

Nurko Pobrić*

Primjena principa Evropskog upravnog prostora – uslov za prijem u Evropsku uniju

Sadržaj

1. Opće napomene
2. Principi Evropskog upravnog prostora
 - 2.1. Pouzdanost i predvidljivost
 - 2.2. Otvorenost i transparentnost
 - 2.3. Odgovornost
 - 2.4. Efikasnost i djelotvornost
3. Principi Evropskog upravnog prostora i stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini
4. Zaključak

1. Opće napomene

Pravo Evropske unije je tokom više godina utjecalo na sadržaj nacionalnih pravnih sistema država članica, pa i u oblastima gdje se standardi Evropske unije ne primjenjuju. Razlog za ovakvu pojavu je teškoća da se u okviru iste države koriste različiti standardi i prakse u primjeni nacionalnog prava i prava Evropske unije.

Koncept Evropskog upravnog prostora rezultat je praktičnih potreba *budućih članica* Evropske unije i predstavlja okvir utvrđenih smjernica koje njihove uprave treba da slijede kako bi postale sposobne za budući efikasan rad kako sa upravama (javnim upravama) članica Unije, tako i sa upravom Evropske unije. U kontekstu „potrebe“ i vremena nastanka koncepta Evropskog upravnog prostora se navodi: „Evropski upravni prostor je dakle neformalni *acquis communautaire* na području javne uprave, nastao zbog proširenja Evropske unije, koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebno središnje državne uprave.“¹ Stoga, iz ove (citirane) sentence, može se zaključiti, da je uspostava Evropskog upravnog prostora nastala *zbog proširenja Evropske unije* (prijemom novih članica), s ciljem da se u Evropskom upravnom prostoru² za zemlje kandidate, postave

* Autor je sudija Kantonalnog suda Mostar.

¹ A. Musa, Evropski upravni prostor: Približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska javna uprava*, 1/2006, s. 127.

² Termin „Evropski upravni prostor“ prvobitno se spominje u publikacijama koje je objavio program SIGMA-SIGMA Program (Support for Improvement in Governance and Management, tj. Podrška poboljšanju vladavine i

minimalni standardi za reformu njihovih političkih institucija, posebno za reformu njihove javne uprave. Tzv Kopenhagenskim kriterijima (1993.) za zemlje kandidate za članstvo u Evropskoj uniji postavljeni su slijedeći kriteriji: uspostava stabilnih institucija, koje osiguravaju demokratsku vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i manjina, postojanje funkcionalne tržišne privrede i sposobnost preduzeća da izdrže pritisak konkurencije koji integracija neminovno nameće, sposobnost izvršavanja obaveza koje proizilaze iz članstva, uključujući praćenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije i djelotvornu primjenu pravnih tekovina EU- *acquis communautaire*.³ Madridski kriteriji (1995.) koji se nazivaju i administrativnim ili institucionalnim kriterijima, od država članica za članstvo u Evropsku uniju „traži“ uspostavljanje odgovarajućih *administrativnih i pravosudnih institucija*, putem kojih će država, zakonodavstvo preuzeto od Evropske unije, efikasno primjenjivati. Dakle, Madridski kriteriji dodatno apostrofiraju značaj efikasne primjene propisa i postojanja stabilnih i funkcionalnih institucija. Razlog je što upravni (administrativni) aparat države koja se priprema da postane članica Evropske unije mora preuzeti obaveze koje se odnose na tranziciju i usklađivanje sopstvenih propisa i oblikovanje sopstvenih javnih institucija sa odgovarajućim standardima koji egzistiraju u Evropskoj uniji.

Postoje različita mišljenja o sadržaju i karakteristikama Evropskog upravnog prostora – od jasnog definiranja ovog pojma, do neodređenih „opisa“, te, na koncu, dovodjenja u pitanje i samog njegovog postojanja. Navodimo neka određenja navedenog pojma: „Evropski administrativni prostor obuhvata paket jedinstvenih standarda za delovanje javne uprave kojima se određuje organizacija, delatnost i rad sistema organa državne uprave. Države koje teže punopravnom članstvu u Evropskoj uniji moraju voditi računa o ovim standardima pri oblikovanju i usavršavanju svoje javne uprave. U zemljama članicama Evropske unije ovi standardi su zajedno sa ustavnim principima obično transponovani putem administrativnih zakona, kao što je Zakon o državnim službenicima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog interesa i sl.“⁴ Iz navedene definicije evropskog administrativnog (upravnog) prostora, vidljivo je da se u Evropskoj uniji pridaje veliki značaj javnoj upravi, pa se javna uprava (u Evropskoj uniji), uslovno rečeno može opisati kao četvrti nevidljivi stub pravnih stečevina Evropske unije, s obzirom da ne postoje posebne pravne stečevine Evropske unije koje se neposredno odnose na javnu upravu i njenu reformu. Važnost javne uprave za funkcioniranje političkih, ekonomskih i društvenih procesa posebno je izražena u pripremama tzv. tranzicijskih zemalja za pristupanje Evropskoj uniji, tako da se može govoriti o svojevrsnoj „renesansi javne uprave“. Aktivnosti institucija Evropske unije, u vezi s navedenim, posebno su usmjerene na podsticanje reformi javne uprave kojima bi se kapaciteti i funkcioniranje uprave zemalja u tranziciji kvalitativno ojačali, a u tu svrhu evropske institucije i organizacije kao što su OECD/SIGMA postupile su definiranju pojedinih standarda koje uprave *potencijalnih zemalja članica* Evropske unije moraju ispunjavati, kako bi uspješno ostvarile obaveze i prava koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji. Tako razvijeni i utvrđeni standardi smatraju se jezgrom upravnog prostora.

upravljanja), koji je nastao 1992. i predstavlja zajedničku inicijativu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koji pretežno finansira Evropska unija.

³ A. S. Trbojević/D. Đukanović/B. Knežević, *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Beograd 2010, s. 100.

⁴ SIGMA dokument br. 27, *Evropski principi za javnu upravu* (prevod), OECD, s. 5, nav. prema (bilj. 3), s. 72.

U vezi potrebe razvijanja i uspostave odgovarajućih administrativnih kapaciteta, u zemljama kandidatima za članstvo u Evropsku uniju se kaže: „S obzirom da je javna administracija, uz sudstvo, jedan od najvažnijih stubova primene prava u procesu usklađivanja nacionalnog sa komunitarnim pravom velika pažnja posvećuje se administrativnim kapacitetima za sprovođenje usvojenih propisa.“⁵ Potreba za *jačanjem administrativnih kapaciteta* proizilazi iz ugovornih odnosa koje države potencijalnog kandidata prate na putu u Evropsku uniju. Efikasna uprava, prije svega, treba da osigura sprovođenje obaveza iz tzv. „pretpristupnih“ ugovora sa Evropskom unijom. Razlozi za insistiranje Evropske unije na jačanju administrativnih kapaciteta u državama potencijalnim kandidatima je u činjenici (u krajnjoj liniji) što Evropska unija zavisi od uprava njenih članica, jer je izvršavanje komunitarnog prava u značajnom dijelu u nadležnosti nacionalnih uprava. Efikasnost nacionalnih uprava država članica utiče na efikasnost Evropske unije i ostvarivanje njenih ciljeva i politika.

„Evropski upravni prostor je metafora bazirana na činjenici da postoji niz principa upravnog prava kreiranih od zemalja članica Evropske unije, koji su prihvaćeni i provode se širom Evropske unije kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde. Ona služe kao mjerila kojima se ocjenjuje sposobnost upravnih sistema da se prilagode zahtjevima modernog društva, ekonomije i demokratije EU standarda.“⁶ Nešto uže, ali u istom smislu je i sljedeće određenje pojma Evropskog upravnog prostora: „Evropski upravni prostor je skup pravnih principa i standarda organizovanja i rada uprave poduprtih odgovarajućim postupcima i mehanizmima odgovornosti.“⁷ U pravilu, trend stvaranja Evropskog upravnog prostora posmatra se *kao proces konvergencije*, tj. približavanja nacionalnih uprava evropskom upravnom modelu. Konvergencija podrazumijeva *smanjivanje različitosti* među nacionalnim javnim upravama, s ciljem da se javne uprave članica Evropske unije razvijaju u istom smjeru, uz postizanje što veće homogenosti i koherentnosti. Svakako, proces konvergencije treba posmatrati i u kontekstu načela suverenosti država, koja im (suverenost) daje pravo na samostalnost (autonomnost) u odnosu na organizaciju njihovih javnih uprava. „Može se reći da konvergencija dolazi u pravilu *zbog atraktivnosti* pojedinih rješenja, a ne kao posljedica njihovog nametanja i zadiranja u njihova suverena prava.“⁸ Načela Evropskog upravnog prostora nisu formalno obavezujuća za države članice i države kandidate, već su to standardi koje je potrebno ispuniti kako bi se osnažio institucionalni kapacitet država članica i država kandidata i time osiguralo sprovođenje propisa Evropske unije. Savremena kretanja u politikama Evropske unije zahtijevaju *institucionalno prilagođavanje* upravnih sistema država članica i država kandidata, jer izvršavanje većine zahtjeva iz tih politika, zbog ustaljenih i prihvaćenih standarda u njihovoj realizaciji, smanjuje prostor za tradicionalne različitosti u institucionalnim aranžmanima, kako država članica, tako i država kandidata.

Propisi Evropske unije primjenjuju se u skladu s načelom direktne primjene i načelom prvenstva, pa upravo i potreba za primjenom nadnacionalnih pravila od strane javnih uprava prouzrokovalo je značajne promjene u organizaciji i načinu funkcioniranja javnih uprava u zemljama članicama Evropske unije. Nacionalne javne uprave više nisu unutar sebe zasebni, zatvoreni i samodovoljni

⁵ Lj. Đorđević, Jačanje administrativnih kapaciteta kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji, *Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije - sveska 1*, Niš 2009, s. 394.

⁶ S. Leskovic, *Tranzicija i reforma javne uprave*, Sarajevo 2009, s. 99.

⁷ Z. Lončar/D. Vučetić, Princip srazmernosti u evropskom i srpskom pravu-upravno-pravni aspekti, *Teme*, 4/2003, s. 1619.

⁸ Musa (bilj. 1), s. 129.

sistemi, regulirani isključivo pisanim propisima članica Evropske unije, već javne uprave država članica postaju funkcionalno povezani „entiteti“, integrisani unutar Evropskog upravnog prostora.

Različiti su činioci koji oblikuju Evropski upravni prostor, kao što su presude Evropskog suda pravde, zakonodavne aktivnosti nadležnih institucija Evropske unije, međunacionalno kontaktiranje službenika i dr. Ipak, generalno, može se zaključiti da se glavnim činiocima oblikovanja Evropskog upravnog prostora mogu označiti djelovanja institucija Evropske unije. Ipak, „mnogi autori se slažu da odluke Evropskog suda imaju najznačajniji utjecaj u difuziji i sintetiziranju različitih upravnih rješenja zemalja članica Unije.“⁹ Evropski sud pravde je utvrdio *zajednički acquis* upravnih načela koji oblikuje standarde „dobre uprave“ u zemljama članicama Evropske unije. Koncept Evropskog upravnog prostora je odgovor na pitanje šta treba da posjeduje jedan upravni sistem u organizacionom i funkcionalnom smislu da bi bio u mogućnosti da izvrši zadatke koji nameću evropski standardi u oblasti ekonomije, sigurnosti, socijalne pravde i dr., dostignuti dugotrajnim procesima.

Administrativna sposobnost države kandidata za sprovođenje obaveza vrši se metodom komparacije sa već dostignutim (i postojećim) administrativnim kapacitetima država članica Evropske unije. Samu „kontrolu kvaliteta uprave“ (i istovremeno formiranje principa Evropskog upravnog prostora) na nivou Evropske unije sprovode Evropski sud pravde i Evropski ombudsman. U oblasti prava Evropske unije, Evropski sud pravde kontinuirano uspostavlja značajan broj principa upravnog prava pozivajući se na oće pravne principe koji su zajednički svim državama članicama, kao što su: princip zakonitosti u upravi, princip proporcionalnosti, princip pravne sigurnosti, princip zaštite legitimnih očekivanja, princip prava na saslušanje, princip nediskriminacije i dr. Dodirne tačke s navedenom konstatacijom ima i stajalište iz pravne teorije da u pravu Evropske unije postoje ustavna načela i načela administrativnog (upravnog) prava. Ustavna načela obavezuju organe Zajednica i one ih moraju poštovati prilikom donošenja općih pravnih akata. I države članice su vezane ovim načelima kada primjenjuju komunitarno pravo. Većina tih ustavnih načela formulirao je Evropski sud pravde u svojoj praksi uvažavajući pri tome opća načela međunarodnog prava, zatim osnivačke ugovore iz kojih je „izveo“ načelo supsidijarnosti, načelo proporcionalnosti, načelo međuinstitucionalne ravnoteže, dužnost saradnje u dobroj vjeri, načelo zabrane diskriminacije i dr. Za razliku od ustavnih načela, administrativna načela imaju „pomoćnu funkciju“, jer se ta načela, u primjeni komunitarnog prava koriste *u slučaju pravnih praznina*.¹⁰ Čini se da je ponekad teško razdvajanje načela ustavnog i upravnog prava u pravu Evropske unije, te da se ne može bezrezervno prihvatiti stav da načela upravnog prava imaju (samo) „pomoćnu funkciju“ i da služe popunjavanju pravnih praznina.

Principi upravnog prava koje definira Evropski sud pravde, zasnivaju se na tzv. „otvorenom konceptu“, što podrazumijeva njihovu neodređenost, ponekad i nejasnost, što u upravnoj i sudskoj praksi nerijetko stvara ozbiljne poteškoće. Zapravo, konceptualne konture takvih principa, u osnovi, ostaju trajno nejasne, ili preciznije, značenja njihovih sadržaja nisu trajna i neizmjenjiva. Otvoreni koncepti su na primjer, princip dobre vjere, razumnost, zajedničko dobro, odanost i sl. Praktično, svi pravni principi mogu se smatrati otvorenim konceptima. Uprkos njihovoj nejasnoći otvoreni koncepti izuzetno su važni za donošenje i primjenu propisa.

⁹ Musa (bilj. 1), s. 136.

¹⁰ V. Medović, *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, Beograd 2009, ss. 107-108.

Tumačenje njihovih sadržaja vrši se u svakom konkretnom slučaju u skladu sa aktuelnim društvenim vrijednostima i percepcijama koje vremenom evoluiraju. Iz navedenih razloga nije moguće nabrajati sve principe upravnog prava Evropske unije koje je u dosadašnjoj praksi potvrdio Evropski sud pravde. Ipak, u literaturi su prepoznate dvije klasifikacije. Jedna, pri nabranju principa polazi od teorijske podjele principa na materijalne i procesne, dok se druga zasniva na grupisanju brojnih za potrebe SIGMA programa, identificiranih principa. Podjela na materijalne i procesne principe ima uočljivo uporište u sudskoj praksi. Evropski sud pravde rangirao je snagu principa zavisno kojoj od ove dvije grupe pripadaju. Utvrđena povreda materijalnih upravnih principa, po pravilu, razlog je za poništavanje odluke Unije koja je predmet preispitivanja pred Evropskim sudom pravde. Povreda procesnih principa vodi poništavanju odluke samo ako se radi o tzv. bitnim povredama postupka, tj. ako je povreda takva da je mogla utjecati na rješavanje stvari. Zastupnici ove klasifikacije, kao principe Evropskog upravnog prostora u odnosu na materijalna načela naročito ističu:¹¹ 1) načelo zakonitosti, 2) načelo proporcionalnosti, 3) načelo jednakosti (zabrana diskriminacije) i 4) načelo zaštite legitimnih očekivanja i konzistentnosti. U odnosu na procesna načela ističu se: 1) načelo saslušanja stranke, 2) načelo dostupnosti informacija i 3) načelo brižljivog vođenja postupka.

Materijalna načela upravnog prava Evropske unije su najčešće i opća pravna načela Evropske unije. U tom kontekstu postavlja se i pitanje da li su navedena materijalna načela u suštini načela upravnog prava ili se radi o općim pravnim načelima, odnosno načelima ustavnog prava. U ovom stadiju razvoja, u svim situacijama, pravo Evropske unije, ipak ne pruža dovoljno osnova za razlikovanje ustavnih načela u odnosu na načela upravnog prava. Procesna načela su veoma važna jer određuju način na koji pojedinac može „pristupiti“ pravnom sistemu. U svakom sistemu upravnog prava određene su „pristupne tačke“, tj. postoji način na koji pravni sistem određuje ko može „da uđe“ u sistem i svaki upravnopravni režim ima dvije ključne pristupne tačke: procesno pravilo koje određuje ko ima pravo da bude saslušan, odnosno da intervenira prije nego što se donese odluka, kao i ko ima pravo da učestvuje u donošenju odluke. Takođe, postoje pravila kojima se određuje ko ima mogućnost da podnese žalbu sudu iz razloga što je donosilac odluke prekoračio svoja ovlaštenja.

Podjela upravnih principa izvršena je u okviru SIGMA programa u svrhu pomoći zemljama kandidatima za pristup Evropskoj uniji. Time su dati osnovni pravci reformi koji treba da omogućе njihov *ulazak u Evropski upravni prostor*. SIGMA je izvršila sistematizaciju značajnog broja različitih, ali povezanih općih i posebnih, pravnih i upravnih načela zajedničkih za zemlje zapadne Evrope, te ih izdvojila u četiri grupe: 1) pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), 2) otvorenost i transparentnost, 3) odgovornost i 4) efikasnost i djelotvornost. Pri formuliranju ovih principa, SIGMA je pošla od pretpostavke da ti principi moraju biti izvedeni iz principa upravnog prava koji se „koriste“ u svakodnevnim aktivnostima javnih službenika, kao i da praksa Evropskog suda pravde potvrđuje formulirane principe koji se primjenjuju na široj teritoriji Evropske unije.

Na kraju „Općih napomena“ potrebno je istaći da Evropski upravni prostor nije model novog evropskog upravnog sistema, već zbir minimalnih standarda i pravila koje moraju države kandidati za pristup u Evropsku uniju ugraditi u svoj upravni sistem. Iz navedenog razloga, Evropski upravni prostor, donekle je ograničio nacionalne upravne sisteme.

¹¹ V. šire: S. Lilić, *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije, Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije*, Beograd 2007, ss. 22-36.

Od pojma Evropskog upravnog prostora treba razlikovati *pojam evropeizacije*. Evropski upravni prostor temelji se na principu konvergencije nacionalnih upravnih sistema prema zajedničkom upravnom modelu, a pojam evropeizacije podrazumijeva proces sve većeg utjecaja evropske integracije na javne uprave zemalja članica. Postoje dva nivoa evropeizacije: intradržavna evropeizacija i interdržavna evropeizacija. Intradržavna evropeizacija predstavlja utjecaj pravila, politike, prakse i vrijednosti nastalih u okviru evropskih integracija kako na planu stvaranja, tako i na planu primjena različitih politika i propisa. Intradržavna evropeizacija se odnosi na utjecaj administrativnih praksi i upravne tradicije jedne države članice na administrativnu kulturu druge države članice Evropske unije.¹² Zapravo, pojam evropeizacije (u pravu), u jednom širem kontekstu, mogao bi se uporediti sa pojmom „pravni transplati“ što podrazumijeva „prenošenje pravila ili sistema prava iz jedne u drugu zemlju ili iz jednog naroda u drugi, a što je uobičajeno od doba najranije pisane istorije.“¹³ Drugim riječima kazano, radi se o pojavi koja se može označiti i kao „preuzimanje prava“.¹⁴

2. Principi Evropskog upravnog prostora

2.1. Pozdanost i predvidljivost

Izvjestan broj načela upravnog prava svrstava se pod opći princip nazvan „pouzdanost i predvidljivost“ ili „pravna sigurnost“ u postupcima donošenja odluka državne (javne) uprave. Ova brojna načela u funkciji su eliminacije arbitrarnosti u vođenju javnih poslova. *Načelo zakonitosti* ili vladavina prava jest pouzdan mehanizam za pouzdanost i predvidljivost. Kako se, u vezi s navedenim ističe, „pouzdanost i predvidivost je princip koji proizilazi iz principa vladavine prava.“¹⁵ Takođe, slično: „Pouzdanost i predvidljivost uklanjaju arbitrarnost JU i omogućuju pravnu sigurnost građana“.¹⁶ Ničije pravo, ni interes, ne smiju se ograničiti, a da se prethodno ne bude obaviješten o predmetu i razlozima upravne odluke, te da se bude saslušan u pravno reguliranom postupku. Ukratko, načelo zakonitosti se određuje kao obaveza države da djeluje u skladu sa zakonom. Značaj načela zakonitosti za funkcioniranje Evropske unije potiče iz njene pravne prirode, koja i pored stalnog proširivanja svojih nadležnosti ne posjeduje suštinsko obilježje suvereniteta. Iz tog razloga, svaka djelatnost organa Evropske unije, mora se zasnivati na njenim propisima. Ukoliko institucije Evropske unije u svom radu prekrše načelo zakonitosti, Evropski sud pravde će takve akte poništiti. Uopće, u demokratskoj državi, organi javne vlasti moraju odlučivati samo o pitanjima iz svoje nadležnosti, koja se određuje ustavom ili zakonom. Načelo zakonitosti i princip pouzdanosti i predvidljivosti nisu u suprotnosti sa *diskrecionim ovlaštenjima javne uprave*, jer diskrecija i arbitrarnost nisu isto. U slučaju diskrecionog odlučivanja upravi je unutar zakonskog okvira ostavljen određen stepen izbora zato što se zakonom ne može predvidjeti svaka okolnost koja može proizaći iz budućih situacija.

¹² D. Z. Glodić, Značaj izgradnje Evropskog administrativnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za primjenu prava Evropske unije, *Moderna uprava*, 3-4/2010, s. 164.

¹³ A. Votson, *Pravni transplanti: Pristup uporednom pravu*, Beograd 2010, s. 53.

¹⁴ D. Dabović, Usklađivanje prava u procesu globalizacije, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 1/2008, s. 167.

¹⁵ D. Milenković, *Javna uprava-odabrane teme*, Beograd 2012, s. 221.

¹⁶ N. Šimac, Evropski upravni prostor i europska načela javne uprave, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 2/2012, s. 363.

Sudovi su razvili pravnu doktrinu u pogledu diskrecionih ovlaštenja uprave. Ta doktrina sadrži razne principe koji ograničavaju i usmjeravaju upotrebu diskrecionih ovlaštenja. Među tim principima je postupanje u dobroj vjeri, da se razumno slijedi javni interes, da se poštuju propisane procedure, da se poštuje zahtjev za jednakim postupanjem, kao i da se poštuje načelo proporcionalnosti. Dakle, zakonska diskrecija ne može funkcionirati *bez općih principa upravnog prava*, jer ti principi čine vrstu protivteže diskrecionim ovlaštenjima uprave.

Načelo proporcionalnosti je princip koji je u funkciji pouzdanosti i predvidljivosti. Ovaj princip naročito je razvio Evropski sud pravde prateći principe već uspostavljene u njemačkom pravu. „Prema načelu proporcionalnosti, državna vlast ne može građanima nametnuti obaveze izuzev u onom obimu koji je neophodan kako bi se u javnom interesu postigao cilj mere.“¹⁷ Znači, treba da postoji razuman odnos između predviđenog cilja i uprijebljenog sredstva. „U izvesnoj meri to je analogno engleskom pojmu opravdanosti.“¹⁸ Prema načelu proporcionalnosti uprava može građanima nametati obaveze samo do granice koja je neophodna da se postigne svrha određene mjere. To znači da poduzete mjere moraju biti proporcionalne ciljevima koji se žele postići. Načelo proporcionalnosti takođe podrazumijeva da je nedozvoljeno primjenjivati zakon *stricto sensu* kada se na taj način može izazvati ishod koji nije bio predviđen zakonom, jer bi u tom slučaju postojala zloupotreba upravnih ovlaštenja. „Princip srazmjernosti danas je jedan od najvažnijih principa evropskog prava od ključnog značaja za ostvarivanje vladavine prava i odgovarajućih vrednosti savremenih država.“¹⁹ Isto tako, za princip srazmjernosti se kaže da je „deo tzv. evropskog upravnog prostora.“²⁰ Dosljednom primjenom ovog principa koriguje se *krutost upravnog postupanja* prilikom primjene zakona i *jača legitimnost djelovanja javne uprave*. Zapravo, suština ovog principa je zahtjev da djelovanje uprave, naročito kada se građanima nameću obaveze i tereti ili ograničavaju prava i slobode, mora biti srazmjerno javnom interesu koji se djelovanjem javne uprave treba postići. Princip srazmjernosti, posebno naglašen ugovorima iz Mاستrihta i Lisabona, postao je jedan od temeljnih principa komunitarnog prava. U literaturi se naglašava da je „princip srazmjernosti i proporcionalnosti jedan od novijih principa u evropskom kontinentalnom javnom pravu.“²¹

Načelo pouzdanosti i predvidljivosti podrazumijeva i načelo *zabrane retroaktivnosti*. Retroaktivnost se može pojaviti u različitim modalitetima. Ona postoji u situaciji kada je pravilo uvedeno i primjenjuje se na događaje koji su se već dogodili. Do retroaktivnosti može doći i kad datum stupanja na snagu pravila prethodi datumu objavljivanja, ili kada se pravilo primjenjuje na okolnosti koje su okončane prije stupanja na snagu određene mjere. Zabranu retroaktivnosti, kao osnovni princip, potvrdio je i Evropski sud pravde.

„Teoretski osnov načela legitimnih očekivanja leži u principu pravne sigurnosti.“²² O ovom principu raspravlja se i u kontekstu zabrane retroaktivnog djelovanja i stečenih prava. Načelo legitimnih očekivanja znači da uprava građanima mora garantirati pravni kontinuitet i sigurnost, tj. da mora da vodi računa o njihovim legitimnim pravnim očekivanjima. Drugi aspekt zaštite

¹⁷ T. C. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, Beograd 1998, s. 141.

¹⁸ Hartley (bilj. 17), s. 141.

¹⁹ Lončar/Vučetić (bilj. 7), s. 1618.

²⁰ Lončar/Vučetić (bilj. 7), s. 1619.

²¹ B. Milosavljević, *Upravno pravo*, Beograd 2008, s. 75.

²² S. Lilić, *Upravno pravo-Upravno procesno pravo*, Beograd 2008, s. 121.

legitimnih interesa predstavlja *načelo konzistentnosti*. Da bi legitimna očekivanja građana mogla biti ostvarena, organi Evropske unije moraju donositi konzistentne upravne odluke. Ovo načelo primjenjeno je i u praksi Evropskog suda pravde, posebno u slučajevima koji se tiču odnosa Unije i njenih službenika. U vezi problema tzv. stečenih prava, potrebno je razjasniti da li je moguće primijeniti novi propis na situaciju koja je započela prije njegovog stupanja na snagu, ali nije dovršena. Kada bi određena situacija bila dovršena, radilo bi se o stečenom pravu gdje se primjenjuje pravilo o zabrani retroaktivnosti. Primjenom načela legitimnih očekivanja može se ocijeniti dopuštenost izricanja određenih novih (kasnijih) pojedinačnih mjera javne vlasti na pravne odnose koji su okončani. Primjenom načela legitimnih očekivanja može se odgovoriti i na pitanje da li je (i u kojoj mjeri) moguće kasnijom mjerom javnopravnog organa (koji je na poduzimanje te mjere izričito ovlašten zakonskom normom), utjecati na odnose koji su ranije dovršeni pojedinačnim aktom. „Naime temeljni sadržaj načela vladavine prava, između ostaloga, čini i sigurnost pravnog subjekta u svoju pravnu poziciju, posebice ukoliko je verificirana određenim pojedinačnim aktom.“²³ Navedeno znači da u neriješenim pravnim situacijama, pravni subjekti očekuju rješenje situacije prema propisu koji je važio u vrijeme započinjanja njihovog djelovanja i koji poznaju. Stoga, o eventualnoj povredi načela vladavine prava može se govoriti ukoliko se na započeti pravni odnos primijene propisi ili mjere koje nisu bile na snazi u vrijeme poduzimanja djelovanja. Postoje situacije u kojima se primjena takvih propisa ili mjera zakonita bilo zbog izričite zakonske odredbe na osnovu koje dolazi do primjene novog propisa ili nove mjere, ili zbog identifikacije prevage javnog interesa nad privatnim interesom pravnog subjekta. U kontekstu navedenog treba spomenuti *ultraaktivno djelovanje propisa*. U ovom slučaju, odlukom zakonodavca, prolongira se djelovanje propisa koji je pravno prestao važiti i taj propis primjenjuje se na postupke koji su bili pokrenuti, a rješenje nije doneseno (tzv. zatečeni predmeti)²⁴. U takvim situacijama ne dolazi do primjene *načela legitimnih očekivanja*, jer primjena starog propisa načelno i ne bi trebala biti inherentna legitimnim očekivanjima. Ali, ukoliko nema *prijelaznih zakonskih odredbi* na osnovu kojih dolazi do ultraaktivne primjene propisa, stari propis mogao bi se primijeniti prema načelu legitimnih očekivanja.

Stečena prava su pojam koji prvenstveno treba odrediti radi primjene načela legitimnih očekivanja, a to znači činjenicu da je pravni subjekt već „ušao“ u određenu pravnu situaciju. Faktički stečena prava predstavljaju drugi aspekt retroaktivnosti i zabranjuju povratno djelovanje propisa odnosno primjenu propisa na slučajeve koji su nastali prije njegovog stupanja na snagu. „Ukoliko je određeno pravo stečeno, njega u pravilu neće biti potrebno štititi primjenom načela legitimnih očekivanja tako da se za razliku od stečenih prava, ovo načelo prvenstveno javlja u kontekstu neriješenih pravnih situacija.“²⁵ Evropski sud pravde legitimna očekivanja svrstava u grupu općih pravnih načela, i u teoriji prava Evropske unije obrađuje se uz širi pojam *pravne sigurnosti*, čijim bitnim aspektom se smatra *predvidljivost*, pa se kao podređeni pojmovi za primjenu načela pravne sigurnosti navode: neretroaktivnost, stečena prava i legitimna očekivanja.²⁶

²³ I. Vezmar Barlek, Primjena načela legitimnih očekivanja u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, Rijeka 1/2011, s. 570.

²⁴ V. Ivančević, *Institucije upravnog prava*, Zagreb 1983, s. 81.

²⁵ Vezmar Barlek (bilj. 23), s. 571.

²⁶ Hartley (bilj. 17), s. 136.

U odnosu na primjenu načela legitimnih očekivanja treba razlikovati pravu retroaktivnost od tzv. kvaziretroaktivnosti. Prava retroaktivnost postoji kada se novo pravno pravilo primjenjuje na djelo ili posao koji je dovršen prije nego što je pravilo stupilo na snagu. U slučaju kvaziretroaktivnosti dolazi kada se pravno pravilo primjenjuje na djelo ili posao koji je u toku dovršenja. Kvaziretroaktivnost dovodi do iznevjerenosti legitimnih očekivanja pravnog subjekta, ako je on imao racionalni razlog da pretpostavlja da će njegov pravni položaj ostati neizmjenjen. „Dakle, legitimno očekivanje mora biti razumno i ne smije poslužiti nekom špekulativnom cilju pravnog subjekta.“²⁷ U tom slučaju jedino je razumno očekivati da će vlasti reagirati na nezakonitu situaciju. Očekivanje ne može biti razumno ako se sporna mjera mogla predvidjeti. Može se zaključiti da se zaštita subjektivnih prava zasniva na načelu legitimnih očekivanja samo ukoliko se dokaže da očekivanje pravnog subjekta ima razumnu osnovu i ako privatni interes pravnog subjekta, koji zahtijeva pravnu sigurnost prevladava nad javnim interesom, koji se očituje u zakonitosti postupanja državnih (javnopravnih) organa i u kontekstu kojeg javna vlast može (i mora) razvijati nove politike i donositi nove propise.

Načelo jednakosti *zabranjuje diskriminaciju*, po bilo kojem osnovu. Značaj ovog načela potvrđen je u praksi i legislativi Evropske unije. U odnosu na ovo načelo moguće je razlikovati tri grupe pravnih normi Evropske unije. To su norme koje zabranjuju diskriminaciju po osnovu nacionalnosti, norme kojima se uređuje jednakost spolova, dok treća grupa normi zabranjuje diskriminaciju između potrošača i proizvođača u oblasti poljoprivrede.²⁸ Diskriminaciju takođe zabranjuje i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije.

Načelo pravičnosti u funkciji je zakonitosti rada uprave. Realiziranje ovog načela osigurava se kroz postupke u kojima se štiti nepristrasna primjena zakona i društvene vrijednosti, kao što su poštivanje pojedinca i zaštita njegovog dostojanstva. Konkretna primjena principa pravičnosti je *i brižljivo vođenje postupka*. Princip brižljivog vođenja postupka može se odrediti kao obaveza organa uprave da nepristrasno i brižljivo ispituje sve relevantne faktičke i pravne aspekte konkretnog slučaja – konkretne upravne stvari.

Načelo saslušanja stranke predstavlja osnovno načelo upravnog postupka. „Osnovna ideja ovog načela je da ovlašćeni organi, prilikom donošenja odluke koja može uticati na pravnu situaciju stranke, moraju stranci dati mogućnost da se izjasni o okolnostima slučaja.“²⁹ Ovo načelo našlo je svoju primjenu u različitim oblastima upravnog prava Evropske unije, kao što su carinsko pravo, oblast državne pomoći i subvencija i dr. Načelo saslušanja stranke prošireno je i na pravo da se bude konsultiran, odnosno da se učestvuje u izradi zakonskih normi.

Blagovremenost u postupanju državne uprave snažno podržava princip pouzdanosti i predvidljivosti. Kašnjenje uprave u donošenju odluka izaziva nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i u javnim i privatnim interesima kašnjenje ili tzv. „šutnja administracije“ može biti posljedica neadekvatnih personalnih i institucionalnih resursa, nedostatka „političke volje“ i sl. Zakonska pravila (upravni procesni zakoni) mogu pomoći u otklanjanju pomenutog problema, postavljanjem vremenskih rokova u kojima se upravne stvari moraju rješavati. Takođe, državna služba zasnovana na *tzv. merit sistemu* može umanjiti nekompetentnost u državnoj upravi, te time doprinijeti blagovremenosti u postupanju državne uprave. Profesionalizam i profesionalni

²⁷ Vezmar Barlek (bilj. 23), s. 572.

²⁸ Lilić (bilj. 22), s. 121.

²⁹ *Ibid.*

integritet u državnoj (javnoj) upravi jačaju pouzdanost i predvidljivost u radu državne uprave. Tome doprinose i kvalifikacije nepristrasnosti i profesionalne nezavisnosti.

2.2. Otvorenost i transparentnost

Otvorenost i transparentnost su principi na kojima mora biti izgrađena javna uprava. Svrha ovih principa je da se omogući građanima određeni stepen *učesća i kontrole* u vršenju javnih poslova. Građani se u ovom slučaju pojavljuju kao „partneri javne uprave“ i kroz oblike učesća u odlučivanju o javnim poslovima, tj. kroz oblike neposredne demokratije i participacije.³⁰

Upravna transparentnost garantuje javnoj upravi *legitimitet djelovanja*. Upravna transparentnost se može posmatrati u užem i širem smislu. Princip upravne transparentnosti shvaćen u užem smislu reguliran je upravnim procesnim zakonodavstvom. Ostvarenje ovog principa u upravnom postupku neophodno je, prvenstveno, radi zaštite pojedinca (stranke). U užem smislu, upravna transparentnost podrazumijeva pravo stranke u postupku na pristup „dokumentima“ koji su u posjedu uprave, a koji moraju biti od utjecaja na tok i ishod upravnog postupka. Ovaj princip podrazumijeva i pravo „na obrazloženu odluku“, što je u funkciji lakšeg ostvarivanja prava stranke na žalbu. Obrazloženje upravnih akata i drugih odluka uprave, potrebni su iz razloga, što se time pokazuje konzistentnost između utvrđenog činjeničnog stanja i primjene odgovarajućih materijalnih propisa. Obrazloženje upravnog akta posebno je važno kada se zahtjev stranke odbije. U širem smislu, upravna transparentnost označava pravo javnosti na *pristup informacijama* od javnog značaja (službenim dokumentima) – u pitanju je tzv. „pravo javnosti da zna“. Upravna transparentnost u širem smislu podrazumijeva pristup svakog lica svakom dokumentu u posjedu svakog organa javne vlasti. Primjena ovog principa po pravilu je regulirana posebnim zakonom, pa djelimično *i ustavom, kao dio ljudskog prava na slobodu izražavanja*.

Nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma, pristup informacijama postaje osnovno pravo u pravu Evropske unije. Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, koja je nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma (2009) obavezujuća za sve članice, eksplicite osigurava „pravo svakog lica da ima pristup svom dosijeu“ i „pravo na pristup dokumentima institucija Evropske unije“. Pravo javnosti „da zna“ postalo je osnovno pravo u pravu Evropske unije, pa se i od zemalja članica očekuje da osiguraju *upravnu transparentnost u širem smislu*. Utemeljenje „prava javnosti da zna“, kao osnovnog ljudskog prava u Evropskoj uniji i principa Evropskog upravnog prostora, doprinijelo je u značajnoj mjeri aktivnosti članica Vijeća Evrope, jer je u okviru Vijeća Evrope donijeto niz preporuka za ostvarivanje upravne transparentnosti u zemljama članicama Vijeća.

2.3. Odgovornost

U najširem određenju, pod odgovornošću se podrazumijeva da jedna osoba ili organ mora *da objasni i opravda* svoje postupke drugoj osobi ili organu. Poimanje odgovornosti u odnosu na organe uprave „podrazumijeva da svaki organ uprave mora biti odgovoran za svoje postupanje drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima.“³¹ Odgovornost takođe podrazumijeva da nijedan organ ne može biti izuzet od uvida ili nadzora drugih organa. Princip odgovornosti

³⁰ Milosavljević (bilj. 21), s. 24.

³¹ Milenković (bilj. 15), s. 222.

razvojem uporednog prava sve više se širi i obuhvata i spoljnu kontrolu uprave od strane nezavisnih organa, kao što su ombudsman, odbori (komisije) za rješavanje sukoba interesa, revizorske institucije i sl. Svakako, odgovornost organa uprave podrazumijeva i „klasične“ oblike kontrole uprave – upravnu i sudsku, putem žalbe „višem“ upravnom organu i putem tužbe u upravnom sporu. Posebna karakteristika odgovornosti u oblasti uprave je to što se ona osigurava kroz složen sistem prilično formalnih postupaka. Ta kontrola nije apstraktna, već vrlo konkretna i zakonski definirana. Pitanje odgovornosti uprave uglavnom se sagledava kroz pitanje – koliko dobro državni službenici i državni organi poštuju upravne principe i koliko državna uprava poštuje pravne postupke u donošenju odluka. „Uz pojam kontrole, često se koristi i pojam *nadzor*, pri čemu zakonodavac nema jasne kriterijume za upotrebu jednog ili drugog pojma.“³² Nadzor u upravi u nauci o upravi određuje se i na ovaj način. „Nadzor u upravi znači uspoređivanje stvarne djelatnosti upravnih organizacija, odnosno rezultata te djelatnosti s djelatnošću odnosno s rezultatima koje smo očekivali na temelju naprijed utvrđenih kriterija.“³³ Nadzor je širi, a kontrola užiji pojam, odnosno kontrola je najači vid nadzora, jer ona, pored provjeravanja i ocjenjivanja nečijeg rada, obuhvata i pravo na intervenciju zbog izrečene negativne ocjene. Da bi se državna uprava učinila odgovornom i da bi se osiguralo da upravni organi koriste svoja ovlaštenja u skladu sa zakonom neophodan je nadzor. Ciljevi nadzora su da se procijeni da li organi uprave svoje funkcije izvršavaju djelotvorno, efikasno i na vrijeme i da li se u svom radu pridržavaju principa, pravila i postupaka utvrđenih u zakonu, odnosno utvrđenih u odgovarajućim propisima. Cilj nadzora je da osigura *princip zakonitosti* u upravi, radi zaštite javnog interesa i interesa pojedinca. Sistem i organi kontrole mogu biti različiti, što je naprijed već spomenuto. Ne ulazeći u detaljnije obrazlaganje navesti ćemo samo sljedeće: kontrola može biti formalna i neformalna, a jedna i druga mogu biti spoljne i unutrašnje. Formalnu spoljnu kontrolu čine: parlamentarna kontrola, kontrola od strane vlade, sudska i ustavnosudska kontrola, kontrola putem ostalih organa (ombudsman, posebni kontrolni organi). Neformalnu spoljnu kontrolu čine: kontrola javnosti i javnog mnijenja, kontrola građana i njihovih udruženja, kontrola medija, kontrola političkih partija, kontrola interesnih grupa. Unutrašnju formalnu kontrolu čine: hijerarhijska kontrola, instanciona kontrola, disciplinska kontrola i kontrola od strane internih nadzornih organa. Neformalnu unutrašnju kontrolu čine: samokontrola, interpretativna kontrola, kontrola sindikata i drugih asocijacija i kontrola putem postupaka solidarnizacije.

Pored navedene podjele sredstava i oblika kontrole, moguće su i druge podjele. Jedna od takvih je podjela na *političku i pravnu kontrolu*, a kriterij ove podjele je da li se na upravu utiče u vezi s njenim položajem u sistemu vlasti ili u vezi sa zakonitošću njenog rada. Kontrola se može podijeliti na redovnu i povremenu (tj. kontinuiranu i periodičnu), zatim na ekskluzivnu i inkluzivnu (prvu vrše subjekti kojima je kontrola isključiva uloga, a drugu oni koji to čine uz druge svoje zadatke), kao i na *represivnu i preventivnu*. Prva obuhvata mogućnost izricanja sankcije za pogrešan rad, a druga se završava konstatiranjem pogrešnog rada bez mogućnosti izricanja sankcija.³⁴ Nijedna druga savremena društvena institucija i organizacija nema toliko mnogo i tako različitih sredstava nadzora i kontrole kao državna uprava, što govori o posebnoj osjetljivosti i ulozi državne (javne) uprave koju ona treba da ima u savremenim demokratskim društvima.

³² Milosavljević (bilj. 21), s. 84.

³³ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 2002, s. 346.

³⁴ Milosavljević (bilj. 21), ss. 85-86.

2.4. Efikasnost i djelotvornost

Posebnu dimenziju odgovornosti predstavlja efikasnost u radu uprave. Efikasnost u upravi, kao „dimenzija njene odgovornosti“ relativno je „nova vrijednost“ (u javnoj upravi i državnoj službi), a iz razloga što je država postala pružalac javnih usluga, pa je stoga i pojam efikasnosti (produktivnosti) ušao u oblast javne uprave. „Princip efikasnosti i efektivnosti su tipični principi menadžmenta.“³⁵ Principom efikasnosti se ostvaruje ravnoteža između uloženi sredstava i ostvarenih rezultata, dok se princip efikasnosti odnosi na uspješno ostvarivanje ciljeva uprave u rješavanju problema od javnog interesa, i uglavnom je vezan za analizu i evaluaciju upravnih politika. Jedno od najjačih sredstava u ostvarivanju principa efikasnosti je elektronska uprava (e-uprava). „U okruženju ekonomije znanja koncept elektronske uprave, odnosno „e-uprave“ (e-government), okreće se pitanjima efikasnosti i efektivnosti, kao pitanjima demokratije.“³⁶ E-uprava je koncept u kojem se informatička i komunikacijska tehnologija koristi na svim područjima javne uprave i na osnovu kojeg se javna uprava, u osnovi, transformira u javnu službu. U okviru koncepta e-uprave, informatička tehnologija se široko koristi u postupcima pružanja niza javnih usluga građanima koji se sada određuju kao „klijenti“ (customers). U okviru planova razvoja Evropske unije e-uprava treba da postane osnovno sredstvo za ostvarivanje „dobre uprave“, odnosno sredstvo za ostvarivanje javnog dobra (public good). „Sa pravnog stanovišta, e-uprava još uvek je relativno difuzni koncept. Ovo je donekle neobično, s obzirom da je istorijat informatičkog društva prepun ideja i diskusija o prelasku na e-upravu. Šta više, istorijat zakonodavstva o zaštiti podataka primjer je istorijata rizika koji elektronska uprava sobom nosi.“³⁷

U tipičnom ambijentu e-uprave, postoji „šalter“ (front office) i „kancelarija“ (back office), koji su povezani „moćnom mrežom“ (network). Šalter može bit postavljen kao „šalter sve na jednom mjestu“ ili kao „informativni centar“ koji je dostupan preko telefona ili elektronske pošte. Takođe, e-uprava može se koristiti direktnom komunikacijom, pomoću personalnog kompjutera između građana i uprave.

3. Principi Evropskog upravnog prostora i stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini

Već je istaknuto da kriterije za članstvo u Evropsku uniju određuje poseban set načela koji oblikuju Evropski upravni prostor. Na osnovu tih načela, SIGMA procjenjuje spremnost zemalja kandidata za članstvo, određujući karakteristike državne uprave, koje se odnose: na poštivanje načela zakonitosti i vladavine prava, propise koji se tiču odgovornosti državnih službenika i koji se odnose na zaštitu njihove nepristrasnosti i integriteta, propise koji osiguravaju predvidljivost odlučivanja i olakšavaju sudski nadzor upravnih odluka i djelovanja, propise za upravljanje javnim finansijama i odgovornost u pogledu javnih izdataka i ukupnu sposobnost upravnih i pravosudnih sistema za primjenu tih propisa. Stepem funkcionalne i organizacione strukture javne uprave s navedenim načelima služi kao važan indikator njenog kapaciteta da efikasno primjenjuje *acquis communautaire*, dakle da ispunjava kriterij za članstvo eksplicitno utvrđen u Kopenhagenu.³⁸ „Komisija EU ispituje stupanj konvergencije država kandidata za EU na

³⁵ Milenković (bilj. 15), s. 223.

³⁶ Lilić, (bilj. 22), s. 291.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Musa (bilj. 1), ss. 144-145.

upravnom polju. Komisija naime istražuje u svom prvom „screeningu“, u kojoj mjeri kandidati primjenjuju osnovna načela organizacije i funkcioniranja javne uprave... Nije, dakle dovoljno samo izmijeniti propise, treba još dokazati, da se oni stvarno primjenjuju.“³⁹

Stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini i stepen njene reforme (kao uostalom i u drugim zemljama), nije moguće sagledavati izvan ustavnog okvira u kojem ta uprava djeluje, jer je uprava (javna uprava) jedan od segmenata državne vlasti (u osnovnim odrednicama njena funkcija trebala bi biti regulirana ustavom), i to onaj najoperativniji, koji djeluje „svakodnevno“, pa su promjene u tom segmentu, iz navedenog razloga najdinamičnije (ili bi to trebale biti), u odnosu na promjene u ostalim segmentima državne vlasti.

Za Ustav Bosne i Hercegovine, na osnovu kojeg bi u sistemu državne vlasti trebala biti pozicionirana državna uprava, navode se sljedeće karakteristike: 1) da je tim ustavom izvršena etnizacija bosansko-hercegovačkog društva, 2) da je ustavom izvršena internacionalizacija državnog prava Bosne i Hercegovine, 3) da ustav određuje sopstvenu privremenost kao izraz javne reakcije na stanje nužde i potrebe da se uspostavi mir, 4) da je ustavom izvršena legalizacija rezultata rata koja predstavlja „poustavljenje ne-prava“ i legalizaciju teških zločina, 5) da je ustavom uspostavljena etnička konsenzus demokratija, 6) da je ustav uspostavio etnički determinizam, 7) asistencija izvana je kategorija ustava, 8) spomenutim ustavom Bosni i Hercegovini je određeno gubljenje suvereniteta, 9) ustav producira povredu ljudskih prava, 10) ustav sadrži antinomične norme.⁴⁰ Inače, Ustav Bosne i Hercegovine uopće ne sadrži odredbe o državnoj upravi, bar ne eksplicite. Stoga je *cjelokupna materija* koja se odnosi na državnu upravu, izuzimajući Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (izvršno-politički organi), prepuštena zakonskoj i podzakonskoj regulativi. I na entitetskom nivou, ustavnopravna regulacija položaja javne uprave, prilično je oskudna.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina je preuzela obaveze usklađivanja svog zakonodavstva s zakonodavstvom Evropske unije, što se odnosi i na zakonodavstvo iz oblasti javne uprave, te preuzimanje principa Evropskog upravnog prostora.⁴¹ Iako je u postdejtonskom periodu u Bosni i Hercegovini doneseno mnogo propisa iz domena javne uprave, iako su doneseni „strateški dokumenti“⁴² o reformi javne uprave, javna uprava u Bosni i Hercegovini osnovano se kvalificira „kao nefunkcionalna, glomazna i skupa za državu“.⁴³

U kraćim crtama, izložit će se osnovne karakteristike stanja javne uprave u Bosni i Hercegovini.

U procesu horizontalne i vertikalne diferencijacije uprave u postdejtonskom periodu do danas, različiti nivoi vlasti su uspostavljali svoje institucije shodno deytoskoj strukturi države. Došlo je

³⁹ Šimac (bilj. 16), s. 357.

⁴⁰ E. Šarčević, Kako do novog Ustava BiH? Ustavotvorstvo između „demokratizacije pravne znanosti“ i „primitivizacije javnopravnih diskursa“, *Bosna i Hercegovina – Europska zemlja bez ustava*, Zagreb-Sarajevo 2013, s. 266.

⁴¹ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 16. 06. 2008. u Luksemburgu. Prethodno je parafiran 04. 12. 2007. u Sarajevu. Sporazum će stupiti na snagu aktom potvrđivanja, odnosno ratifikacije u parlamentarnoj skupštini BiH, Evropskom parlamentu i državama članicama Evropske unije.

⁴² Na ovom mjestu, zbog nedostatka prostora i osnovne teme i cilja ovog rada, neće se posebno analizirati zakonski i drugi dokumenti koji su doneseni i u cilju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

⁴³ E. Hasanagić, Sistem javne uprave u Bosni i Hercegovini i pravci njegove reforme, *Pravna misao*, 11-12/2013, s. 45.

do pojave „širenja uprave“ i rasparčavanja u 14 odvojenih upravnih sistema. U pogledu kadrovske (personalne) strukture javne uprave, nacionalni (etnički) kriterij i politička pripadnost („blikost“) vladajućoj-vladajućim političkoj stranci/strankama utemeljen je kao primarni kriterij za ulazak u službu.

U pogledu reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini „EU koristi termin „stanovit ali ograničen napredak („*some limited progress*“), što je, iako politički korektna, učtiva i umjerena, ipak jedna od najnižih ocjena.“⁴⁴

Temeljno pitanje u procesu evropskih integracija i reformi javne uprave jeste izgradnja administrativnih kapaciteta koji će biti u stanju *efikasno uskladiti i efikasno primijeniti propise Evropske unije*. Osnovna pretpostavka za reformu javne uprave je promjena Ustava Bosne i Hercegovine, a ne stvaranje (za sada u pokušaju) nekakvih „mehanizama za koordinaciju“ kojima bi se trebao ubrzati proces „približavanja“ Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Inače, reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, u okviru kvantitativne sveobuhvatnosti, nominalno je počela tek 2003. godine, donošenjem dokumenta „Reforma javne uprave - Naš program“, koje je u najvećem dijelu napisao OHR uz skromno učešće domaćih aktera.⁴⁵ Reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini pratile su sve one poteškoće koje su karakteristične tzv. tranzicijskim zemljama, s tim što su te teškoće (u Bosni i Hercegovini), u odnosu na ostale tranzicijske zemlje, bile izraženije, zbog ustavnopravnog, političkog i društvenog, nedavnog i aktuelnog konteksta. „U dosadašnjem toku reforme u Bosni i Hercegovini nije postojala ravnomjerna zastupljenost niti logičan hronološki slijed osnovnih reformskih blokova – institucionalno-pravne reforme, reforme državne službe (profesionalizacija), ekonomsko-finansijske reforme, kao i tehnološkog usavršavanja.“⁴⁶ Suprotno, ustavna reforma u Bosni i Hercegovini u bližoj budućnosti nije vjerovatna, tehnološke inovacije u javnoj upravi događaju se sporadično. Generalno, funkcionalni aspekti reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini samo su parcijalno vidljivi.

Kao što je već spomenuto i za Bosnu i Hercegovinu, kao i za ostale države koje su postale članice Evropske unije, kriterij uspostave adekvatnog upravnog (institucionalnog) kapaciteta je jedan od osnovnih kriterija za članstvo u Evropskoj uniji. Potencijalne članice su obavezne modelirati (reformirati) svoju javnu upravu, prije svega „izgradnjom“ profesionalnog službeničkog kadra i jačanjem institucionalnih kapaciteta za izvršavanje prava Evropske unije. Zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji, na dva načina modeliraju svoja važeća (postojeća) „upravna rješenja (javnu upravu)“. Prvi način je da se evropska rješenja prihvataju „*zbog atraktivnosti*“, jer se u tim rješenjima određeni model vidi kao superioran zbog svoje funkcionalnosti, korisnosti ili legitimnosti. Drugi način odvija se u vidu *nametanja*, jer model preferiraju oni koji imaju najveću moć i preferiraju je drugima. S pojmom nametanja povezuje se i pojam kondicionalnosti ili uvjetovanja koji označava primjenu određenih organizacijskih ili proceduralnih formi ne zbog njihovih superiornih osobnosti, već kao *uslov za članstvo, legitimitet ili novčanu pomoć*. „Kondicionalnost je zapravo glavna metoda preuzimanja ideja i rješenja u tranzicijskim zemljama od ustanovljavanja kriterija iz Kopenhagena 1993.“⁴⁷ U tranzicijskim zemljama, kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji konvergencija upravnih sistema može se odvijati putem atraktivnosti, ali i putem nametanja koje je (nametanje) učestalije

⁴⁴ Leskovic (bilj. 6), s. 310.

⁴⁵ Leskovic (bilj. 6) ss. 313-314.

⁴⁶ Leskovic (bilj. 6), s. 422.

⁴⁷ Musa (bilj. 1), s. 143.

i vjerovatnije nego u slučaju zemalja članica Evropske unije. Evropska unija je u „jačem položaju“ u odnosu na zemlje kandidate, nego u odnosu na zemlje članice, te stoga, zemljama kandidatima može nametnuti određena pravila ponašanja, pa i određeni model upravnog sistema, kao uslov za prijem u članstvo.

4. Zaključak

Evropski upravni principi su općeprivačeni principi u okviru Evropske unije koji se odnose na javnu upravu u Evropskoj uniji i njenim članovima. Ostvarivanje tih principa, u funkciji je zakonitosti rada javne uprave, njene funkcionalnosti, predvidljivosti i legitimnosti mjera koje javna uprava poduzima prema građanima i drugim pravnim subjektima. Jedan od uslova za prijem neke države u članstvo Evropske unije je prihvatanje principa Evropskog upravnog prostora i uspostava institucionalnih kapaciteta (reforma javne uprave) koji će biti u stanju efikasno izvršavati propise Evropske unije. Bosna i Hercegovina, koja bar na osnovu političkih deklaracija (ili deklaracija političara) želi postati članica Evropske unije malo je učinila u domenu reforme javne uprave i prihvatanja principa Evropskog upravnog prostora. Za intenziviranje procesa reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, što je već naprijed istaknuto, neophodne su promjene Ustava Bosne i Hercegovine.

Summary

In this article, the author analyzes the contents of the principles of European Administrative Space which are significant for the functioning of the public administration in Member States of the European Union. The importance of these principles was observed in relation to lawful activity of the administration. The acceptance of the principles of European Administrative Space in one of the conditions for the admission of the non-EU states to the European Union. The non member states, in order to become EU Member States, must carry out a reform of their public administration. Bosnia and Herzegovina, in regards to the contents of European Administrative Space, only slightly reformed its public administration. The core reason for failure in this area, according to the author is in the non-functional constitutional structure of Bosnia and Herzegovina. Thus, in order to achieve a notable reform of public administration in Bosnia and Herzegovina, it is necessary to beforehand modify its constitution.