

Huso Kičić

**EVROPSKI PRINCIPI I ORGANI UPRAVE
U BOSNI I HERCEGOVINI**

**EUROPEAN PRINCIPLES AND ADMINISTRATIVE
BODIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Sažetak

*Bosna i Hercegovina, kao i ostale države jugoistočne Evrope koje se prijavljuju za članstvo u Evropskoj uniji (EU), mora izvršiti reformu svoje javne administracije odnosno organa uprave kako bi zadovoljila kriterije za pristup dogovorene u Kopenhagenu i Madridu. Većina područja vlade pokrivaju ili na njih utječe **acquis communautaire** (ukupno zakonodavstvo Evropske zajednice). U različitim domenima **acquisa** ciljevi i sadržaj reformi su prilično jasni. Dakle, zemlje koje se kandidiraju moraju prenijeti zakonodavstvo Evropske zajednice na domaći pravni poredak, zatim ga implementirati i provoditi.*

*Vremenom je među demokratskim zemljama postignut opći konsenzus o ključnim komponentama dobre uprave. Ove komponente uključuju principe vladavine zakona – pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehničku i upravljačku sposobnost, organizacionu sposobnost i učešće građana. Uprkos nedostatku **acquis communautairea**, ovaj konsenzus je rezultirao principima za javnu administraciju koje su prihvatile države članice EU s različitim pravnim tradicijama i različitim sistemima upravljanja. Tokom postojanja EU ovi principi su više puta definirani i prečišćavani kroz odluke nacionalnih sudova, a potom i kroz pravosuđe Evropskog suda pravde. Prihvaćeni principi javne administracije među državama članicama EU sačinjavaju uvjete Evropskog administrativnog prostora.*

*Zemlje koje se prijavljuju za prijem u EU, dakle i Bosna i Hercegovina, moraju voditi računa o ovim standardima pri izradi i razvoju svoje javne administracije. Iako Evropski administrativni prostor ne predstavlja nastavak *acquis communautaire*, on ipak može poslužiti kao urnek – model za reformu javne administracije u zemljama koje se kandidiraju. Nivo i obim u kojem zemlja kandidat prihvaća ove principe javne administracije i pridržava se standarda Evropskog administrativnog prostora ukazuje na sposobnost njene javne administracije da efikasno implementira *acquis communautaire* u skladu s kriterijima koje je Vijeće Evrope jasno istaklo u Kopenhagenu i Madridu.*

Kapaciteti javne uprave u Bosni i Hercegovini povećavali su se tposljednjih dvanaest godina, a time je svaki nivo vlade postajao sposobniji za ispunjavanje svojih osnovnih odgovornosti. S vremenom su se povećavala i očekivanja građana. Osiguranje osnovne državne uprave nije više dovoljno; svi građani priželjkuju održiv ekonomski i društveni razvoj u okviru članstva u EU. U cilju ispunjavanja zahtjeva građana, kao i približavanja evropskim integracijama, javna uprava Bosne i Hercegovine mora proći kroz proces unapređenja i reforme na putu ka punom članstvu u EU. U tom kontekstu ovaj rad pokušava dati određene segmente odnosno dio premisa i zaključaka u vezi s ovim državnopravnim reformiranjem Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, Evropska unija, javna uprava, vladavina zakona, pravosuđe, održiv ekonomski i društveni razvoj*

Summary

*Bosnia and Herzegovina, as well as other Southeast European countries applying for membership in the European Union must carry out reform of their public administration and administrative bodies, to meet the criteria for accession which were agreed in Copenhagen and Madrid. Most areas of government are covered or are directly affected by *acquis communautaire* (entire legislation*

*of the European Union). In different aspects of *acquis*, goals and purpose of the reform are quite clear. Countries that apply for membership need to make EU legislation a part of their national legal system, and then implement and apply it.*

*Through time democratic countries have reached general consensus on the key components of good government. These components include principals of rule of law, liability, predictability, responsibility and transparency, as well as technical and governing capability, organizational capability and participation of citizens. Despite the lack of *acquis communautaire*, this consensus resulted in principles for public administration which were accepted by EU member states with different legal traditions and different systems of government. Since the establishment of the European Union, these principles have been defined and refined several times through decisions of national courts, and then through the legal system of the European Court of Justice. The principles of public administration adopted by EU member states comprise the conditions of the European administrative area.*

*Countries applying for accession to the European Union, including Bosnia and Herzegovina, need to take into account all these standards in the process of creation and development of their public administration. Although the European administrative area does not represent a continuation of *acquis communautaire*, it can still serve as a model for public administration reform in countries applying for EU membership. The extent and scope to which the countries applying for EU membership adopt these public administration principles and respect the standards of the European administrative area indicates the ability of their public administration to effectively implement *acquis communautaire* in accordance with the criteria that the Council of Europe clearly defined in Copenhagen and Madrid.*

The capacities of public administration in Bosnia and Herzegovina (BiH) have increased in the last twelve years, and in that way each level of government has become more capable of fulfilling its basic responsibilities. Through time, the expectations of citizens have increased as well. Providing basic public administration alone is no loner enough; all the citizens expect sustainable economic

and social development as part of EU membership. In order to meet the demands of citizens and move BiH closer to EU structures, public administration needs to go through a process of improvement and reform. This article tries to give certain segments, i.e. parts of premises and conclusions concerning public administration reform in BiH.

Key words: *Bosnia and Herzegovina, European Union, public administration, rule of law, judiciary, sustainable economic and social development.*

Uvod

Od Bosne i Hercegovine kao kandidata za člana Evropske unije (EU) zahtijevat će se da svaki domen administracije i industrijskog sektora države poštuje *acquis communautaire*. Da bi to mogla uspješno učiniti, javna administracija zemlje kandidata mora se pridržavati općih principa dobre uprave i ispuniti administrativne standarde definirane u okviru EU.

Implementacija *acquisa* u administrativnom domenu je, logično, stvar sposobnosti i resursa relevantnog sektora, ali ne i samo toga. Opći horizontalni sistemi vlasti zemlje kandidata također moraju zadovoljiti zahtjeve EU jer oni imaju ključnu ulogu za pouzdano funkcioniranje ukupne administracije, uključujući i područja *acquisa*.

Uspješna implementacija i provođenje potpuno ovise o horizontalnim vladinim strukturama i sistemima, kao što su procedure za administrativno djelovanje i mehanizme, kako bi se osigurao rad državnih službenika u skladu sa standardima EU.

Nedostatak općeg zakonodavstva Evropske zajednice primjenjivog u domenima javne administracije i upravnog prava predstavlja problem za zemlje koje se kandidiraju. Od zemalja koje se kandidiraju zahtijeva se da imaju administrativne sisteme i institucije javne administracije sposobne za promjene, implementaciju i provođenje *acquisa*, u skladu s principom obligatornih rezultata (*obligation de resultat*). Zemlje koje se kandidiraju moraju zadovoljiti kriterije za članstvo u EU kako ih je usvojilo Vijeće Evrope

u Kopenhagenu, Madridu i Luxembourggu. Dalje, napredak zemalja koje se kandidiraju bit će mjereno prema tim kriterijima, odnosno bit će predstavljen u redovnim izvještajima Evropske komisije u smislu njihove administrativne i sudske sposobnosti za primjenu *acquisa*, što prešutno znači da će se njihov napredak ocjenjivati prema evropskim administrativnim standardima.

Upravo u ovom kontekstu ovaj rad opisuje Evropski administrativni prostor kao poseban dio zakona Evropske zajednice. Evropski administrativni prostor je metafora s praktičnim implikacijama za zemlje članice i uključuje, između ostalog, principe upravnog prava kao paket kriterija koji zemlje kandidati primjenjuju u svojim naporima da postignu upravnu sposobnost potrebnu za članstvo u EU. Evropski administrativni prostor predstavlja stalni proces međusobnog zbližavanja nacionalnih upravnopravnih poredaka i upravnih praksi država članica EU. Na ovo zbližavanje utječe nekoliko različitih faktora, kao što su ekonomski pritisci pojedinaca i kompanija, uobičajeni i stalni kontakti između javnih službenika zemalja članica i, konačno i naročito, praksa Evropskog suda pravde.

Iako ustavi i zakonodavstvo definiraju opće principe zakona i standarde za djelovanje uprave, u evropskoj praksi su sudovi ti koji prečišćavaju te standarde, odnosno definiraju stepen prihvatljivosti prakse javne administracije od jednog slučaja do drugog. Tradicionalno su standardi administrativnog djelovanja bili definirani i prečišćavani u okviru nacionalnih granica suverenih država. Drugim riječima, oni su bili proizvodi nacionalnih ustavnih dogovora, djelovanja nacionalnih parlamenata na donošenju zakona, odluka nacionalnih administracija i vladavine nacionalnih sudova. S druge strane, unutar EU ovaj proces postaje izuzetno nadnacionalan (supranacionalan) i zbog članstva je moguće zahtijevati zajedničke obavezujuće administrativne standarde koje je definirao Evropski sud pravde na nivou Evrope i prema tome za sve zemlje članice.

To naglašavanje potencijala harmonizacije standarda javne administracije ne treba ipak pojašnjavati kao da administrativne institucije trebaju biti homogeno uspostavljene u svim zemljama članicama EU. Važna je poruka da, neovisno o institucionalnim dogovorima, nacionalne javne administracije moraju prepoznati principe i prihvatiti standarde zajedničke za sve zemlje članice EU.

Ovaj rad upravo navodi i predstavlja principe upravnog prava definirane od Evropskog suda pravde koji je, ustvari, uspostavio standarde javne administracije.

Komplementiranje uprave u BiH s evropskim upravnim prostorom

Od Bosne i Hercegovine kao kandidata za članstvo u EU zahtijevat će se da svaki domen prethodno predstavljene administracije i industrijskog sektora države poštuje *acquis communautaire*. Naprimjer, ako se za neku domaću industriju – proizvodnju u zemlji koja se kandidira, smatra da će postojati i nakon dana prijema, onda ona mora ispuniti sve zahtjeve *acquisa*. Ako to ne učini, industrija neće biti u stanju izvoziti svoje proizvode ostalim zemljama članicama. Ustvari, ona neće moći trgovati čak ni unutar vlastitog domaćeg tržišta. Dakle, institucije nacionalne javne administracije zemalja članica EU implementiraju i provode *acquis communautaire*. Da bi to mogla uspješno učiniti, javna administracija zemlje kandidata mora se pridržavati općih principa dobre uprave i ispuniti administrativne standarde definirane u okviru EU.

Upravo u ovom kontekstu ovaj rad posmatra evropski administrativni prostor kao poseban dio zakona Evropske zajednice. Evropski administrativni prostor predstavlja stalni proces međusobnog zbližavanja nacionalnih upravnopravnih poredaka i upravnih praksi država članica. Na ovo zbližavanje utječe nekoliko različitih faktora, kao što su ekonomski pritisci pojedinaca i kompanija, uobičajeni i stalni kontakti između javnih službenika zemalja članica i, konačno i naročito, pravosuđe Evropskog suda pravde.

Tradicionalno su standardi administrativnog djelovanja bili definirani i prečišćavani u okviru nacionalnih granica suverenih država. Drugim riječima, oni su bili proizvodi nacionalnih ustavnih dogovora, djelovanja nacionalnih parlamenata na donošenju zakona, odluka nacionalnih administracija i vladavine nacionalnih sudova. S druge strane, unutar EU ovaj proces postaje izuzetno nadnacionalan (supranacionalan) i zbog članstva je moguće zahtijevati zajedničke obavezujuće administrativne standarde koje je definirao Evropski sud pravde na nivou Evrope i prema tome za sve zemlje članice.

U narednom dijelu rada se upravo navode i predstavljaju principi upravnog prava definirani od Evropskog suda pravde koji je, ustvari, uspostavio standarde javne administracije, a prema kojima se treba ustrojiti i organizirati javna uprava u Bosni i Hercegovini.

Principi upravnog prava u evropskom administrativnom prostoru

Iako su iskazi i koncepti upravnog prava (*Verwaltungsrecht, droit administratif*) različiti od jednog do drugog nacionalnog sistema, struka se može složiti oko zajedničke definicije upravnog prava kao seta principa i pravila koji se tiču organiziranja i rukovodstva javne administracije i odnosa između administracije i građana.¹

Principi upravnog prava, uspostavljanje standarda i ponašanje državnih službenika, obično se pojavljuju segmentarno među različitim dijelovima zakonodavstva, od ustava do više različitih zakona parlamenta, i posebnih dijelova delegiranog zakonodavstva, kao i običajnog prava sudova koji se bave parnicama o upravi. Ovo je slučaj, između ostalog, i sa zemljama kao što su Belgija, Francuska, Grčka, Irska i Velika Britanija. Druge zemlje su usvojile opću kodifikaciju upravnog postupka koji sakuplja i pokušava sistematizirati mnoge od ovih principa. Ovo je slučaj s Austrijom (od 1925), Bugarskom (1979), Danskom (1985), Njemačkom (1976), Mađarskom (1957), Holandijom (1994), Poljskom (1960), Portugalom (1991) i Španijom (1958).

Ovi administrativni principi nisu samo ideje zasnovane na dobroj volji: oni su ugrađeni u institucije i upravne postupke na svim nivoima. Uposlenici državnog sektora su zakonski obavezni da se pridržavaju ovih pravnih principa koje podržavaju neovisna tijela za kontrolu, sistemi sudstva i propisi, kontrola od parlamenta, uz osiguranje mogućnosti saslušanja pojedinaca i pravnih osoba i njihovog obeštećenja.

¹ J. Ziller, *Administrations comparees : less systemes politico-administratifs de l. Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993. Vidi također: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988.

Na polju zakona Evropske zajednice Evropski sud pravde je definirao veliki broj principa upravnog prava pozivajući se na opće pravne principe upravnog prava koji su zajednički za zemlje članice. Posebno važni principi prezentirani u pravosuđu Evropskog suda pravde, koje sve zemlje članice moraju primijeniti na svom području kada primjenjuju zakone Evropske zajednice, između ostalih, jesu: *princip administracije kroz zakon, principi proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštita legitimnih očekivanja, nediskriminacija, pravo na saslušanje u donošenju odluka u upravnom postupku, privremena mjera, fer uvjeti za pristup pojedinačnim sudovima, bezugovorna odgovornost javne administracije*.²

Ako se pokušaju sistematizirati glavni principi upravnog prava zajednički zapadnoevropskim zemljama, oni bi se mogli podijeliti u sljedeće grupe: 1) pouzdanost i predvidivost (pravna sigurnost); 2) otvorenost i transparentnost; 3) odgovornost; i 4) efikasnost i efektivnost. Drugi principi mogu biti izvedeni iz navedenih.³

Principe upravnog prava i državne uprave katkad je teško definirati. Oni često u određenoj situaciji izgledaju kontradiktorni jedni drugima. Izgleda kao da se efikasnost ne slaže s očekivanim procesom; profesionalna lojalnost prema vladi kao da oponira profesionalnom integritetu i političkoj neutralnosti; diskrecione odluke mogu izgledati kao da su protiv vladavine zakona i tako dalje. Varljiva priroda principa upravnog prava je jedan od razloga zašto su „prazni koncepti”⁴ tako uobičajeni u upravnom pravu i odredbama državne uprave. To je također jedan od razloga zbog kojih su nacionalni sudovi, kao i Evropski sud pravde, često pozivani da rješavaju sporove i stalno prečišćavaju ove definicije u doktrinarnim okvirima i prilagođavanju vremenu.

Može biti beskorisno i ponekad čak kontraproduktivno imati za cilj jasno definiranje granica principa upravnog prava. U smislu

² J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. Engleska verzija: *European Administrative Law*, London, 1992.

³ *Sustainable Institutions for European Union Membership*, OECD, Paris, 1998, p. 10.

⁴ *Preeminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique*, kako je to rečeno na francuskom jeziku. Ova doktrina je preuzeta iz francuskog originala.

stvaranja zakona, kada se takav pokušaj učini, obično u formi detaljnog kazuističkog razlikovanja, krajnji rezultat je obično još više zbunjujući. Nedorečenosti u ovom domenu lako dovode do nepravde. Pokušaji da se osiguraju detalji u reguliranju takve varljive stvari imaju tendenciju da rezultiraju neskladom i kontradikcijom. Kontradikcija i neslaganje također uzrokuju teškoće u aktueliziranju ovih principa štetno djelujući na donošenje zakona. Iz perspektive donošenja zakona vjerovatno je nužno ili pametno pribjeći „praznom konceptu” zbog njegove osobine savitljivosti da se uklopi u različitim situacijama. Sa stanovišta državnih službenika i ponašanja vlasti bilo bi uputno oslanjanje na zdrav razum i traženje inspiracije u konsolidiranoj doktrini običajnog prava.

Princip pouzdanosti i predvidivosti

Brojni principi i mehanizmi upravnog prava rade u korist pouzdanosti i predvidivosti, koji se karakteriziraju i kao pravna sigurnost ili sudska sigurnost djelovanja javne administracije i njenih odluka. Svi ovi principi pokušavaju iskorijeniti samovolju u vođenju javnih poslova. *Pravilo vladavine prava (Rechtsstaat, Etat de droit)* jest višestrani mehanizam pouzdanosti i predvidivosti. Ono pretpostavlja princip „administracije putem zakona”. U suštini, vladavina zakona znači da javna administracija treba izvršavati svoje dužnosti u skladu sa zakonom. Vlasti donose odluke slijedeći opća pravila ili principe koji se nepristrasno primjenjuju na svakoga ko je unutar njihovog okvira djelovanja. Naglasak je na neutralnosti i uopćenosti takve primjene zakona (princip nediskriminacije). Javna administracija treba se odrediti u skladu sa ustanovljenim pravilima i predvidivim kriterijima koje donose sudovi, izostavljajući daljnja razmatranja. Vladavina prava se protivi samovolji, kronizmu i drugim nepravilnostima. Vladavina prava zahtijeva jasnu hijerarhiju pravnih odredbi koje su donijeli nezavisni sudovi, kao i princip da javna vlast normalno nije ovlaštena da proturječi općim pravilima koja su usvojena i objavljena u posebnoj regulativnoj odluci.

Srodan primjeni vladavine zakona je pojam *pravne nadležnosti*. Vlasti mogu odlučiti samo o pitanjima nad kojima imaju jurisdikciju. Nadležnost u ovom kontekstu znači izričito i zakonski dodijeljenu

moć odlučivanja o određenoj stvari ili pitanju od javnog interesa, koja vlasti omogućava ne samo donošenje odluke nego je i obavezuje da preuzme odgovornost. Nadležne vlasti ne mogu se odreći ove odgovornosti. U ovom smislu jurisdikcija (ili nadležnost) jednaka je odgovornosti. Pojam nadležnosti se striktno primjenjuje, tako da je odluka koju je donijela vlast bez jurisdikcije nevažeća i bit će proglašena nevažećom od suda.

Pouzdanost i predvidivost javne administracije nisu neminovno u suprotnosti s upravnom *slobodom odlučivanja* (*freies Ermessen, pouvoir discretionnaire*). Sloboda odlučivanja i samovolja nisu jedna te ista stvar. Diskrecione odluke se odnose na slučajeve u zakonskom okviru, kada je neki stepen slobode ostavljen onome koji donosi odluke. Diskreciono pravo je dodijeljeno administrativnim tijelima iz više razloga. Sloboda odlučivanja ne znači nezakonitost. Diskrecione odluke su neophodne jer zakon ne može predvidjeti svaku okolnost koja se može pojaviti u budućim situacijama. Javnim vlastima može izričito zakonom biti dozvoljeno da donose diskrecione odluke. Sudovi su razradili pravnu doktrinu administrativnog odlučivanja, koja sadrži različite principe upravljanja i ograničavanja diskrecionog odlučivanja. Među ovim principima su i oni koji prisiljavaju administraciju da se ponaša u dobroj vjeri, da definira javni interes na odgovoran način, da slijedi pravedne procedure, da podržava jednak tretman i poštuje pojam proporcionalnosti. Drugim riječima, zakonitost diskrecionog odlučivanja ne može djelovati bez općih principa upravnog prava, jer oni čine neku vrstu proturavnoteže *vis a vis* diskrecionog prava koje se pripisuje javnoj administraciji.⁵

Drugi princip koji ide u korist pouzdanosti i predvidivosti jest javni princip *proporcionalnosti*. To znači da administrativna radnja treba biti proporcionalna do rješenja po zakonu, bez ugrožavanja građana više nego što je to striktno potrebno da bi se to rješenje postiglo. Proporcionalnost se poistovjećuje s razumnošću. To također znači da je protiv zakona kada se striktnom primjenom zakona može stvoriti neželjena posljedica. Ovo može uzrokovati zloupotrebu

⁵ Vidi: Evropski sud pravde, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.

administrativne vlasti. Proporcionalnost je posebno važna u slučajevima naredbi obavezne prodaje (ili eksproprijacije) kroz koje su pojedinci lišeni vlasničkog prava zbog javnog interesa. Pojam proporcionalnosti posebno je razvio Evropski sud pravde slijedeći odredbe koje su već postojale u njemačkom zakonu, i to je ušlo u većinu sistema evropskog upravnog prava putem zakona Evropske zajednice.⁶

Jedan od principa koji djeluju u korist “administracije kroz zakon” je princip *pravičnosti postupka*.⁷ Pod tim se podrazumijevaju procedure koje štite tačnost i nepristrasnu primjenu zakona, posvećivanje pažnje društvenim vrijednostima, kao što je poštivanje osoba i zaštita njihovog digniteta. Jedna konkretna primjena pravičnosti postupka je pravni princip da ničija prava niti interesi neće biti ugroženi bez prethodnog upoznavanja s činjenicama koje su u pitanju i saslušanja u odgovarajućem postupku. Davanje pouke o administrativnoj radnji zainteresiranim stranama je također bitno za pravičnost postupka.

Blagovremenost u djelovanju javne administracije snažno podržava principe predvidivosti i pouzdanosti. Kašnjenje javne administracije u donošenju odluka i poduzimanju radnji može izazvati frustraciju, nepravdu ili tešku štetu kako za javni tako i za privatni interes. Kašnjenje može biti rezultat neadekvatnih izvora ili nedostatka političkog rješenja. To je često povezano s neefikasnošću i nekompetentnošću državnih službenika. Zakonska pravila mogu pomoći u ublažavanju problema tako što će se tačno odrediti vremenski rok u kojem se stvari moraju završiti.

Državna uprava sa shemom zapošljavanja na osnovu vrijednosti, i osiguranjem redovne obuke, može poboljšati kompetentnost javne administracije i ukazati na značaj pouzdanosti. *Profesionalizam* i *profesionalni integritet* u državnoj upravi jasno potpomažu pouz-

⁶ J. Ziller, “Le principe de proportionnalite en droit administratif at droit communautaire”, u *Actualite juridique droit administratif*, numero special, juin 1996, pp. 185-188.

⁷ Ovaj princip je dobro prihvaćen u zakonu Evropske zajednice. Za daljnje detalje vidi J. Schwarze, “The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice”, u *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. II, Dordrecht, Boston, London, 1994, p. 487 ff.

danost i predvidivost javne administracije. *Profesionalni integritet* državne uprave se oslanja na pojmove nepristrasnosti i profesionalne neovisnosti. Nepristrasnost se odnosi na odsustvo predrasuda.

U domenu javne administracije predrasuda znači posjedovanje sklonosti ka određenom rezultatu u procjenjivanju date situacije, što ima za posljedicu nepravedno ili nepošteno nanesenu štetu općem interesu ili pravu druge zainteresirane strane. Ona često ima jači smisao predrasude ili presude iz pogrešnih razloga. Pravni propisi koji zabranjuju državnim službenicima miješanje u proces donošenja odluka u kojima oni mogu imati lični ili utvrđen jasan interes imaju za cilj da pojačaju vrijednost nepristrasnosti.

Gubitak profesionalne neovisnosti ukazuje na službenika koji nema neovisnost mišljenja i prosudbe, kao kad se kod razmatranja predmeta blokira rasprava o meritumu. Podmićivanje, veliki pritisak, nekontrolirana politička ambicija i pretjerana želja za unapređenjem su česti uzroci gubitka neovisnosti. Podmićivanje rezultira gubitkom neovisnosti zbog nezakonitog profita. Veliki pritisak dovodi do gubitka neovisnosti iz straha. Politička ambicija ili profesionalna pohlepa mogu dovesti državnog službenika da podlegne dodvoravanju, da se slijepo povinuje željama nadređenih, ili čak unaprijed uzdrži od vlastitog prosuđivanja.

Državna uprava čiji je sistem zapošljavanja i unapređivanja većinom baziran na političkoj patronaži ili kronizmu će prije sputavati profesionalni integritet nego sistem koji se zasniva na vrijednostima. Sistem državne uprave u kojem službenici imaju specifična pravila koja reguliraju pravo na napredovanje u karijeri, jasno navodeći njihova prava i dužnosti, osigurava pravedan i odgovarajući nivo zarade, koji je javan i dobro reguliran, te jasne kaznene odredbe, čini državne službenike manje osjetljivim na korupciju, prinudu i dodvoravanje, te za posljedicu ima jasan doprinos vrijednostima profesionalnog integriteta. Kao što je ranije rečeno, profesionalni integritet doprinosi pouzdanosti i predvidivosti javne administracije. Ipak, mora se istaći da neovisnost državne uprave ne znači apsolutno pravo na slobodno prosuđivanje ili mišljenje. Postoje profesionalni standardi i pravni principi kojima se mora ponašati. Neophodno je uspostaviti ravnotežu između vrijednosti neovisnosti i lojalnosti prema zakonski dominantnoj vladi.

Princip otvorenosti i transparentnosti

Otvorenost podrazumijeva da je administracija dostupna vanjskom ispitivanju, dok transparentnost kada se поближе sagleda može značiti “providnost” u svrhu kontrole i supervizije. Otvorenost i transparentnost dopuštaju, s jedne strane, svakome koga se dotiče administrativna radnja da upoznaju njene osnove, a s druge strane omogućavaju vanjsku kontrolu administrativnog djelovanja kroz institucije supervizije. Otvorenost i transparentnost su također neophodni instrumenti za vladavinu prava, jednakost pred zakonom i odgovornost.

Opće je pravilo da upravljanje javnom administracijom treba biti transparentno i otvoreno. Samo u nekim slučajevima stvari trebaju biti tajne i povjerljive, posebno one koje utječu na nacionalnu sigurnost ili slična pitanja. Isto tako, lični podaci se ne bi trebali odavati trećoj strani.

U stvarnosti postoji samo nekoliko stvari koje mogu utjecati na nacionalnu sigurnost. Međutim, vlasti imaju običaj da proglašavaju neke stvari povjerljivima mnogo češće nego što je to zaista potrebno. Ovdje vrijedi spomenuti da je, sa izuzetkom Švedske od kraja osamnaestog stoljeća, tradicionalni standard za javnu administraciju bila diskretnost i tajnost. Tek od šezdesetih godina prošlog stoljeća razvija se vrijednost otvorenog upravljanja u različitim demokratskim sredinama, a danas se ona smatra važnim standardom javne administracije. Ranije je jedina primjena principa otvorenosti za većinu u zapadnim demokratskim sredinama bila u tome da je pravna regulativa mogla stupiti na snagu samo kada se objavi u službenom listu ili novinama, s jedne, i da su administrativne odluke primjenjive samo onda kada su službeno i po pravilu proslijeđene i primljene od onih na koje se odnose, s druge strane.

Otvorenost i transparentnost u javnoj administraciji služe za dva specifična cilja. S jedne strane, oni štite javni interes jer smanjuju vjerovatnost loše uprave⁸ i korupcije. S druge strane, oni su neophodni za zaštitu prava pojedinaca jer osiguravaju razloge za do-

⁸ U okviru Evropske unije evropski ombudsman bi trebao spriječiti lošu upravu.

nošenje administrativnih odluka i time pomažu zainteresiranim stranama da uživaju pravo da dobiju obeštećenje kroz žalbu.

U upravnom pravu postoji nekoliko praktičnih primjena ovog principa. Administrativne radnje moraju biti podstaknute ili naređene od odgovarajuće nadležne vlasti. Javni registri moraju biti dostupni široj javnosti. Zastupnici vlade se obično moraju predstaviti javnosti. Državni službenici moraju prihvatiti određena ograničenja na zaradu od privatnih aktivnosti, koje moraju biti obznanjene i unaprijed odobrene. Od posebne važnosti za primjenu otvorenosti jest obaveza javnih vlasti da daju obrazloženje za svoje odluke.

Administrativni (upravni) akt ili odluka bi trebali biti popraćeni *obrazloženjem* u kojem se navode razlozi koje je vlast slijedila u donošenju odluke i posebno pokazuje konzistentnost između činjenica i objašnjava kako se činjenice uklapaju u okviru zakonodavstva. Prema tome, obrazloženje bi trebalo sadržavati činjenice, dokaze i primijenjenu zakonsku opravdanost. Obrazloženje je najvažnije kada zahtjev zainteresirane strane biva odbijen. U ovom slučaju obrazloženje treba pažljivo da pokaže i opravda zbog čega nisu prihvaćeni argumenti ili dokazi koje je stranka podnijela. Šta predstavlja odgovarajuće razloge uvijek je teško pitanje u upravnom pravu, koje se obično podnosi sudovima na rješavanje. Ipak, stvar je u tome da saopćenje o razlozima mora razjasniti po kom osnovu je tako učinjeno, uz dovoljan stepen opravdanosti kako bi se omogućilo zainteresiranoj strani da pripremi žalbu na tu odluku. Osiguranje motiva za administrativne odluke je instrument za otvorenost, transparentnost i odgovornost.

Princip odgovornosti

Općenito, odgovornost znači da vlasti moraju objasniti i opravdati svoje postupke drugima. U upravnom pravu to znači da svako administrativno tijelo treba biti odgovorno za svoje postupke drugoj administrativnoj, zakonodavnoj ili sudskoj vlasti. Odgovornost također zahtijeva da nijedna vlast ne može biti oslobođena kontrole ili pregleda od drugih. To se može obaviti kroz više različitih mehanizama, uključujući sudske pretrese, žalbe višem upravnom tijelu, istrage od ombudsmana, inspekcije posebnih odbora ili komisija, kontrola parlamentarnog odbor i dr.

Odgovornost je efikasna za pokazivanje da li se poštuju principi kao što je vladavina prava, otvorenost, transparentnost, nepristrasnost i jednakost pred zakonom. Odgovornost je neophodna za osiguravanje vrijednosti kao što su efikasnost, efektivnost, pouzdanost i predvidivost javne administracije.

Posebna karakteristika odgovornosti u domenu upravnog prava jest da je ona osigurana kroz kompleksan niz prilično formalnih procedura. Nema apstraktne odgovornosti, nego konkretne i pravno definirane, koja se objašnjava kroz paket specifičnih procedura. Nije iznenađujuće da odgovornost nužno ima veze s tim koliko su principi, ugrađeni u upravno pravo, poštovani od državnih službenika i vlasti, s jedne, te koliko se dobro slijede zakonske procedure koje oblikuju odluke javne administracije, s druge strane.

Nadzor je potreban kako bi se osigurala odgovornost javne administracije i administrativnih tijela da koriste svoja ovlaštenja u skladu sa zakonom i slijede ustanovljene procedure. Institucije i mehanizmi nadzora prate i kontroliraju rad državnih službenika. Svrha nadzora je da procijeni obavljaju li javna tijela svoje funkcije efektivno, efikasno i na vrijeme, i provode li se principi i procedure utvrđeni posebnim ili općim odredbama. Drugim riječima, nadzor ima za cilj osigurati administrativni princip „administracije kroz zakon”, jer je on neophodan da zaštiti kako javni interes tako i prava pojedinaca.

Ove nadzorne institucije i mehanizmi mogu imati različite forme: sudovi, tužilaštva, ombudsmani, unutarnja i vanjska kontrola, inspekcije, uobičajena tijela vlade, parlamentarni komiteti, mediji itd. Ukratko, svi ovi mehanizmi i institucije imaju svrhu unapređenja vladavine prava, transparentnosti, odgovornosti, efektivnosti i efikasnosti kao ključnih principa javne administracije i državne uprave. Drugim riječima, oni imaju za cilj zaštitu prava pojedinca i javnog interesa, unapređenje kvaliteta procesa donošenja odluka i konačno unapređenje pouzdanosti, pravne sigurnosti i zakonitosti javne administracije. Nijedno savremeno tijelo ili institucija nema tako mnogo raznolikih sredstava nadzora i kontrole kao javna administracija. Ova činjenica daje uvid u posebnu i delikatnu ulogu državne uprave u modernim demokratskim društvima.

Princip efikasnosti i efektivnosti

Specifična dimenzija odgovornosti vezuje se za efikasnost u provođenju javne administracije. Prepoznavanje efikasnosti kao važne vrijednosti javne administracije i državne uprave je relativno novo. Kako je država postala proizvođačem javnih usluga, pojam produktivnosti se pojavio i u javnoj administraciji. Danas se, zbog fiskalnih ograničenja u mnogim zemljama, efikasnost i efektivnost provođenja javne administracije u pružanju javnih usluga društvu sve više izučava. Efikasnost je karakteristika upravljačke vrijednosti koja se krije u umijeću održavanja dobrog odnosa između resursa i ostvarenih rezultata. S ovim je povezana efektivnost, koja se, u osnovi, sastoji od osiguranja uspješnog provođenja javne administracije u postizanju ciljeva i rješavanja javnih problema utvrđenih zakonima i vladom. Ona obično zahtijeva analiziranje i procjenjivanje javne politike, i utvrđivanje koliko se dobro ta politika primjenjuje od javne administracije i državnih službenika.

U skorijim ustavima zemalja zapadne Evrope, kao što je španski (1978), efikasnost i efektivnost javne administracije uvršteni su kao ustavni principi zajedno s više klasičnim principima, kao što su vladavina prava, transparentnost i nepristranost. Isto tako, upravno pravo često upućuje na ekonomiju, efikasnost i efektivnost (poznato kao tri E), uz vladavinu prava, kao principe koji moraju nadzirati aktivnosti i odluke javne administracije i državnih službenika.

Efikasnost kao upravljačka vrijednost izgleda kao da proturječi vladavini prava i očekivanoj proceduri kao politička/demokratska vrijednost. Javni rukovodioci često vide zakonske procedure kao neprijateljske restrikcije efikasnosti. Prateći uspostavljene procedure, one mogu ići protiv ekonomskog korištenja sredstava i mogu nepovoljno utjecati na odnos između troškova i rezultata administrativnog djelovanja. Ovaj konflikt nameće veliki broj pitanja. Brojna institucionalna i pravna rješenja pokušavaju riješiti ovu kontradikciju. Među institucionalnim rješenjima se može navesti prenošenje proizvodnih aktivnosti ka privatnom sektoru unajmljivanjem po ugovoru, čuvajući za javnu administraciju ulogu donosioca odluka i praćenja ugovora. Pravno ozakonjenje širih i složenih serija zakona o javnom posredništvu razvilo se kao dio upravnog

prava. Direktiva Evropske zajednice o javnom posredništvu pokazala se kao važan izvor homogenizacije pravnih principa u cijeloj EU.

Zakon Evropske zajednice zahtijeva i efikasnu administraciju⁹, posebno u dijelu primjene direktiva i pravila Zajednice. Ovo je obavezalo nekoliko zemalja članica da modificiraju neke od svojih domaćih organizacionih i administrativnih struktura i ugovora o donošenju odluka kako bi što efikasnije i efektivnije primjenjivale evropsko zakonodavstvo i općenito osigurale uspješnu saradnju sa institucijama Zajednice, što se razmatra u narednom dijelu rada.

Evropski administrativni prostor

Nabrojani principi se mogu pronaći u upravnom pravu svih evropskih zemalja. Iako javne administracije u evropskim zemljama imaju stare strukture, one se stalno prilagođavaju modernim uvjetima, uključujući članstvo u EU, koja se i sama razvija. Stalni kontakti između državnih službenika zemalja članica i Komisije, zahtjev za razvojem i primjenom *acquis communautaire* prema ekvivalentnim standardima pouzdanosti širom EU, pojava sistema administrativne pravde širom Evrope i zajedničke osnovne vrijednosti i principi javne administracije doveli su do međusobnog približavanja nacionalnih administracija. Ovo je opisano kao „Evropski administrativni prostor”.¹⁰

Svrha ovog dijela rada je da predstavi te pokretačke snage prema ovom zajedničkom Evropskom administrativnom prostoru, kako je on stvoren, koji su to standardi javne administracije usvojeni paketom zajedničkih principa upravnog prava i, konačno, kako bi ovi standardi trebali biti predstavljeni u naporima izgradnje institucija koje preduzimaju zemlje koje traže puno članstvo u EU.

Pravni sistemi zemalja članica EU stalno se podvrgavaju procesu približavanja u mnogo različitih polja pod utjecajem zakona Zajednice, odnosno kroz zakonodavnu aktivnost institucija Za-

⁹ Vidi Evropski sud pravde, Slučaj 68/81, Komisija v. Belgija (1982), ECR 153.

¹⁰ Vidi No. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Paris, 1998.

jednice i kroz običajno pravo Evropskog suda pravde. Koncepti zakona Zajednice uvedeni su u nacionalne sisteme direktno primjenom odredbi ili direktiva, koje prvo moraju biti prenijete u nacionalne zakone. Odredbe i direktive imaju direktan utjecaj na administrativne sisteme zemalja članica i mogu dovesti do važnih promjena u pravnim principima primjenjivim na javnu administraciju u datom sektoru posebne politike.

Običajno pravo Evropskog suda pravde može uspostaviti principe više, opće prirode, koji su primjenjivi i više nego u jednom polju zakona. Štaviše, u mnogim slučajevima je tumačenje relevantnih propisa Evropske zajednice od Evropskog suda to koje dovodi do modifikacija principa upravnog prava kako su ga prihvatile zemlje članice.¹¹ Ovo dopušta da se uvede termin evropeizacije upravnog prava kao značajnog elementa nedavnih pravnih promjena. Sve ovo pokazuje pojavljivanje Evropskog administrativnog prostora, koji se uglavnom tiče osnovnih institucionalnih dogovora, procesa, zajedničkih administrativnih standarda i vrijednosti državne uprave. Ova lista je daleko od kompletne, a postoje i značajne kvalitativne razlike između članica. Naime, problemi koji su nastali ovim razlikama među državama članicama su glavni razlog zašto je institucionalnoj izgradnji dat tako visok prioritet u procesu širenja ka Centralnoj i Istočnoj Evropi. *Zemlje koje se kandidiraju morat će razviti svoje administracije do stepena pouzdanosti Evropskog administrativnog prostora i dozvoljenog praga usvojenih principa, procedura i ugovora administrativnih struktura. Postoji minimum standarda kvalitete i pouzdanosti javne administracije koje zemlje kandidatkinje trebaju doseći.*

Treba razmotriti i činjenicu da je integracija EU evolucijski proces (princip progresije u izgradnji EU). Ovo znači da zemlja treba pokazati dovoljan stepen napretka u poređenju s prosječnim nivoom zemalja članica EU. Stepem konvergencije iz 1986. godine (kada su se Portugal i Španija priključili EU) promijenjen je 1995. godine (kada su se Austrija, Finska i Švedska priključile EU) i opet će se

¹¹ J. Schwarze (ed.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996.

promijeniti u budućnosti, kada se druge zemlje kandidatkinje priključe EU. Ovo znači da nije dovoljno za zemlju koja se kandidira doseći trenutni prosječni stepen javne administracije u postojećim zemljama članicama EU. Za njih će biti neophodno da dosegnu budući prosječni stepen zemalja članica. Drugim riječima, zemlja koja se kandidira mora biti u stanju da premosti razliku između trenutnog stepena kvaliteta svoje javne administracije i svog budućeg stepena ako želi uspješno priključenje EU. Za zemlju koja se kandidira neće biti dovoljno da se uspoređi s „najgorom” zemljom koja je već članica EU. Komparacija će se morati uraditi između zemlje koja se kandidira i prosjekom svih zemalja članica.

Pojam Evropski administrativni prostor izveden je iz već uobičajenih pojmova Evropske ekonomije i društvenog prostora, te je o njemu detaljno raspravljano u okviru konstitucionalnih pregovora EU. On se odnosi i na široki sistem sudske saradnje EU, koji podrazumijeva uzajamnu pomoć u provođenju zakona i nekim približavanjima u relevantnom zakonu.

Drugim riječima, zajednički administrativni prostor moguć je kada se paket administrativnih principa, pravila i odredbi jednako primjenjuje na datoj teritoriji koju pokriva nacionalni ustav. Tradicionalno, teritorija gdje je primjenjivo upravno pravo je teritorija suverene države. Pitanje zajedničkog upravnog prava za sve suverene države integrirane u EU je još diskutabilna stvar, različitog intenziteta, još od osnivanja Evropske zajednice. Još ne postoji usaglašen dogovor.

Očigledno je da glavni konstitutivni pravni tekstovi EU, tačnije Ugovor iz Rima (1957) i Ugovor iz Maastrichta (1992), nemaju model javne administracije koji bi implementirale zemlje članice EU. Kada se jednom procijeni demokratska priroda njihovih političkih režima, pitanja vlade i javne administracije ostaju na volju zemalja članica. Tako, od formalnih pravnih uporišta, zemlje članice imaju veliku administrativnu autonomiju.

Do sada su samo određeni elementi eventualnog Evropskog upravnog prava izvedeni iz osnovnih ugovora EU i pomoćnog zakonodavstva koje je donijela Komisija. Važni principi upravnog prava su navedeni u Rimskom ugovoru, kao što je pravo na sudsku reviziju administrativnih odluka koje donesu institucije Evropske zajednice (član 173) ili obaveza davanja razloga Evropskoj zajednici

pri donošenju administrativnih odluka (član 190). Međutim, samo je nekoliko horizontalnih administrativnih pitanja postalo predmetom zakonodavne aktivnosti evropskih institucija. Ova pitanja su u velikoj mjeri povezana s javnim posredništvom, osiguravanjem slobodnog natjecanja firmi na teritoriji EU, omogućavajući im ponude za tendere u bilo kojoj zemlji članici EU, i s pitanjima vezanim za državnu pomoć kompanijama, koju moraju odobriti i pomno pratiti institucije EU.

Nasuprot tome, postoji veliki broj zakonodavstava koja se tiču stvarnih sektorskih odredbi upravnog prava, što je poznato kao *acquis communautaire*. Kada država članica pogriješi u implementaciji zakona Evropske zajednice, koji sadrži upute i pravila, postoji značajna pravna posljedica. Država se smatra odgovornom za neugovornu odgovornost, odnosno pokazuje svoju pravnu nesposobnost da prenese direktive Evropske zajednice ili da implementira odredbe Evropske zajednice. Ovo osigurava dovoljno uporište za pojedinca da na sudu tuži državu za obeštećenje.¹²

Odsustvo formalnog pravnog tijela koje regulira javnu administraciju, njena proceduralna pravila i institucionalne ugovore ne znači da je Evropsko nadnacionalno upravno pravo beznačajno ili nepoznato zemljama članicama EU. Postoji jedinstveni *acquis* kojeg čine principi upravnog prava, što se može okarakterizirati kao „neformalni *acquis communautaire*” u smislu da ne postoji formalna konvencija. To, međutim, može predstavljati zajedničko Evropsko opće upravno pravo.

Pokretačke snage konvergencije

Evropske zajednice, koje su prvobitno podrazumijevale većinom stvaranje zajedničkog ekonomskog tržišta, razvile su se ka EU, koju ne pokreću samo ekonomski interesi, nego sve više želja za izgradnjom bližih društvenih i političkih veza među ljudima Evrope, kako su namjeravali potpisnici Rimskog ugovora. EU više ne znači samo zajedničko tržište robe i usluga. Četiri slobode nave-

¹² Vidi Evropski sud pravde u pridruženim slučajevima C-6/90 i C-9/90. A. Francovich et al., v. Italy, 1991.

dene su u Rimskom ugovoru, to jest sloboda kretanja robe, usluga, ljudi i kapitala, što znači da nacionalne javne administracije država članica, kao ključni elementi osiguravanja i implementacije tih sloboda, jasno navedenih u ugovoru, moraju raditi na uspješnoj provedbi ovih ugovora u svim njihovim dijelovima. Ugovori Evropske zajednice i dodatno zakonodavstvo Evropske komisije za njihovu provedbu dio su domaćeg pravnog poretka zemalja članica. Nacionalna javna administracija i nacionalni sudovi su obavezani da primijene ugovore, i dodatno zakonodavstvo Komisije kao „vodič za Ugovore”, sa istom pažnjom kao da su istinski domaći. Rezultat je takav da svaka država članica, iako ima punu slobodu da odluči o načinima i sredstvima za postizanje rezultata koje predviđaju ugovori i dodatno zakonodavstvo Evropske zajednice, prihvata sredstva i principe razvijene unutar EU. Ova situacija je posebno vidljiva na polju principa upravnog prava. Manje je, međutim, vidljiva na polju administrativnih i organizacionih dogovora i struktura, zbog velike raznolikosti formi i dubine decentralizacije unutar različitih zemalja članica.

Zakonodavna aktivnost evropskih institucija glavni je izvor zajedničkog Evropskog stvarnog upravnog prava koje vodi zemlje članice EU, njihove javne administracije, njihove sudove i njihove građane. Ovo upravno pravo ima karakteristiku sektorskog. Ponekad utječe na različite domene odlučivanja, kao što su slobodna konkurencija na domaćem tržištu, telekomunikacije, okolina, poljoprivreda, industrija, nauka i istraživanje, zatim kontrole granica i tako dalje. Ovo upravno pravo sadržava *acquis communautaire*, čiji je stepen kompatibilnosti s odgovarajućim odredbama zemlje koja se kandidira sada ispitan i ustanovljen od Evropske komisije u okviru pregovora za prijem.

Drugi izvor administrativnog približavanja je stalna interakcija među zvaničnicima zemalja članica i između tih zvaničnika i Evropske komisije. Ovi odnosi između vlada, koji su uglavnom odnosi među ljudima, doprinose njegovanju međusobnog razumijevanja o tome kako provesti politiku i odredbe EU na nacionalnom nivou i njegovanju korisne razmjene najboljih praksi za postizanje rezultata koje ta politika treba postići. Interadministrativna saradnja je također jedan od koncepata koji je održan i pojačan Mاستrihtskim

ugovorom (član 209.A). Saradnja i razmjena imaju efekt stvaranja neformalnih pritisaka na uspostavu zajedničkih standarda na način na koji nacionalne javne administracije ispunjavaju svoje supranacionalne obaveze i osiguravaju uspjeh rezultata politike predviđene u osnovnim ugovorima i dodatnom zakonodavstvu Evropske zajednice. Ovi odnosi između vlada doprinose širenju i podjeli paketa zajedničkih administrativnih principa i načina upravljanja koji pomaže oblikovanju zajedničkog idealnog modela ponašanja državnih službenika širom EU. Spomenuti efekti takvih odnosa među vladama mogući su u velikom obimu jer su zvaničnici koji su uključeni u stanju razviti prilično stabilnu profesionalnu karijeru unutar vlastite državne uprave.

Međutim, Evropski sud pravde je taj koji igra glavnu ulogu u oblikovanju jedinstvenih principa upravnog prava unutar EU. S obzirom na to da je dodatno zakonodavstvo Evropske zajednice gotovo isključivo sektorsko, vladavina Evropskog suda pravde reflektira se na administrativne principe i njihov razvoj, a oni su, po prirodi, više uopćeni iako su izlagani od slučaja do slučaja. U stvari, sudska praksa je glavni izvor općeg odnosno nesektorskog upravnog prava u EU. Sud treba da se osloni na već postojeće, opće principe upravnog prava, koje su stvorili i prečistili nacionalni upravni sudovi zemalja članica EU. Sud, procjenjujući nacionalno običajno pravo zemalja članica, definira i prečišćava opće administrativne principe koji su kao takvi obavezujući za sve zemlje članice, kao i njihove građane, u primjeni zakona Evropske zajednice.

Konačno, zapažen je fenomen prodiranja zakona Evropske zajednice u nacionalne pravne odredbe.¹³ Ovaj fenomen se izrodio iz činjenice da bi bilo teško koristiti, unutar date države, različite standarde i prakse za primjenu nacionalnog zakona i zakona Evropske zajednice. Progresivno, nacionalne institucije primjenjuju neke standarde i koriste iste prakse za primjenu nacionalnih zakona

¹³ J. Schwarze (ed.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996. Vidi i G. Marcou, *Les mutations du droit de l. administration en Europe: pluralisme et convergences*, L.Harmattan, Paris, 1995.

i zakona Evropske zajednice. Ova činjenica vodi do ideje jedinstvenog upravnog prava koji se razvija između zemalja članica EU. Ova vrsta podvrgavanja nacionalnih zakona principima zakona Evropske zajednice također doprinosi uspostavljanju Evropskog administrativnog prostora.

Uloga Evropskog suda pravde u stvaranju jedinstvenog evropskog administrativnog prostora

Kako je već ranije spomenuto, upravo je Evropski sud pravde usavršio većinu principa upravnog prava, što bi moglo biti označeno kao zajedničko Evropsko upravno pravo. Ovo je jedino prirodno zbog fragmentarne prirode napisanog Evropskog upravnog prava. Ugovori su dizajnirani da bi poslužili kao okvir i traže daljnji i stalni razvoj. Određena su mnoga pitanja da ih regulira dodatno zakonodavstvo Evropske komisije (upute i odredbe), koje pokriva većinom polja sektorske politike i običajno pravo podneseno Evropskom sudu pravde.

Nacionalni sudovi pravde su pozvani da osiguraju implementaciju Ugovora EU i dodatno zakonodavstvo Evropske komisije. Kako zakon Evropske zajednice mora biti tumačen na jedinstven način, nacionalni sudovi se pozivaju, kada se dio zakonodavstva čini nejasnim, da prosljede slučaj Evropskom sudu pravde na tumačenje (član 177, EC ugovor). Ovo je doprinijelo istaknutoj ulozi koju Evropski sud ima u razvoju zajedničkih principa, dajući okvir za tumačenje koji trebaju slijediti nacionalni sudovi. Može se reći da danas postoji zajednički *acquis* pravnih administrativnih principa koje je razvio Evropski sud pravde.

Principi upravnog prava razmatrani su u prethodnom poglavlju ovog rada. U zaključku su označeni glavni pravni administrativni principi, modelirani prema nacionalnom upravnom pravu zemalja članica EU od Evropskog suda pravde. U početku su na običajno pravo Evropskog suda pravde utjecali pravni sistemi prvih zemalja članica, posebno koncepti koji su dolazili iz francuskog upravnog prava. Ipak, nikada nije bio prisutan samo francuski utjecaj na razvoj zakona Evropske zajednice, a porast članstva doveo je do promjene u izvorima inspiracije Evropskog suda pravde u njegovom pravnom

razmišljanju. Ovo znači da odluke suda ne odgovaraju podjednako datim nacionalnim pravnim osnovama, već da je njegova sudska praksa smjesa utjecaja proisteklih iz gotovo svih članica EU.¹⁴ Naprimjer, princip „administracije putem zakona” utemeljen je u francuskom *principe de legalite*, kao i njemačkom konceptu *Rechtsstaatlichkeit*, koji su više ili manje bliski britanskom konceptu vladavine prava *rule of law*. Vrijedi zapaziti da iako ova tri pojma imaju različite nacionalne korijene oni danas vode ka sličnom praktičnom učinku.¹⁵ Koncept “fer postupka” može se potražiti u britanskim i njemačkim pravnim tradicijama.

Dati administrativni sistem može se procijeniti kroz pomno ispitivanje obima u kojem se ovi principi zaista primjenjuju, kako u formalnim pravnim ugovorima u zemlji tako i u svakodnevnom ponašanju javnih vlasti i državnih službenika. U tom smislu ovi opći principi upravnog prava služe kao standardi prema kojima se mjeri pouzdanost javne administracije, stepen odgovornosti državnih službenika i javnih vlasti, utemeljenost i praktičnost procedura za oblikovanje administrativnih odluka i njihovo daljnje preispitivanje kroz žalbe i obeštećenje.

Obim u kojem različite zemlje primjenjuju ove principe upravnog prava također daje orijentaciju o stepenu kompatibilnosti između njihovih administrativnih sistema. Drugim riječima, oni služe i kao preduvjeti za bližu integraciju među njima, s jedne, i kao mjere sposobnosti javne administracije za institucionalne ugovore među datim zemljama da implementiraju *acquis communautaire*, s druge strane.

Zaključak

Jedan od najvažnijih elemenata koji čini javnu administraciju, između ostalih, kao što su odgovarajući neovisni i proceduralni

¹⁴ J. Schwarze, *European Administrative Law*, op. cit.

¹⁵ J. Rivero, “Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administrative”, in M. Capelletti (ed.), *New perspectives for Common Law in Europe*, Publications of the European University Institute, Vol. 1, Florence, 1978, p. 389 ff.

zakoni, jest državna uprava. Funkcioniranje državne uprave je uspostavljeno prema uzoru na principe upravnog prava kao principe koji vode i obavezuju. Neovisni i proceduralni administrativni zakoni, napravljeni prema nacionalnim ustavima i Evropskom upravnom pravu, osiguravaju pravni institucionalni okvir unutar kojeg se moraju ponašati vlasti i državni službenici u zemljama članicama EU. Istovremeno, svi ovi elementi, pravni dogovori i ponašanje aktera u javnoj sferi evropskih društava stvaraju zajednički evropski administrativni i politički prostor. Igrači u ovom polju bi trebali uzeti „zdravo za gotovo” paket principa koji se rijetko javljaju formulirani u pisanim zakonima, nisu sistematizirani, ali su etički i pravno obavezujući, i koji se horizontalno javljaju u svim javnim administrativnim dokumentima. Ovaj neformalni administrativni *acquis communautaire* snažno doprinosi učvršćivanju uspostave Evropskog administrativnog prostora i evropeizaciji nacionalnih javnih administracija, te upravnog prava zemalja članica EU.

Zaključci, koji čine i radnu hipotezu, bili bi sljedeći: prvo, raspon u kojem principi općeg upravnog prava nadahnjuju nacionalno zakonodavstvo i koliko su prisutni u stvarnom funkcioniranju javnih aktera, to jest stepen implementacije neformalnih *acquis communautaire*, indikativan je i u korelaciji sa sposobnošću određene zemlje da uspješno usvoji i implementira formalni *acquis communautaire*; drugo, ovo zahtijeva pažljivo posmatranje razvoja nacionalnih državnih uprava kao odlučujućeg instrumenta koji osigurava i sprečava prijenos ovih principa upravnog prava u aktuelno javno djelovanje i proces donošenja odluka.

Što se tiče ovog rada, može se reći da je aktuelizacija administrativnih principa pouzdanosti, predvidivosti, odgovornosti, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti, do prihvatljivih razmjera, tražena ako javna administracija zemalja centralne i istočne Evrope koje se kandidiraju treba da zadovolji uvjete pristupa EU, posebno one koji se traže pravom primjenom *acquis communautaire*. Ovi principi ne funkcioniraju samo na dobrim namjerama, već moraju biti stalno prisutni u svakodnevom radu javne administracije, uz pomoć dodatnog zakonodavstva, odgovarajućih administrativnih institucija i seta pravnih vrijednosti ugrađenih

u državnu upravu. Ovaj zahtjev osigurava dodatni razlog za posjedovanje stručne i stabilne državne uprave. Ne samo da većina zemalja članica EU ima posebne odredbe za državnu upravu nego su i njihove državne uprave obavezane principima upravnog prava potrebnim za stvaranje pouzdane javne administracije.

Kapaciteti javne uprave u Bosni i Hercegovini su povećavani tokom posljednjih jedanaest godina, a time je svaki nivo vlade postajao sposobniji za ispunjavanje svojih osnovnih odgovornosti. S vremenom su se povećavala i očekivanja građana. Osiguranje osnovne državne uprave nije više dovoljno; svi građani priželjkuju održiv ekonomski i društveni razvoj u okviru članstva u EU. U cilju ispunjavanja zahtjeva građana, kao i približavanja evropskim integracijama, javna uprava mora proći kroz proces unapređenja i reforme.

Uprava bi trebala aktivno učestvovati u kreiranju politika, uključujući regulaciju tržišta, te stimuliranje privatne inicijative. Potrebna je bolja koordinacija na svim nivoima, kako bi se izbjeglo donošenje pogrešnih i međusobno kontradiktornih politika i zakona. Javna uprava bi trebala biti u stanju pružati kvalitetne usluge građanima i firmama, a za to je potrebna moderna uprava, fleksibilna i otvorena za učešće javnosti.

Konačno, za napredovanje ka tim ciljevima potrebna je finansijski odgovorna i održiva uprava. Pretjerana potrošnja i kompleksnost uprave odbijaju privatna ulaganja, usporavaju rast i obezvrjeđuju napore u borbi za smanjenje siromaštva. Visok nivo korumpiranosti predstavlja simptom nepravilnosti u radu uprave, čime se troškovi prenose na građane i privredu.

Zajednički pristup upravnoj reformi predstavlja osnov za ostvarenje naših strateških prioriteta. Evidentna je potreba za reformom uprave na svim nivoima vlasti. Proteklih godina su načinjene ključne promjene u upravljanju finansijama, u državnoj službi i drugim bitnim oblastima. Svi nivoi uprave razmatrali su planove za reorganizaciju i racionalizaciju svojih institucija. Međutim, tendencija da se svaka reforma razvija kao odvojen projekt značajno je umanjila sveopću korist od uložениh napora. To se odnosi na sve nivoe vlasti, a time je ograničena naša učinkovitost u ostvarivanju zajedničkih ciljeva.

S obzirom na kompleksnost i veličinu izazova, sve se više pažnje posvećuje reformi institucija Bosne i Hercegovine putem *zajedničkog pristupa* na svim nivoima vlasti. Uključena je i značajna komponenta upravne reforme u *Srednjoročnu strategiju razvoja*. Strateški okvir za ubrzanu integraciju naše zemlje u EU postavljen je u *Strategiji evropskih integracija*, naglašavajući da postizanje tog cilja ovisi o kvalitetu uprave, pa se reforma prilagođava ovim strateškim prioritetima predviđenim u vladinim strateškim dokumentima. Reforma javne uprave također je presudna za uspješnu borbu vlasti protiv korupcije i pomaže provedbu nedavno usvojene Strategije za borbu protiv korupcije.

Ovaj rad je pokušaj da se pokaže kako se principi upravnog prava i standardi državne uprave međusobno prepliću. Istovremeno je imao za cilj da pokaže kako standardi i principi kao glavnu zajedničku crtu imaju zajedničko razumijevanje, što je rasprostranjeno u uspostavljanju Evropskog administrativnog prostora, uglavnom prema uputama Evropskog suda pravde. Upravno pravo potječe od ustavnih ugovora koji su duboko ukorijenjeni u kulturne, socijalne i političke vrijednosti okupljene oko principa demokratije. Državna uprava je glavni element javne administracije, a kako je ona glavni element često se javna administracija i državna uprava smatraju sinonimima.

Dakle, državna uprava je ograničena principima ustavnih ugovora i upravnog prava. S ove tačke gledišta, može se reći da su vrijednosti državne uprave pravne vrijednosti. Pravne vrijednosti nisu isto što i etičke vrijednosti iako se one u širem kontekstu preklapaju. Etičke vrijednosti su vodilja za djelovanje i njihovo kršenje zaslužuje društveni ukor. Kršenje pravnih vrijednosti ima zakonske posljedice kroz kaznene odredbe zakona o državnoj upravi. Državni službenici su obavezani administrativnim principima utemeljenim u zakonodavstvu.

Ipak, sistem državne uprave reguliran aktom o državnoj upravi nije dovoljan da učini javnu administraciju profesionalnom, efikasnom, efektivnom, nepristrasnom i odanom vladavini prava. Neophodno je posjedovati i neovisno i proceduralno upravno zakonodavstvo zadovoljavajućeg kvaliteta. Ovo zakonodavstvo neće samo poslužiti državnim službenicima kao važno sredstvo za obavljanje

njihovih dužnosti i realiziranje gore opisanih principa javnog prava, već će im poslužiti i kao jasna procedura da usmjerava i njihov rad i učini njihovo djelovanje i odluke predvidivim.

Potrebno je i dodatno proceduralno i dopunsko zakonodavstvo da osigura zadovoljavajuću unutarnju i vanjsku kontrolu javne administracije i državne uprave, posebno u javnom finansiranju, kontroli kvaliteta, superviziji postupka i, iznad svega, da osigura neovisan sistem sudstva koji dobro funkcioniра i koji je sposoban da uspješno korigira administrativne radnje i odluke putem žalbe. Ovaj zahtjev ne postoji samo zbog pravne sigurnosti i pouzdanosti javne administracije, već i da osigura odgovarajuću pravnu zaštitu prava pojedinca i opravdana očekivanja.

Na kraju, obim u kojem cjelokupan administrativni kontekst, uključujući državnu upravu određenoj zemlji, zadovoljava zajednički prihvaćene standarde, što su konstruirani i mjereni u odnosu na usvojene principe upravnog prava, bit će od glavnog značaja za zemlju koja se kandidira za pristupanje EU ili, drugim riječima, da postane ravnopravan sudionik unutar Evropskog administrativnog prostora.

Literatura

Festić, Ibrahim, *Ogledi o pravu i upravi*, Sarajevo, 2004.

Festić, Ibrahim, *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica*, Studija, Sarajevo, 2003.

Festić, Ibrahim, *Uprava, vlast, zakonitost*, Sarajevo, 2004.

Jovičić, Miodrag, *Savremeni federalizam*, Savremena administracija, Beograd, 1973.

Kamarić, Mustafa, Festić, Ibrahim, *Upravno pravo*, Sarajevo, 2004.

Marković, Ratko, *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd, 1980.

Sadiković, Ćazim, *Politički sistemi*, Univerzitetska knjiga, Sarajevo, 1998.

Smerdel, Branko, Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1995.

Stjepanović Nikola, *Zakoni o upravnom postupku Austrije, SAD-a, Mađarske i Španije*, Beograd, 1960.

Ukaz o proglašenju Zakona o potvrđivanju uredbi sa zakonskom snagom koji je donijela Skupština Republike BiH, "Službeni list RBiH", br. 13/94.

Uredba sa zakonskom snagom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, "Službeni list RBiH", br. 2/91.

Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 19/02.

Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, nametnut od Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, objavljen u "Službenim novinama FBiH", br. 58/02, a od Parlamenta Federacije BiH usvojen i objavljen nepromijenjen u "Službenim novinama FBiH", br. 19/03.

Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 5/03.

Zakon o općem upravnom postupku u Republici Bosni i Hercegovini, "Službeni list RBiH", br. 2/92 i 48/94.

Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, "Službene novine FBiH", br. 35/05.

Zakon o osnovama lokalne samouprave, "Službene novine FBiH", br. 6/95.

Zakon o upravi Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 32/02.

Zakon o upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine, "Službene novine FBiH", br. 28/97 i 26/02.

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 19/02.

Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, "Službene novine FBiH", br. 2/98 i 8/00.

Zakon o upravnim sporovima, "Službene novine FBiH", br. 9/05.

Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 29/02.

Zakon o upravnom postupku, “Službene novine FBiH”, br. 2/98 i 48/99.

Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, “Službeni glasnik BiH”, br. 38/02.

Zbirka Ustava Bosne i Hercegovine, JP NIO Službeni list Bosne i Hercegovine, Sarajevo 1997.