

Pregledni naučni rad

UDK:669.18(4-672EU):342.9:347.44

Doc.dr. Kenan Ademović**ODNOS KOMUNITARNOG I UPRAVNOG PRAVA
U EVROPSKOJ UNIJI****Sažetak**

Pravo može da bude smatrano kao društvena pojava i tradicionalno smatrano isključivo kao nacionalna pojava. Nastanak prava i postojanje vezani su za državu i određenu kulturu, a dejstvo mu je bilo ograničeno državnom teritorijom. Pravo koje se stvara u okviru evropskih zajednica, EZUČ, EZ, EUROATOM, naziva se pravo evropskih zajednica ili komunitarno pravo. Zbog specifičnosti komunitarnog prava, kako u postupku nastanka tako i u implementaciji, teško ga je definisati pomoću tradicionalnih metoda i definicija koje postoje za pravne sisteme. Zbog toga postoje različita tumačenja i teorije o pravnoj prirodi komunitarnog prava, o čemu ćemo kasnije više govoriti. Poslije stupanja na snagu Ugovora o EU (Mastrihtski ugovor 1993. godine), to pravo se naziva i pravom EU. Prilikom upotrebe službeni naziv je "pravo EU", sve do stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma, decembar 2009. godine, moralo se voditi računa da je komunitarno pravo nastajalo i da i dalje nastaje u organima tri (od 2002. godine) europske zajednice i da ima nadnacionalni karakter, a da se, s obzirom na nepostojanje sopstvenih legislativnih ovlaštenja Europske unije (u drugom i trećem stubu način odlučivanja je koncenzus, tj. međudržavna saradnja, i EU pozajmljuje institucije od EZ-a), naziv "pravo EU" može se koristiti samo kao sveukupnost pravne regulative u Europskoj uniji. Logično je pitanje da li su komunitarno pravo i upravno pravo EU sinonimi. Da bi se dao ispravan odgovor na ovo pitanje, mora se razvoj evropskih integracija posmatrati kroz dva vremenska perioda. Prvi razvoj je eurointegracija i sa njima razvoj pravnog sistema u Europskim zajednicama i EU, od nastanka Europske zajednice za uglj i čelik (EZUČ) 1952./53. godine, pa do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, decembra 2009. godine. Drugi vremenski period je od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Zapravo je velika povezanost komunitarnog prava EU sa upravnim pravom EU, te kako će se

u daljnjem istraživanju vidjeti nemoguće je funkcionisanje pravnog sistema bez prisustva nekog od ovih elemenata.

Ključne riječi: *Europska Unija, komunitarno pravo, upravno pravo, ugovori osnivanja prava EU, pravne regulative.*

THE RELATIONSHIP OF COMMUNITRIC AND ADMINISTRATIVE LAW IN THE EUROPEAN UNION

Summary

Law can be considered as a social phenomenon and traditionally considered as a purely national phenomenon. The origin of rights and existence are related to the state and a certain culture, and its effect was limited to the state territory. The law that creates within the European communities, ECSB, EU, EUROATOM, is called the law of European communities or communitarian law. Due to the specific nature of communal law, both in the process of its creation and in its implementation, it is difficult to define it using traditional methods and definitions that exist for legal systems. Therefore, there are various interpretations and theories about the legal nature of communitarian law, which we will talk about later. After the entry into force of the EU Treaty (the Maastricht Treaty in 1993.), this right is also called the EU law. The use of the official title is "EU law", until the entry into force of the Lisbon Treaty, December 2009., it must be ensured that the communal right was created and still exists in the bodies of three (since 2002.) of the European community and that has a supranational character, and, given the lack of its own legislative powers of the European Union (in the second and third pillars the decision-making process is a consensus, ie inter-state cooperation, and the EU borrowing institutions from the EC), the name "EU law" can be use only as a comprehensive legal regulation in the European Union. The logical question is whether Community law and EU administrative law are synonymous. In order to give the right answer to this question, the development of European integrations must be viewed in two periods. The first development is the Eurointegration and with them the development of the legal system in the European Communities and the EU since the creation of the European Coal and Steel Community (ECHR) in 1952/53. until the entry into force of the Lisbon Treaty, December 2009. The second period is from the entry into force of the Lisbon Treaty. In fact, there is a great connection between the EU's

communitarian law and the administrative law of the EU, and in further research it will be impossible to see the functioning of the legal system without the presence of one of these elements.

Key words: *European Union, communitarian law, administrative law, EU law enforcement treaties, legal regulations.*

UVOD

Europska unija specifičan je oblik regionalne integracije i po mnogo čemu se razlikuje od drugih vidova regionalne saradnje koje se ostvaruju širom svijeta. 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.¹ Stupanjem Lisabonskog ugovora na snagu 1. 12. 2009. Dolazi do unapređenja njenih ciljeva i te se budi i briga o njenim interesima, kao i interesima njenih građana i interesima država članica, sa jedne, i obezbjeđuje usklađenost, efikasnost i kontinuitet politika i akcija, sa druge strane. Proces postepenog jačanja „pravne ličnosti“ Unije zaokružen je Lisabonskim ugovorom koji izričito predviđa da Evropska unija „zamenjuje i nasljeđuje Evropsku zajednicu“ i uživa pravni subjektivitet.² U službeničkim sistemima članica Evropske unije (npr. u SR Njemačkoj) tehničko i pomoćno osoblje u organima uprave ne smatraju se službenicima nego namještenicima i na njih se, osim izuzetaka, primjenjuju opšti propisi o radnim odnosima a ne propisi službeničkog prava. Ovo je povezano sa pitanjem koji krug lica zaista spada u kategoriju javnih službenika. U teoriji se pod pojmom javnog službenika smatraju lica koja vrše javnu službu, što znači da mogu istupiti i autoritativno u ime države, dok druga lica koja vrše stručno-tehničke i pomoćne poslove u državnim organima ne bi trebalo da spadaju u kategoriju javnih, odnosno upravnih službenika. Savjet 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 promovise opšti interes Unije i preduzima odgovarajuće inicijative u tom smjeru. Ona

¹ Sonja Lučić, Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde, *Pravni život*, br. 7–8/2004

² Član 1. i član 47. Ugovora o Evropskoj uniji.

obezbjeđuje primenu osnivačkih ugovora, kao i mjera 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 bezbjednosne 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 prijedloga Komisije, osim u slučajevima kada je osnivačkim ugovorima predviđeno drugačije.

Ostali akti mogu biti usvojeni na osnovu prijedloga Komisije ukoliko to osnivački ugovori predviđaju (čl. 17, st. 1 i st. 2, UEU).³ Sud pravde Evropske unije uključuje Sud pravde, Opšti sud i specijalizovane sudove. On obezbjeđuje tumačenje i primenu osnivačkih ugovora. Države članice obezbjeđuju pravna sredstva kojima se garantuje djelotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim pravom Evropske unije (čl. 19, st. 1, UEU). Status glavnih organa stekli su, takođe, i Evropski savjet i Evropska centralna banka, dok je Računovodstveni sud povezan u katalog organa koji sačinjavaju institucionalni okvir Unije. Svaka institucija dužna je da djeluje u okviru nadležnosti koje su joj poverene osnivačkim ugovorima i u skladu sa procedurama, uslovima i ciljevima predviđenim ugovorima.⁴ Pored toga, institucije imaju obavezu da međusobno ostvaruju korektnu saradnju (čl. 13, st. 2, UEU).⁵ 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 primjenjuje pravo Unije u individualnim slučajevima i konkretnim situacijama. Evropsko kontinentalni sistem prava nastao je u Evropi na tradicijama rimskog prava. On se takođe naziva i rimsko-germanski pravni sistem. Evropsko kontinentalni sistem upravnog prava posebno je karakterističan za Francusku i Njemačku, baš kao i za zemlje u kojima su one

³ Vučetić Dejan, Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 2008, str. 175.

⁴ Član 19. i stav 1.. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁵ Član 13. i stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

imale uticaja. Nadnacionalnosti EU doprinose i zakonodavne aktivnosti ovih organa, koji po sebi predstavljaju jedan od izvora komunitarnog prava, usvajanje obavezujućih akata (regulative) koje obavezuju sve države članice i koje, osim direktne primjenljivosti, imaju i svojstvo neposrednog dejstva jer obavezuju fizička i pravna lica u državama članicama. Konačno, postojanje sudskog organa čija je nadležnost obavezna, odluke obavezujuće i konačne, daje potpun okvir nadnacionalnom institucionalnom okviru EU. Umjesto principom podjele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) odnosi među institucijama EU određeni su principom institucionalne ravnoteže, ili balansa.

1. UPRAVNO I KOMUNITARNO PRAVO EUROPSKE UNIJE

Sama specifičnost EU odražava se i u svim segmentima prava EU. Pravo Europske Unije štiti i uređuje prava i pravne sisteme zemalja članica EU. Izvori upravnog prava Europske unije su eklektični, dakle pretežno izvedeni tako da u najvećem broju slučajeva nisu originalni. Ovi izvori uglavnom se pronalaze u mnogim ugovorima, aktima zajednice, sudskim odlukama pravosudnih organa Unije, odlukama koje je donio Europski ombudsman itd. ⁶

Više je izvora kada je riječ o samom pravu EU a te izvore možemo da podjelimo u tri grupe. U prvoj grupi spadaju primarni izvori, u koje spadaju:⁷

- a) osnivački ugovori (npr. Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije i dr.) odnosno, sporazumi između vlada država članica,
- b) protokoli koji se nalaze uz osnivačke ugovore (npr. Statut Suda pravde Evropske unije) i
- c) konvencije putem kojih države članice sporazumno mijenjaju ugovorenu institucionalnu strukturu Unije.

⁶ Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 264. Takođe: Paul Craig, Grainne de Burca, (editors), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011. Str 34

⁷ *Ibiden* str.44.

Priroda osnivačkih ugovora Evropske unije omogućava njihovu jedinstvenu primjenu 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*.⁸ Nadalje u drugu grupu spadaju sekundarni izvorikoji obuhvataju akte koje u obavljanju svojih funkcija donose Komisija Evropske unije, Evropski parlament i Savjet Evropske unije. To su: regulative (regulations), direktive (directives), odluke (decisions), preporuke (recommendations) i mišljenja (opinions). Postojeća tipologija pravnih akata propisana članom 249. Ugovora iz Nice (regulative, direktive i odluke), zadržava se i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Razlika između akata je prije svega u njihovom postupku i samim time u njihovom donošenju. Dakle postoje akti koji su legislativni i oni koji to nisu što također predstavlja razliku među njima.

Same regulative podupiru i podržavaju zemlje članice EU i samim time svojim djelovima regulative postaju njihovim sastavnim dijelom. Regulativa ima opštu primenu i neposredno se primenjuje u državama članicama, poput zakona koje donosi parlament. Uz regulativu, direktivaje značajan pravni instrument Evropske unije. Ona predstavlja kompromis između potrebe za ujednačenim zakonodavstvom unutar Evropske unije i potrebe da se zadrži što veća moguća raznolikostpravnih sistema država članica. Po svojoj apstraktnoj prirodi, direktive podsjećaju na zakone u materijalnompravnomo smislu, a po tome kome su upućena to su najčešće zemlje članice podsjećaju na propise međunarodnog prava. Pošto za njihovo sprovođenje nije potrebna potvrda odnosno ratifikacija, direktive i regulative na isti način, predstavljaju posebne, sui generis akte prava Evropske unije. Dakle, za razliku od regulative, direktive nisu neposredno primjenjivi 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 mjera, u roku određenom direktivom.

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

Odluke koje donose Komisija EU ili Savjet 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. Prema shvatanju Evropskog suda pravde, odluka može djelovati i djeluje kao erga omnes, i kao takva imati opšti tzv u pravu kvazi- zakonski karakter. Odluke može donositi i Sud pravde EU i to prilikom tumačenja pojedinih odredbi 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 gledano 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. Komunitarno pravo Evropske unije i upravno pravo vežu neraskidive veze, koje se na različite načine i u različitim oblicima tumače u pravnoj teoriji.

Komunitarno pravo nekada se tumačilo kao klasično internacionalno pravo i temeljilo se na internacionalnim ugovorima (Pariškom i Rimskim ugovorima), ali od 60-ih godina, Evropski sud pravde je dao prijedlog za drugačije viđenje evropskog pravnog poretka, pa tako evropsko pravo nije više čisto internacionalno pravo, nego je sve više postajalo kao samostalni pravni poredak⁹.

Kao takvo, prihvataju ga države članice, kao i nacionalni sudovi. Materija koja je u fokusu komunitarnog prava je živa, u stalnim je promjenama, i ne postoji jedinstven teoretski stav o ulozi komunitarnog prava i njegove povezanosti sa internacionalnim ugovornim pravom. Komunitarno pravo u formalnom smislu predstavlja jednu vrstu izazov za izučavanje iz razloga što još nije razriješena dilema da li ono spada u sferu ustavnog ili međunarodnog javnog prava. Činjenice govore da komunitarno pravo EU ima prvi element internacionalnog prava (nastalo je kao multilateralni ugovor), ali nema drugi element (nadležnost Internacionalnog suda za tumačenje i presuđivanje). Evropski sud pravde, koji je nadležan za tumačenje komunitarnog prava, sadrži elemente ustavnog prava. Postavljaju se stoga

⁹ TRATAR, Boštar, Neka razmišljanja o opštim evropskim načelima zaštite prava u upravnom sporu, Pravni život, br. 9/2001 str. 25.

sljedeća pitanja: u čemu je snaga komunitarnog prava, pa se ono obavezno primjenjuje u članicama, na direktan način i sa pravnom supremacijom i koji mehanizmi stoje iza ovog prava koji mu omogućavaju efikasnu primjenu? Na pitanje koji faktori u Europskoj uniji utiču na primjenu komunitarnog prava na cjelovit i efikasan način, postoji više odgovora, u zavisnosti s kog se aspekta posmatra, da li je riječ o aspektima interesa ili legitimiteta. Snaga komunitarnog prava, zbog čega se ono obavezno primjenjuje leži u članicama te na direktan način i sa pravnom supremacijom i mehanizmima koji stoje iza ovog prava koji mu pravni poredak na hijerarhijskoj osnovi i sa elementima dispozicije i sankcije obezbjeđuje. Međutim ustav se često krši ili se opstruiše njegova primjena, uprkos institucionalnom mehanizmu koji je u funkciji primjene ustava. S druge strane, u međunarodnom javnom pravu države često krše ugovore, djelimično ih primjenjuju ili ih ometaju, uprkos činjenici da su potpisale internacionalne ugovore i da važi princip „pacta sunt servanda“, što znači ugovori se moraju poštovati.¹⁰

2. KOMPARACIJA I VEZA UPRAVNOG I KOMUNITARNOG PRAVA U EU

Teško je obezbijediti primjenu prava na internacionalnom i na nacionalnom nivou, uprkos svim potpisima, principa i postojanju institucija za primjenu prava, te legalnosti akata. Naime često je pitanje koji faktori u Evropskoj uniji utiču da se komunitarno pravo, ipak, uspješno primjenjuje na cjelovit i efikasan način? Gledajući sa različitih aspekata a sužavajući poglede na pravo legitimiteta i interesa, dolazimo do objašnjenja da ukoliko je pravo legitimno, ako je nastalo voljom naroda, tada se narodna volja transformiše u pravne norme, pa narod poštuje pravne norme, jer su one izraz njegove volje. Ako je zajedničko (komunitarno) pravo više država nastalo saglasnošću i voljom tih država, tada države primjenjuju komunitarno pravo, jer je ono izraz njihove legitimne volje, dakle, države podređene komunitarnom pravu su stvaraoci tog prava. Komunitarno pravo je legitimno, nastalo saglasnom voljom država članica i ono je pravni izraz njihove zajedničke, udružene

¹⁰ Komljenović B., Ristić, Ž., Živanović M., Srđić, M., 2009., *Pravo Evropske unije*, Etno stil, Beograd.str 53.

volje, ovo zajedničko pravo nije nametnuto niti je otuđeno od država.¹¹ Kod kodifikacije normi internacionalnog prava postiže se saglasnost, ali na osnovu kompromisa, što rezultira opštijim normama, okvirnim normama i rezervama na pojedine norme. Naime komunitarno pravo Evropske unije ima elemente saglasnosti i konkretnosti normi, jer se, uglavnom, donosi konsenzusom. Osim legitimiteta kao osnove, važan je aspekt interesa, jer komunitarno pravo predstavlja pozitivistički izraz interesa država i one to pravo stvaraju sa svrhom postizanja konkretnih ciljeva. Ostvarivanje interesa država, kao i ostalih građana, privrednih subjekata, institucija EU, interesnih grupa itd.) vezano je za primjenu komunitarnog prava, tako da ovo pravo ima upotrebnu vrijednost u funkcionisanju Evropske unije. Svi bitni osnivački ugovori Unije, ranije njenih zajednica, nastali na osnovama internacionalnog ugovornog prava, ovo pravo je u osnovi evropskog komunitarnog prava.¹²

Komunitarno pravo ima prvi element internacionalnog prava, jer je nastalo kao multilateralni ugovori, ali nema drugi element, nadležnost Internacionalnog suda za tumačenje i presuđivanje. S obzirom da je Evropska Unija zajednica svih zemalja članica dakle one pravno skupa djeluju mora se voditi računa o tome da pravne regulative svake zemlje članice koje su eventualni izuzetak u nekom od pravnih propisa budu uklopljene i sastavnim dijelom prava EU. Stoga upravno pravo EU objedinjuje sve zakone i primjenjuje ih ravnopravno na sve zemlje članice u kojima se ti zakoni primjenjuju i po kojima se radi i djeluje.

Kada je riječ o upravnom pravu Evropske unije moramo znati da je riječ o relativno novoji neizdiferenciranoj administrativnoj disciplini čije je sadržinsko uobličavanje i sistematizacija u toku. Teorijski posmatrano, fizionomija upravnog prava Evropske unije oblikuje se u okvirima uporedno sa upravnom pravom, 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

¹¹ Ibidem str 45.

¹² Ibidem str 67.

„evropskog prava“. ¹³Osim toga, upravno pravo Europske unije, posebno u odnosu na pitanja u vezi zaštite ljudskih prava, može se razlikovati od sličnih (upravnih) institucija Savjeta Europe. Usljed navedenih okolnosti, u oblikovanju fizionomije i institucija upravnog prava Europske unije, posebnu ulogu ima Europski sud pravde koji se svojim odlukama o sadržinskim i prethodnim pitanjima (uz mnogo sličnosti sa ulogom koju je svojevremeno imao Državni savjet 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.¹⁴

Postojanje Evropskog suda pravde, koji je nadležan za tumačenje komunitarnog i upravnog prava i za presuđivanje sadrži elemente ustavnog prava. Pozicija Evropskog suda, da može poništiti svaki akt institucija i država koji je suprotan komunitarnom i upravnom pravu daje mu osobine ustavnog prava tipičnog za države. Po formalnom načinu donošenja, radi se o međunarodnom javnom pravu, a po suštini funkcionisanja radi se o ustavnom pravu. Smatramo da ovdje treba izbjeći teorijski pristup po kome bi se komunitarno pravo, a i upravno pravo svrstalo u jednu ili u drugu kategoriju, iz razloga što ovo pravo obuhvata elemente i međunarodnog i ustavnog prava. Situacija kada međunarodno javno pravo postaje istovremeno i ustavno je prisutna u nekim državama u današnje vrijeme.¹⁵

ZAKLJUČAK

Komunitarno pravo kao i upravno pravo je u funkciji interesa i potreba Evropske unije i njenih država članica te su iz tog razloga ove dvije kategorije promjenjive i primjenjive. Između komunitarnog evropskog i internacionalnog javnog prava nema suprotnosti u smislu „ili“, nego se radi o odnosu globalnog i regionalnog prava, gdje se regionalno razvija u širem kontekstu globalnog i međusobno se prožimaju. Dakle, može se operisati stavom da komunitarno pravo Evropske unije predstavlja

¹³ Ibidem str.72.

¹⁴ Stevan Lilić, *Upravno pravo Evropske Unije*, u zborniku „Pravo Evropske Unije“, Udruženje za Pravo Evropske Unije, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 189–206.

¹⁵ Petrović Milan, *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike – Opšti deo*, Niš, 2006, str. 89.

nadogradnju internacionalnog javnog ugovornog prava na nižem (regionalnom) nivou i istovremeno predstavlja zajedničko nadnacionalno pravo država članica Evropske unije. Struktura komunitarnog prava je složena i po tome što se ovo pravo može poimati u užem i širem značenju. Prema užem shvatanju, komunitarno pravo obuhvata norme koje su donesene na nivou Evropske unije, saglasnom voljom država koje su prenijele dio svojih ovlaštenja na nadnacionalni nivo. Prema širem shvatanju, u komunitarno prava spada i dio nacionalnog prava, u onim sadržajima gdje su države donosile nacionalne propise da bi primijenile komunitarne norme na svojoj teritoriji. Kod komunitarnog prava postoji i jedna specifičnost, koja se odnosi na aspekte normi i institucija.¹⁶ Prema kontinentalnom shvatanju vladavine prava, u državi postoji pravni sistem sa vladavinom zakona gdje sve institucije vrše svoje nadležnosti na osnovu propisanih pravnih normi, dakle, zakon je iznad institucija, čak i kada se radi o instituciji koja donosi zakone. Upravo je komunitarno pravo to koje sadrži ovaj element, jer važeće norme su obavezne za sve institucije i države članice. Prema anglosaksonskom shvatanju, varijanti Velike Britanije, postoji suverena institucija, Britanski parlament, i sve odluke te institucije imaju suverenu pravnu snagu. Umjesto suverene pravne norme postoji suverena institucija, pa sve što ona odluči postaje suverena pravna norma. U prvoj varijanti pravni sistem je teže promjenjiv i stabilizuje postojeći državni poredak, a u drugoj pak varijanti pravni sistem je elastičan i promjenjiv i on ne stabilizuje postojeći poredak. Komunitarno pravo kao i upravno pravo sadrži i element suverenosti institucija, pa tako kroz međuvladino usaglašavanje (intergovernmental conference) države članice mogu da mijenjaju sadržaje komunitarnog prava prema realnim potrebama, naprimjer, ugovori iz Amsterdama, Nice i Lisabona sadrže dodatke, dopune, izmjene prethodnih ugovora, itd.

Pojam dobre uprave podrazumijeva redefinisane rada uprave, kao i odnosa između građana i uprave. On odgovara na očekivanje i zahtjev da se uspostavi ravnoteža između očuvanja javnog interesa, s jedne i poštovanja prava i interesa građana, s druge strane. Dobra uprava je na usluzi zajednici i promoviše povjerenje društva u izvršnu vlast, pa time doprinosi političkoj stabilnosti i podstiče ekonomski razvoj i društveno blagostanje. Temeljni

¹⁶ Ibidem 95

stub EU jeste zajedništvo i zajednica te samim time zajedničke i usklađene pravne norme i propisi.

Komunitarno i upravno pravo je u funkciji interesa i potreba Evropske unije i njenih država članica i zato je ono promjenjivo i primjenjivo. Uvođenje u praksu načela dobre uprave zahtijeva odgovarajući sistem upravnih postupaka. Pravni okvir za opšti upravni postupak može da se opiše kao „zakon ustavnog značaja u konkretnoj formi“. On reguliše cjelokupan proces pripreme, donošenja i sprovođenja upravnih rješenja (upravnih akata) u javnoj upravi i obezbjeđuje niz pravila o tome kako organi i građani treba međusobno da komuniciraju u toku tog procesa.¹⁷ U periodu intenzivnih reformskih procesa na putu evropskih integracija dobra uprava će omogućiti lakše suočavanje sa ekonomskom konkurencijom na zajedničkom tržištu i jedan je od osnovnih instrumenata za ostvarivanje nacionalnih interesa zemalja članica EU. Da bi svaka zemlja članica doprinijela zajedničkom EU tržištu i imala od njega koristi potrebno je da posjeduje funkcionalnu tržišnu ekonomiju, kao i odgovarajuće državne institucije koje je podržavaju. Za saradnju u oblasti uprave neophodan je značajan stepen usklađenosti upravnog i komunitarnog prava zemalja članica sa drugim zemljama EU, što doprinosi smanjenju transakcionih troškova poslova i investicija u međunarodnoj poslovnoj zajednici. Pravo Evropske Unije generalno ima velikog uticaja na pravne sisteme kako zemalja članica tako i njih koje su u procesu i žele postati dijelom evropske zajednice. Bez striktnih pridržavanja ovih zakona ne bi bilo moguće poslovati niti obezbjediti adekvatnu pravnu zaštitu i sistem bilo koje zemlje. Krovne pravosudne institucije Evropske Unije zalažu se za adekvatno i zakonsko poslovanje te za zaštitu kako pojedinca tako i generalno grupa i sistema te zemalja. Evropski sud pravde predstavlja ujedno i izvjesnu sigurnost za sve sudove i ali i svakog čovjeka na teritoriju Evrope koji ima pravo da traži svoja prava i da ih ukoliko su valjana dobije.

Svaka pravna norma i načelo se moraju striktno poštovati u cilju što boljeg ostvarivanja zadovoljstva i ostvarivanja prava na pojedinu stavku. Upravno pravni i komunitarni zakon Evropske Unije jako je precizan i ide samo u korist čovjeka ali na način da ni na koji način ne oštećuje treću stranu.

¹⁷ Koncept za novi zakon o ZUP, str 3

LITERATURA

Knjige i publikacije:

1. AVIANI, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002.
2. BATAVELJIĆ, Dragan, Stvaranje prava – davanje pravnog oblika društvenoj stvarnosti, u zborniku radova, „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, 1999.
3. Budimir P. Košutić, Uvod u Jurisprudenciju, str. 44. Sonja Lučić, Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde, Pravni život, br. 7–8/2004
4. 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.
5. Blažić Đorđije, Priručnik za primjenu zakona o pravnom postupku, Beograd 2015
6. BROWN, Lionel Neville, KENNEDY, Tom, The Court of Justice of the European Communities, Sweet & Maxwell, London, 2000.
7. Komljenović B., Ristić, Ž., Živanović M., Srđić, M., 2009., *Pravo Evropske unije*, Etno stil, Beograd.
8. Petrović Milan, Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike – Opšti deo. Niš, 2006,
9. SZUBIAKOWSKI, Marek, LILIĆ, Stevan, Pravobranilac prava građana u Poljsko i društveni pravobranilac samoupavljanja u Jugoslaviji (paralele), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3–4, 1990.
10. Stevan Lilić, Upravno pravo Evropske Unije, u zborniku „Pravo Evropske Unije“,
11. TRATAR, Boštar, Neka razmišljanja o opštim evropskim načelima zaštite prava u upravnom sporu, Pravni život, br. 9/2001.
12. Ugovor o Evropskoj Uniji

13. Vučetić Dejan, Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 2008.
14. VASIĆ, D., RADIĆ I., SIMIĆ M., HRNJAZ, M., MILOSAVLJEVIĆ, M., Učimo o Evropi, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), Beograd, 2005.
15. 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.
16. VUKADINOVIĆ, Radovan, Pravo Evropske unije, četvrto izdanje, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac, 2006.