

СРБИЈА — ХВАТАЊЕ КОРАКА

прилози пројекту
Конституисање Србије
као правне државе



Београд, 1997

МЕЂУНАРОДНО УПРАВНО ПРАВО

I. Упоредно управно право

Управно право, осим са ставновишта једног правног система, могуће је посматрати и упоредно, тј. са становишта различитих правних система. Овом проблематиком бави се посебна правна дисциплина која се назива *упоредно право*, односно у оквиру ње онај посебни део те дисциплине који се бави упоредним управним правом.¹

Према уобичајеним класификацијама, *савремени велики правни системи*, или како се још називају „велике породице права”², пре свега, чине: *евројско-континентални* правни систем или правни систем који води порекло из традиције римског права (посебно француски и немачки), *англосаксонски* правни систем, или правни систем *common law-a* (посебно, енглески и амерички), и правни систем *шеријатског права* (посебно у исламским земљама). Осим тога, као посебни правни системи обично се издвајају још и: *социјалистички* правни системи (у Европи данас у великој мери непостојећи), правни систем *Индије* (хиџу право), правни системи *Далеког истока* (Кина и Јапан) и *афрички* правни системи (традиционално обичајно право, право у колонијалном периоду и савремено афричко право).

Евројско-континентални систем права настао је у Европи на традицијама римског права. Он се такође назива и римско-германски правни систем.³ Евројско-континентални систем управног права посебно

- 1 Упореди: *Le droit administratif comparé*, Revue internationale de droit comparé, Paris, no. 4, 1989.
- 2 René David, John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, London, 1985, 22–31.
- 3 René David, John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, London, 1985, стр. 33–155.

је карактеристичан за Француску¹ и Немачку², као и за земље у којим су оне имале утицаја.

Француски систем управног права полази од концепције о постојању посебних правних норми које регулишу управу. У том смислу, правно регулисање управе у земљама које полазе од овог система почива на ставу о постојању *посебних управно-правних норми*, које се разликују како од правних норми *опшћеј права* (мисли се, пре свега, на грађанско-правне норме за које се сматра да имају карактер општег права), тако и од других правних норми које имају *посебни карактер* (нпр. уставно право). У том контексту, управно право чине оне правне норме које рад управе подвргавају једном „*посебном правном режиму*”, и за који је карактеристично да се у потпуности издваја од других сличних целина.

Приступ према којем управно право представља скуп правних норми које управу подвргавају посебном правном режиму настао је у Француској и проширио се на оне земље на које је Француска имала одговарајући утицај (нпр. Италија, Белгија, Шпанија, делимично Швајцарска и др). Посебну улогу у формирању овакве концепције управног права у Француској имао је и Државни савет чије су одлуке биле практични основ за настанак и развој француског управног права.

Према карактеристичним француским становиштима која заступају поједини француски аутори, чак и када међу њима постоје огромне разлике, при одређивању управног права полази се од концепције „*посебног правног режима*” под који је подвргнута управа. *Морис Орију* (Маурице Хауриоу, 1856–1928) истиче да је „*управна власт, са правне тачке гледишта, основни елемент посебног правног режима*”³, тако да је управно право грана јавног права под посебним „*управним режимом јавне власти*”. Слично, али са дијаметрално супротних позиција, истиче и *Леон Диги* (Leon Duguit, 1859–1928): „*Модерно јавно право постаје скуп правила која прописују организацију јавних служби и која обезбеђују њихово правилно и непрекидно вршење*”⁴. Пошто је „*континуитет вршења*” једна од битних карактеристика јавних служби, јавна служба је

1 Упореди: G. Vedel, P. Devolve, *Droit administratif*, Paris, 1984; Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif — l'action et le contrôle de l'administration*, Paris, 1978; Жерар Тимсит, *Француски модел управе и његови негавни преображаји*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, 1985, и др.

2 Упореди: Peter Badura et alia, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin-New York, 1988; Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, 1988; Walter Antonioli, Friedrich Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, 1989, и др.

3 Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1924, стр. 7.

4 Леон Диги, *Преображаји јавног права* (1913), Београд, 1929, стр. 22–24.

свака делатност којом се задовољавају основне, егзистенцијалне потребе грађана и која је због тога подвргнута посебном правном режиму (нпр. у погледу овлашћења, поступка и контроле), јавног, односно управног права.

Немачки систем управног права полази од концепције да управно право обухвата и регулише разноврдне активности и делатност управе помоћу којих држава „остварује своје свакодневне циљеве” ради унапређивања општег благостања друштва. У том смислу, за разлику од француског, према немачком систему активности управе не морају да буду подвргнуте једном посебном режиму јавног, односно административног, права. Разлог томе је што, будући да је закон само оквир и средство остваривања других циљева (тј. благостање друштва), основни циљ управе и није извршење закона, већ тзв. вођење послова државе. У том смислу, делатност управе обухвата како разноврдне правне норме ауторитативног и неауторитативног карактера, тако и разне правно регулисане и нерегулисане активности „стваралачког вођења управних послова”.

Схватања о управном праву у смислу активности којима управа остварује циљеве државе заступљена су и у старијој и у новијој немачкој теорији. Тако, према Георгу Јелинеку (Georg Jellinek), држава има за циљ да одређује и штити правни поредак, као и да развија културу: законодавство *одређује* правни поредак, судство га *штити*, док управа има задатак да развија *културу* и моћ заједнице.¹ Савремени немачки писац *Ернст Форстхоф* (Ernst Forsthoff) заступа схватање према којем је управа пословодна делатност државе (по својој садржини иста као и остале пословодне делатности, нпр. у предузећима, удружењима и сл) која превазилази активности извршавања закона. У том смислу, управа има задатак да „*обликује будућности друштва*”, тј. ...да обликује друштво у границама права и на основу закона, јер је управа инамична и жива делатност државе која непрекидно ради и која је окренута будућности.²

Англосаксонски правни систем, који се такође назива и *common law* систем, настао је независно од традиције римског права, на основама традиције енглеског општег обичајног права (*common law*) и посебних судских одлука познатих као прецеденти (*case law*).³ Овај систем карак-

1 Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914 (Упореди: Никола Стјепановић: *Управно право I*, 1973, стр. 16).

2 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, Bruxelles, 1969, стр. 42–44, (Упореди: Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд, 1986, стр. 41).

3 René David, John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, London, 1985, стр. 307–453.

теристичан је за Енглеску (Велику Британију)¹ и Сједињене Америчке Државе².

У Енглеској се дуго сматрало да управно право, у смислу посебне гране права, не постоји. Ово је последица тога, како се истиче, што је проучавање управног права у Британији дуго било под доминантним утицајем става чувеног енглеског правника Дајсија (А. V. Dicey, 1835–1922)³ који је он извео на основу упоређивања улоге судова у Енглеској и Француској у пружању заштите грађанима од управе. С обзиром да према француском систему управног права судску заштиту пружају посебни управни судови примењујући посебне управно-правне норме, и да у Енглеској судску заштиту грађана у односу на управу (нпр. у односу на Круну) судови пружају према истим општим принципима и начелима која важе за односе између грађана, Дајси је закључио да управно право у Енглеској не постоји. Дакле, пошто активности управе у Британији нису подвргнуте посебним правним нормама и посебном правном режиму, односно пошто су активности управе у Британији подвргнуте општем правном режиму који важи за све („како за краља, тако и за просјака“), Дајси закључује да у Британији нема управног права.⁴ Ипак, Дајсијево схватање да не постоји енглески систем управног права данас треба разумети другачије, тј. више у формалном смислу да не постоје посебне норме које су као такве означене као управно-правне норме. Како се данас у Британији истиче: „Иако је тешко отарасити се старих навика, има многобројних доказа да се управно право у Британији у потпуности опоравило од Дајсијевог порицања његовог постојања.“⁵ Као што је већ истакнуто, према савременим британским (енглеским) схватањима управног права, осим права које се односи на централну и локалну управу и јавне службе, оно укључује и „...овлашћења за до-

- 1 Упореди: P.P. Craig, *Administrative Law*, London, 1989; Johan Adler, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1989; W.H.R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1986; E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London — New York, 1985; Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford, 1987; J.A.G. Griffith, H. Street: *Principles of Administrative Law* (1952), London, 1973, и др.
- 2 Упореди: Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law — Cases and Comments*, Mineola, NY, 1974; Louis Jaffe, Nathaniel Nathanson, *Administrative Law — Cases and Materials*, Boston, 1976; *Blond's Administrative Law*, New York, 1993; Bernard Schwartz, *American Administrative Law*, London, 1950, и др.
- 3 Упореди: A. V. Dicey, *Introduction of the Law of The Constitution*, (ed. S.C.E. Wade), London, 1959.
- 4 E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London — New York, 1985, стр. 595.
- 5 E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London — New York, 1985, стр. 596.

ношење општих аката (*delegated legislation*), судску контролу и одговорност јавних власти (нпр. Круне за причињену штету), контролу коју врше специјализовани административни трибунали (специјализовани управни судови), јавне истраге Парламентарног омбудсмана за управу, заштиту права и интереса грађана, итд.”¹

И у САД је развој управног права, с обзиром на међусобни утицај, био сличан као и у Британији. Ипак, може се рећи да је у Америци овакав став према управном праву дефинитивно отклоњен 1946. године када је донет посебан савезни Закон о управном поступку (*Administrative Procedure Act*) којим се, између осталог, утврђују посебна начела организације и овлашћења федералне државне администрације и администрације савезних држава, правила управне процедуре пред административним агенцијама, као и остваривање судске контроле управних одлука и активности (*judicial review*). Како у својим радовима истиче чувени амерички професор управног права Валтер Гелхорн (*Walter Gellhorn*): „Јединствена и изузетна творевина и оквиру управног права и рада административних агенција у протеклих педесет година, изван сваке сумње је настанак и доношење Закона о управном поступку. (...) Једногласно усвајање овог Закона од стране оба дома Конгреса 1946. године представљало је не само означавање и регулисање, већ истовремено и стварање и признавање управног права као посебног корпуса (гране) права.”²

Осим концепција управног права које произилазе из европско-континенталног и англосаксонског правног система, указаћемо и на још неколико некарактеристичких концепција.

За правни систем који важи у Канади, може се рећи да представља једну посебну комбинацију европско-континенталног и англосаксонског правног система. У том смислу, и концепције о управном праву имају нека своја посебна обележја. Тако, према једној студији, ...управно право у Канади има два циља: да регулише вршење управних активности, као и да служи онима који су претрпели штету од стране управе. У том смислу, управно право се традиционално (у европско-континенталном смислу) види као механизам путем којег појединци могу оспоравати управне акте и радње и тражити остваривање и заштиту својих права преко судова. Са друге стране, примена *common law*-а у односу на управу првенствено се односи на накнаду штете коју је управа нанела појединцу. Због тога је први корак ка стварању система управног права (у Канади) одредити његове циљеве и средства којим се они остварују и, са друге стране, регулисати односе између државе и појединца. Управно право се мора реформисати у смислу да, осим узимања у обзир уставне фикције

1 E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London — New York, 1985, стр. 593.

2 Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law — Cases and Comments*, Mineola, NY, 1974, стр. 12–13.

постојања Круне, мора узети у обзир и нове правне императиве које намеће канадска повеља права и слобода.¹

У Јапану се такође јављају настојања да се утврди предмет управног права. Тако, јапански аутор Јасуџика Абе (Yasutaka Abe), наводи: „радови из области „општег дела управног права” обично се баве разликом између јавног и приватног права, затим вршењем управе и управним судством. Радови из области „посебног дела управног права” чине досадна објашњења законских система у појединим управним областима, често понављајући оно што је већ покривено теоријским разматрањима. (...) Јапанска теорија управног права је увезена из Немачке. (...) Мој покушај је да управно право дефинишем као „правне технике које користи држава да би управљала сталним променама у друштву, у складу са посебним задацима, са крајњим циљем да се побољша јавно благостање у складу са Уставом”.²

За систем (европског) социјалистичког права, који је практично нестао после 1989. године, карактеристичне су концепције о управном праву совјетских аутора.³ Тако, С.С. Студењикин предмет управног права одређује на следећи начин: „Совјетско административно право је грана социјалистичког права која регулише извршно-управну делатност државних органа и која одређује права и обавезе грађана у сфери ове делатности, а исто тако организацију, надлежности и одговорности органа државне управе.”⁴ Међутим, у новијим радовима совјетских аутора донекле се напуштају ова и сличне уже концепције предмета управног права. У том смислу, истиче се да за „...управно право нису карактеристични само ауторитативни односи, већ оно познаје и односе координације. (...) Полазећи од норми управног права органи јавне управе пружају разне врсте услуга грађанима (нпр. на захтев грађана, милиција трага за рођацима са којима се изгубила веза, пружа прву помоћ жртвама несрећа или насиља, и сл). (...) Према томе, не почивају сви односи у области јавне управе на принципу надређеност-подређеност”.⁵

1 Law Reform Commission of Canada, *Towards a Modern Federal Administrative Law*, Ottawa, 1987, стр. 12; University of Toronto Law Journal, *Special Issue on Administrative Law*, no. 3, 1990.

2 Yasutaka Abe, *Toward a New Framework of Administrative Law*, Kobe University Law Journal, Kobe, no. 27, 1993, стр. 1-2.

3 Упореди: В.П.Т. Василенков (редактор), *Советское административное право*, Москва, 1981; М. Козлов (редактор), *Государственное управление и административное право*, Москва, 1978; А.Е. Лунев (редактор), *Советское административное право*, Москва, 1977, и др.

4 С.С. Студењикин, *Советское административное право*, Београд, 1947, стр. 10.

5 V. Kurdiavtsev, M. Krutogolov, V. Tumanova, *Introduction al derecho sovietico*, Instituto de estado y derecho de la Academia de ciencias de la URSS, Москва, 1988, стр. 127.

II. Међународно управно право

Међународно управно право је посебна област упоредног управног права. Како се истиче: „...међународно управно право је релативно нова појава...”, које настаје, пре свега, у вези са решавањем „управних спорова” из области „међународних службеничких односа”.¹ Административних питања (и спорови) у вези са правним положајем службеника међународних организација (*international bureaucrats*), настају у условима када има довољно службеника и довољно правних елемената који ове односе могу да одреде као *правне односе међународних службеника* са својим организацијама. Ово је нарочито био случај са (ранијим) Друштвом народа, а данас са Уједињеним нацијама и Европском Заједницом.²

Први и најочигледнији амбијет за појаву међународног управног права су службеничке структуре великих међународних организација (нпр. Друштво народа).³ Једна могућност била је да се ова питања решавају од стране судова државе у којој међународна организација има своје седиште. Међутим, осим што се начелно сматра да међународне организације не треба да подлежу јурисдикцији домаћих судова, један конкретан судски случај из 1937. године допринео је да се траже друге солуције.⁴ Имајући то у виду, пошло се од става да надлежност за административне спорове међународних службеника треба да припада самим међународним организацијама, и то некој врсти *арбитражног административног трибунала*.⁵ Након стварања Уједињених нација, и у оквиру ове сложене „породине” међународних организација, створен је посебни *Административни трибунал*. Иако би се у систему Уједињених нација његова надлежност могла разумети и у ширем смислу (нпр. у погледу матери-

1 Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 239.

2 Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 240.

3 Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 240–250.

4 Када су службеници Међународног института за пољопривреду, 1937. године покушали да се обратe италијанским судовима, Италијански касациони суд заузео је став да национални судови нису надлежни да решавају по овом питањима. (Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 241).

5 Прву праксу ове врсте увело је Друштво народа, које 1927. године формира посебни *Административни трибунал* који временом постаје основни модел за сличне институције које ће се касније образовати. Занимљиво је да је овај Трибунал успео да преживи и само Друштво народа, тако што је постао надлежни суд, прво за Међународну организацију рада, а касније и за друге међународне организације (нпр. Светску здравствену организацију, Међународну метеоролошку организацију, међународну телекомуникациону организацију и др). (Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 241–242).

јалне одговорности УН и заштите људских права), према пракси овог Трибунала, највећи део случајева тиче се службеничких ствари.¹

У свом европском амбијету, међутим, међународно управно право, осим оних административних институција које га посредством механизма Уједињених нација и других међународних организација (нпр. Међународна организација рада) везује за Европу, има и *два подсистема*: управне институције и административне процедуре које проистичу или који су везани за *Европску Унију* (Европску Заједницу), са једне стране, и квази-управни (*administrative-law like*) механизми у вези са заштитом људских права у оквиру *Савета Европе*, са друге стране.²

III. Право Европске Уније

По свом карактеру, право Европске Уније (тзв. европско право)³ није конвенционално међународно право које уговорима успоставља правила на којима почивају односи међу сувереним државама.⁴ Право Европске Уније чини посебан систем „структура и процедура” који има како обележја националних правних система,⁵ тако и обележја посебног над-националног (*supra-national*) правног система: у пракси то изгледа тако, што се сваки правни субјект једне земље чланице може позвати на норму „европског комунићарног права”, као што се може позвати и на норму домаћег права.⁶ Међутим, има схватања да право Европске Уније

1 Разлози за ово су многобројни, од околности да је питање испуњавања уговорних одавеза УН у погледу робе или услуга подложна арбитражним споразумима који су поверени Правној служби (*UN Office of Legal Affairs*), до чињенице да су спорови око заштите људских права (нпр. у складу са Пактом о грађанским и политичким правима) поверени посебном *Комисији за људска права*, затим (у складу са Међународном конвенцијом о сузбијању свих видова расне дискриминације) посебном *Комисији за сузбијање расне дискриминације* или посебној *Комисији за људска права* са бројним подкомисијама (нпр. за заштиту права мањима или права жена). (Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, 1991, стр. 242-249).

2 Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 250.

3 Упореди: Michael Schweitzer, Waldemar Hummer, *Europarecht*, Berlin, 1993; Здравко Гребо, *Елементи Европског права*, Сарајево, 1994.

4 Упореди: К.Д. Borchardt, *The ABC of Community Law*, Luxembourg, 1994 (на француском), 1986 (на енглеском); Michael Schweitzer, Waldemar Hummer, *Europarecht*, Berlin, 1993; Lasok, Bridge, *Introduction to The Law and Institutions of The European Communities*, 1987; N. Foster, *EEC Legislation*, London, 1990; P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren, *Introduction to the Law of The European Communities*, Deventer, 1990; P.S.R.F. Mathijssen, *A Guide to European Community Law*, London, 1990; Радован Вукадиновић, *Право Европске Уније*, Београд, 1995, и др.

5 Упореди: P.S.R.F. Mathijssen, *A Guide to European Community Law*, London, 1990.

6 Упореди: P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren, *Introduction to the Law of The European Communities*, Deventer, 1990.

заправо као такво не постоји, већ да се само може говорити о праву Европске Заједнице или о тзв. „комунитарном праву.”¹

Постоји више *извора* права² Европске Уније (па према томе и управног права Европске Уније) од којих су *уговори* (посебно Римски) најзначајнији: „...уговори којима се установљава Заједница су обавезни за државе чланице и институције Заједнице” (види, нпр. одлуку Суда правде у случају *Van gend en Loos v. Nederlandse Tariefscommissie*, 1963).³ На основу уговора могу се донети и општи акти обавезне правне снаге (регулативе и директиве). *Одлуке* (нпр. Комисије, Савета министара) су појединачни акти којима се одређено физичко или правно лице обавезује на одговарајуће поступање. Одлуке може донети и Суд правде. У начелу, одлуке имају и карактер прецедента, што значи да и оне представљају извор права Европске Уније. Како се истиче, „...постоји пет начина на који институције Заједнице могу да утичу на право држава чланица. Савет министара, односно Комисија може издати: *регулативе* (*regulations*)⁴; *директиве* (*directives*); *одлуке* (*decisions*); *препоруке* (*recommendations*) и *мишљења* (*opinions*).”⁵ У уобичајеном смислу речи, законодавна активност се остварује доношењем регулатива и директива. За њихово доношење иницијативу даје Комисија, а усваја их Савет министара, најчешће након добијеног мишљења од стране Европског парламента, и уколико је према околностима потребно, и од стране Економског и друштвеног савета. Регулативе су општеобавезне, оне у целости обавезују и непосредно се примењују у државама чланицама. Директиве су, у смислу резултата, обавезне за државе чланице на које се односе, али домаћим властима остављају слободу у односу на форму и метод њихове

- 1 Тако, „...право које се ствара у оквирима трију заједница (...) уобичајено се назива право европских заједница или комунитарно право (*Community law, the Law of the EEC, Gemeinschaftsrecht, Kommunitarrecht, Europarecht, Droit communautaire, Droit europeen*), али и као комунитарни правни систем или правни поредак (*community legal order, community legal system*). Након ступања на снагу Уговора о Европској Унији, ово право назива се и право Европске Уније, али се у том случају мора имати у виду да комунитарно право стварају органи европских заједница и да се с обзиром на недефинисани положај Уније и непостојање сопствених легислативних овлашћења тај назив може користити само у условном смислу као збирни појам.” (Упореди: Радован Вукадиновић, *Право Европске Уније*, Београд, 1995, стр. 32).
- 2 Упореди: Радован Вукадиновић, *Право Европске Уније*, Београд, 1995, стр. 36–42.
- 3 E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, стр. 128.
- 4 Према одлуци Суда правде у случају *Leoneseo v. Italian Ministry of Agriculture*, 1973): „регулације се непосредно примењују, и као такве могу установљавати права појединцима која домаћи судови морају поштовати”.
- 5 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, стр. 36–38.

примене (најчешће се то остварује доношењем одговарајућих домаћих закона, заснованих на директиви). Одлуке Савета министара или Комисије које су донете на основу овлашћења која проистичу из Римског уговора, односно овлашћења која проистичу из пуноважних регулатива или директива, могу се односити на државу, предузеће или појединца. Оне су у целости обавезне за оне на које се односе. Препоруке и мишљења, међутим, немају обавезну снагу. На националне законе може се утицати и путем *одлука Суда њравде (case law)* које настају *иумачењем (interpretation)* одредби Римских уговора, као и *решавањем сиорова (adjudication)* између институција Заједнице, или између институције Заједнице и једне или више држава чланица.¹

Општи правни акти објављују се у *Службеном листу Евројске Заједнице (Official Journal — ОЈ)*; пресуде Европског суда правде објављују се у *Збирци пресуда Евројског суда (European Courts Reports — ECR)*. У погледу примене европског права важе два основна правила: прво, непосредна примена предвиђена је само за регулативе, што значи да није потребно њихово реципирање (тј. преузимање) у национални правни систем; и друго, код посредне примене директива потребно је донети одговарајући домаћи „спроводбени акт” (шпр. закон), при чему је директива тзв. упућујућа норма.

IV. Управно право Европске Уније

Све дилеме и контрадикције везане за теоријске и практичне аспекте управног права, посебно у вези са уобличавањем упоредног и међународног управног права, испољавају се и у вези са уобличавањем управног права Европске Уније.² Зато се може рећи да је управно право Европске Уније област и дисциплина која се налази у фази „*уиврђивања свог иденитијетета*”. У том смислу (слично као што је то био случај и са Државним саветом у Француској и са административним трибуналима у Британији и САД), важну улогу у формирању управног права Европске Уније има и *Евројски суд њравде*. Управно право Европске Уније *не формира се доктринарним или лејислативним иуијем*, већ, пре свега, *иуравном (и другом) ѡраксом њеног Суда*. Дакле, у процесу постепеног обликовања физиономије управног права Европске Уније најзначајнија, ако не и главна улога припада Европском суд правде.

Као општа претходна напомена, може се рећи да се управно право Европске Уније развија и кроз *и процес ускађивања (harmonisation)* управ-

1 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, стр. 33–36.

2 Упореди: Carlos Molina del Pozo, *Derecho admionistrativo y derecho comunitario — Las Fuentes*, Madrid, 1988.

ног права појединих држава чланица са правом Уније. Примера ради, ево како се управно право Европске Уније право применује у Француској, где Државни савет и данас наставља са традицијом да својим одлукама и праксом ствара нове управно-правне институте: „...дубоке промене у управном праву Француске последица су одређене политике интернационализације и децентрализације у међународноправном систему. Ту се истиче да је Државни савет више година, читавим низом својих одлука јасно у судској пракси прихватио супериорност међународног права, и посебно супериорност права Европске Заједнице према националном праву Француске. У том смислу, Државни савет је својом одлуком прихватио да општа начела француског права могу бити изведена из међународних конвенција као, на пример, у материји права избеглица; да су директиве Европске Заједнице обавезне за државе чланице Заједнице; да су француски закони, чак и они донети касније, који нису сагласни са међународним уговорима, не могу примењивати сагласно члану 55. Устава Француске Републике; да је судија овлашћен да сам тумачи међународне конвенције, не питајући Министарство иностраних послова, као и да француски законодавац мора поштовати право изведено из права Европске Заједнице, односно уредби (регулатива) и директива Заједнице.”¹

У односу на улогу Европског суда правде у обликовању физиономије (управног) права Европске Уније, констатује се да је: „...надлежност суда истовремено и комплексна и разноврсна. Чини се да су три најзначајније области његове надлежности: 1) поступци против држава чланица; 2) поступци против институција Заједнице и 3) одлуке о претходним питањима (*preliminary rulings*).”² Како се истиче: „...на неки начин, може се рећи да Европски суд правде има улогу ’судске девојке за све послове’ (*judicial maid of all work*): он је истовремено и нека врста управног суда (*administrative court*) коме могу да се обратe незадовољни службеници Заједнице, али је исто тако на располагању појединцима уколико сматрају да им је повређено право актима Заједнице. Он такође игра и улогу уставног суда (*constitutional court*) који се бави питањима контроле законитости (*judicial review*), као и међународног суда (*international court*) када тумачи одредбе уговора. Коначно, он игра и улогу другостепеног суда (*appellate court*), када су у питању тзв. одлуке по претходним питањима (*preliminary rulings*), тј. уколико је домаћим судовима потребне одређена врста тумачења.”³

1 Драгаш Денковић, *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3–4, 1993, стр. 452.

2 E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, стр. 131.

3 H.V. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 250–251.

Тако, у службеничким споровима Суд има улогу *ујравног суда* (административног трибунала) у свим случајевима у којима неки службеник Заједнице покреће поступак против Заједнице. Од укупно 8.293 предмета које је Суд од свог оснивања (1953) до 31. децембра 1993. године расправио: „...далеко највећи број предмета односи се на притужбе службеника појединих институција ЕЗ у стварима као што су заснивање радног односа, плате, унапређења, дисциплински поступци и сл, а што би у националним оквирима потпадало под службеничке спорове.”¹ Према статистичким подацима за период од 1953. године до 1993. године, број службеничких спорова пред Судом правде износио је 5.147.²

Ујравно-судски карактер надлежности Европског суда правде долази до изражаја и у „споровима о законитости” (*judicial review*) аката Заједнице. Надлежност Суда предвиђена је и у случајевима у којима се оспорава „законитост” аката Савета министара или Комисије. Овај поступак може покренути држава чланица, Савет министара или Комисија, а под одређеним условима и појединци и правна лица. За разлику од држава, појединци пред Судом не могу оспоравати опште акте Заједнице, сем у случају када је општи акт основа за доношење појединачне одлуке која се непосредно односи на појединца или правно лице. У таквим ситуацијама, појединачни акт (одлука) може бити стављен ван снаге уколико се утврди да је општи акт (нпр. регулатива) „незаконит” (види одлуке Суда: *Plaumann v. Commission*, 1964; *Compagnie Française Commerciale etc. v. Commission*, 1970; *Bock v. Commission*, и др). „Следствено томе, у случајевима у којима такве одлуке имају за последицу доношење неког управног (административног) акта, односно уколико управни акт није донет, а морао је бити донет (нечињење), имамо ситуацију која у свему има управни карактер. Дакле, у тим случајевима, покретање поступка има за циљ поништење акта (*annulment*) или, пак захтев да Савет или Комисија донесе такав акт јер је то пропустила да учини (*failed to take action*).”³

Међутим, могуће су и ситуације у којима се пред Судом покреће *иосиујак иројив неке државе чланице* од стране неке друге државе чланице или Комисије. Случајеви да једна држава чланица покрене поступак против друге државе чланице Заједнице су веома ретки (види нпр. случај *France v. UK*, 1980), пре свега из разлога, што се државе чланице ослањају на Комисију да предузме одговарајуће кораке уколико за то има потребе. Са друге стране, у случају када Комисија покреће поступак против неке државе чланице, обично претходи нека врста

1 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, стр. 60.

2 Упореди Dick Leonard, *Guide To The European Union*, стр. 61–63.

3 Н.В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 253.

„поступка усклађивања”, пак тек уколико то не успе, Комисија ће се обратити Суду (види, нпр. случај *Commission v. Italy*, 1966). До даса, највећи број оваих случајева односи се на Италију: у периоду од 1954. до 1993. године против ње је покренуто 286 поступака пред Судом, док је са своје стране Италија покренула 50 поступака. „Као што подаци показују, Италија се најчешће јавља пред Судом било у својству тужиоца, али још чешће у својству туженог. Италијански парламент је ноторан по својој спорости у доношењу закона, а већина ових спорова односи се на пропуштање да се примене директиве које је усвојио Савет министара у року који је био предвиђен.”¹ Међутим, иако имају и неке елементе управних ситуација (нпр. тзв. спора о законитости), с обзиром на предмет (нпр. доношења одговарајућих закона ради извршења директива Савета) за ове случајеве пре се може рећи да улазе у домен уставног, а не административног права.²

И област *заштитне људских права* у одређеној мери потпада под управну јуридикцију Суда правде. Теоријски посматрано, област заштите људских права у окиру Европске Уније односи се на повреду ових права од стране саме Уније (Заједнице), с тим што се не искључују ни ситуације покретања поступка пред Судом правде када су ова права повређена од стране држава чланица. У пракси, међутим, судску заштиту у случају повреде људских права најчешће пружају судови држава чланица, али и посебан и релативно сложени механизам који је предвиђен у контексту *Европског савјета*, односно *Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода* (1950).³ Овом Конвенцијом образована је *Европска комисија за људска права* и *Европски суд за људска права* (са седиштем у Страсбуру). Како све државе чланице Европске Уније признају надлежност Европског суда за људска права, то се и поступци у вези са заштитом ових права пре свега покрећу пред овим судом, а не пред Судом правде.⁴ Ова ситуација проистиче из специфичних односа између Европске конвенције о заштити људских права, са једне стране и Европске Заједнице са друге. Тако, „...Римски уговор о ставрању Европске економске заједнице (1957) не садржи изричите одредбе од заштите људских права. (...) Међутим, према члану 164. Римског уговора, Европски суд правде дужан је да се стара о поштовању права приликом тумачења и примене овог Уговора. У својим одлукама, овај Суд је стао на становиште да поштовање људских права чини саставни део зајед-

1 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, стр. 62.

2 Упореди: Н.В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 253.

3 Упореди: Rosalyn Higgins, *The European Convention on Human Rights*, „Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues” (Edited by Theodore Meron), Oxford, 1985, стр. 495–550.

4 Упореди: Dick Leonard, *Guide To The European Union*, стр. 63; Н.В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York, стр. 255–257.

ничке правне традиције држава чланица ЕЕЗ.¹ (...) За будуће, било би пожељно да се ова два система више приближе један другом...”²

На крају, ево и једног илустративног примера. Као што је познато, *држављанство* (иако има и неких других, рецимо међународноправних аспеката) је типична административна материја која спада у ресор тзв. унутрашњих послова једне државе. Према одредбама Мастритског уговора (чл. 8–8е), међутим, установљава се и држављанство Европске Уније које почива и проистиче из држављанства државе чланице. То значи да је за стицање држављанства Уније у начелу нужно (и довољно) испунити услове које предвиђа одговарајућа држава чланица. Међутим, како се истиче, тешко да се ове одредбе Мастритског уговора могу тумачити у смислу ограничавања слободе одлучивања националне државе у вези са стицањем сопственог држављанства. Да ли то значи да је добијање држављанства Уније аутоматско, тј. да стицањем или поседовањем држављанства чланице лице, ипсо факт стиче и држављанство Европске Уније. Са друге стране, да ли је за стицање држављанства Уније потребно извршити још неку посебну административну радњу (нпр. подношење захтева или молбе) за пријем у држављанство Уније. Осим тога, постављају се и друга питања значајна питања: рецимо: који је орган надлежан у тој ствари, да ли орган националне државе или неки орган Уније; како се доказује држављанство Уније, да ли неком посебном („европском”) исправом, или је довоља исправа државе чланице.³ Како ова и друга, наизглед техничко-административна питања, нису добила одговор у самим одредбама Уговора, сва је вероватноћа да ће у ближој будућности, управо Европски суд правде бити онај фактор Европске Уније која ће имати одлучујућу улогу у формирању основних институција управног права Европске Уније.

Иако од секундарног значаја, треба рећи да у раду Европског суда правде долазе и до изражаја административне ситуације везане за тзв. *судску управу*. Наиме, Суд правде има посебно овлашћено службено лице (*registrar*) који је одговоран за вођење административних послова Суда. Осим тога, Суд располаже и једним бројем стучних сарадника правника (*legal assistants*), као и библиотеком и преводилачком службом. Суд сам утврђује своја унутрашња правила рада који су у великој мери слична са традицијом и праксом француског Државног савета: чак се је и француски језик у најчешћој упореби у Суду (иако се може користи језик сваке државе чланице, осим Ирске).⁴

1 Види случајеве: *Internationale Handesgesellschaft*, 1972; *Nold v. EC Commission*, 1974; *Rutili v. French Minister of Interior*, 1976 и др.

2 E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, стр. 584.

3 Упореди: Весна Кнежевић-Предић, *Држављанство Европске Уније*, Међународни проблеми, Београд, бр. 4, 1994, стр. 621–633.

4 H.V. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 251.

Из свега изложеног, може се констатовати да је *управно право Европске Уније нова и релативно неиздиференцирана административна дисциплина* чије је садржинско уобличавање и систематизација у току. Теоријски посматрано, физиономија управног права Европске Уније обликује се у оквирима упоредног управног права, односно међународног управног права. С обзиром на значајне традиционалне разлике концепција управног права појединих садашњих држава чланица Европске Уније (нпр. Француске, Немачке и Велике Британије), управно право Европске Уније суочава се са свим оним тешкоћама са којима се суочавају и друге правне области држава чланица у општем процесу „хармонизације” њихових правних поредака са правним системом „европског права”. Осим тога, управно право Европске Уније, посебно у односу на питања у вези заштите људских права, може се разликовати од сличних (управних) институција Савета Европе. Услед ових околности, у обликовању физиономије и институција управног права Европске Уније, *посебну улогу има Европски суд правде* који се својим одлукама о садржинским и предходним питањима (уз много сличности са улогом коју је својевремено имао Државни савет у француској у стварању француског управног права), између осталог, профилише као административни трибунал, тј. управни суд Уније. Време ће показати, а индиције у том правцу су веома јаке, колико ће овај Суд бити „створац” управног права Европске Уније.