da bi se preduzele korektivne mere u pojedinačnim slučajevima, da bi nadležni preuzeli odgovornost, da bi se izvršila kompenzacija ili da bi se preduzeli koraci ka prevenciji ili bar otežavanju takvih prekršaja.“¹⁷⁷

177 *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, INTOSAI General Secretariat, 1998, Odeljak 1, Svrha revizije (auditing-a).

SIGMA kvalitet sistema spoljne revizije zemlje kandidata analizira putem ispitivanja:

- zakonske osnove za spoljnu reviziju, koherentnosti, postojanja potpuno definisanog sistema revizije i njenih principa, i funkcionisanja javne spoljne revizije;
- postojanja odvojenog organa vlasti, sa neophodnim ovlašćenjima i operativnom i funkcionalnom nezavisnošću;
- da li takav organ ima jasan mandat, nadležnosti i tehničke kapacitete da izvršava sve relevantne vrste revizije, uključujući reviziju regularnosti i reviziju vršenja upavnih ovlašćenja, na način kako je propisano INTOSAI standardima revizije;
- da li su ustanovljena pravila za revizijsku ustanovu kojima je predviđeno da izrađuje i podnosi godišnje izveštaje i druge revizijske dokumente periodično, a koji su neutralni i objektivni.

4) Indikatori vezani za upravljanje budžetom i javnim rashodima. Odgovornost, pre svega finansijska, koja je jednim delom oličena i u osnovnim principima efikasnosti i efektivnosti, ispituje se putem indikatora vezanih za upravljanje budžetom i javnim rashodima. Analiza kvaliteta upravljanja budžetom vrši se pomoću odgovora na sledeća pitanja:

- Da li Ustav i Zakon o budžetu definišu budžetske principe?
- Da li propisi obezbeđuju izričitu i potpunu definiciju javnih sredstava?
- Da li se zakonskim okvirom:
 - jasno uređuju odnosi između vlade i parlamenta u vezi budžetskih pitanja?
 - definišu pravila i postupci koji se primenjuju na unutarvladine fiskalne odnose?
 - obezbeđuje potpuni budžet, proces formiranja budžeta i razuman odnos javnih politika i budžetske alokacije resursa?
 - definišu različite klase budžetskih institucija, javnih preduzeća i agencija i veza ovih organizacija sa budžetom kao i sa propisima o javnim nabavkama?
 - definišu osnove za izvršenje budžeta i uloga, odgovornosti i nadležnosti Ministarstva finansija?
 - obezbeđuju jasne pravne osnove za upravljanje javnim investicijama i kontrolni mehanizam između Ministarstva finansija i ostalih ministarstava koja troše sredstva?
 - opisuju organi koji odlučuju o javnim nabavkama na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou?
 - definiše postupak javnih nabavki putem otvorenog javnog nadmetanja na osnovu javno objavljenih tendera?
 - definišu jasni mehanizmi za kontrolu izvršenja i ispunjenja javnih ugovora?
 - definišu jasni mehanizmi za finansijsko izveštavanje?

GLAVA 5

SAVET EVROPE I RAZVOJ EVROPSKOG UPRAVNOG PRAVA

1. INSTITUCIJE SAVETA EVROPE I RAZVOJ EVROPSKOG UPRAVNOG PRAVA

Savet Evrope je regionalna međunarodna organizacija evropskih zemalja koja je osnovana 1949. godine. Cilj Saveta Evrope je ostvarenje većeg jedinstva između članica radi očuvanja i ostvarivanja ideala i načela, koji su njihova zajednička baština, kao i podsticanje njihovog ekonomskog i društvenog napretka. Ovaj cilj se ostvaruje preko institucija i organa Saveta, razmatranjem pitanja od zajedničkog interesa, zaključivanjem sporazuma i zajedničkom akcijom u ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj, naučnoj, pravnoj i administrativnoj oblasti, kao i putem očuvanja i razvoja ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 1, st. 1. i 2. Statut Saveta Evrope).¹⁷⁸

Statut ove organizacije izričito se zasniva na poštovanju ljudskih prava i vladavini prava: „Svaki član Saveta Evrope prihvata princip vladavine prava i princip na osnovu koga sva lica pod njegovom jurisdikcijom uživaju ljudska prava i osnovne slobode, i iskreno će i aktivno saradivati na ostvarivanju cilja“ (čl. 3). Ovo podrazumeva zaštitu i unapređivanje dostojanstva i sloboda pojedinca u okvirima vladavine prava, koja se mora neprekidno jačati. Statut ide i dalje i predviđa da svako ozbiljno kršenje ljudskih prava od strane država članica predstavlja osnovu za njihovo suspendovanje ili isključenje.

Parlamentarna skupština¹⁷⁹ i Komitet ministara su statutarni organi Saveta Evrope. Svoje ciljeve Savet Evrope ostvaruje kroz delovanje i drugih svojih institucija: Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, Generalnog sekretara i Sekretarijata, Komesara za ljudska prava i Evropskog suda za ljudska prava.

Najznačajnije institucije, gledano sa aspekta evropskog upravnog prava, su Parlamentarna skupština, Komitet ministara i Evropski sud za ljudska prava. U domenu svojih nadležnosti, ove institucije donele su niz propisa, odnosno odluka različite vrste, koje se odnose na upravno pravo. Povrede ljudskih prava se tradicionalno vezuju za rad upravnih organa, te su upravni postupak i institucionalni okvir uprave u državama članicama Saveta Evrope oblasti u okviru kojih su se države saglasile o određenim zajedničkim upravnim principima bilo u vidu preporuka, ili u vidu konvencija kao obavezujućih akata.

Parlamentarna skupština je savetodavni organ Saveta Evrope koji raspravlja pitanja iz svoje nadležnosti u skladu sa Statutom i dostavlja svoje zaključke Komitetu ministara u obliku preporuka. Parlamentarna skupština može razmotriti i dati preporuke o svakom pitanju u okviru ciljeva i nadležnosti Saveta Evrope. Parlamentarna skupština takođe razmatra i može dati

178 Vidi: *Zakon o ratifikaciji Statuta Saveta Evrope*, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 2/2003.

179 Ranije Konsultativna skupština. Februara 1994. Komitet ministara je odlučio da ubuduće koristi naziv „Parlamentarna skupština“ u svim dokumentima Saveta Evrope.

preporuke o svakom pitanju o kojem Komitet ministara zatraži mišljenje. (čl. 22. i 23. (a), Statuta).

Komitet ministara razmatra, na preporuku Parlamentarne skupštine ili po sopstvenoj inicijativi, odgovarajuće mere za ostvarenje cilja Saveta Evrope, uključujući zaključenje konvencija ili sporazuma i usvajanje od strane vlada zajedničke politike u odnosu na konkretna pitanja. Njegove zaključke Generalni sekretar dostavlja članicama. U odgovarajućim slučajevima, zaključci Komiteta ministara mogu imati oblik preporuka vladama članicama, a Komitet može zatražiti od vlada članica da ga upoznaju s preduzetim merama u vezi s pomenutim preporukama. (čl. 15. Statut). Komitet ministara (često na osnovu preporuka Parlamentarne skupštine) doneo je niz preporuka iz oblasti upravnog prava. Ove preporuke nisu obavezujućeg karaktera, ali postoji „moralna obaveza“ država da ostvare njihovo ispunjenje.

Jedan od najznačajnijih instrumenata za ostvarivanje poštovanja ljudskih prava donet pod okriljem Saveta Evrope je *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (1950). Ovom Konvencijom garantuju se osnovna ljudska prava. Ona predviđa i formiranje Evropskog suda za ljudska prava,¹⁸⁰ čije je sedište u Strazburu, a čija se nadležnost sastoji u obezbeđenju poštovanja obaveza predviđenim Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Postupak pred Evropskim sudom može pokrenuti svaka država ugovornica ukazivanjem na povredu odredbi Evropske konvencije i odgovarajućeg protokola za koju smatra da se može pripisati nekoj drugoj državi ugovornici. Međutim, u gotovo svim slučajevima, postupak pred Evropskim sudom se pokreće predstavkom podnetom od strane lica, nevladinih organizacija ili grupa lica koji tvrde da su žrtve povrede prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima, učinjene od strane neke države ugovornice.¹⁸¹

Evropski sud za ljudska prava u okviru svoje nadležnosti odlučuje presudama, koje su pravosnažne i obavezuju države članice koje su bile stranke u predmetu. Izvršenje presuda nadgleda Komitet ministara. Pored presuda, Evropski sud za ljudska prava donosi odluke o prihvatljivosti predstavki i na zahtev Komiteta ministara daje savetodavna mišljenja o pravnim pitanjima koja se tiču tumačenja Konvencije i protokola.

Evropski sud za ljudska prava doneo je niz presuda koje su imale uticaja na upravno pravo država ugovornica Konvencije. Ovo iz razloga što su sami upravni postupci u određenim državama bili tako regulisani da su povređivali prava garantovana Konvencijom. Iako presuda ima za cilj saniranje povrede ljudskog prava stranke koja je pokrenula postupak, može se desiti da povrede nisu pojedinačne prirode, već sistemske. U tom slučaju, pored otklanjanja povrede prava u konkretnom slučaju izricanjem individualne mere, Evropski sud za ljudska prava može izreći i opštu meru za državu (koja se može vršiti promenom propisa ili promenom opšte prakse, bilo sudova ili upravnih or-

180 Vidi: član 19. *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (1950).

181 Vidi: član 34. *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (1950).

gana) koje su neophodne kako bi država ispunila obaveze koje proizilaze iz presude.

U oblasti upravnog prava, Komitet ministara Saveta Evrope doneo je niz preporuka državama članicama „imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope da se postigne veće jedinstvo“ među njegovim članicama, i da sve veća saradnja zemalja članica u upravnim stvarima nameće zajedničke standarde zaštite, dok je Evropski sud za ljudska prava doneo niz presuda postavljajući standarde upravnog prava kroz sudske precedente (*case law*).

2. PREPORUKE KOMITETA MINISTARA SAVETA EVROPE U OBLASTI UPRAVNOG PRAVA

2.1. Preporuke koje se odnose na upravni postupak

*Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave*¹⁸² sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim lekovima. Ova Rezolucija doneta je 1977. godine, i načela koja ona predviđa odnose se na upravne akte koji se definišu kao pojedinačne odluke ili mere koje se donose prilikom vršenja vlasti, a koje su takve prirode da neposredno pogađaju prava, slobode i interese. Cilj ovih načela je zaštita lica, bilo fizičkih ili pravnih, u upravnim postupcima koji se mogu okončati autoritativnim upravnim aktom.

Pravo na saslušanje podrazumeva mogućnost zainteresovanog lica da izloži svoje činjenice i argumente, kada su u pitanju upravni akti koja mogu nepovoljno pogoditi njihova prava. Ovo pravo ne nameće obavezu država članica da ustanove obavezan usmeni postupak, već mogućnost iznošenja bilo usmene, bilo pismene predstavlke.

Pristup informacijama podrazumeva procesnu transparentnost, odnosno mogućnost lica da bude upoznato sa činjenicama i okolnostima od značaja za donošenje konkretnog upravnog akta.

Pravo na pomoć i pravnu zaštitu ne podrazumeva besplatnu pravnu pomoć.

Navođenje razloga i obrazloženje podrazumeva obrazloženje odluka kojima se uskraćuju, odnosno smanjuju prava i pravni interesi lica.

Pouka o pravnim lekovima ima za cilj efikasnu zaštitu prava zainteresovanog lica. Ovo načelo se primenjuje na pisane upravne akte, a odnosi se na „redovne pravne lekove“.

*Preporuka R (80) 2 Komiteta ministara državama članicama o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane upravnih organa*¹⁸³ utvrđena su osnovna načela kojih se organi uprave imaju pridržavati prilikom donošenja odluka na osnovu slobodne ocene i utvrđen je postupak vršenja diskrecionih ovlašćenja, kao i način kontrole akata donetih po osnovu slobodne ocene. Upravni organ,

182 Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 202–213.

183 Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 202–213.

kada vrši diskreciono ovlašćenje, ne sme da teži ostvarivanju nijedne druge svrhe osim one za koju mu je to ovlašćenje dato. Pri tome, organ uprave mora da poštuje princip objektivnosti i nepristrasnosti, uzimajući u obzir samo relevantne činjenice za konkretni slučaj, pridržavajući ce načela jednakosti pred zakonom, izbegavajući nepravičnu diksriminaciju, održavajući odgovarajuću ravnotežu (primenom principa proporcionalnosti) između eventualnih negativnih efekata koje bi njegov akt proizveo po prava ili interese stranaka i svrhe kojoj se teži, donoseći rešenje u roku koji je razuman s obzirom na stvar o kojoj ce radi,¹⁸⁴ kao i primenjujući eventualne opšte upravne smernice na dosledan način uzimajući u obzir sve konkretne okolnosti svakog slučaja. Opšte upravne smernice i uputstva kojima se organ uprave ima rukovoditi prilikom vršenja diskrecionih ovlašćenja moraju ce objaviti ili na odgovarajući način saopštiti, u meri u kojoj je to neophodno, zainteresovanom licu, na njegov zahtev, bilo pre ili nakon preduzimanja radnje koja ce njega tiče. Akt preduzet prilikom vršenja nekog diskrecionog ovlašćenja mora da podleže kontroli zakonitosti koju sprovodi sud ili drugo nezavisno telo. Ta kontrola ne isključuje mogućnost preliminarne kontrole od strane upravnog organa koji je ovlašćen da odlučuje kako o zakonitosti tako i o činjeničnom stanju.

Kada u zakonu nema nikakvog vremenskog ograničenja za donošenje odluke na osnovu vršenja diskrecionog ovlašćenja, a upravni organ ne donese odluku u razumnom roku, to nedonošenje odluke može biti podvrgnuto kontroli od strane nadležnog organa. Sud ili drugo nezavisno telo koje kontroliše vršenje diskrecionih prava mora biti ovlašćen da „pribavlja informacije“, tj. da utvrdi pravo stanje stvari koje je neophodno za vršenje njegove funkcije.

*Preporuka R. (91) 1 u vezi sa administrativnim sankcijama*¹⁸⁵ doneta je u cilju ograničenja širenja upravnih sankcija. Preporuka se odnosi na upravne akte kojima se određuje administrativna sankcija licima na osnovu ponašanja suprotnih važećim pravilima, bilo da se radi o novčanoj kazni ili nekoj drugoj kaznenoj meri. Upravnim sankcijama (merama) se ne smatraju sankcije (mere) koje organi uprave moraju preduzeti kao rezultat krivičnog postupka, kao ni disciplinske sankcije. Kako se u uvodu Preporuke navodi, načela predviđena preporukom mogu biti modifikovana, u ime značajnijeg javnog interesa ili potrebe za efikasnom i dobrom upravom, uz poštovanje načela proporcionalnosti.

Preporuka navodi osam načela u odnosu na upravne sankcije:

- Važeće upravne sankcije i okolnosti u kojima se one mogu izricati moraju biti predviđene zakonom.
- Upravna sankcija se ne može izreći na osnovu dela koje u vreme kada se izvrši nije predstavljalo ponašanje suprotno važećim pravilima. U slučaju da je, u vreme izvršenja dela, na snazi bila blaža sankcija, ne

184 Vidi: Boštan Tratar, *Neka razmišljanja o opštim evropskim načelima zaštite prava u upravnom sporu*, Pravni život, br. 9/2001, str. 627.

185 Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 105–108.

može se izreći stroža sankcija koja je naknadno predviđena. Stupanje na snagu, posle izvršenja dela, manje represivne odredbe treba da bude u korist lica kome organ uprave razmatra mogućnost izricanja kazne.

- Lice se ne može administrativno kazniti dvaput za isto delo na osnovu istog pravila ili istih pravila kojima se štiti isti društveni interes. Kada isto delo proizvodi akciju dva ili više organa uprave na osnovu zakonskih pravila kojima se štite jasni društveni interesi, svaki od tih organa uzima u obzir sankciju koja je prethodno izrečena za isto delo.
- Svaka akcija organa uprave protiv ponašanja suprotnog važećim pravilima preduzima se u razumnom roku. Kada organi uprave pokrenu postupak koji može dovesti do izricanja upravne sankcije, oni postupaju sa razumnom brzinom s obzirom na okolnosti.
- Svaki postupak koji može dovesti do izricanja upravne sankcije, a koji je pokrenut protiv lica, proizvodi odluku kojom se okončava postupak.
- Pored načela pravičnog upravnog postupka koji se tiče upravnih akata izloženih u Rezoluciji (77) 31, sledeća načela se primenjuju posredno na donošenje upravnih sankcija:¹⁸⁶
 - Svako lice suočeno sa upravnom sankcijom se obaveštava o optužbama.
 - Licu se daje dovoljno vremena da pripremi odbranu, uzimajući u obzir složenost materije, kao i težinu sankcija koje mu se mogu izreći.
 - Lice ili njegov predstavnik se obaveštavaju o prirodi dokaza protiv njega.
 - Licu se pruža mogućnost da bude saslušano pre nego što se donese odluka.
 - Upravni akt kojim se izriče sankcija sadrži obrazloženje odluke.
- Krivicu dokazuje organ uprave.
- Akt kojim se izriče upravna sankcija podleže kontroli zakonitosti od strane nezavisnog i nepristrasnog suda ustanovljenog zakonom.

2.2. Preporuke koje se odnose na vansudsku zaštitu od nezakonitih upravnih akata

*Preporuka R. (2001) 9 Komiteta ministara državama članicama o alternativama sudskom procesu između organa uprave i privatnih stranaka*¹⁸⁷ pro-

¹⁸⁶ Pod uslovom da se zainteresovano lice saglasi, u skladu sa zakonom, ova načela se ne moraju primenjivati u slučajevima manjeg značaja za koje se izriču ograničene novčane kazne.

¹⁸⁷ Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 148–198.

moviše primenu alternativnih sredstava za rešavanje sporova u skladu sa načelima dobre prakse. Cilj ove Preporuke je jednostavnije, ekonomičnije, brže, manje rigidno, odnosno efikasnije rešavanje u odnosu na rešavanje spora pred sudom koji je, po pravilu, spor, prenatrpan i često opterećen rigidnošću postupka.

Pod alternativnim sredstvima se podrazumeva unutrašnja revizija, mirenje, posredovanje, poravnanje i arbitraža. Za sva alternativna sredstva je zajedničko da imaju neprinudni karakter. Protagonisti u ovim postupcima su organi uprave. Preporuka daje definicije ovih sredstava.

Unutrašnja revizija je žalbeni postupak pred nadležnim organom uprave (organ koji je izdao akt, viši organ u hijerarhiji uprave, ili organ posebno određen za tu svrhu).

Mirenje je nesudski postupak koji uključuje treću stranu koja ima za cilj da dve stranke dovede do obostrano prihvatljivog rešenja.

Posredovanje je nesudski postupak koji uključuje treću stranu koja predlaže rešenje spora u obliku neobavezujućeg mišljenja ili preporuke.

Poravnanje je sporazum do kojeg se dođe nakon bilo kojeg od napred pomenutog postupka.

Arbitraža je postupak po kojem se poverava nadležnost za rešavanje spora, izvan sudskog sistema putem odluke koja je zakonski obavezujuća, jednoj ili nekoliko osoba koje se posebno imenuju.

Preporučuje se državama članicama da alternativna sredstva dozvole uopšte ili za neke vrste sporova (npr. za sporove povodom upravnih ugovora je pogodna arbitraža), i predlaže regulisanje vremenskog okvira ovih postupaka, eventualno odlaganje izvršenja akta povodom kojih se rešava spor, i sl.

Pitanje rešavanje spora pred sudovima, rešava se tako što se preporučuje državama članicama da neka alternativna sredstva, kao što su interne revizije, mirenje, posredovanje i pokušaj postizanja poravnjanja, ustanovi kao primenjiva pre sudskog procesa, odnosno obavezan uslov za početak određenih sudskih procesa. Takođe, mirenje, posredovanje i poravnanje, po Preporuci bi trebalo predvideti i u toku sudskog procesa. Iako primena treba da isključi sudski proces, njihova primena treba da dozvoli odgovarajuću obnovu sudskog procesa.

Preporuka R (85) Komiteta ministara državama članicama o instituciji ombudsmana doneta je, između ostalog, imajući u vidu da mišljenja ombudsmana mogu postati glavni činilac u razvoju opštih principa i normi koji bi primenjivali u postupcima organa državne uprave i u ponašanju državnih službenika. Komitet ministara je preporučio državama da razmotre mogućnost uspostavljanja ombudsmana na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, ili ombudsmana za posebne oblasti javne uprave, kao i da kao njegovo ovlašćenje predvide razmatranje pitanja ljudskih prava i da, povodom njihove zaštite, pokreće postupke i daje mišljenja.

Ovom Preporukom pozivaju se države članice da razmotre proširenje i jačanje ovlašćenja ombudsmana i na druge načine kako bi se podstaklo poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda u radu organa uprave.

2.3. Preporuke koje se odnose na sudsku zaštitu od nezakonitih upravnih akata

Preporuka R (2004) 20 Komiteta ministara državama članicama o sudskoj reviziji upravnih akata koja je usvojena, kako se kaže „imajući u vidu član 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji predviđa da „svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom obrazovanim na osnovu zakona“ i relevantnu sudsku praksu u (upravnim) sporovima Evropskog suda za ljudska prava.

Za potrebe Preporuke pojam upravnog akta je značajno proširen i obuhvata celokupnu delatnost uprave: opšte i pojedinačne pravne akte i fizičke (materijalne) radnje koje uprava preduzima prilikom vršenja vlasti, koji mogu da utiču na prava i interese fizičkih i pravnih lica (što u odgovara našem pojmu „akata uprave“, čija su podvrsta „upravni akti“) te situacije odbijanja činjenja ili propuštanja činjenja upravnog organa u slučajevima kada je obavezan da sprovede postupak po zahtevu stranke (tzv. ćutanje uprave). U odnosu na naše pravo, pitanje se postavlja da li bi pod upravnosudsku kontrolu upravne delatnosti trebalo da dođu i opšti pravni akti uprave – tzv. upravni propisi (francuski model) i materijalni akti (mađarski model), ili takva kontrola treba da bude u nadležnosti ustavnog suda.

Pod „sudskom revizijom“ ce podrazumeva ispitivanje i utvrđivanje zakonitosti upravnog akta i donošenje odgovarajućih mera od strane suda, sa izuzetkom revizije od strane ustavnog suda. S tim u vezi, Preporukom je uspostavljen standard da svi akti uprave treba da budu predmet sudske revizije. Ta revizija može biti neposredna ili izuzetna. Preporuka stavlja akcenat na unutrašnje tzv. upravne revizije kao nesudsko pravno sredstvo. Tako, „od fizičkih i pravnih lica se može tražiti da iscrpe sredstva predviđena nacionalnim pravom pre nego što pribegnu sudskoj reviziji. Postupak povodom pravnih lekova ne sme da traje dugo.¹⁸⁸

*Preporuka R (89) 8 Komiteta ministara državama članicama o privremenoj sudskoj zaštiti u upravnom postupku*¹⁸⁹ ima za cilj da spreči nastupanje nenadoknadive štete interesima strane od strane upravnih akata koji su izvršeni, ali su osporeni pred sudom ili na drugi način.

Prvi princip koji se u Preporuci navodi je da, ako sud razmatra osporeni upravni akt i ako još nije objavio svoju odluku, podnosilac može tražiti od istog ili nekog drugog nadležnog suda preduzimanje mere privremene zaštite od upravnog akta. U slučaju hitnosti ili ako je uložena žalba na upravni akt nema suspenzivno dejstvo i ako po njoj još nije doneta odluka, nezadovoljna stranka ima pravo da od nadležnog suda zatraži preduzimanje mera privremene zaštite.

188 Dejan Vučetić, *Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja – iz ugla Republike Srbije*, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 2008, str. 184.

189 Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Sa-
vet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 102–214.

Drugim principom se previđa da se mere privremene zaštite posebno odobravaju ako postoji verovatnoća da bi izvršenjem upravnog akta nastala nenadoknadiva šteta, kao i ako postoje *prima facie* razlozi protiv valjanosti akta.

Trećim principom se ustanovljava domašaj privremenih mera u pogledu vrste, trajanja i uticaj na konačnu odluku po tužbi. Tako, kao vrste privremenih mera, preporučuju se: a) obustavljanje izvršenja upravnog akta u celosti ili delimično; b) nalaganje potpunog ili delimičnog vraćanja u stanje koje je postojalo u vreme preduzimanja upravnog akta ili u bilo koje vreme posle toga; kao i c) nametanje upravi odgovarajuće obaveze. Mere privremene zaštite odobravaju se u vremenskom trajanju koje sud smatra prikladnim i mogu biti povezane sa određenim uslovima. Privremene zaštitne mere mogu se revidirati i ni na koji način ne prejudiciraju konačnu odluku suda po tužbi.

Poslednji od principa je da slučajevi obuhvaćeni Preporukom imaju status hitnosti, čime se nastoji uspostaviti ravnoteža između principa zaštite prava stranke, sa principima pouzdanosti i predvidivosti.

2.4. Preporuke koje se odnose na izvršenje upravnih i sudskih odluka

*Preporuka R (2003)16 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa izvršenjem upravnih i sudskih odluka u oblasti upravnog prava.*¹⁹⁰ Zajedno sa prethodnim preporukama koje se odnose na zaštitu lica u upravnom postupku, zaštitu lica od izvršenja zasnovanih na nezakonitim upravnim aktima, kao i odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i prava na pravično suđenje u razumnom roku, ova je Preporuka njihov integralni deo i odnosi se na izvršenje upravnih i sudskih odluka u razumnom roku. Cilj ove Preporuke je efikasno izvršenje upravnih i sudskih odluka u oblasti upravnog prava kroz poštovanje načela dobrog rada uprave.

U tom smislu, za efikasno izvršenje upravnih odluka, Preporuka državama članicama se odnosi, sa jedne strane, na uspostavljanje efikasnog sistema dobrovoljnog izvršenja i, sa druge, pravičnog prinudnog izvršenja. Tako se u Preporuci, pre svega, uopšteno navodi da države članice treba da predvide odgovarajući zakonski okvir kako bi se obezbedilo da privatna lica poštuju upravne odluke o kojima su obavještena u skladu sa zakonom bez obzira na zaštitu njihovih prava i interesa od strane sudskih organa. Dalje, preporučuje se postojanje mogućnosti da privatna lica od organa uprave ili suda traže suspenziju primenu osporene odluke (kada zakonom nije predviđeno suspenzivno dejstvo žalbe na odluku), istovremeno sa postavljanjem razumnog roka za odlučivanje o ovom zahtevu, kako bi se obezbedila pravna izvesnost. Pri donošenju odluke o suspenzivnom dejstvu žalbe, organi koji odlučuju treba da uzmu u obzir javni interes i interese trećih lica.

¹⁹⁰ Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 198–202.

U postupku (prinudnog) izvršenja, preporučuje se da organi uprave deluju vodeći se sledećim principima: izvršenje mora biti izričito predviđeno zakonom; privatnim licima protiv kojih treba da se izvrši odluka treba dati mogućnost da ispoštuju odluku organa uprave u razumnom roku, osim u hitnim, te stoga opravdanim slučajevima; o izvršenju treba obavestiti privatna lica čija se odluka izvršava; mere izvršenja koje se koriste, uključujući i sve prateće novčane sankcije treba da poštuju načelo proporcionalnosti. U hitnim slučajevima, obim postupka izvršenja trebalo bi da bude srazmeran hitnosti. U postupku izvršenja trebalo bi obezbediti zaštitu prava i interesa privatnim licima kroz mogućnost ulaganja žalbe, odnosno tužbe.

Kako bi izvršenje sudskih odluka u pogledu organa uprave bilo u skladu sa vladavinom prava i poštovanjem ljudskih prava, države članice bi trebalo da obezbede da organi uprave primenjuju sudske odluke u razumnom roku i preduzimaju sve potrebne mere u skladu sa zakonom kako bi ove odluke bile u potpunosti efikasne. U slučajevima kada organ uprave ne primenjuje sudsku odluku, trebalo bi predvideti odgovarajuću proceduru kojom bi se zahtevalo izvršenje te odluke, posebno putem naloga ili prisilne novčane kazne. Preporukom se predlaže ustanovljavanje odgovornosti za organ uprave koji ne izvršava sudsku odluku, ali i individualne odgovornosti javnih službenika (disciplinske, građanske i krivične).

U Preporuci se posebno obrađuje pitanje izvršenja sudskih odluka kojim se obavezuje organ uprave da plati novčani iznos. Tako, preporučuje se da se ta obaveza ispoštuje u razumnom roku; da kamata za docnju ne bude niža od one koju plaćaju privatna lica organu uprave u sličnoj situaciji; da ne postoje propisi kojim bi se predvideli da se upravni organ, usled nemanja sredstava, može osloboditi plaćanja; da države članice razmotre mogućnost oduzimanje imovine organu uprave koje ne izvršava obavezu, ali u granicama propisanim zakonom.

2.5. Preporuke koje se odnose na status državnih službenika

*Preporuka R. (2000) 6 Komiteta ministara državama članicama o statusu državnih službenika u Evropi*¹⁹¹ doneta je u okolnostima opšte tendencije reformisanja sistema državne službe u evropskim zemljama, kako bi se povećala njihova efikasnost, produktivnost i standardi usluga koje pružaju javnosti. Sama preporuka se zasniva na načelima dobre prakse koja se primenjuju na državne službenike koji podrazumevaju sva lica u upravi (osoblje), bilo da su stalni ili pod ugovorom, koje zapošljavaju državni organi vlasti ili službe, čija se plata isplaćuje iz državnog budžeta, isključujući izabrane predstavnike i određene kategorije osoblja u meri u kojoj one potpadaju pod posebne propise.

191 Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 126–147.

Kao osnovu efikasne državne službe koja je posvećena građanima, Komitet ministara smatra da je potrebno poštovanje načela koja se tiču načina regulisanja statusa državnih službenika uopšte, uslova i postupaka zapošljavanja, premeštaja, unapređenja, prava i dužnosti, zaštite i dr. Prema Preporuci, pravni okvir i opšta načela u pogledu statusa državnih službenika trebalo bi ustanoviti zakonom ili kolektivnim ugovorom, a o primeni je potrebno da se stara vlada, odnosno drugi nadležni organ. Ovo iz razloga što najviše političko telo (obično parlamet) zakonom obezbeđuje trajnost načela, a vlada efikasnost primene. Takođe, politika upravljanja radom i rukovođenja koja se odnosi na državne službenike trebalo bi da bude u nadležnosti vlade. Svakako bi trebalo izbegavati mogući sukob nadležnosti između raznih organa vlasti odgovornih za državne službenike.

Preporučuje se definisanje kategorija i rangova državnih službenika u svetlu funkcija koje obavljaju, za koje je vezan određen stepen odgovornosti. Postojanje ovih kategorija se opravdava činjenicom da svaka osoba nije u stanju da obavi svaki zadatak. Odsustvo kategorija i rangova zasnovanih na funkcijama, za koje se vezuje i stepen obrazovanja, vodi smanjenju nepotizma i politizacije.

Zapošljavanje državnih službenika trebalo bi zasnovati na principu jednakosti pristupa javnim radnim mestima i odabira na osnovu sposobnosti, pravednim i otvorenim konkurisanjem i odsustvom diskriminacije. Sistemi i postupci zapošljavanja (ugovorni sistem, sistem napredovanja u karijeri ili statutarni sistem) treba da budu otvoreni i transparentni, a njihova pravila treba da budu jasna. Ovi postupci su važni da bi se izbegla proizvoljnost u izboru i garantovala jednakost među kandidatima. Oni treba da omoguće da se na radno mesto postavi najbolji kandidat koji će zadovoljiti specifične potrebe date službe ili organizacije. Države, takođe, treba da obezbede pravnu zaštitu kandidata za javna radna mesta uključujući, između ostalog, osiguranje zakonske obaveze čuvanja osetljivih informacija dostavljenih u okviru postupka izbora,¹⁹² i pravni lek za kandidate protiv odluke nadležnog organa.

U odnosu na premeštaj, Preporuka predviđa da državne službenike ne treba premeštati bez njihovog pristanka, izuzev ukoliko to zahteva javni interes a, naročito, dobra javna uprava.

Preporuka podržava postojanje „merit sistema“, odnosno da unapređenja koja podrazumevaju viši stepen odgovornosti treba da se zasnivaju na zaslugama.

Kada su u pitanju prava, državni službenici treba da uživaju ista prava kao i svi građani. Ostvarivanja prava treba da bude regulisano zakonom ili kolektivnim ugovorom, kako bi se prava uskladila sa javnim dužnostima. Tako, politička i sindikalna prava treba zakonski ograničiti u meri koja je neophodna za pravilno obavljanje javnih funkcija.

192 Obavezu čuvanja osetljivih informacija predviđa i *Konvencija Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u odnosu na za automatsku obradu ličnih podataka* (1981).

U pogledu pristupa javnim radnim mestima i unapređenja, zabranjena je diskriminacija. Preporuka sadrži brojne primere zabranjenih osnova diskriminacije.

Komitet ministara smatra da je učešće državnih službenika u kreiranju organizacije, strukture i načela koji regulišu obavljanje javnih funkcija ključna, te preporučuje javnim upravama da podstiču učešće i konsultacije osoblja u procesima odlučivanja.

Države treba da osiguraju socijalnu zaštitu državnih službenika, kao i primerenu naknadu, srazmernu njihovim odgovornostima i funkciji, kako bi se izbegla opasnost od korupcije ili obavljanja nespojivih poslova.

Državni službenici imaju obaveze koje su neotuđive od javnih dužnosti: poštovanje principa vladavine prava, lojalnost demokratskim institucijama, neutralnost, nepristrasnost, hijerarhijsku subordinaciju, poštovanje građana i odgovornost. Njima je ograničeno obavljanje određenih aktivnosti u cilju izbegavanja sukoba interesa i korupcije. Uprkos nekad iscrpnoj prirodi dužnosti državnih službenika, neke zemlje su sačinile kodekse ponašanja, kako bi njihove službenike podsetile na profesionalne i moralne odgovornosti.

Preporukom se konstatuje da postoji odgovornost državnih službenika za obavljanje zadataka koji su im povereni. Tako, u slučaju neispunjavanja svojih dužnosti, protiv njih može biti pokrenut disciplinski postupak, u kome treba biti obezbeđeno pravo žalbe i pravo na izbor zastupnika.

Vlade država članica treba da obezbede obuku, koji je jedan od najznačajnijih elemenata efikasne uprave, a državni službenici imaju pravo pristupa (bez diskriminacije) i obavezu da pohađaju obuku.

Do prestanka radnog odnosa, po Preporuci, treba da dođe samo u slučajevima i iz razloga koji su utvrđeni zakonom. U svim slučajevima, pravni lek za zaštitu državnih službenika od nezakonitog prestanka radnog odnosa treba da bude obezbeđen.

Zaštita državnih službenika je karakteristična za evropske državne službenike. Tako, državni službenici treba da imaju na raspolaganju neki pravni lek pred sudom ili nekom drugom nezavisnom institucijom (obično upravne institucije), radi zaštite svojih prava u odnosu na svog „poslodavca“. Takođe, države bi trebalo da obezbede zaštitu službenika koji su, zbog zakonitog obavljanja javne dužnosti, predmet uvredljivih izjava ili drugih nezakonitih činova od strane trećih lica.

3. STANDARDI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U OBLASTI UPRAVNOG PRAVA

Standardi koji utiču na razvoj upravnog prava država članica Saveta Evrope izgrađuju se i kroz sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava. Za upravno pravo su najznačajniji standardi koji su proizašli iz tumačenja člana 6. stav 1. Evropske konvencije za ljudska prava: „*Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona...*“.

Širina značenja pojmova sadržanih u odredbama Evropske konvencije može se sagledati kroz dosadašnju sudsku praksu. Svaki od pojmova sadržanih u članu 6. stav 1. Konvencije dobio je drugačije značenje od onog koji mu obično dodeljuju nacionalni pravni sistemi.

Tako, pojam *građanska prava i obaveze* ima prošireno značenje. Jedan od kriterijuma koji se primenjuje da bi se utvrdilo da li je u pitanju „građansko pravo“ je ekonomski aspekt prava, tj. može li se izraziti u novcu. Međutim, postoje odstupanja od ovog kriterijuma, pogotovo u oblasti prava iz porodičnih odnosa, koji se ne mogu uvek novčano izraziti. U poslednje vreme, Evropski sud za ljudska prava je našao da u korpus ovih prava spadaju: imovinska prava i obaveze (svojinska prava; potraživanja naknade štete protiv države i drugih pravnih i fizičkih lica); prava iz radnog odnosa (osim u slučaju državnih službenika, pod određenim okolnostima); pravo na obavljanje profesionalne delatnosti (npr. lekara, advokata, sudije, taksiste), odnosno prava na dobijanje dozvole koja znatno utiče na obavljanje profesionalne, odnosno komercijalne delatnosti; pravo iz socijalnog osiguranja za slučaj nezaposlenosti i druga socijalna davanja; pravo na vojnu penziju; pravo na zaštitu od diskriminacije zbog veroispovesti ili političkog mišljenja; porodična prava (npr. na utvrđivanje očinstva, na vršenje roditeljskih prava); pravo na registraciju udruženja; pravo na visoko obrazovanje; pravo na promenu prezimena, i dr.

U pogledu prava svojine, garancija postupanja u razumnom roku primenjuje se i na postupke koji su od direktnog uticaja na obim i način vršenja svojinskih prava, kao na primer, postupak eksproprijacije, denacionalizacije, izdavanja dozvole za gradnju i zaštite životne sredine itd.

Garancije pravičnog suđenja, uključujući i pravo na postupanje u razumnom roku, primenjuju se na sve postupke u kojima se utvrđuje ili ostvaruje, tj. izvršavaju građanska prava ili obaveze, u onoj fazi u kojoj se može smatrati da o njima postoji spor, odnosno da nisu u potpunosti utvrđena ili izvršena. Tako se, pored parničnog postupka, garancija postupanja u razumnom roku primenjuje i na upravni postupak.

Efikasnost upravnih organa je ljudsko pravo. Brojne su odluke Evropskog suda za ljudska prava u kojima je utvrdio da je od strane upravnih organa povređen član 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u delu suđenja u razumnom roku. Ovaj stav je Evropski sud za ljudska prava potvrdio nalazeći, recimo, da je Ustavni sud Hrvatske nepravilno ocenio da se trajanje upravnog postupka koji je prethodio upravnom sporu ne računa dužinu postupka povodom upravne stvari, a na koji se podnosilac ustavne tužbe žalio.¹⁹³

U upravnom postupku, rok u nekim slučajevima počinje od dana pokretanja upravnog postupka, odnosno podnošenja pravnog sredstva drugostepenom organu, zavisno od kada se, prema okolnostima slučaja, može smatrati da postoji sporna situacija.

Razumno trajanja postupka ceni se u svetlu specifičnih okolnosti svakog predmeta, a na osnovu sledećih standarda utvrđenih praksom Suda:

- složenosti predmeta,
- ponašanja podnosioca zahteva,
- postupanja nadležnih vlasti, i
- značaja odluke u predmetu za podnosioca zahteva.

Tako na primer, propust upravnih organa da postupe blagovremeno po odluci suda predstavlja postupanje nadležnih vlasti kojim se povređuje princip razumnog roka. Ovaj stav je iznesen u presudi *Dumanovski v. Macedonia*, u kojoj je Evropski sud za ljudska prava naveo kako je „zapanjen činjenicom da ministarstvo nije blagovremeno postupilo po nalogu suda“. Sličan stav Evropskog suda za ljudska prava iznesen je u presudi *Hornsby v. Greece*, u kojoj su upravni organi više od pet godina odbijali da postupe po presudama i izdaju dozvole podnosiocima zahteva da otvore školu stranih jezika.

Značaj odluke u upravnom postupku za podnosioca zahteva takođe ima uticaja na utvrđivanje da li je postojala povreda prava na odluku u razumnom roku. Tako, poseban značaj Evropski sud za ljudska prava pridaje upravnim postupcima u kojima se odlučuje o pravu (dozvoli) za obavljanje profesionalne delatnosti, o pravu na penziju, o uvođenju telefonske linije u stan starije osobe sa invaliditetom.

Slučaj Dumanovski v. Republic of Macedonia (1995). Republički zavod za zapošljavanje, Biro za zapošljavanje Kumanovo dodelio je 1995. godine podnosiocu zahteva Dumanovskom koji je bio otpušten, mesečnu nadoknadu za nezaposlene u iznosu minimalne zarade umanjene za 20%. Podnosilac zahteva se žalio na ovu odluku Ministarstvu rada i socijalne politike, ističući da je njegova nadoknada pogrešno obračunata. Tvrdio je da je iznos trebalo da bude zasnovan na prosečnom iznosu njegove tri poslednje mesečne zarade umanjene za 50%. Zbog ćutanja uprave, podnosilac zahteva pokrenuo je upravni spor pred Vrhovnim sudom. Vrhovni sud je odbacio tužbu 1997.

193 Vidi: *Štokalo et alia v. Hrvatska*, presuda od 16.10.2008, predstavka br. 15233/05.

godine, našavši da je podnosilac zahteva propustio da ponovi žalbu Ministarstvu pre nego što je pokrenuo upravni spor. Podnosilac zahteva je ponovo podneo žalbu Ministarstvu. Biro, koji proseđuje upravne žalbe Ministarstvu, odbio je žalbu podnosioca zahteva, našavši da se on već žalio protiv prvostepene odluke. Podnosilac zahteva podneo je novu tužbu Vrhovnom sudu, žaleći se na nepostupanje Ministarstva i odbijanje njegove prethodne žalbe. Ministarstvo nije odgovorilo na tužbene navode, niti je dostavilo Vrhovnom sudu traženu dokumentaciju. Vrhovni sud je 1999. godine usvojio tužbu i naložio Ministarstvu da odluči po žalbi iz 1995. godine u roku od 30 dana od dana prijema odluke. Vrhovni sud je utvrdio i da je Biro neopravdano odbacio žalbu podnosioca zahteva umesto da je prosledi Ministarstvu. S obzirom na to da Ministarstvo ništa nije preduzelo, podnosilac predstavke se ponovo obratio Vrhovnom sudu da meritorno presudi. Vrhovni sud 1999. godine poništio odluku Biroa iz 1995. godine i vratio predmet na ponovno odlučivanje. S obzirom da Ministarstvo nije postupalo po žalbi podnosioca zahteva, on se ponovo 2001. godine obratio Ministarstvu. Podnosilac zahteva pokrenuo je upravni spor zbog nepostupanja Ministarstva. U međuvremenu, Ministarstvo je potvrdilo odluku Biroa od 1999. godine, a Vrhovni sud je 2001. potvrdio odluku Ministarstva da je naknada za nezaposlenost podnosiocu zahteva obračunata u skladu sa zakonom.

Iako je postupak pred Vrhovnim sudom proticao razumno ažurno, Sud (za ljudska prava) primećuje da je ponašanje i nepostupanje upravnih organa, posebno Ministarstva, značajno doprinelo dužini trajanja postupka koji je bio jednostavan. Stoga, Sud naglašava da je podnosilac zahteva ponovo podneo žalbu 1997. godine Ministarstvu u skladu sa instrukcijama Vrhovnog suda, ali ju je Biro odbacio iz razloga nedopuštenosti (umesto da je prosledi Ministarstvu). Predmet je presuđen skoro dve godine kasnije od strane Vrhovnog suda koji je naložio Ministarstvu da odluči o žalbi podnosioca predstavke. Sud je zapanjen propuštanjem Ministarstva da odluči po žalbi podnosioca predstavke iako mu je to naloženo od strane Vrhovnog suda u presudi iz 1999. godine. Ministarstvo je takođe propustilo da odluči po žalbi podnosioca zahteva iz 1999. godine i ponovljenoj žalbi iz 2000. godine. Odbilo je žalbu 2000. godine, tek pošto je podnosilac zahteva pokrenuo pitanje njegovog nepostupanja pred Vrhovnim sudom. Imajući u vidu činjenice ovog predmeta i njegov značaj za podnosioca zahteva, Sud smatra da je dužina postupka bila preterana i da nije odgovorila zahtevu razumnog roka.

Štokalo et alia v. Croatia. Pozivajući se na Zakon o denacionalizaciji, podnosioci zahteva su 1997. godine pokrenuli upravni postupak pred nadležnim prvostepenim organom, područnim odeljenjem državne uprave u Rabu. Prvobitno su tražili da im se dodele deonice preduzeća izgrađenog na njihovom davno nacionalizovanom zemljištu kao naknadu za to zemljište. Međutim, nakon određenog vremena, zatražili su vraćanje zemljišta. Područno odeljenje u Rabu donelo je 2003. godine delimično rešenje kojima je podnosiocima zahteva dodelio državne obveznice kao naknadu za oduzetu imovinu. Tačan iznos naknade trebao je biti utvrđen nakon donošenja merodavnih podza-

konskih akata. Ministarstvo finansija donelo je 2003. godine Pravilnik o merilima za utvrđivanje naknade za oduzeto građevinsko zemljište i poslovni prostor (Narodne novine, br. 204/03, 03/04 – „Pravilnik“), koji je stupio na snagu 2004. godine.

Podnosioci zahteva žalili su se 2003. godine Ministarstvu pravosuđa protiv prvostepene odluke, navodeći da traže vraćanje zemljišta, a ne naknadu za zemljište. Kao rezultat činjenice da Ministarstvo pravosuđa nije donelo odluku po njihovoj žalbi u zakonskom roku od šezdeset dana, podnosioci zahteva podneli su tužbu zbog ćutanja uprave Upravnom sudu Republike Hrvatske. Takođe, podnosioci zahteva podneli su i ustavnu tužbu na osnovu člana 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Oni su se žalili na dužinu napred navedenog upravnog postupka i zatražili da Ustavni sud Republike Hrvatske naloži Upravnom sudu da odluči o njihovoj tužbi u roku od tri meseca. Ustavni sud je odbio tužbu podnosioci zahteva. Ustavni sud je ispitivao samo dužinu postupka pred Upravnim sudom u razdoblju od septembra 2003. do juna 2004. godine, kad je podnesena ustavna tužba. Stoga je presudio da se dužina postupka, koji je trajao samo devet meseci, ne bi mogla smatrati prekomernom.

Evropski sud za ljudska prava smatra da se u ovome predmetu, u kojem je Ministarstvo propustilo postupiti po presudi Upravnog suda na vreme i u kojemu je taj sud, na način koji predstavlja prekomerni formalizam, utvrdio da je naknadni zahtev podnosilaca da sankcioniše ponašanje Ministarstva nedopušten, ne može tvrditi, kao što to čini Vlada, da su „podnosioci zahteva uspešno iskoristili druga pravna sredstva koja su im bila na raspolaganju za ubrzanje postupka u delu pred upravnim vlastima.“ Sud primećuje da napred navedena praksa Ustavnog suda ukazuje da Ustavni sud, kad odlučuje o ustavnoj tužbi koja se odnosi na dužinu postupka koji je u toku pred Upravnim sudom, ne razmatra ukupno trajanje tog postupka, jer isključuje razdoblje tokom kojega je predmet bio u toku pred upravnim organima. Sud s tim u vezi ponavlja da je u svojim presudama u predmetima *Božić* i *Počuča* primetio da se pristup Ustavnog suda razlikuje od pristupa Suda, jer ne obuhvata sve faze postupka. Iz toga je razloga Sud presudio da se sama ustavna tužba ne može smatrati „delotvornim“ pravnim sredstvom u smislu člana 35, stava 1. i 13. Konvencije, u odnosu na dužinu upravnog postupka (u smislu predmeta *Božić v. Croatia*, §§ 34, 36. i 45. i *Počuča v. Croatia*, § 37).

GLAVA 6

UPRAVNO PRAVO SRBIJE
U KONTEKSTU
EVROPSKIH INTEGRACIJA

1. EVROPSKA INTEGRACIJA SRBIJE, DOBRA UPRAVA I UPRAVNA ETIKA

Proces stvaranja budućeg prava ne može se posmatrati van društvenog konteksta koji je po definiciji materijalni izvor prava. Razvoj društva (politički, ekonomski, socijalni, kulturni) nužno nameće prilagođavanje (reformu) pravnog okvira novonastalim društvenim okolnostima. Odlučivanje o interesima u društvu kroz opštu pravnu normu, kroz njeno stvaranje, kao i kroz njenu promenu, odnosno tumačenje, predstavlja dinamičan društveni proces u kojem socijalno-političke snage vode stalnu borbu da bi nametnule svoje interese.¹⁹⁴

Petooktobarske promene 2000. godine otvorile su put za tzv. evropsku budućnost Srbije. Kredibilitet Srbije za pristupanje Evropskoj uniji bio je ispitivan u fazama počev od 2000. godine, znatno pre Rezolucije o pridruživanju Evropskoj uniji koju je Narodna Skupština Republike Srbije usvojila u oktobru 2004. godine.¹⁹⁵ Rezolucijom je proklamovana privrženost Srbije izgradnji demokratskog društva, zasnovanog na vladavini prava i poštovanju ljudskih i manjinskih prava, principima tržišne ekonomije, kao i izgradnji delotvornih državnih institucija u skladu sa kriterijumima za pristupanje Evropskoj uniji utvrđenih od strane Evropskog saveta iz Kopenhagena (1993). Tom Rezolucijom Narodna skupština je potvrdila da je ubrzani pristup Evropskoj uniji strateški i nacionalni cilj; izrazila punu spremnost da ispuni sve neophodne preduslove potrebne za ubranu integraciju u Evropsku uniju; obavezala se da će usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije dobiti prioritet u radu Narodne skupštine Republike Srbije,

194 Slobodan M. Blagojević, *Apstraktno-regulativna funkcija prava (stvaranje prava kao dio pravnog procesa)*, u zborniku „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, Beograd 2000, str. 39.

195 Tako, Miroljub Labus (nekadašnji potpredsednik Vlade Republike Srbije i glavni pregovarač srpskog tima u pregovorima o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju 3. maja 2006), u članku *Proces stabilizacije i pridruživanja*, Srpska pravna revija br. 3/2006. navodi: „Kredibilitet Srbije je bio dodatno narušen i problemima za izvoz šećera u Evropsku uniju. Davanjem trgovinskih preferencijala Srbiji, Evropska unija je 2000. godine potpuno otvorila svoje tržište za uvoz šećera. U situaciji kada pitanje izvoza šećera nije bilo dovoljno dobro regulisano, pojedini izvoznici su iskoristili priliku i izvezli velike količine šećera u Evropsku uniju. Budući da je Evropska unija imala određene sumnje u poreklo tog šećera, a da izvoznici iz Srbije nisu mogli da dokažu da je izvezeni šećer domaćeg porekla, Evropska unija suspendovala je preferencijale za izvoz šećera 2003. godine. Dolaskom nove Vlade reformisana je carinska služba, uvedene nove procedure koje su onemogućile buduće zloupotrebe, pa je Evropska unija 2004. godine ponovo odobrila preferencijale na izvoz šećera. Takođe, uvedena je izvozna kvota od 180.000 tona što je dodatno stabilizovalo domaće tržište šećera.“

uključujući i uvođenje posebnih procedura za poboljšanje efikasnosti tog procesa.¹⁹⁶

Nakon Rezolucije, prvi signal rešenosti Evropske unije da zemlje zapadnog Balkana postanu punopravni članovi Evropske unije, bilo je premeštanje Srbije iz nadležnosti Evropskog sekretarijata za spoljne poslove u nadležnost Komesarijata za priključivanje. Već 12. aprila 2005. godine, nakon pozitivne ocene glavne tužiteljke Tribunala u Hagu, objavljena je pozitivna ocena Studije izvodljivosti.¹⁹⁷ Smisao ove pozitivne ocene bila je označenje spremnosti Srbije (tada Srbije i Crne Gore) za početak pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Odluka o početku pregovora doneta je oktobra 2005. godine kada je Savet ministara usvojio mandat za pregovore. Već u novembru 2005. godine, u *Izveštaju o napretku Srbije i Crne Gore u procesu Evropske integracije*, Evropska komisija kao prvu ključnu pretpostavku evropske integracije Srbije i Crne Gore navodi snažniju reformu javne administracije. Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – SSP (april 2008)¹⁹⁸ predstavljao je posredno i potrebu da javna uprava Srbije krene u pravcu jačanja administrativnih kapaciteta Srbije. Predsednik Srbije je u decembru 2009. godine podneo zvaničnu kandidaturu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji.

Uticaj principa Evropskog upravnog prostora na upravno pravo Srbije ogleda se u utvrđenom pravu na dobru upravu koje je ugrađeno u član 41. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, koja je Lisabonskim sporazumom iz 2009. godine stekla svojstvo pravno obavezujućeg dokumenta. Osnovno pravo građana Evropske unije na „dobru upravu“ podrazumeva da svako lice ima pravo na nepristrasan, pošten i blagovremen tretman njegovih, odnosno njenih predmeta u institucijama i telima Unije. To pravo obuhvata: pravo svakog lica da bude saslušano pre nego što se bilo koja pojedinačna mera protiv njega odnosno nje preduzme; pravo svakog lica na uvid u njegov, odnosno njen dosije, poštujući pritom legitimne interese u pogledu poverljivosti profesionalne i poslovne tajne; obavezu administracije da obrazloži svoje odluke. Takođe, ovo pravo podrazumeva i da svako lice ima pravo na naknadu štete koju prouzrokuju institucije Unije, ili njeni službenici u sprovođenju svojih dužnosti, u skladu sa opštim principima koji su zajednički zakonima država članica. Svako lice može da se pismeno obraća institucijama Unije na jednom od ugovornih jezika i njemu se mora odgovoriti na istom jeziku.

196 *Rezolucija o pridruživanju Evropskoj uniji*, Službeni glasnik RS, br. 48/2004.

197 Studija izvodljivosti definiše minimalan broj uslova koji Srbija treba da ispuni u prvoj fazi formalizovanja odnosa sa Evropskom unijom, odnosno koje treba da ispuni da bi se zaključio Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

198 Tadašnji potpredsednik srpske Vlade Srbije Božidar Đelić i predsedavajući Evropske unije slovenački šef diplomatije Dimitrij Rupel potpisali 29. aprila 2008. godine u Luksemburgu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Srbije i Unije, posle dve i po godine pregovaranja. Sporazum su nakon toga potpisale sve zemlje članice Evropske unije pojedinačno.

U tom kontekstu, poseban je značaj *Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja* (2001),¹⁹⁹ koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu, usvojio Evropski parlament Rezolucijom od 6. septembra 2001. godine. Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primenjuje Kodeks, kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.²⁰⁰

Kako se ističe u Kodeksu: „Kodeks dobre uprave je opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima.“

U obrazloženju Kodeksa stoji da se njime na jednostavan način konkretizuje – u lako čitljiv i razumljiv dokument – postojeći pravni okvir materijalnih i procesnih principa upravnog prava, ustavnih odredbi o zaštiti dostojanstva građana i poštovanju ljudskih prava i sloboda, na način koji je u potpunosti usklađen sa najboljom praksom i standardima država članica Evropske unije, kao i same Evropske unije.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora.

Zakonitost (čl. 3). Organi javne vlasti i javni službenici uvek deluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima. Organi javne vlasti i javni službenici posebno vode računa da odluke koje se tiču prava, obaveza ili na zakonu zasnovanih interesa građana imaju osnov u zakonu i da njihov sadržaj bude usklađen sa zakonom.

Zabrana diskriminacije (čl. 4). Organi javne vlasti i javni službenici su dužni da u svakoj prilici poštuju princip jednakosti građana pred zakonom, a posebno kada rešavaju o zahtevima građana i donose odluke. Oni postupaju jednako prema svim građanima u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji. Kada organ javne vlasti ili javni službenik, zbog posebne pravne ili faktičke situacije, postupi prema određenom građaninu drugačije nego što je to uobičajeno, to postupanje obrazlaže objektivnim i relevantnim razlozima konkretnog slučaja. Organi javne vlasti i javni službenici naročito ne diskriminišu građane po osnovu pola, rase, boje kože, društvenog porekla, rođenja, genetskih svojstava, jezika, veroispovesti ili verovanja, političkog ili drugog uverenja, državljanstva, pripadnosti narodu ili nacionalnoj manjini, imovnog stanja, rođenja, invaliditeta, starosne dobi, rodnog identiteta i seksualne orijentacije, zdravstvenog stanja, bračnog i porodičnog statusa, osuđivanosti, fizičkog izgleda, članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim ili pretpostavljenim ličnim svojstvima.

199 Uporedi: *European Code of Good Administrative Behaviour*. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.

200 Po ugledu na Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja, Zaštitnik građana Republike Srbije izradio je predlog „Kodeksa dobre uprave“ (2010) koji je dostavio Narodnoj skupštini.

Srazmernost i svrsishodnost (čl. 5). Pri donošenju odluka i vršenju drugih službenih radnji, organi javne vlasti i javni službenik staraju se da mere i radnje koje preduzimaju budu u srazmeri sa ciljem kojem se u postupku teži, kao i da postupak vode svrsishodno, prema cilju zbog koga je pokrenut. Organ javne vlasti i javni službenik ne smeju neosnovano, neracionalno i nesrazmerno da ograničavaju prava građana ili da im nameću nepotrebne troškove, koji nisu u razumnoj vezi sa zakonitim ciljem postupka ili radnje koja se preduzima. Pri donošenju odluka i vršenju drugih službenih radnji, organi javne vlasti i javni službenici posebno vode računa o srazmeri (proporcionalnosti) između pojedinačnih interesa građana i zakonom uvrđenog javnog interesa.

Zabrana zloupotrebe i prekoračenja ovlašćenja (čl. 6). Zabranjena je zloupotreba i korišćenje ovlašćenja radi svrhe koja nije utemeljena u zakonu. Javni službenici dužni su da koriste svoja zakonska i pravna ovlašćenja isključivo u svrhe zbog koje su im data.

Nepriistrasnost i samostalnost (čl. 7) Javni službenici su nepristrasani i samostalani u svom radu. Javni službenici dužni su da se uzdržavaju od bilo koje samovoljne ili druge radnje kojom se nanosi šteta građanima ili im se neosnovano daje povlašćeni tretman. Javni službenici se nikada ne rukovode ličnim, porodičnim, etničkim ili drugim interesima i ne povinuju se partijskim motivima. Javni službenici ne učestvuju u postupcima u kom se odlučuje o njihovim interesima, interesima njima bliskih lica ili postupcima u kojima imaju ekonomske ili druge interese.

Objektivnost (čl. 8). Prilikom donošenja odluka i u vršenju drugih službenih radnji, javni službenici razmatraju i cene sve odlučne činjenice i daju im odgovarajući značaj, a nerelevantne činjenice i okolnosti isključuju.

Doslednost i poštovanje opravdanih očekivanja (čl. 9). Javni službenici su dosledni i postupaju saglasno dobroj prethodnoj praksi organa javne vlasti u kome rade. Ukoliko postoje objektivni i odlučni razlozi za drugačije postupanje u konkretnom slučaju, oni se pismeno obrazlažu. Organi javne vlasti i javni službenici poštuju opravdana i razumna očekivanja koja građani imaju, posebno s obzirom na prethodnu praksu organa javne vlasti ili koja su ti ili drugi organi i službenici stvorili. Oni se uzdržavaju od stvaranja nerealnih i netačnih očekivanja kod građana, odnosno preduzimaju sve razumne mere kako takva očekivanja ne bi bila stvorena kod savesnih građana. Organi javne vlasti i javni službenici, kada okolnosti nalažu, na pogodan način obaveštavaju građane o toku postupka, načinu na koji se postupak vodi i načinu ostvarivanja njihovih prava i interesa.

Pravičnost (čl. 10). Javni službenici su dužni da pri vođenju postupka i vršenju službenih radnji, prilikom donošenja odluka i u komunikaciji sa građanima postupaju pravično i razborito.

Učtivost (čl. 11). Javni službenici su uslužni, korektni, ljubazni i pristupačni u komunikaciji sa građanima. Prilikom odgovaranja na dopise, telefon-

ske pozive i elektronsku poštu građana, javni službenici odgovaraju potpuno i nedvosmisleno. Ako stvari zbog kojih su se građani obratili organima javne vlasti i javnim službenicima nisu u njihovoj nadležnosti ili delokrugu rada, oni će ih uputiti na nadležni organ, odnosno odgovarajućeg javnog službenika u svom organu.

Ispravljanje propusta (čl. 12). U slučaju greške koja se negativno odražava na prava ili interese građana, organi javne vlasti, odnosno javni službenici će se izviniti i posledice greške otkloniti na najbrži mogući način, i građane obavestiti o pravu na odgovarajuće pravno sredstvo i na pritužbu zbog propusta. Obavezu ispravljanja propusta i otklanjanja posledica u odnosu na građane, kada okolnosti slučaja ukazuju na takvu potrebu ili mogućnost, imaju i drugi organi javne vlasti i javni službenici, iako sami nisu napravili propust.

Jezik i pismo (čl. 13). Organ javne vlasti, odnosno javni službenik stara se da građanin koji ne razume jezik i pismo na kome se vodi postupak bude obavešten i dobije odgovor na jeziku, odnosno pismu koje razume i da mu se tokom postupka obezbedi prevodilac.

Potvrda prijema i obaveštenje o nadležnom službeniku (čl. 14). Prijem svakog dopisa (podneska) u organu javne vlasti biće potvrđen građaninu prilikom predaje podneska, a u slučaju upućivanja poštom najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema podneska, sem ukoliko je u tom roku organ u prilici da dostavi meritoran odgovor. U potvrdi prijema navodi se, po mogućnosti, ime i broj telefona javnog službenika odgovornog za postupak koji se vodi po podnesku građanina, kao i organizaciona jedinica kojoj taj službenik pripada. Ne mora se slati potvrda prijema niti odgovor na obraćanja koja su uvredljiva, učestala preko razumne mere ili besmislena.

Prosleđivanje i ispravka podnesaka (čl. 15). Podnesci građana koji su izričito upućeni pogrešnoj organizacionoj jedinici unutar organa javne vlasti biće interno prosleđen nadležnoj organizacionoj jedinici. Organizaciona jedinica na koju je podnesak bio pogrešno naslovljen, obavestiće građanina o prosleđivanju podneska nadležnoj organizacionoj jedinici i navesti ime i broj telefona javnog službenika ili jedinice kojoj je podnesak prosleđen. Javni službenik skreće pažnju građanima na greške ili propuste u podnescima i dokumentaciji i omogućava im da ih isprave i dopune.

Pravo građanina da bude saslušan i da daje izjave (čl. 16). U postupcima u kojima se odlučuje o pravima, obavezama ili interesima građana, javni službenik se stara da se prava građana poštuju u svakoj fazi postupka. Građani imaju pravo da, u postupku u kojem se odlučuje o njihovim pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima, podnose pisane izjave i, kada je potrebno, budu saslušani i omogućeno im da daju usmena objašnjenja i iznose stavove pre donošenja odluke.

Razumni rok za donošenje odluka (čl. 17). Organi javne vlasti i javni službenici se staraju da se odluka po svakom zahtevu ili pritužbi donese u

razumnom roku, a najkasnije u zakonom predviđenom roku. Isto pravilo primenjuje se za odgovore na dopise građana ili odgovore na službene dopise kojima javni službenici od pretpostavljenih traže uputstva u pogledu postupka koji se vodi. Ako zbog složenosti postupka, odnosno pitanja koja su pokrenuta, odluku nije moguće doneti u roku od dva meseca, organ javne vlasti odnosno javni službenik će o tome obavezno obavestiti građanina i preduzeti sve što je u njegovoj moći da se odluka donese što pre. U tom slučaju, i ako građanin prihvati razloge i odluči da odmah ne iskoristi raspoloživa pravna sredstva zbog „ćutanja uprave“, odluka će biti doneta i građanin o njoj obavešten u najkraćem mogućem roku.

Obrazloženje odluke (čl. 18). Svaka odluka organa javne vlasti koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese građanina, mora sadržati obrazloženje. U obrazloženju se moraju navesti pravni osnov za donošenje odluke, relevantne činjenice i okolnosti i konkretni razlozi zbog koji je takva odluka doneta. Javni službenici uzdržavaju se od donošenja bilo koje odluke bez čvrstog utemeljenja ili individualizovanih razloga za donošenje. Ako zbog velikog broja građana na koje se odnosi istovetna odluka nije celishodno doneti pojedinačno obrazložene odluke, može se dati jedno standardizovanom, uopšteno obrazloženje za sve. Građanima koji to posebno zatraže, mora se dostaviti individualizovana obrazložena odluka.

Pouka o pravnom sredstvu (čl. 19). Odluka organa javne vlasti sadrži pouku o pravnom sredstvu koje se protiv nje može iskoristiti. Poukom o pravnom sredstvu građanima se posebno ukazuje na pravnu prirodu sredstva, organ (organe) pred kojim se sredstvo može koristiti i rok za njegovo podnošenje. U pouci o pravnom sredstvu građani se posebno upućuju na mogućnost sudskog ispitivanja odluke, odnosno na mogućnost podnošenja pritužbe Zaštitniku građana.

Dostavljanje odluke (čl. 20). Odluka koja se tiče prava, obaveza ili interesa građanina dostavlja se građaninu na koga se odnosi u pisanom obliku, u što kraćem roku. Organ javne vlasti odnosno javni službenik će se uzdržati od saopštavanja odluke drugim licima pre no što je o njoj obavešten građanin na koga se odluka odnosi.

Zaštita podataka o ličnosti (čl. 21). Javni službenik koji obrađuje podatke o ličnosti poštuje sve zakonske propise i važeće standarde u pogledu njihove zaštite. Javni službenik posebno ne koristi lične podatke u nelegitimne svrhe, ne dostavlja ih neovlašćenim osobama i ne omogućava im uvid u njih, već to sprečava.

Pružanje informacija o postupku (čl. 22). Organi javne vlasti i javni službenici dužni su da građanima, na njihov zahtev, daju informacije o postupku koji je kod njih vodi. U slučaju potrebe, javni službenici će uputiti građane na koji način mogu da izvrše uvid u stanje postupka. Organi javne vlasti i javni službenici dužni su da građanima pruže i informacije o pravnim radnjama koje građani treba da preduzmu u cilju ostvarivanja svojih prava i interesa.

Javni službenik vodi računa da informacije o postupku koje pruža budu jasne i razumljive zainteresovanom građaninu. Ako je usmeni zahtev za informacijama previše složen, javni službenik će uputiti građanina da zahtev formuliše pismeno. Ukoliko se zahtev u vezi postupka odnosi na pitanja za koje javni službenik nije odgovoran, uputiće građanina na odgovornog službenika i naznačiti njegovo/njeno ime i broj telefona.

Pristup informacijama od javnog značaja (čl. 23). Organ javne vlasti i odgovorni službenik staraju se o poštovanju prava na pristup informacijama od javnog značaja na način koji obezbeđuje najpotpunije i najefikasnije ostvarivanje tog prava, u skladu sa zakonom koji reguliše pristup informacijama od javnog značaja i pravilima koja važe u organu javne vlasti.

Vođenje odgovarajuće evidencije (čl. 24). Organi javne vlasti vode uredne evidencije o dolaznoj i odlaznoj pošti, o primljenoj dokumentaciji i o merama koje preduzimaju.

Pravo pritužbe zbog kršenja Kodeksa (čl. 25). Građani se zbog povreda ovog Kodeksa mogu pritužbom obratiti rukovodiocu organa javne vlasti i Zaštitniku građana. Zaštitnik građana svojim odlukama, stavovima, mišljenjima, preporukama i drugim aktima stvara praksu od značaja za primenu ovog kodeksa i o njoj obaveštava organe javne vlasti i javnost.

2. UPRAVNE REFORME U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA

2.1. Pravo na dobru upravu i značaj upravne reforme

U mnogim zemljama sveta vodi se debata o ulozi i značaju javne uprave u savremenim uslovima. Može se reći da je sve prisutnija tendencija napuštanja apstraktnog normativističkog pristupa radu uprave (kao „skupu normi koje regulišu vršenje upravne vlasti“) i sve veća orijentacija ka jednom pragmatičnom pristupu koji polazi od praktično proverljivog principa da je „dobra“ samo ona uprava koja se pokaže kao „uspešna“.²⁰¹ U tom smislu, uspešna je ona uprava koja na najefikasniji, najekonomičniji i najracionalniji način ostvari svoje ciljeve, vodeći pri tome strogo računa da je osnovni cilj upravnog delovanja ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava, sa jedne, kao i povećanje opšte dobrobiti društva kao celine, sa druge strane.²⁰² Kako se ističe: „Pravna država je projekat za nacionalne strategije razvoja čija nam priprema predstoji. (...) Pravna država nije danas moguća bez racionalne, visoko profesionalizovane, brze i jeftine javne uprave.“²⁰³ U savremenim uslovima, značaj javne uprave, između ostalog, ogleda se u ostvarivanju određenih pretpostavki njenog rada.

Jedna od pretpostavki rada dobre uprave je uspostavljanje „fair“ odnosa između uprave i građana. Ovo podrazumeva pravo građana da se u svakom slučaju kada je u pitanju neko njihovo pravo ili interes – mogu obratiti ne samo organu uprave, već i sudu opšte nadležnosti ili nekom drugom specijalizovanom upravnom sudu. Uvođenje transparentnosti i tačnosti u upravnu proceduru kao pretpostavka dobre uprave podrazumeva da se u svakom trenutku može tačno utvrditi ko je i kada doneo neku upravnu odluku, kao i da se svaka upravna odluka mora bazirati na tačno utvrđenim činjenicama. Efikasnost upravnog delovanja je savremeni zahtev koji obuhvata ekonomičnost i racionalnost u radu uprave i upravnom odlučivanju. Efikasnost

201 Uporedi: Stevan Lilić, *Savremene tendencije upravne reforme*, zbornik „Aktuelna pitanja jugoslovenskog svojinskog, radnog i upravnog zakonodavstva“ (Budva), Beograd, 1997, str. 151–164.

202 Milan Marković, *Reforma uprave i upravnog zakonodavstva – imperativ vremena*, zbornik „Aktuelna pitanja jugoslovenskog sudskog, radnog i upravnog zakonodavstva“ (Budva), Beograd, 1998, str. 277–290.

203 Uporedi: Dragoljub Kavran, *Javna uprava*, Savet za državnu upravu, Beograd, 2003. Takođe: Dragoljub Kavran, *Pravna država i reforma javne uprave*, *Pravni život*, br. 9, 1996, str. 607–608; Dragoljub Kavran, *Promene u javnoj upravi*, *Pravni život*, br. 9, 1997, str. 703–719; Dragoljub Kavran, *Pravna reforma države uprave*, *Pravni život*, br. 10, 1998, str. 5–13.

podrazumeva poseban odnos između „uloženog i ostvarenog“ u smislu da, sa jedne strane, vodi računa o zahtevima ekonomičnosti a, sa druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvarenju upravnih ciljeva. Legitimitet upravnog delovanja podrazumeva da se uprava ne može pozivati na to da je njeno postupanje „zakonito“, tj. pokriveno formalnim zakonskim i drugim propisima, već da se u svakom trenutku može postaviti pitanje vrednosne opravdanosti njene konkretne akcije ili delovanja.

Osim utvrđivanja predmeta, pragmatiski pristup javnoj upravi obuhvata i brojna pitanja strategije upravne reforme.²⁰⁴ U tom smislu, jedan od najvažnijih zadataka u vezi sa upravom jeste i kako pristupiti upravnoj reformi i reorganizaciji uprave na savremenim osnovama.²⁰⁵ Reforma uprave, kao jedan složeni društveni proces kojim se „upravlja“ (*managed reform*), doprinosi razvoju i društvenoj stabilnosti zemlje – prevazilazeći „domete jedne vlade, ili političke strukture (pa ma koliko ona bila ‘demokratska’)“.²⁰⁶ Danas se kao jedan od najvažnijih zadataka u vezi sa javnom upravom javlja pitanje kako pristupiti reformi uprave na savremenim osnovama.²⁰⁷

2.2. Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog delovanja

Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*Rule of Law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.²⁰⁸ U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje *legalitet* (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je i svaki savremeni upravni sistem.²⁰⁹

Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se pravnim normama, oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbama, naredbama i pravilnicima) propisuju pravila društvenog ponašanja. Na osnovu opštih pravnih normi, donose se pojedinačne pravne norme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. presudama sudova i rešenjima organa uprave), koje neposredno utiču na ponašanje ljudi.

204 Uporedi: Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004; Zorica Vukašinić, Blaženka Stojanović, *Mogućnost razvoja savremene državne uprave u Srbiji*, Pravni život, br. 9, 2003, str. 1127–1140; Slobodan Dujić, Milan Marković, *Strategija upravne reforme u Crnoj Gori*, Pravni život, br. 9, 2003, str. 1049–1066.

205 Uporedi: G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York, 1986; J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, 1987; G. Caiden, *Administrative Reform*, 1969. i dr.

206 Željko Šević, Zorica Vukašinić, *Reforma uprave*, Pravni život, br. 9/97, str. 815–831.

207 Uporedi: Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin – New York, 1991.

208 Uporedi: Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

209 Uporedi: Stevan Lilić, *Legitimitet upravnog delovanja*, Zbornik „Law in Transition: Serbia–Slovakia“, Pravni fakultet, Beograd, 1999.

Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki *postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom*, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine.²¹⁰ Iz tih razloga, dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime. Ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati *cilj*, već samo *nužnu pretpostavku* za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.²¹¹ Za razliku od ovog prvobitnog koncepta pravne države, savremene koncepcije polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neohodan i *legitimitet*, tj. opravdanost njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe ili pojedinačnog akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je donela i sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.²¹²

U odnosu na upravu, to znači da i delatnost uprave ne postaje legitimsna (opravdana) samim tim što je uprava vrši na legalan način, već je potrebno postojanje i odgovarajućeg legitimiteta. Iz tih razloga, danas se smatra da koncept legaliteta upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu legitimiteta (opravdanosti) upravnog delovanja. Kako se ističe, legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju. Ovaj „obrnuti red“ posmatranja ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta po pitanju odnosa prava i uprave, već u značajnoj meri menja opšti pogled na upravu. U tom smislu „...uprava prestaje biti samo sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto“.²¹³

2.3. Model „državne“ uprave

U evropskoj tradiciji, model državne uprave, koji je nastao u Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka, polazi od zatvorene i apstraktne misaone konstrukcije na osnovama legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike. Ovaj model upravnu delatnost vidi kao tzv. funkciju državne uprave koja se svodi na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja „upravnih akata“ kao pojedinačnih akata vlasti i vršenjem „upravnih radnji“ kao materijalnih radnji prinude. Ovaj model državne uprave (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten kao prevaziđen još pre više od jednog veka) stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, međutim, naročito do-

210 Upoređi: *Temelji moderne demokratije – Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215–1989)*, Beograd, 1989. i dr.

211 Upoređi: Milivoje Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939; Danilo Basta, Diter Miler, *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991; Vladan Vasilijević (urednik), *Pravna država*, Beograd, 1990. i dr.

212 Upoređi: Džon Rols, *Teorija pravde*, Beograd–Podgorica, 1998.

213 Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

lazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina 20. veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.²¹⁴ Prema ovom stanovištu (koje su kod nas više decenija zastupali profesor Radomir D. Lukić i njegovi sledbenici), država je „...organizacija vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile...“;²¹⁵ dok se vršenje uprave svodi, kako su to isticali sovjetski autori, čiji su se udžbenici i kod nas koristili, na „...prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti i sl.“²¹⁶

Međutim, pokazalo se još početkom 20. veka da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, „...teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svako ima onoliko prava koliko i sile. Umesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrebljena sila dovoljno velika. Sa jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad kojima vrši prinudu. Sa druge strane, baš zato što je jača, ona ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovedanja svojim podanicima samo dotle, dokle bi bila u stanju pokornost svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznuditi. Teorija o pravu jačeg nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnijeg dejstva od onoga koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala.“²¹⁷

2.4. Model uprave kao „javne službe“

Nasuprot „državnom“ i „klasnom“ modelu uprave, modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opšteg interesa i društvene dobrobiti (*bono publico*). Koncept socijalne funkcije, odnosno društvene uloge uprave, polazi od toga da se vršenje upravnih aktivnosti države ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti (u smislu izdavanja zapovesti i vršenja radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje upravnih aktivnosti, pre svega, podrazumeva vršenje „javnih službi“, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem

214 Uporedi: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982; J. Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London, 1940.

215 Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 56. Osim toga, uporedi: Radomir Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1956, str. 127: „Država je organizacija sa monopolom fizičkog nasilja.“ i Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43: „Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu.“

216 A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

217 Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 25–25.

razvoju i napretku društva kao celine. Prema ovom stanovištu, u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, državna javna vlast se „transformiše“ u javnu službu (L. Duguit), sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.²¹⁸

Polazeći od toga,²¹⁹ u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept uprave koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, „...savremeni ustavni i upravni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.“²²⁰

2.5. Socijalna regulacija

Opšti privredni i društveni razvoj,²²¹ uz veliki obim državne intervencije i normativnu regulativu, ukazuju na okolnost da se socijalna regulacija u vođenju javnih poslova ne može više posmatrati kao *marginalna* aktivnost u odnosu na osnovne društvene procese. Socijalna regulacija koju sprovodi uprava i sama sada postaje osnovni društveni proces i čini bitnu pretpostavku ekonomske efikasnosti, kulturnog razvoja i opšteg društvenog napretka u uslovima razvijenog industrijskog i urbanizovanog društva.²²²

Krajem 19. i početkom 20. veka uprava se javlja kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova (u zdravstvu, prosveti, saobraćaju, komunikacijama, komunalnim službama i sl.), a atributi vlasti, iako nisu sasvim nestali, više ne predstavljaju osnovnu sadržinu upravne aktivnosti države. Funkcije uprave ne samo da postaju sve brojnije, već i sve složenije i teže. Jedva da postoji neki posao u radu državne uprave ili u proizvodnji koji je nekada bio jednostavan, da sada nije postao izuzetno složen. Kao klasičan primer uspešne intervencije države u procese socijalne regulacije navodi se korist, ekonomičnost i uspešnost državne poštanske službe SAD krajem 19. veka.²²³ Ove okolnosti ukazuju i na to da problemi upravljanja u privredi i javnim službama postaju sve složeniji i brojniji, kao i da opšti principi i tehnologija upravljanja državom i privredom međusobno sve više konvergiraju.²²⁴

218 Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd, 1929.

219 Stevan Lilić, *Challenges of Government Reconstruction: Turbulence in Administrative Transition (From Administration as Instrument of Government to Administration as Public Service)*, Facta Universitatis, Niš, Series „Law and Politics“, Vol. 1, No. 2, 1998, str. 183–194.

220 David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York – Basel, 1982, str. 3–4.

221 Uporedi: John Naisbitt, *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb, 1985.

222 Uporedi: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.

223 Uporedi: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D.C., 1955.

224 Uporedi: *The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles, 1990; Stevan Lilić, *Polazne osnove tehnološke transformacije upravnog sistema*, Pravni život, br. 1–2, 1991. i dr.

Veliki upravni sistemi (npr. zdravstvene službe, državne uprave, industrijske korporacije, saobraćajne mreže, urbani konglomerati i sl.), pokazuju da se u složenim savremenim uslovima života upravljanje ne može odvijati proizvoljno, već prema određenim pravilima. U tom smislu, upravnu delatnost, kao stručnu, racionalnu i kontinuiranu delatnost, mogu obavljati samo profesionalni i depolitizovani upravni službenici. Sa druge strane, kako postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti već politike, upravni službenici ne treba da se bave politikom.

U ovakvim okolnostima, uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju ne kao instrument vlasti, već prvenstveno kao *regulator društvenih procesa*. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, uprava je ta organizacija koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu socijalnu regulaciju. Istovremeno, sa porastom uloge uprave kao instrumenta socijalne regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude.

3. DRŽAVNA UPRAVA SRBIJE U PRETHODNOM USTAVOM SISTEMU (1990)

Definisanje poslova državne uprave prema *Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine* (tzv. Miloševićev Ustav), odnosno zakonima koji su na osnovu njega doneti, polazilo je od koncepcije da je upravna funkcija isključivo funkcija vlasti. To se može jasno videti na osnovu analize odgovarajućih ustavnih i zakonskih odredbi.

Ustavom Srbije iz 1990. godine²²⁵ bilo je propisano (čl. 94) da ministarstva:

- primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike;
- rešavaju u upravnim stvarima;
- vrše upravni nadzor;
- obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom.

Odredbe Ustava iz 1992. godine razrađuje *Zakon o državnoj upravi Srbije iz 1992. godine* (sa kasnijim izmenama i dopunama)²²⁶ koji „poslove organa državne uprave“ određuje na sledeći način (član 8). Tako, ministarstva:

- neposredno primenjuju zakone i druge propise i opšte akte donošenjem upravnih i drugih akata, preduzimanjem upravnih i drugih mera i vršenjem upravnih i drugih radnji;
- obezbeđuju izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata donošenjem propisa, vršenjem upravnog nadzora, pružanjem stručne pomoći i staranjem o njihovom blagovremenom i zakonitom izvršavanju;
- rešavaju u upravnim stvarima o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka;
- vrše upravni nadzor: a) nadzorom nad zakonitošću rada preduzeća, ustanova i drugih organizacija, kada je to zakonom utvrđeno, b) nadzorom nad zakonitošću akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija kad oni na osnovu zakona rešavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i drugih pravnih lica, c) inspeksijskim nadzorom;
- pripremaju zakone i druge propise i opšte akte iz svog delokruga, u skladu sa svojim nadležnostima;
- obavljaju poslove koji se odnose na razvoj, programiranje, organizaciju i unapređenje rada u oblasti za koju su obrazovana;
- obavljaju druge poslove utvrđene zakonom.

225 *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 1/1990.

226 *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik RS, br. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.

4. STRATEGIJA UPRAVNE REFORME U SRBIJI (2004)

Koliko su autoritativni teorijski model uprave, kao i ustavne i zakonske posledice koje iz njega proizilaze bili prepreka i smetnja Srbiji na putu socijalnog i ekonomskog oporavka, veoma se jasno vidi iz dokumenta Vlade Srbije pod nazivom *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji* (2004), u kojem se, između ostalog, ističe da u oblasti uprave postoje „trendovi koji se ne mogu izbeći“, a u koje posebno spada i „promena shvatanja“ u smislu da je uprava javni servis građana, a ne instrument vlasti. Prema ovoj Strategiji, „Reforma državne uprave je složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija. (...) Generalno posmatrajući reformske procese koji su u toku u drugim zemljama, uočava se da postoje određeni očigledni trendovi koji se ne mogu izbeći, a koji se tiču sledećih procesa:

- promena u shvatanju položaja javnog sektora u društvu i traženje optimalnog nivoa njegove regulacije sa stanovišta javnog interesa;
- shvatanje državne uprave kao servisa građana, a ne kao moćnog oruđa vlasti;
- dekoncentracija državne uprave na centralnom nivou, delegacija vlasti sa centralnog ka nižim nivoima i decentralizacija, kao prepuštanje dela vlasti nižim nivoima, sve ovo upravo sa ciljem da se javne usluge (*public services*) približe građanima (...) itd.“²²⁷

227 Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, Novembar 2004. Dostupno na: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

5. JAVNA UPRAVA U SADAŠNJEM USTAVOM SISTEMU SRBIJE (2006)

Polazeći od osnova za redefinisane položaja i poslova državne uprave naznačenih u Strategiji reforme državne uprave iz 2004. godine, tokom naredne 2005. godine usvojen je i nov *Zakon o državnoj upravi Srbije*.²²⁸ Ovaj Zakon odstupa od prethodnog modela koji poslove državne uprave svodi samo na vršenje vlasti (tačnije na „izvršenje“ zakona i drugih propisa) koji je u sebi sadržao Ustav Srbije iz 1990. godine, kao i Zakon o državnoj upravi iz 1992. godine. U novom zakonu, odmah se uočava da „poslovi državne uprave“ obuhvataju mnogu širi krug poslova, kako u kvantitativnom, tako i u kvalitativnom smislu. Naročito treba istaći da se na prvom mestu po značaju ne nalaze poslovi „izvršenja“ zakona i drugih propisa, već stručno-politička funkcija „učestvovanje u oblikovanju politike Vlade“.²²⁹

Kako se ističe: „Polazeći od tradicionalnih shvatanja državne uprave, u Zakonu od 1992. godine akcenat je pri određivanju poslova državne uprave stavljan na one poslove koji predstavljaju autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja upravnih akata i preduzimanjem upravnih radnji. Novoustanovljeni Zakon o državnoj upravi ne negira niti zanemaruje ovaj, i dalje bitan, aspekt upravne vlasti, ali uvažava savremene modele uprave koji proizilaze iz koncepta socijalne funkcije države u kojima se i funkcija uprave unekoliko modifikuje, tako što daleko veći značaj dobija kao servis građana. Pružanjem javnih usluga kojima se stvaraju i omogućavaju uslovi za svakodnevni život građana, čime se doprinosi ukupnom razvoju društva, uprava postaje značajni regulator društvenih procesa, a ne instrument vlasti. Otuda se jedna od bitnih novina u Zakonu ogleda u definisanju poslova državne uprave, isticanjem uloge njenih organa u podršci Vladi pri kreiranju i vođenju politike, s jedne strane, pripremom akata za Vladu i, s druge strane, praćenjem i utvrđivanjem stanja u oblastima iz svog delokruga, kao i preduzimanjem mera, odnosno predlaganjem Vladi da donese određene propise, odnosno da preduzme određene mere iz svoje nadležnosti.“²³⁰

Prema Zakonu o državnoj upravi Srbije (2005), ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije, obavljaju sledeće poslove državne uprave (čl. 12–21):

228 *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik RS, br. 79/2005.

229 Moglo bi se reći da su Vlada (iako proklamuje političku platformu „legalizma“) i Parlament (koji je podržava) pokazali više razumevanja za realnost od naše ustavne i upravne doktrine, koja bi na ove zakonodavne inovacije u oblasti „poslova državne uprave“ verovatno stavila prigovor da te funkcije državne uprave „nisu predviđene važećim ustavnim normama“.

230 Zoran Lončar, *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik, Beograd, 2005, *Predgovor*, str. 10–11.

- *Učestvovanje u oblikovanju politike Vlade.* Organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade. Organ uprave u sastavu ministarstva učestvuje u oblikovanju politike Vlade preko ministarstva.
- *Praćenje stanja.* Organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svoga delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena.
- *Izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata.* Organi državne uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što donose propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje (izvršni poslovi).
- *Inspekcijски nadzor.* Inspekcijским nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni.
- *Staranje o javnim službama.* Organi državne uprave staraju se da se rad javnih službi odvija prema zakonu.
- *Razvojni poslovi.* Organi državne uprave podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svoga delokruga, prema politici Vlade.
- *Ostali stručni poslovi.* Organi državne uprave prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svoga delokruga, sačinjavaju analize, izveštaje, informacije i druge materijale i vrše druge stručne poslove kojima doprinose razvoju oblasti iz svog delokruga.

Nov *Ustav Republike Srbije*, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije na Posebnoj sednici održanoj 30. septembra 2006. godine i koji je konačno usvojen na republičkom referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine, proglašen je 8. novembra 2006. godine.²³¹ Ovaj Ustav sadrži odgovarajuće odredbe o državnoj upravi.

Prema novom Ustavu Srbije (2006) u nadležnost Vlade spada „usmeravanje i usklađivanje rada organa državne uprave i vršenje nadzora nad njihovim radom“ (čl. 123, tačka 5). Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, kao i za rad organa državne uprave (čl. 124).

U odeljku sa naslovom „Državna uprava“ (čl. 136–138), Ustav sadrži odredbe koje se odnose na položaj državne uprave, poveravanje javnih ovlašćenja i javne službe, kao i o Zaštitniku građana:

- Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi. Poslove državne uprave obavljaju ministar-

231 *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 83/2006.

stva i drugi organi državne uprave određeni zakonom. Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom. Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada (čl. 136).

- U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Pojedina javna ovlašćenja se zakonom mogu poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Javna ovlašćenja se zakonom mogu poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu osnovati javne službe. Delatnosti i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo uređenje i rad propisuje se zakonom (čl. 137).
- Zaštitnik građana (ombudsman) je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. (čl. 138).

Pod naslovom „Zakornitost uprave“ (čl. 198), Ustav sadrži sledeću odredbu:

- Pojedinačni akti i radnje državnih organa, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, moraju biti zasnovani na zakonu. Zakornitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.

Na osnovu iznetog, može se zaključiti da su poslovi državne uprave u zakonodavstvu Srbije (Zakon o državnoj upravi) normativno definisani prema savremenim standardima u ovoj oblasti. U tom smislu, upravno zakonodavstvo Srbije napustilo je 2005. godine koncepciju prema kojoj se poslovi državne uprave definišu kao autoritativni poslovi vršenja izvršne vlasti (izvršavanje zakona, rešavanja u upravnim stvarima i vršenje upravnog nadzora) i proširilo sadržaj poslova državne uprave i na one oblasti (poslove) koje su u skladu sa realnom ulogom i položajem savremene uprave (npr. učestvovanje u oblikovanju politike Vlade, praćenje stanja u odgovarajućoj oblasti, staranje o javnim službama, razvojni poslovi).

U odnosu na poslove državne uprave zanimljivo je i to da je zapravo došlo do „usklađivanja“ sadržine novog Ustava Srbije sa već postojećim zakonodavstvom u ovoj oblasti. Drugim rečima, novi Ustav Srbije prepustio je

zakonu da odredi sadržinu poslova državne uprave, s tim što je takav zakon već na snazi. U narednom periodu, međutim, ostaje da se vidi u kojoj meri će primena zakonskih i ustavnih odredbe o ulozi, položaju i poslovima državne uprave biti u stvarnoj funkciji transformacije državne uprave od „instrumenta vlasti“ u javnu službu kao „servis građana“ sa ciljem ostvarivanja opšte dobrobiti društva i povećanja kvaliteta života građana Srbije.

6. AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE UPRAVNE REFORME U SRBIJI (2009–2012)

U julu 2009. Vlada Srbije je usvojila *Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2012.*²³² u kojim su naznačeni očekivani rezultati i planirane aktivnosti u ključnim oblastima reforme: decentralizaciji, profesionalizaciji i depolitizaciji, racionalizaciji, koordinaciji javnih politika, kontrolnim mehanizmima i e-upravi, i modernizaciji državne uprave. Osim toga, osnovni ciljevi reforme državne uprave su izgradnja demokratske države zasnovane na vladavini prava, odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i efikasnosti i izgradnja državne uprave usmerene ka građanima, koja je sposobna da građanima i poslovnim subjektima pruži visok kvalitet usluga uz razumne troškove.

U ovom se dokumentu ističe da prilikom izbora modela reforme državne uprave, pre svega, treba imati u vidu ustavnopravni koncept same države. Naravno, principi organizacije i funkcionisanja državne uprave u zemljama članicama EU predstavljaju glavnu polaznu osnovu i krajnji cilj koji se želi dostići planiranom reformom. Istovremeno, iskustva drugih zemalja u tranziciji, naročito onih koje su nedavno postale članice Evropske unije, takođe mogu da predstavljaju dragocenu pomoć, pre svega u izbegavanju zamki na koje se nailazi na putu reformi. Međutim, kada je reč o korišćenju iskustava zemalja u tranziciji treba biti obazriv i pažljivo i kritički napraviti izbor zemlje, odnosno zemalja čija će se iskustva koristiti. Jedino poređenje sa zemljama sličnih karakteristika (od veličine i broja stanovnika, preko organizacije države, zatečenog stanja u oblasti državne uprave i bar približno sličnog stanja u ekonomskoj i privrednoj sferi, pa do tradicionalnih korena na kojima počivaju pravni sistem i pravni instituti jedne zemlje) može doneti pozitivne rezultate. Svakako i određena iskustva razvijenih uprava SAD-a i Kanade treba da budu uzeta u obzir.

Kada se govori o sadašnjem stanju državne uprave u Srbiji, treba pomenuti da i određene analize priznatih međunarodnih institucija (npr. Svetske banke, 2004)²³³ konstatuju da je tradicija srpske državne uprave (što važi i za druge države republike bivše Jugoslavije) zasnovana na sveobuhvatnom pravnom regulisanju, sa jakim osećajem za političku nepristrasnost, što je bilo posledica, između ostalog i primene principa karijernog sistema koji pruža garancije za postepeno napredovanje u karijeri na osnovu godina radnog

232 Vlada Srbije, *Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2012.* Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/article.php?id=1923>.

233 Uporedi: Svetska banka, *Srbija i Crna Gora – razvoj državne uprave: stvaranje uslova za efektivnu ekonomsku i socijalnu reformu*, Izveštaj broj 28553-YU, maj 2004.

staža, ali i kvaliteta obavljanja posla. U periodu nakon donošenja Ustava Srbije 1990. godine dolazi do napuštanja tradicionalnih vrednosti srpske uprave. Centralizacija umesto decentralizacije, politički voluntarizam umesto legalizma i permanentno potcenjivanje značaja i uloge državne uprave ispoljeno kroz sistematsko zaostajanje zarada koje je premašivalo nužnosti nametnute teškom ekonomskom situacijom, koji su posebno od 1996. godine dostigli više nego značajne razmere, imali su za posledicu da ogroman broj sposobnih, stručnih i iskusnih kadrova napusti državnu upravu. Pored niskih zarada destimulativno je delovala i činjenica da je napredovanje u karijeri bazirano isključivo na stručnim kvalitetima i sposobnostima bilo izuzetno otežano. Sve ovo uticalo je na pad kvaliteta javnih usluga i odsustvo motivacije kod zaposlenih.

Demokratske promene 2000. godine zatekle su državnu upravu u vrlo lošem stanju: bez dovoljno stručnih i iskusnih kadrova, a posebno bez dovoljno mladih kadrova obrazovanih i motivisanih za rad u državnoj upravi i bez dovoljno ugleda u društvu, što nije posledica samo nedovoljnog kvaliteta usluga, već i širenja negativne slike o upravi kao parazitskom delu društva koji ne stvara, već samo troši nacionalni dohodak.

7. IZVEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O UPRAVNOJ REFORMI U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKE INTEGRACIJE

Kako se ističe u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu:²³⁴ „Primećuje se određen napredak u usvajanju novih zakona koji su u skladu sa pravnim tekovinama EU. Međutim, priprema i sprovođenje zakona ponekad teče sporo i neujednačeno, a njihova primena je slaba zbog pomanjkanja tehničkih i ljudskih resursa u sudovima i upravnim organima. Nedosledna primena zakona i veoma dugotrajni postupci, koji često traju duže od zakonom utvrđenog roka, koče investicije. (...) Uopšteno govoreći, slabosti u vladavini prava i preovlađujuća korupcija nastavili su da smanjuju pravnu sigurnost i da podrivaju poverenje u pravni sistem među privrednim društvima, posebno u vezi sa delotvornim ostvarivanjem imovinskih prava.“

U poglavlju „Demokratija i vladavina prava“, u Izveštaju se daje i posebna osvrt na stanje u javnoj upravi Srbije. Tako: „Ostvaren je izvestan napredak u primeni Ustava usvojenog u novembru 2006. godine, što predstavlja ključni prioritet Evropskog partnerstva. (...) Postignut je izvestan napredak u reformi državne uprave. Zakon o upravnim sporovima, kojim se uređuje sudsko razmatranje upravnih akata i rad Upravnog suda, usvojen je u decembru 2009. godine. Kao deo aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF), u cilju smanjenja fiskalnog deficita, usvojen je zakon koji reguliše smanjenje broja zaposlenih u upravi za 10%. Zadržan je isti ukupan broj osoba koje su delotvorno zaposlene u oblasti evropskih integracija. Izmenama Zakona o državnim službenicima iz decembra 2009. godine uvedeno je tromesečno ocenjivanje rada državnih službenika, umesto godišnjeg ocenjivanja. Zakon o ratifikaciji Sporazuma o osnivanju regionalne škole za državnu upravu usvojen je u junu 2010. godine. Međutim, zakonodavni okvir i dalje nije zaokružen. Još nije donet zakon o upravnom postupku. Zakon o upravnom sporu nije u potpunosti usaglašen sa evropskim standardima. Treba još raditi na uvođenju sistema napredovanja u karijeri zasnovanog na zaslugama i delotvornog upravljanja ljudskim resursima. Kapacitet državne uprave u određenim sektorima je slab, a koordinacija nije obezbeđena u potpunosti. S obzirom na intenziviranje procesa integracije u EU u narednom periodu, Srbija još treba da pojača kapacitete za evropske integracije, posebno koordinisanje na centralnom nivou između Generalnog sekretarijata, Kancelarije za evropske integracije Republike Srbije i Ministarstva finansija.

234 Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu – Strategija proširenja i ključni izazovi za 2010–2011. godinu*. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.

Kancelarije zaštitnika građana, kako na državnom tako i na pokrajinskom nivou, bile su veoma aktivne. Ove kancelarije izveštavaju o povećanom broju pritužbi, što govori o povećanju poverenja u ovu instituciju. Pored toga što su se bavile pojedinačnim predmetima, one su predlagale izmene i dopune zakona, izdale jedan broj mišljenja i preporuka, posetile različite institucije i organizovale aktivnosti koje imaju za cilj unapređenje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. (...) Uopšteno govoreći, *kapacitet državne uprave je dobar, ali je dinamika reformi u ovoj oblasti spora i neujednačena*. Potrebno je dalje poboljšanje zakonodavnog okvira i čvršće opredeljenje da se poštuje mandat nezavisnih regulatornih tela i da im se obezbede odgovarajući resursi.“

Put do ovog cilja neće biti ni lak, ni brz, posebno imajući u vidu zatečeno stanje i činjenicu da usled niza okolnosti Srbija znatno kasni sa reformskim zahvatima u ovoj oblasti za nizom drugih tranzicionih zemalja. Međutim, upravo zbog toga Srbija ima obavezu prema svojim građanima da bez odlaganja preduzme korake ka dostizanju evropskih standarda i vrednosti u oblasti vođenja javnih poslova, implementirajući standarde i principe u reforme uprave kao što su vladavina prava i pravna sigurnost (*reliability and predictability*), javnost rada (*transparency*), odgovornost (*accountability*), ekonomičnost i efikasnost (*economy, efficiency and effectiveness*). „Ovo su koraci koji vode ka evropskim i međunarodnim integracijama, čemu Srbija i njeni građani teže.“²³⁵ Iako Srbija još uvek nije članica Evropske unije, postoje obaveze da unapredi upravne kapacitete za ulazak u Evropski upravni prostor.²³⁶ To objašnjava i postojanje određenih odredbi u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju koje se odnose na upravu.

235 Vlada Srbije, *Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2012.* Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/article.php?id=1923>).

236 Stevan Lilić, *Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji*, u zborniku „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“, knjiga 3, Pravni fakultet, Beograd, 2008, str. 26–36.

8. EVROPSKO UPRAVNO PRAVO I UPRAVNO ZAKONODAVSTVO U SRBIJI

Od trenutka pristupanja Srbije Savetu Evrope,²³⁷ uticaj standarda Saveta Evrope na naše pravo postaje značajan. Ovaj uticaj ilustruje i donošenje jednog od sistemskih zakona u oblasti upravnog prava – novog Zakona o upravnim sporovima.²³⁸

Upravno zakonodavstvo u Srbiji danas samo delimično uvažava tekovine evropskog upravnog prava, posebno standarda Saveta Evrope i standarda Evropske unije. U tom smislu, potrebno je da se i sudska vlast, koja se za sada pokazala kao nedovoljno fleksibilna u primeni međunarodnih standarda, uključi u stvaranje prava u skladu sa novim izazovima. Pogrešno bi bilo tumačenje da je jedino Ustavni sud Srbije pozvan da ispituje zakone i praksu u svetlu standarda u oblasti ljudskih prava koje je postavio Savet Evrope. Svi državni organi u Srbiji (kako sudska vlast tako i javna uprava) pri primeni nacionalnih zakona su obavezni da poštuju i primenjuju standarde u oblasti ljudskih prava, naročito u odnosu na rad uprave.

Kao što će se pokazati na konkretnom primeru novog Zakona o upravnim sporovima iz 2009. godine, potrebno je uložiti ozbiljne napore ne samo da se zakonodavstvo u oblasti sudske zaštite u upravnom sporu harmonizuje sa evropskim standardima (što je jednim delom i učinjeno), već i da se postupanje i praksa institucija za zaštitu prava građana u Srbiji „harmonizuje“ sa evropskim standardima. Tek tada će se ostvariti proklamovani politički ciljevi o vladavini prava, pravnoj sigurnosti i zaštiti javnih i privatnih interesa.

8.1. Ustavno pravo na pravno sredstvo

Ustav Srbije (2006) izričito predviđa „pravo na pravno sredstvo“ (čl. 36). Tako: „Jemči se jednaka zaštita prava pred sudovima i drugim državnim organima, imaoćima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.“ U odnosu na odluke sudova, uključujući i one donete u upravnim sporovima, Ustav Srbije predviđa da sudsku odluku može preispitivati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku (čl. 145, st. 4).

²³⁷ Državna zajednica Srbija i Crna Gora pristupila je Savetu Evrope aprila 2003. godine. Nakon usvajanja Deklaracije o nezavisnosti Crne Gore juna 2006. godine, i u skladu sa članom 60. Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Komitet ministara je na svom 967. sastanku usvojio Deklaraciju o nastavku članstva Srbije.

²³⁸ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni glasnik RS, br. 111/2009.

Uobičajeno je da se pravi razlika između redovnih i vanrednih pravnih sredstava. Po pravilu, redovna pravna sredstva su ona koja se uvek mogu koristiti (izuzev kada je njihovo korišćenje izričito zakonom isključeno), dok su vanredna pravna sredstva ona koja se mogu koristiti samo kada je to izričito predviđeno, odnosno pod uslovima koji se posebno navode. Tako *Zakon o parničnom postupku* izričito razlikuje „žalbu“ kao redovni pravni lek (čl. 355–388) od vanrednih pravnih lekova kao što su „revizija“ (čl. 394) i „ponavljanje postupka“ (čl. 422–433).²³⁹ Slično i *Zakon o opštem upravnom postupku* pravi razliku između „žalbe“ (čl. 213–238) kao redovnog pravnog sredstva, „ponavljanja postupka“ (čl. 239–250) i ostalih vanrednih pravnih sredstava, tzv. „naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i menjanja rešenja“ (čl. 251–260).²⁴⁰

U odeljku „Zakonitost uprave“, Ustav Srbije (2006) predviđa da zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita (čl. 198, st. 2).

Prema *Zakonu o uređenju sudova Srbije* (2008),²⁴¹ Upravni sud je nadležan da odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u prvom stepenu, kao i da vrši druge poslove određene Zakonom (čl. 26). U upravnim sporovima sudovi odlučuju u većima sastavljenim od trojice sudija, osim ako zakonom nije određeno da o nekom pravnom sredstvu protiv odluka donetih u upravnom sporu odlučuje sud u širem sastavu. Prema Ustavu, Vrhovni kasacioni sud je najviši sud u Republici Srbiji (čl. 143, st. 4).

8.2. Pravna sredstva u novom Zakonu o upravnim sporovima (2009)

Značaj reforme državne uprave istaknut je u dokumentu Vlade Srbije pod nazivom *Strategija reforme državne uprave Srbije* (2004), u kojoj se, između ostalog, ističe da je reforma državne uprave složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija. Prema Strategiji, reforma državne uprave uključuje i reformu upravnog zakonodavstva. Sa svoje strane to uključuje i reformu zakonodavstva o upravnom sporu. Kao što je poznato, Srbija ima obavezu da nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju započne postupak usklađivanja domaćih propisa sa komunitarnim propisima, u oblastima određenim Sporazumom.

Zanimljiva je okolnost da je prema *Akcionom planu za sprovođenje reforme državne uprave za period 2004. do 2008. godine*, bilo predviđeno da se

239 *Zakon o parničnom postupku*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 125/2004.

240 *Zakon o opštem upravnom postupku*, Službeni list SRJ, br. 33/1997, 31/2001, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 30/2010.

241 *Zakon o uređenju sudova*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2008, 104/2009.

Zakon o upravnim sporovima (kao i Zakon o opštem upravnom postupku) usvoji u poslednjem kvartalu 2004. godine. To je, međutim, delimično učinjeno tek nedavno. Novi *Zakon o upravnim sporovima*²⁴² usvojen je krajem decembra 2009. godine. Međutim, to još nije slučaj sa Zakonom o opštem upravnom postupku (osim manjih „tehničkih“ izmena i dopuna u vezi sa stavljanjem van snage odredbi koje se odnose na danas nepostojeće savezne institucije).

Polazeći od stavova Strategije, jedan od ciljeva donošenja novog Zakona o upravnim sporovima jeste i transformacija tradicionalne državne administracije u servis građana. Međutim, u članu 5. ZUS-a stoji: „Upravna stvar, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke *autoritativno* pravno odredi.“

U našem pravu, upravna stvar predstavlja pravnu situaciju u kojoj se, na osnovu pravnih propisa, rešava o: a) priznavanju nekog prava ili b) utvrđivanju neke obaveze ili c) ostvarivanju pravnog interesa nekog lica u pojedinačnom slučaju. Tako, teško se može reći da je autoritativnost prisutna u situaciji kada organ uprave donosi tzv. deklarativni upravni akt o priznavanju (npr. biračkog) prava. Ovo iz razloga što, po prirodi stvari, nije moguće nekoga prinuditi da realizuje svoje pravo (npr. da glasa) jer bi se u tom slučaju „pravo“ pretvorilo u „obavezu“, a kad se radi o obavezi ne može biti reči o pravu. Osim toga, sama činjenica da organ „rešava“ o nečijem zahtevu ne znači da je reč o autoritativnom odlučivanju. U već navedenom primeru o priznavanju (biračkog) prava, organ nema izbora u smislu da li da (biračko) pravo prizna ili ne, već samo da donese deklarativni upravni akt o priznavanju (biračkog) prava kada su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi. U ovom slučaju organ ne može da „odluči“ da (biračko) pravo ne prizna (ukoliko su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi), jer će takva odluka biti nezakonita. Osim toga, ako organ odluči da „ćuti“, tj. da uopšte ne donese akt koji je po zakonu obavezan da donese, aktiviraće se odgovarajući zaštitni mehanizam protiv upravne samovolje (npr. institut „ćutanja uprave“). Prema tome, navođenje autoritativnosti kao obeležja upravne stvari, kako je to navedeno u članu 5. novog ZUS-a, vršenje upravne delatnosti svodi na vršenje upravne vlasti, čime se ne postiže transformacija tradicionalne državne administracije u servis građana kao cilj donošenja novog Zakona o upravnim sporovima.

Među prelaznim i završnim odredbama novog Zakona o upravnim sporovima stoji (čl. 77): „Postupci po tužbama, zahtevima za vanredno preispitivanje sudske odluke i tužbama za ponavljanje postupka podnetim do dana stupanja na snagu ovog Zakona, okončaće se pred Upravnim sudom, po pravilima postupka koja su važila do dana stupanja na snagu ovog zakona.“ Ovim je potvrđeno da novoformirani Upravni sud može odlučivati po pravilima postupka ranije važećeg Zakona o upravnim sporovima, i da za rad Upravnog suda specijalizovanog za suđenje u upravnim sporovima nije ne-

242 *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/2009.

ophodno doneti novi zakon kojim će se urediti postupak za rešavanje u tim sporovima.

Prema novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2009. godine, upravni spor se vodi sa dvostrukim ciljem: a) radi zaštite subjektivnih prava građana i pravnih lica i b) radi zaštite zakonitosti. Tako, „U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita. U upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita. Sud u upravnom sporu odlučuje i o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno. Odredbe ZUS-a koje se odnose na upravni akt, primenjuju se i na druge akte protiv kojih se može voditi upravni spor.“ (čl. 3).

Novim ZUS-om uveden je princip pravičnosti suđenja u upravnom sporu („Pravo na pravično suđenje“), u skladu sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 32. Ustava Republike Srbije. Tako, (čl. 2): „U upravnom sporu sud odlučuje na osnovu zakona i u razumnom roku, na podlozi činjenica utvrđenih na usmenoj javnoj raspravi“.

Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine²⁴³ nije pravio razliku između redovnih i vanrednih pravnih sredstava. Međutim, u poglavlju koji je nosio naslov „Nadležnost i pravni lekovi“ (čl. 17–20), raniji ZUS govori o žalbi (čl. 18, st. 1), zahtevu za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke (čl. 18–19), kao i o zahtevu za zaštitu zakonitosti (čl. 20). U poglavlju „Postupak“, raniji ZUS govori o „postupku po pravnim lekovima“ (čl. 44–50), odnosno o „ponavljanju postupka“ i „tužbi za ponavljanja postupka“ (čl. 51–58).

Posebno je značajno pitanje (ne)postojanja dvostepenosti u upravno-sudskom postupku. Novi ZUS baziran je na načelu jednostepenosti upravnog spora,²⁴⁴ što se u delu teorije percipira i kao njegov značajan nedostatak.²⁴⁵ Ipak, u našem ranijem zakonodavstvu postojala je dvostepenost u upravnom sporu. Tako je prema *Zakonu o upravnim sporovima* iz 1952. godine postojala žalba kao redovno pravno sredstvo protiv prvostepene presude suda u upravnom sporu, ali je kao redovno pravno sredstvo ukinuta ZUS-om iz 1965. Od tada žalba faktički ima karakter vanrednog pravnog sredstva koje se moglo uložiti u ograničenim zakonom predviđenim uslovima,²⁴⁶ čime se odstupilo od principa dvostepenosti i uveo princip jednostepenosti u upravnom sporu. Kao argument za jednostepenost upravno sudskog odlučivanja isticala

243 *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SRJ, br. 46/1996.

244 Uporedi: Zoran Tomić, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Beograd, 2010, str. 101–102.

245 Uporediti Stevan Lilić, *Pravna sredstva u upravnom sporu u Srbiji*, Pravna riječ, br. 10, Banja Luka, 2010, str. 449.

246 Uporedi: Miodrag Aleksić, *Two Instance Decision Making in Administrative Litigation and Validity of Decision Making*, Yugoslav Law, No. 2–3, 1994, str. 34–35.

se sadržinska „povezanost upravnog i sudskog rada“ povodom konkretnog pravnog odlučivanja o istoj upravnoj stvari u smislu „integralnosti upravne i sudske delatnosti“.²⁴⁷

Iako je uobičajeno da žalba predstavlja redovno pravno sredstvo, u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine žalba je *de facto* bila vanredno pravno sredstvo. To znači da se žalba u upravnom sporu nije mogla koristiti uvek, već samo kada je to izričito bilo propisano. Tako, protiv odluke donete u upravnom sporu žalba se mogla izjaviti samo ako je to predviđeno zakonom u određenim stvarima (čl. 18. st. 1).

Novi Zakon o upravnim sporovima Srbije usvojen je krajem decembra 2009. godine.²⁴⁸ U stručnoj raspravi koja je prethodila usvajanju novog ZUS-a ukazano je na nezadovoljavajući kvalitet teksta Nacrta u celini, kao i na brojne nedostatke pojedinih konkretnih rešenja, između ostalog i u vezi sa pravnim sredstvima u upravnom sporu, posebno žalbom. Prilikom usvajanja konačnog teksta Predloga ovog zakona, dobar deo prvobitnih nedostataka je otklonjen, ali su neke dileme, posebno u vezi sa pravnim sredstvima, i dalje ostale.

U odnosu na Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine, novi Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine neka pravna sredstva ukida (npr. žalbu), neka pravna sredstva uvodi (npr. prigovor protiv odbacivanja tužbe), dok neka pravna sredstva zadržava u istom (npr. ponavljanje postupka) ili izmenjenom (npr. zahtev za preispitivanje sudske odluke) obliku. Uopšte uzev, u odnosu na pravna sredstva, dve su osnovne karakteristike novog ZUS-a iz 2009. godine: a) ukinuta je žalba kao pravno sredstvo u upravnom sporu, i b) propuštena je prilika da se logički i jezički otklone nedostaci u konstrukcijama i formulacijama koje se odnose na pravna sredstva.

Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine ukinuo je žalbu protiv odluka suda u upravnom sporu. Za razliku od ZUS-a iz 1996. godine koji je imao poglavlje sa naslovom „pravni lekovi“ (čl. 18–20), ZUS iz 2009. godine ima poglavlje koje nosi naslov „vanredna pravna sredstva“ u okviru kojeg govori o „zahtevu za preispitivanje sudske odluke“ (čl. 49–55) i „ponavljanju postupka“ (čl. 56–64). Odmah se primećuje nelogičnost da novi ZUS iz 2009. godine govori o „vanrednim pravnim sredstvima“, a da se nigde ne spominju „redovna pravna sredstva“. Sa konceptualnog i jezičkog stanovišta logičnije bi bilo da je u ovom slučaju upotrebljena formulacija „pravna sredstva“.

Kao što se vidi, pravni eksperti koji su radili na tekstu novog ZUS-a, propustili su priliku da zakonodavstvo u oblasti upravnog spora Srbije usklade sa standardima evropskog upravnog prava, iako u *Obrazloženju* predloga Zakona o upravnim sporovima iz 2009. godine, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu kao osnovne razloge za donošenje ZUS-a navodi: a) potrebu da se ZUS uskladi sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim standardima, posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu ljud-

247 Zoran Tomić, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Beograd, 2010, str. 101.

248 *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/2009.

skih prava i osnovnih sloboda (Rim, 1950, sa dodatnim protokolima) koju je tadašnja državna zajednica Srbija i Crna Gora – čiji je sukcesor sadašnja Republika Srbija, kao samostalna i nezavisna država, ratifikovala 2003. godine; b) uvažavanje Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope – Rec (2004) 20, o sudskoj kontroli upravnih akata od 15. decembra 2004. godine; c) hitnost i naročitu važnost usklađivanja ZUS-a sa Zakonom o uređenju sudova Srbije (2008), posebno u pogledu sudske nadležnosti i sistema pravnih sredstava u upravnom sporu; d) neophodnost promene sistematike ZUS-a, posebno u pogledu doslednog i jasnog odvajanja sadržinskih i organizacionih od procesnih pitanja upravnog spora.²⁴⁹

8.3. Umesto zaključka

Od trenutka kada Srbija postane članica Evropske unije, zadatak zakonodavnih, sudskih i izvršnih vlasti u procesu stvaranja i primene prava biće mnogo teži. Nacionalna javna uprava će se u primeni suočiti sa obaveznom primenom nadnacionalnog prava (uglavnom materijalnog, ali i procesnog), kao i sa potrebom ocene usklađenosti nacionalnog prava sa principima evropskog upravnog prava pri primeni nacionalnog prava. Stoga je razumevanje i prihvatanje procesa razvoja i sadržine evropskog upravnog prava samo prvi korak u prevazilaženju predstojećeg prilagođavanja srpske javne uprave u Evropski upravni prostor.

249 Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, *Obrazloženje predloga Zakona o upravnim sporovima*. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=16>.

LITERATURA

- AVIANI, Damir, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002.
- BATAVELJIĆ, Dragan, *Stvaranje prava – davanje pravnog oblika društvenoj stvarnosti*, u zborniku radova, „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, 1999.
- BLAGOJEVIĆ, Slobodan M., *Apstraktno-regulativna funkcija prava (Stvaranje prava kao dio pravnog procesa)*, u zborniku „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd 2000.
- BROWN, Lionel Neville, KENNEDY, Tom, *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London, 2000.
- CENTENO, C., BAVEL, R. van, BURGELNMAN, J. C., *e-Government in the EU in the Next Decade: The Vision and Key Chalanges* (<http://www.jrc.es/home/publications/publications.html>)
- CHITI, Mario P., *Are there Universal Principles of Good Governance?*, European Public Law, Vol. 1, 1995.
- CRAIG, Paul, BÚRCA, Gráinne de, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2008.
- CRAIG, Paul, BÚRCA, Gráinne de (editors), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011.
- CRAIG, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006.
- CRAIG, Paul, *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.
- ČAVOŠKI, Aleksandra, *Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti reformskog ugovora*, u Strani pravni život 1/2009, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2009.
- ČAVOŠKI, Aleksandra. KNEŽEVIĆ-BAJOVIĆ, Ana, POPOVIĆ, Dušan, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006.
- DENKOVIĆ, Dragaš, *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3–4, 1993.
- DENKOVIĆ, Dragaš, *Medijator – francuski ombudsman*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1–4, 1983.
- DENKOVIĆ, Dragaš, *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 1968.
- DIMITRIJEVIC, Predrag, *Elektronska vlada*, Pravni život, Belgrade, br. 9/2001.
- FAVRET, *La primauté du principe communautaire de proportionnalité sur la loi nationale*, RFDA, 1997.

- FREEDMAN, Karl, *The Ombudsman*, u „Canadian Essays On Human Rights And Fundamental Freedoms“ (Eds. R. Macdonald, J. Humphry), Toronto, 1979.
- GROUSSOT, Xavier, *EU Law Principles in French Public Law: Un Accueil Réservé*, Review of European Administrative Law, No. 1, 2007.
- ISAAK, Guy, BLANQUE, Marc, *Droit communautaire général*, 7. edition, Armand Colin, 1999.
- JACOBINI, H. B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York/London/Rome: Oceana, 1991.
- JELIĆ, Zoran, *Osnovi normativne tehnike*, Ekonomika, Beograd, 1986.
- KAVRAN, Dragoljub, *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, br. 9/2004, Beograd 2004.
- KOŠUTIĆ, Budimir, *Sudska presuda kao izvor prava* (doktorska disertacija), Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1973.
- LILIĆ, Stevan, *Data Protection Ombudsman*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3–4, 1990.
- LILIĆ, Stevan, *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije*, Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Knjiga 2, Beograd 2007.
- LILIĆ, Stevan, *Međunarodno upravno pravo*, Zbornik radova: „Srbija – hvatanje koraka“ (Prilozi projektu: „Konstituisanje Srbije kao pravne države“), Pravni fakultet, Beograd, 1997.
- LILIĆ, Stevan, *Pravna informatika*, drugo izdanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2006.
- LILIĆ, Stevan, *Pravna sredstva u upravnom sporu u Srbiji*, Pravna riječ, br. 10, Banja Luka, 2010.
- LILIĆ, Stevan, *Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji*, u zborniku „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“, knjiga 3, Pravni fakultet, Beograd, 2008.
- LILIĆ, Stevan, *Sudske odluke i stvaranje prava (sa posebnim osvrtom na stvaranje Upravnog prava Evropske unije)*, u zborniku „Stvaranje prava“, Pravni fakultet, Beograd, 2000.
- LILIĆ, Stevan, *Upravno pravo Evropske unije*, u zborniku radova, „Pravo Evropske unije“, Udruženje za Pravo Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 1996.
- LILIĆ, Stevan, *Upravno pravo/Upravno procesno pravo*, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
- LILIĆ, Stevan, DIMITRIJEVIĆ, Predrag, MARKOVIĆ, Milan I., *Upravno pravo*, treće izdanje, Savremena administracija, Beograd, 2007.
- LUČIĆ, Sonja, *Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde*, Pravni život, br. 7–8/2004.
- DIMITRIJEVIĆ, Marina, *Evropski upravni prostor*, Pravni život br. 10/2007, Beograd 2007.
- MAKSIMOVIĆ, Eva, *Opšti principi stvaranja prava*, u zborniku radova, „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, 1999.

- MITROVIĆ, Dragan, *Tehnika stvaranja prava*, u zborniku radova, „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, 1999.
- NEHL, Hanns P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999.
- PANOVIĆ-ĐURIĆ, Silvija, ARACKIĆ, Gordana, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004.
- PETROVIĆ, Milan, *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike* (Opšti deo). Niš.
- POZO, Carlos Milona del, *Derecho admionistrativo y derecho communitario – Las Fuentes*, Madrid, 1988.
- PRLJA, D., LILIĆ, S., SAVOVIĆ, M., *Internet vodič za pravnike*, Fastprint, Law-Dem, Beograd, 2006.
- RABRENOVIĆ, Aleksandra, *Načela „kvalitetne uprave“ u pravu Evropske unije*, Javna uprava br. 1/2002, Savet za državnu upravu, Beograd.
- RADINOVIĆ, Dragan, *Ombudsman i izvršna vlast*, Beograd, 2001.
- SAWER, Goeffrey, *Ombudsman*, Melbourn University Press, Parkville, Victoria, 1964.
- SCHWARZE, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. English version: *European Administrative Law*, London, 1992.
- SIERRA, Susana de la, *The Constitutional Bases of European Administrative Law* u Jacques Ziller (editor), *What's New in European Administrative Law*, European University Institute, Florence, 2005.
- SIMON, Denys, *Le système juridique communautaire*, PUF, 1997.
- SPILIOTOPOULOS, Epaminondas, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels), 2004.
- SZUBIAKOWSKI, Marek, LILIĆ, Stevan, *Pravobranilac prava građana u Poljskoj i društveni pravobranilac samoupavljanja u Jugoslaviji (paralele)*, Zbornik radova Pravnog falulteta u Novom Sadu, br. 3–4, 1990.
- TRATAR, Boštar, *Neka razmišljanja o opštim evropskim načelima zaštite prava u upravnom sporu*, Pravni život, br. 9/2001.
- VASIĆ, D., RADIĆ I., SIMIĆ M., HRNJAZ, M., MILOSAVLJEVIĆ, M., *Učimo o Evropi*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), Beograd, 2005.
- VUČETIĆ, Dejan, *Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja – iz ugla Republike Srbije*, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 2008.
- VUKADINOVIĆ, Radovan, *Pravo Evropske unije*, četvrto izdanje, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac, 2006.

Lektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Irena Đaković

Korice
Marija Vuksanović

Priprema za štampu
Dosije studio, Beograd

Štampa
???

ISBN 978-86-???

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo,
Beograd, Bulevar kralja Aleksandra 67
faks/telefon: 3027-725, 3027-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
veb sajt: www. ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

