

**Nije poverljivo**

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

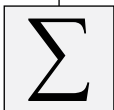
Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1

OLIS : 19-Nov-1999

Dist. : 22-Nov-1999



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,  
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE PHARE PROGRAMA  
EVROPSKE UNIJE**

**Or. Eng.**

CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1  
Nije poverljivo

**EVROPSKI PRINCIPI ZA DRŽAVNU UPRAVU**

**SIGMA RADOVI: BR. 27**

**Or. Eng.**

**84557**

Ceo dokument dostupan na OLIS u svom originalnom formatu

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

## SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge zemlje, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

**Nove države članice EU** (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

**Države kandidati za članstvo u EU** (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

**Države Zapadnog Balkana** – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo<sup>1</sup>)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa zemljama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti se i dalje fokusiraju na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

### **Autorska prava OECD, 1998**

**Prijave za dozvole za umnožavanje ili prevođenje celog ili delova ovog materijala treba poslati na adresu: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

**Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne moraju da predstavljaju zvanična mišljenja Komisije, država članica OECD-a ili zemalja srednje i istočne Evrope koje učestvuju u programu.**

---

<sup>1</sup> Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

## UVODNA REČ

Ovaj rad predstavlja pokušaj da se identifikuju standardi čije ispunjenje se očekuje od država kandidata za članstvo u EU kako bi dovele svoje državne uprave u ravan sa državnim upravama država članica EU. Budući da potiče iz rada Sigmme na reformi državne uprave u srednjoj i istočnoj Evropi, naročito na razvoju državne službe i administrativne kontrole, ovaj rad opisuje važan deo osnova Sigmme metodologije za procenu kapaciteta državne uprave država kandidata.

Ranija verzija ovog rada bila je pregledana na prvom sastanku šefova državnih službi deset država kandidata za prijem u Evropsku uniju koji je održan u Beču novembra 1998. godine. Taj sastanak je lansirao Sigma projekat u cilju procene kapaciteta državne uprave, a naročito napretka u razvoju državne službe u tim zemljama. Pre objavljivanja konačna verzija rada je pregledana od strane učesnika na Desetom sastanku Sigmme kontakt grupe koja je održana u Pragu 15-16. novembra 1999. godine.

Iako je ovaj rad pripremio Sekretarijat Sigmme, sa gospodinom Franciskom Kardonom, savetnikom za upravljanje javnim uslugama, kao glavnim autorom, u njegovoj izradi učestvovali su i nezavisni stručnjaci. Sigma želi da se zahvali profesoru Denisu Galiganu, Direktor Centra za sociološko-pravne studije na Volfson koledžu Univerziteta u Oksfordu u Ujedinjenom Kraljevstvu, profesoru Žaku Zileru sa pravnog odeljenja Evropskog univerzitetskog instituta u Firenci u Italiji, profesoru Jirgenu Švarcu, direktoru Instituta za javno pravo na Albert-Ludvigs univerzitetu u Frajburgu u Nemačkoj i gospodinu Žaku Furnijeu, bivšem članu Državnog saveta (*Conseil d'Etat*), sada članu Visokog sudskog saveta (*Conseil supérieur de la Magistrature*) u Francuskoj, na njihovom dragocenom doprinosu. Sigma takođe želi da izrazi zahvalnost dr Helmutu Kičenbergu, bivšem direktoru Federalne akademije za državnu upravu u Nemačkoj i dr Volkangu Rušu, predavaču ustavnog prava na Institutu za državnu upravu u državi Severna Rajna-Vestfalija u Nemačkoj, na njihovim korisnim savetima.

Za objavljivanje ovog rada odgovoran je generalni sekretar OECD.

### SIGMA-OECD

2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

## SADRŽAJ

SIGMA PROGRAM.....	204
UVODNA REČ .....	205
SAŽETAK .....	207
UVOD.....	208
<b>I DEO. PRINCIPI UPRAVNOG PRAVA I EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR .....</b>	<b>209</b>
1. Principi upravnog prava .....	209
Pouzdanost i predvidivost .....	210
Otvorenost i transparentnost .....	212
Odgovornost.....	213
Efikasnost i delotvornost .....	213
2. Evropski administrativni prostor.....	214
Pojam Evropskog administrativnog prostora .....	215
Pokretačke snage konvergencije .....	216
Uloga Evropskog suda pravde u pojavi zajedničkog Evropskog administrativnog prostora .....	217
Stepen konvergencije upravnih sistema .....	218
<b>II DEO. PRINCIPI UPRAVNOG PRAVA I STANDARDI DRŽAVNE SLUŽBE .....</b>	<b>219</b>
1. Pravne strukture za profesionalnu državnu službu: zaposleni u državnoj upravi ili državni službenici? .....	219
Slični standardi i uslovi, ali različiti modeli profesionalne državne službe .....	219
2. Upravljanje državnom službom u kontekstu „zakonitosti u upravi” .....	222
Profesionalni javni menadžeri.....	222
Kontekst „zakonitosti u upravi” .....	223
Homogeno upravljanje državnom službom .....	223
<b>ZAKLJUČCI .....</b>	<b>225</b>
Vrednosti državne službe su pravno obavezujući principi .....	225
Državni službenici nisu obični zaposleni u državnoj upravi .....	225
Principi upravnog prava stvaraju obrasce ponašanja u državnoj službi .....	225
Principi upravnog prava doprinose stvaranju Evropskog administrativnog prostora.....	226

## SAŽETAK

Države srednje i istočne Evrope koje apliciraju za članstvo u Evropskoj uniji moraju da reformišu svoje državne uprave kako bi ispunile kriterijume za članstvo iz Kopenhagena i Madrida. Većina oblasti delovanja države su obuhvaćene ili su pod uticajem *acquis communautaire* (tj. celokupnog zakonodavstva Evropske zajednice)<sup>2</sup>. U različitim domenima *acquis*, ciljevi i sadržaj reformi su sasvim jasni. Zemlje kandidatu moraju da prenesu zakonodavstvo EZ u domaći pravni sistem, a zatim da ga sprovedu i primene. Teškoće i kašnjenja su najčešće u vezi sa procesom i brzinom implementacije usled nedostatka kapaciteta.

Ne postoji *acquis communautaire* koji bi postavio standarde za horizontalni sistem vladavine ili nacionalne državne uprave. Ciljevi i usmerenja reforme državne uprave u perspektivi pristupanja EU su zato manje određeni. Međutim, vremenom se među demokratskim državama pojavio opšti konsenzus po pitanju ključnih komponenti dobre vladavine (*good governance*). Te komponente obuhvataju principe vladavine prava, a to su pouzdanost, predvidivost, odgovornost i transparentnost, ali isto tako i tehnička i upravljačka stručnost, sposobnost organizacije i učešće građana. Uprkos nepostojanju pravne tekovine EU, ovaj konsenzus je uspostavio principe za državnu upravu koje dele države članice EU sa različitim pravnim tradicijama i različitim sistemima vladavine. Vremenom su ovi principi definisani i redefinisani kroz praksu nacionalnih sudova, a potom i praksu Evropskog suda pravde.

Principi državne uprave koji su zajednički državama članicama EU čine elemente takozvanog „Evropskog administrativnog prostora (EAP)”. EAP obuhvata skup zajedničkih standarda za postupanje unutar državne uprave koji su definisani zakonom i u praksi primenjeni kroz procedure i mehanizme odgovornosti. Zemlje koje apliciraju za članstvo u EU treba da uzmu ove standarde u obzir prilikom razvoja svojih državnih uprava. Iako EAP ne predstavlja deo usaglašene pravne tekovine EU, ipak treba da služi kao vodič reformi državne uprave u državama kandidatima. U državama članicama EU ovi standardi, uz principe uspostavljene ustavom, najčešće su uzidani u, ili prenešeni kroz skup administrativnih zakona, kao što su zakoni i podzakonski akti o državnoj upravi, upravnom postupku, slobodi informisanja i državnim službenicima.

Mera u kojoj neka država kandidat deli ove principe državne uprave i poštuje standarde EAP je indikator sposobnosti njene državne uprave da delotvorno sprovede *acquis communautaire*, u saglasnosti sa kriterijumima koje je Evropski savet u Kopenhagenu i Madridu učinio eksplicitnim. Opšti zaključak ovog rada je formulisan unutar tog konteksta.

U drugom delu rada državna služba se situira unutar ovog šireg konteksta. Cilj tog dela je da pruži bolje razumevanje veza između, na jednoj strani učinka i upravljanja državnim službenicima i na drugoj strani opštih principa dobre vladavine i administrativnih standarda koji sačinjavaju EAP. Među izvedenim zaključcima je ubeđenje da državni službenici nisu samo zaposleni od strane države, već da imaju i konstitutivnu ulogu. Stoga nije podesno regulisati odnos između države ili državne institucije i državnih službenika samo zakonom o radu.

<sup>2</sup> *Acquis communautaire* se prevodi kao „pravna tekovina” ili „pravna tekovina EU”. U ovom tekstu koristi se i naziv u originalu (kao i skraćeni oblik *acquis*), a i prevedeni termin budući da su oni jednako u upotrebi. Prim. prev.

## UVOD

Članstvo u Evropskoj uniji zahteva da svaki administrativni domen i industrijski sektor države članice poštuje pravnu tekovinu EU. Na primer, da bi nacionalna mlečna industrija u državi kandidatu preživela dan pristupanja mora da ispunjava sve zahteve *acquis*. Ako ne, ta industrija neće moći da izvozi svoje proizvode u druge države članice. Neće čak moći da trguje ni unutar domaćeg tržišta.

Institucije nacionalnih državnih uprava država članica EU sprovode i primenjuju pravnu tekovinu EU. Da bi država kandidat efektivno postigla isto to, njena državna uprava se mora držati glavnih principa dobre vladavine i mora ispunjavati administrativne standarde definisane unutar EU. Implementacija *acquis communautaire* u administrativnoj oblasti je, naravno, pitanje kapaciteta i resursa unutar datog sektora – ali ne samo to. Opšti horizontalni sistemi vladavine u državi kandidatu takođe moraju da ispune zahteve EU jer su oni ključni za pouzdano funkcionisanje cele uprave, uključujući i oblasti *acquis*. Uspešna implementacija i primena zavisi od horizontalnih struktura i sistema vladavine, kao što su procedure za administrativne postupke i mehanizmi kojima se obezbeđuje učinak državnih službenika u skladu s EU standardima.

Nepostojanje opšteg zakonodavstva EU primenljivog u oblastima državne uprave i administrativnog prava predstavlja problem za države kandidate. Od njih se očekuje da imaju administrativne sisteme i institucije državne uprave sposobne da preuzimaju, sprovode i primenjuju *acquis* u skladu s principom „obaveza u pogledu rezultata” („*obligatory results*”, „*obligation de résultat*”). Države kandidati moraju da ispune kriterijume neophodne za članstvo u EU usvojene od strane Evropskog saveta u Kopenhagenu, Madridu i Luksemburgu. Pred toga, napredak država kandidata se meri u odnosu na te kriterijume, to jest po rečima Redovnih izveštaja Evropske komisije u odnosu na njihovu „administrativnu i sudsku sposobnost da primene *acquis*”, što implicitno znači da se njihov progres procenjuje u odnosu na evropske administrativne standarde.

Upravo u takvom kontekstu ova publikacija opisuje evropski administrativni prostor (EAP) kao poseban deo prava EZ. EAP je metafora s praktičnim implikacijama za države članice koja između ostalog obuhvata principe administrativnog prava kao skup kriterijuma koje države kandidati treba da primene nastojeći da steknu administrativnu sposobnost potrebnu za članstvo u EU. EAP predstavlja evoluirajući proces ujednačavanja nacionalnih administrativnih pravnih poredaka i administrativnih praksi država članica. Na to ujednačavanje utiče nekoliko pokretačkih snaga, kao što su ekonomski pritisci pojedinaca i firmi, redovan i neprekidan kontakt između zvaničnika država članica i na kraju, posebno, praksa Evropskog suda pravde.

Iako ustavi i kasnije zakonodavstvo pružaju opšte pravne principe i definišu standarde za administrativne postupke, sudovi su ti koji prečišćavaju te standarde, to jest definišu nivoe prihvatljivosti praksi iz državne uprave od slučaja do slučaja. Standardi administrativnog učinka su se tradicionalno definisali i redefinisali unutar granica suverenih država.

Oni su bili proizvod nacionalnih ustavnih uređenja, zakonodavne aktivnosti nacionalnih parlamenata, odluka nacionalnih nadležnih upravnih organa i presuda nacionalnih sudova. Unutar EU ovaj proces postaje sve više nadnacionalan i kao posledica članstva moguće je zahtevati zajedničke obavezujuće administrativne standarde, definisane na evropskom nivou od strane Evropskog suda pravde, a time i u svim državama članicama.

Međutim, naglašavanje potencijala za usklađivanje koje administrativni standardi nose u sebi ne znači da upravne organe i organizacije treba postavljati na homogen način u svim državama članicama. Važna poruka je da, nezavisno od institucionalne postavke, nacionalne državne uprave moraju da priznaju principe i da se drže standarda koje dele sve države članice EU.

Ovaj rad opisuje principe upravnog prava koje je definisao Evropski sud pravde, a koji zapravo postavljaju standarde za državnu upravu. Njegova namera je trostruka: kao prvo, cilj mu je da definiše i pruži kriterijume za usmeravanje reformi državne uprave u državama kandidatima; kao drugo, pruža referentne tačke u odnosu na koje se može procenjivati napredak; kao treće, poslednja namera rada je da pomogne državama kandidatima da ispune kriterijume za državnu upravu iz Kopenhagena i Madrida za pristupanje EU.

## I DEO. PRINCIPI UPRAVNOG PRAVA I EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR

### 1. Principi upravnog prava

Iako se izraz i koncepti upravnog prava (*administrative law*, *Verwaltungsrecht*, *droit administratif*) razlikuju od jednog do drugog nacionalnog sistema, moguće je usaglasiti se o zajedničkoj definiciji upravnog prava kao skupa principa i pravila koja se primenjuju na organizaciju i upravljanje državnom upravom i na odnose između uprave i građana<sup>3</sup>.

Principi upravnog prava koji postavljaju standarde i „inspirišu” ponašanje državnih službenika obično su rasejani između različitih delova zakonodavstva, počevši od ustava do različitih akata parlamenta, i konkretnih delova poverenog zakonodavstva, kao i prakse sudova koji se bave zakonodavstvom u vezi sa državnom upravom. Ovo važi, između ostalog, za zemlje kao što su Belgija, Francuska, Grčka, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Druge zemlje su primenile opštu kodifikaciju administrativnih procedura koje okupljaju i pokušavaju da sistematizuju mnoge od ovih principa. Ovakav je slučaj u Austriji (od 1925), Bugarskoj (1979), Danskoj (1985), Nemačkoj (1976), Mađarskoj (1957), Holandiji (1994), Poljskoj (1960), Portugaliji (1991) i Španiji (1958).

Ovi administrativni principi nisu prosto ideje zasnovane na dobroj volji; oni su usađeni u institucije i administrativne procedure na svim nivoima. Akteri u javnoj sferi su pravno obavezani da se povinuju ovim pravnim principima koji moraju biti podržani nezavisnim kontrolnim telima, pravosudnim sistemom i sudskom zaštitom, parlamentarnom kontrolom, ali i kroz obezbeđivanje mogućnosti saslušanja i obeštećenja pojedincima i pravnim licima.

U oblasti prava Evropske zajednice, Evropski sud pravde stalno definiše veliki broj principa upravnog prava pozivanjem na opšte pravne principe upravnog prava koji su zajednički za države članice. Naročito važni principi izneti u praksi Evropskog suda pravde, koje sve države članice moraju da primenjuju kod kuće kada primenjuju pravo EZ, između ostalog su: **princip zakonitosti u upravi; principi proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite opravdanih očekivanja, nediskriminacije, prava na saslušanje u postupku donošenja odluka, privremenih mera, pristupa upravnim sudovima od strane pojedinaca pod jednakim uslovima, vanugovorne odgovornosti državne uprave**<sup>4</sup>.

Ukoliko pokušamo da sistematizujemo glavne principe upravnog prava zajedničke za zemlje zapadne Evrope, možemo da izdvojimo sledeće grupe: 1) pouzdanost i predvidivost (pravna sigurnost); 2) otvorenost i transparentnost; 3) odgovornost i 4) efikasnost i delotvornost<sup>5</sup>.

Drugi principi se mogu izvesti iz ovih<sup>6</sup>.

Principe upravnog prava i državnu službu je ponekad teško definisati. Često deluju kontradiktorno u datoj situaciji. Efikasnost se čini oprečnom striktnoj pravnoj proceduri; profesionalna odanost Vladi izgleda u suprotnosti sa profesionalnim integritetom i političkom neutralnošću; može delovati da su diskrecione odluke protivne principu vladavine prava, itd.

<sup>3</sup> Videti: J. Ziller, *Administrations comparées: les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Pariz, 1993. Videti takođe: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988.

<sup>4</sup> Videti: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. Engleska verzija: *European Administrative Law*, London, 1992.

<sup>5</sup> Engleska reč „effectiveness” se često prevodi i kao „efektivnost”. Prim. prev.

<sup>6</sup> Videti: SIGMA radovi, br. 26, *Sustainable Institutions for European Union Membership*, OECD, Pariz, 1998, str. 10.

Ovako nedokučiva priroda principa upravnog prava je jedan od razloga što su tzv. „otvoreni koncepti”<sup>7</sup> tako česta pojava u pravilima upravnog prava i propisima o državnoj službi. To je takođe jedan od razloga što se nacionalni sudovi, a i Evropski sud pravde, tako često pozivaju da razreše konflikte i da neprestano prečišćavaju ove definicije doktrinarnim konstrukcijama koje se vremenom prilagođavaju.

Možda je beskorisno, ponekad čak kontraproduktivno, težiti jasnom definisanju granica principa upravnog prava. U smislu donošenja zakona, kada se to pokušalo, obično u obliku vrlo detaljnih kazuističnih distinkcija, krajnji ishod je često bila još veća konfuzija. Konfuzija u ovom domenu lako generiše nepravdu. Preterani pokušaji da se obezbedi detaljnost u regulisanju tako nedokučivih pitanja se obično završavaju nekonzistentnošću i kontradiktornostima. Kontradiktornost i neslaganje takođe otežavaju da se ovi principi učine stvarnim jer negativno utiču na primenu zakona. Iz perspektive donošenja zakona verovatno je mudro pribеći „otvorenim konceptima” zbog njihove prilagodljivosti različitim situacijama. Sa tačke gledišta ponašanja državnih službenika i državnih organa bilo bi preporučljivo oslanjanje na zdrav razum i potraga za inspiracijom u utvrđenoj doktrini sudske prakse.

### ***Pouzdanost i predvidivost***

Izvestan broj principa i mehanizama upravnog prava idu u korist pouzdanosti i predvidivosti, takođe nazivanim „pravna sigurnost”, postupaka i odluka državne uprave. Svi ovi principi nastoje da izbrišu arbitrarnost iz vođenja javnih poslova.

**Vladavina prava**<sup>8</sup> (*Rule of law, Rechtsstaat, État de droit*) je višestrani mehanizam za pouzdanost i predvidivost. On pretpostavlja princip „zakonitosti u upravi”. U suštini, vladavina prava znači da državna uprava treba da izvršava svoje nadležnosti u skladu sa zakonom. Državni organi donose svoje odluke sledeći opšta pravila ili principe koji se primenjuju nepristrasno na svakog ko se nalazi u njihovom opsegu primene. Naglasak je na neutralnosti i opštosti takve primene (princip nediskriminacije). Državna uprava treba da odluči po postojećem pravilu i po interpretativnim kriterijumima koje proizvode sudovi, ne razmatrajući ništa drugo. Vladavina prava je u suprotnosti sa samovoljom, kronizmom i drugim nepravilnostima. Vladavina prava iziskuje strogu hijerarhiju zakonskih pravila koja primenjuju nezavisni sudovi, kao i princip da državni organi normalno nemaju ovlašćenje da postupaju u suprotnosti sa opštim pravilima sadržanim i objavljenim u određenoj regulatornoj odluci<sup>9</sup>.

Još jedan od vidova vladavine prava je pojam **zakonske nadležnosti**. Javni organi mogu da odlučuju samo po pitanjima nad kojima imaju zakonsku nadležnost. Nadležnost u ovom kontekstu znači izričito i zakonom dodeljeno ovlašćenje za odlučivanje u određenoj pravnoj stvari ili pitanju od javnog interesa, čime se zakonski omogućava državnom organu ne samo da donosi odluke o tom pitanju već ga isto tako i obavezuje da preuzme odgovornost. Nadležni javni organ ne može da odbije ovu odgovornost. U tom smislu, nadležnosti su jednake odgovornosti. Pojam nadležnosti se strogo primenjuje tako da je odluka koju je doneo organ bez zakonske nadležnosti nevažeća i biće proglašena takvom od strane sudova.

Pouzdanost i predvidivost državne uprave ne moraju biti u suprotnosti s **diskrecionim ovlašćenjima uprave** (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Diskrecija i arbitrarnost nisu isto. Pod diskrecionim odlukama se podrazumevaju slučajevi gde je, unutar zakonskog okvira, neki stepen izbora ostavljen donosiocu odluke.

<sup>7</sup> Pravna doktrina definiše „otvorene koncepte” kao često nedokučive koncepte koji sadrže široke, ili čak neodređene, principe koje sudovi ili drugi javni organi koji primenjuju zakonodavstvo treba da popune i prečiste od slučaja do slučaja. Ova nedokučivost uzrokuje brojne pravne sukobe koji se podnose sudovima, koji onda moraju da uklope svoje prethodne definicije sa društvenim vrednostima i percepcijama koje vremenom evoluiraju. Stoga konceptualne konture takvih principa ostaju trajno nejasne. Otvoreni koncepti su, na primer, principi dobre vere (*good faith*), razumnost, zajedničko dobro, odanost. Praktično svi pravni principi se mogu smatrati otvorenim konceptima. Uprkos njihovoj nedokučivosti, otvoreni koncepti su izuzetno važni za donošenje i primenu zakona.

<sup>8</sup> Većina teoretičara uviđa razliku između pojmova „pravna država” i „vladavina prava”, ali se za potrebe ovog rada oni izjednačavaju. Prim. prev.

<sup>9</sup> *Prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique*, kako glasi na francuskom. Smatra se da je ova doktrina francuskog porekla.

Diskreciona ovlašćenja se poveravaju administrativnim telima iz više razloga. Diskrecija ne podrazumeva nezakonitost. Diskrecione odluke su neophodne jer zakon ne može da predvidi svaku okolnost koja može proizaći iz budućih situacija. Državnim organima može biti zakonom izričito dozvoljeno da donose diskrecione odluke. Sudovi su razvili pravnu doktrinu diskrecionih ovlašćenja uprave koja sadrži razne principe koji usmeravaju i ograničavaju upotrebu diskrecije. Među tim principima su i oni koji primoravaju upravu da postupa u dobroj veri, da razumno sledi javni interes, da poštuje propisane procedure, da podrži zahtev za jednakim postupanjem, i da poštuje ideju proporcionalnosti. Drugim rečima, zakonska diskrecija ne može funkcionisati bez opštih principa upravnog prava jer oni čine vrstu protivteže diskrecionim ovlašćenjima dodeljenim državnoj upravi<sup>10</sup>.

Još jedan princip koji ide u korist pouzdanosti i predvidivosti je pravni princip proporcionalnosti. On znači da administrativni postupci treba da budu proporcionalni cilju kome teži zakon, pri tom ne uskraćujući građanima više no što je strogo neophodno za postizanje tog cilja. Proporcionalnost je u vezi sa razumnošću. To takođe znači da je protivzakonito primenjivati zakon strogo kada se time može izazvati ishod koji nije bio predviđen zakonom. To može predstavljati zloupotrebu administrativnih ovlašćenja. Proporcionalnost je naročito važna u slučajevima obaveznog otkupa (ili eksproprijacije) kroz koje se pojedincima uskraćuju svojinska prava zarad javnog interesa. Pojam proporcionalnosti je naročito razvijao Evropski sud pravde prateći principe već uspostavljene u nemačkom pravu i kroz kanal prava EZ je ušao u većinu evropskih sistema upravnog prava.<sup>11</sup>

Princip pravičnosti ide u korist zakonitosti u upravi<sup>12</sup>. Tu se podrazumevaju postupci kojima se štite tačna i nepristrasna primena zakona i uvažavanje društvenih vrednosti, kao što su poštovanje pojedinca i zaštita njegovog dostojanstva. Jedna konkretna primena principa pravičnosti je pravni princip da se ni na čija prava i interese ne može uticati bez prethodnog upoznavanja sa relevantnim činjenicama i pitanjima i bez saslušanja kroz odgovarajući postupak. Obaveštavanje zainteresovanih strana o upravnom postupku je takođe sastavni deo principa pravičnosti.

**Blagovremenost** u postupanju državne uprave snažno podržava principe pouzdanosti i predvidivosti. Zakašnjenje državne uprave u donošenju odluka i u delovanju može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima. Zakašnjenje može biti posledica neadekvatnih resursa ili nedostatka političke volje. Međutim ono se često povezuje sa neefikasnošću i nekompetentnošću državnih službenika. Zakonska pravila mogu da pomognu u otklanjanju problema tako što će postaviti jasne vremenske rokove u okviru kojih se stvari moraju uraditi. S druge strane, državna služba sa sistemom zapošljavanja zasnovanim na zaslugama,<sup>13</sup> i u kojoj se redovno obezbeđuje obuka, može umanjiti nekompetentnost u državnoj upravi i ide u korist pouzdanosti.

**Profesionalizam** i profesionalni **integritet** u državnoj službi očigledno ojačavaju pouzdanost i predvidivost državne uprave. **Profesionalni integritet** državne službe se oslanja na pojmove nepristrasnosti i profesionalne nezavisnosti. Pod nepristrasnošću se podrazumeva odsustvo predubedenja. U oblasti državne uprave pod predubedenjem se podrazumeva naklonost ka određenom ishodu prilikom procene date situacije, čime se prouzrokuje neopravdani ili nepravičnu štetu opštem interesu ili pravu drugih zainteresovanih strana. Ono često ima još snažniji smisao, smisao predrasude ili donošenje suda iz pogrešnih pobuda. Zakonske odredbe koje zabranjuju državnim službenicima učešće u odlukama koje utiču na njihove lične ili stečene interese treba da ojačaju vrednost nepristrasnosti.

Gubitak profesionalne nezavisnosti podrazumeva da službeno lice ne postupa nezavisno u razmišljanju i donošenju suda, čime sprečava odgovarajuće razmatranje slučaja na osnovu njegove prave suštine. Mito, prinuda, nekontrolisana politička ambicija i preterana želja za unapređenjem su česti uzročnici gubitka nezavisnosti. Mito rezultuje gubitkom nezavisnosti zarad nezakonite dobiti. Prinuda generiše gubitak

<sup>10</sup> Videti slučaj Evropskog suda pravde Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.

<sup>11</sup> Videti: J. Ziller, „Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire”, u *Actualité juridique, droit administratif*, numéro spécial, jun 1996, str. 185-188.

<sup>12</sup> Ovaj princip je dobro poznat u pravu Evropske zajednice. Za više detalja videti: J. Schwarze, „The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice”, u: *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, II tom, Dordrecht, Boston, London, 1994, str. 487 ff.

<sup>13</sup> „Merit-based” u originalu. Prevodi se i kao „zasnovan na sposobnosti i prethodnom učinku”. Prim. prev.

nezavisnosti iz straha. Politička ambicija ili profesionalna pohlepa mogu da navedu državne službenike na ulaganje i slepo pokoravanje željama njihovih nadređenih ili čak preterano uzdržavanje od sopstvenog suda.

Državna služba čiji se sistemi zapošljavanja i unapređivanja zasnivaju pre svega na političkoj protekciji ili kronizmu će pre sprečiti profesionalni integritet nego što će to biti slučaj u sistemu zasnovanom na zaslugama. Sistem državne službe gde državni službenici imaju poseban propis kojim se reguliše njihovo pravo na napredovanje u karijeri, jasno definišu njihova prava i dužnosti, osigurava pravičan i proporcionalan nivo zarada, koji je dostupan javnosti i dobro uređen, kao i razumne disciplinske mere, čini državnu službu manje podložnom korupciji, prinudi i ulaganju, i stoga svakako doprinosi profesionalnom integritetu kao vrednosti. Kao što je već rečeno, profesionalni integritet ide u korist pouzdanosti i predvidivosti državne uprave. Uprkos tome, mora se reći da nezavisnost državne službe ne znači apsolutno pravo na slobodan sud ili mišljenje. Postoje profesionalni standardi koji se moraju poštovati i zakonska pravila kojima se mora povinovati. Neophodno je napraviti ravnotežu između vrednosti nezavisnosti i vrednosti odanosti zakonitoj vlasti.

### ***Otvorenost i transparentnost***

Pod otvorenošću se podrazumeva da je uprava otvorena za spoljnu kritiku, dok se pod transparentnošću podrazumeva da je, kada se posmatra izbliza, „providna” za potrebe kritike i nadzora. Otvorenost i transparentnost omogućavaju s jedne strane da svako na koga utiču administrativni postupci zna njihov osnov, i s druge strane olakšavaju spoljnu kritiku administrativnih postupaka od strane nadzornih institucija. Otvorenost i transparentnost su takođe neophodni instrumenti za vladavinu zakona, jednakost pred zakonom i odgovornost.

Opšte je pravilo da ponašanje državne uprave treba da bude transparentno i otvoreno. Stvari se mogu držati kao tajne ili poverljive samo u izuzetnim slučajevima, poput onih koji stvarno utiču na nacionalnu bezbednost i sl. Isto tako, lične podatke ne treba otkrivati trećim licima.

U stvarnosti samo nekoliko specifičnih pitanja utiču na nacionalnu sigurnost. Međutim, državni organi su skloni da proglase predmet poverljivim češće no što je stvarno neophodno. Vredi ovde pomenuti da je, sa izuzetkom Švedske od kraja osamnaestog veka, tradicionalni standard državne uprave bio diskrecija i tajnost. Tek od 1960-ih je otvorena uprava kao vrednost razvijena u drugim demokratijama, a danas se ona smatra naročito važnim standardom državne uprave. Pre toga jedinu primenu principa otvorenosti u većini zapadnih demokratskih država je predstavljao s jedne strane princip da zakonski propisi mogu da stupe na snagu tek nakon objavljivanja u zvaničnom biltenu ili žurnalu, i s druge strane princip da su administrativne odluke primenljive nakon što se zvanično i u skladu sa propisanim postupkom proslede i budu primljene od strane onih na koje se odnose.

Otvorenost i transparentnost u državnoj upravi imaju dve posebne svrhe. S jedne strane oni štite javni interes time što smanjuju mogućnost zloupotrebe<sup>14</sup> i korupcije. S druge strane, oni su neophodni za zaštitu prava pojedinca time što pružaju razloge za administrativnu odluku i tako pomažu zainteresovanoj strani da ostvari pravo na naknadu kroz žalbu.

U upravnom pravu postoji nekoliko praktičnih primena ovih principa. Za svaku upravnu radnju mora da postoji odgovarajući nadležni organ koji je inicira i preuzima odgovornost za nju. Javni registri moraju biti dostupni javnosti. Predstavnici vlasti obično moraju da se predstave javnosti. Državni službenici moraju da prihvate određena ograničenja na zarade od privatnih aktivnosti, koje moraju biti prijavljene i odobrene unapred u svakom slučaju. Naročito važna za primenu javnosti je obaveza državnih organa da pruže razloge za svoje odluke.

Upravni akt ili odluku treba da prati **obrazloženje**. Njime državni organ prikazuje opravdanost svoje odluke i posebno pokazuje konzistentnost između činjeničnog stanja i predloženog zakonskog okvira. Stoga obrazloženje treba da obuhvata činjenice i dokaze o njima, kao i pravne razloge koji se koriste. Obrazloženje je od najveće važnosti kada se odbija zahtev zainteresovane strane. U tom slučaju, obrazloženje treba pažljivo da prikaže i objasni zašto se argument ili dokaz koji je ta strana predala ne prihvata.

<sup>14</sup> U Evropskoj uniji Evropski ombudsman treba da se bori protiv zloupotrebe.

Pitanje šta čini adekvatne razloge je uvek teško u upravnom pravu i često se podnosi sudovima radi odlučivanja. Međutim, ono što je važno je da obrazloženje mora da prenese osnove i dovoljan stepen opravdanosti koji bi omogućio zainteresovanoj strani da pripremi žalbu na administrativnu odluku. Pružanje razloga za administrativne odluke je instrument za postizanje otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti.

### ***Odgovornost***

Opšte gledano, pod odgovornošću se podrazumeva da jedna osoba ili organ mora da objasni i opravda svoje postupke drugoj osobi ili organu. Tako u upravnom pravu to znači da bilo koji upravni organ mora da odgovara za svoje postupke drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima. Odgovornost takođe iziskuje da nijedan organ ne može biti izuzet od uvida ili nadzora od strane drugih. To se postiže kroz mnogo različitih mehanizama, uključujući između ostalog i sudski nadzor, žalbu višem upravnom organu, istragu od strane zaštitnika građana, inspekciju od strane posebnog odbora ili komisije i ispitivanje od strane parlamentarnog odbora. Odgovornost vrlo dobro pokazuje da li se poštuju principi poput vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom. Odgovornost je ključna za obezbeđivanje vrednosti poput efikasnosti, delotvornosti, pouzdanosti i predvidivosti državne uprave.

Posebna karakteristika odgovornosti u oblasti upravnog prava je to što se ona obezbeđuje kroz složeni niz prilično formalnih postupaka. Ne postoji apstraktna odgovornost već vrlo konkretna i zakonski definisana pitanja za koje se odgovara kroz skup vrlo preciznih postupaka. Nimalo ne iznenađuje činjenica da se pitanja za koja se odgovara uglavnom tiču s jedne strane toga koliko dobro državni službenici i državni organi poštuju principe usađene u upravno pravo i s druge strane toga koliko dobro se slede pravni postupci za formiranje odluka državne uprave.

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

Ove institucije i mehanizmi nadzora mogu postojati u različitim oblicima: sudovi, tužilac, zaštitnik građana, unutrašnja ili spoljna kontrola, inspektorati, organi koji postavljaju određene standarde, parlamentarni odbori, mediji, itd.

Ukratko, svi ovi mehanizmi i institucije imaju za cilj da delotvorno ojačaju vladavinu prava, transparentnost, odgovornost, delotvornost i efikasnost kao ključne principe u državnoj upravi i državnoj službi. Drugim rečima, imaju za cilj da štite prava pojedinca kao i javni interes, da poboljšavaju kvalitet donošenja odluka i, konačno, da poboljšaju pouzdanost, pravnu sigurnost i legitimitet državne uprave.

Nijedna druga savremena društvena tvorevina ili institucija nema toliko mnogo i tako različitih sredstava nadzora i kontrole kao državna uprava. Ta činjenica govori o posebnoj i osetljivoj ulozi koju državna služba treba da ima u modernim demokratskim društvima.

### ***Efikasnost i delotvornost***

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

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

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

Može se činiti da je efikasnost kao upravljачka vrednost u konfliktu sa vladavinom prava i zakonski propisanim postupkom kao političkom/demokratskom vrednošću. Javni menadžeri često smatraju zakonske postupke ograničenjima koja štete efikasnosti. Poštovanje ustaljenih postupaka može biti negativno po ekonomičnu upotrebu sredstava i može negativno uticati na odnos između troškova i rezultata upravnih radnji.

Ova protivurečnost postavlja veliki broj pitanja. Brojna institucionalna i pravna rešenja pokušavaju da je reše. Među institucionalnim može se navesti proces prenosa proizvodnih aktivnosti na privatni sektor kroz poveravanje ugovaranjem<sup>15</sup>, dok se za državnu upravu zadržava uloga kreiranja javne politike i nadzora nad ugovorom. Pravno gledano, donošenje širokog i kompleksnog niza zakona o javnim nabavkama se razvilo kao deo upravnog prava. Direktiva EZ o javnim nabavkama se pokazala kao važan izvor homogenizacije pravnih principa širom Evropske unije.

Pravo Evropske zajednice takođe iziskuje efikasnu upravu<sup>16</sup>, naročito u pogledu primene uputstava i uredbi. To je obavezalo nekoliko država članica da izmene neke od svojih domaćih organizacionih i administrativnih struktura i mehanizama donošenja odluka kako bi bile sposobne da efikasno i delotvorno sprovedu evropsko zakonodavstvo i uopšte obezbede delotvornu saradnju sa institucijama Zajednice, o čemu će biti reči u sledećem delu.

## 2. Evropski administrativni prostor

Gore nabrojani principi se mogu naći u upravnom pravu svih evropskih država. Iako su državne uprave u evropskim državama stare strukture, one su se neprekidno prilagođavale modernim uslovima, uključujući i uslovima članstva u Evropskoj uniji koja se i sama razvija. Stalni kontakt između državnih službenika država članica i Komisije, zahtev za razvojem i sprovođenjem *acquis communautaire* po jednakim standardima pouzdanosti širom Unije, pojava evropskog sistema upravnog prava i zajedničke osnovne vrednosti i principi za državnu upravu doveli su do izvesnog ujednačavanja između nacionalnih uprava. Ta pojava je opisana kao „Evropski administrativni prostor”<sup>17</sup>.

Svrha ovog dela je da istraži pokretačke sile koje vode stvaranju ovog Evropskog administrativnog prostora, kako se on formira, koji su standardi za državnu upravu ustanovljeni skupom zajedničkih principa upravnog prava i, na kraju, kako ti standardi treba da budu prisutni u svakoj inicijativi institucionalne dogradnje u zemljama koje teže punopravnom članstvu u Evropskoj uniji.

Pravni sistemi država članica EU prolaze kroz proces stalnog približavanja u mnogim oblastima pod uticajem prava Zajednice, to jest kroz zakonodavnu aktivnost njenih institucija i kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde. Koncepti iz prava EZ se uvode u nacionalne sisteme preko direktno primenljivih uredbi ili preko uputstava koja prvo moraju biti preneti u nacionalno pravo. Uredbe i uputstva imaju direktan uticaj na upravne sisteme država članica i mogu dovesti do važnih promena u pravnim principima koji se primenjuju na državnu upravu u konkretnim sektorskim politikama.

Sudska praksa Evropskog suda pravde može da uspostavlja principe opštije prirode koji su primenljivi šire od jednog područja materijalnog prava. Pored toga, u mnogim slučajevima upravo interpretacija relevantnih odredbi prava EZ od strane Evropskog suda dovodi do izmena u načinima shvatanja principa upravnog prava u nekoj državi članici<sup>18</sup>

<sup>15</sup> U originalu *contracting-out*. Prim. prev.

<sup>16</sup> Videti slučaj Evropskog suda pravde, 68/81, *Commission v. Belgium* (1982), ECR 153.

<sup>17</sup> Videti: SIGMA radovi, br. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Pariz, 1998.

<sup>18</sup> Videti: J. Schwarze (urednik), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, i Sweet i Maxwell, London, 1996.

Ovo nam omogućava da zabeležimo neku vrstu evropeizacije upravnog prava kao istaknut element skorašnjih pravnih promena.

Sve ovo dokazuje pojavu Evropskog administrativnog prostora koji se uglavnom odnosi na osnovna institucionalna uređenja, postupke, zajedničke upravne standarde i vrednosti u državnoj službi. Ova lista nikako nije potpuna, i postoje velike razlike u kvalitetu između članica. Dakako, problemi koji se javljaju među državama članicama zbog tih razlika su jedan od glavnih razloga što je institucionalnoj dogradnji dat tako visok prioritet u procesu proširenja ka Srednjoj i Istočnoj Evropi. **Države kandidati će morati da razviju svoje uprave kako bi dostigle nivo pouzdanosti Evropskog administrativnog prostora i prihvatljiv prag zajedničkih principa, postupaka i administrativnog strukturnog uređenja. Postoji minimalni standard kvaliteta i pouzdanosti državne uprave koji države kandidati treba da postignu.**

Takođe treba uzeti u obzir i činjenicu da je proces integracije u EU evolutivan (princip napredovanja u građenju Evropske unije). To znači da država treba da pokaže dovoljan stepen napretka kako bi bila u zadovoljavajućoj meri uporediva sa prosečnim nivoom država članica EU. Nivo konvergencije iz 1986. godine (kada su Portugalija i Španija pristupile EU) se promenio 1995. godine (kada su Austrija, Finska i Švedska pristupile Uniji), a i u budućnosti će biti drugačiji, kada države kandidati pristupe Evropskoj uniji. To znači da za države kandidate nije dovoljno da dostignu trenutni prosečni nivo državnih uprava u postojećim državama članicama EU. One će morati da dostignu budući prosečni nivo država članica. Drugim rečima, država kandidat treba da bude sposobna da popuni jaz između trenutnog nivoa kvaliteta svoje državne uprave i njegovog nivoa u budućnosti, kada će u stvari pristupiti Uniji. Za državu kandidata neće biti dovoljno da se uporedi sa „najgorom” državom koja je već članica Unije. Poređenje se mora uspostaviti između države kandidata i proseka svih država članica.

### ***Pojam Evropskog administrativnog prostora***

Pojam Evropskog administrativnog prostora je uzet od učestalijih pojmova evropskih ekonomskih i socijalnih prostora o kojima se vode mnoge debate u ustavnim pregovorima unutar EU. On je takođe u vezi sa evropskim sistemom sudske saradnje, koja uključuje i obostranu pomoć u primeni zakona i nešto usklađivanja u relevantnom pravnom području.

Zajednički administrativni prostor, pravilno govoreći, moguć je kada se skup administrativnih principa, pravila i propisa jednoobrazno primenjuju na datoj teritoriji pokrivenoj nacionalnim ustavom. Tradicionalno, teritorija gde se primenjuje upravno pravo je teritorija suverenih država. Pitanje zajedničkog upravnog prava za sve suverene države integrisane u Evropsku uniju je predmet debate, nejednako intenzivne, od početka Evropske zajednice. Još uvek ne postoji opšti dogovor.

Očigledno je da glavni ustavni pravni tekstovi Evropske unije, naime Rimski ugovor (1957. godina) i Ugovor iz Matrihta (1992. godina), ne pružaju model za državnu upravu koji bi trebalo sprovesti u državama članicama EU. Jednom kada se proceni demokratski karakter njihovih političkih režima, pitanja vladavine i državne uprave se namerno ostavljaju diskreciji država članica. Stoga, formalno gledano, države članice uživaju veliku administrativnu samostalnost.

Do sada su samo određeni elementi eventualnog evropskog upravnog prava utvrđeni osnovnim ugovorima Evropske unije i sekundarnim zakonodavstvom koje izdaje Komisija. Važni principi upravnog prava su navedeni u Rimskom ugovoru, poput prava na sudski pregled administrativnih odluka koje donose institucije EZ (član 173.<sup>19</sup>) ili obaveze davanja obrazloženja administrativnih odluka EZ (član 190.<sup>20</sup>). Ipak, samo nekoliko horizontalnih upravnih pitanja su bila predmet zakonodavne aktivnosti evropskih institucija. To su uglavnom pitanja vezana za javne nabavke, obezbeđivanje slobodne konkurencije među preduzećima na teritoriji EU i stvaranje uslova da ona učestvuju na tenderima u bilo kojoj državi članici EU, kao i pitanja u vezi sa državnom pomoći preduzećima, koja moraju biti odobrena i pažljivo praćena od strane institucija Evropske unije.

<sup>19</sup> Sada član 230. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Prim. prev.

<sup>20</sup> Sada član 253. Ugovora EZ. Prim. prev.

Nasuprot tome, postoji obimno zakonodavstvo u vezi sa suštinskim sektorskim odredbama upravnog prava koje sačinjavaju ono što je poznato pod nazivom *acquis communautaire*. Kada država članica propusti da sprovede pravo EZ sadržano u uputstvima i uredbama, postoje značajne pravne posledice. Država se smatra vanugovorno odgovornom za protivpravno propuštanje da prenese uputstvo EZ ili da primeni uredbu EZ. Ovo pojedincu pruža dovoljan osnov da tuži državu sudu za naknadu štete<sup>21</sup>.

Odsustvo formalnog pravnog tela koje uređuje državnu upravu, njena pravila postupanja i njeno institucionalno uređenje ne znači da je evropsko nadnacionalno upravno pravo besmisleno ili nepoznato državama članicama EU. Postoji opšti *acquis* sačinjen od principa upravnog prava, o kome se može govoriti kao o „neformalizovanom *acquis communautaire*” u smislu da nema formalnog sporazuma. On bi, međutim, mogao da predstavlja zajedničko evropsko opšte upravno pravo.

### ***Pokretačke snage konvergencije***

Evropske zajednice, koje su u početku obuhvatale uglavnom stvaranje zajedničkog ekonomskog tržišta, evoluirale su u Evropsku uniju koju ne pokreću samo ekonomski interesi, već sve više i želja da se izgrade jače društvene i političke veze među narodima Evrope, kao što je i bila namera potpisnika Rimskog ugovora. Evropska unija više ne predstavlja samo zajedničko tržište proizvoda i usluga.

Postojanje četiri slobode ugrađene u Rimski ugovor, tj. slobodan protok roba, usluga, ljudi i kapitala, znači da nacionalne državne uprave država članica, kao ključni elementi za obezbeđivanje i sprovođenje tih sloboda koje proističu direktno iz Ugovora, moraju da deluju tako da implementaciju tih ugovora u svakom smislu učine delotvornom.

Ugovori o EZ i sekundarno zakonodavstvo Evropske komisije koje ih sprovodi su deo domaćeg pravnog poretka u državama članicama. Nacionalne državne uprave i nacionalni sudovi su privrženi primeni ugovora, kao i sekundarnog zakonodavstva koje izdaje Komisija kao „čuvar ugovora”, podjednako pažljivo kao i domaće zakonodavstvo.

Kao rezultat toga, iako svaka država članica ima potpunu slobodu da odluči o načinima i sredstvima za postizanje rezultata predviđenih ugovorima i sekundarnim zakonodavstvom EZ, razvila su se zajednička sredstva i principi unutar Unije. To je naročito vidljivo u oblasti principa upravnog prava. Manje je vidljivo, međutim, na polju upravnih i organizacionih uređenja i struktura zbog velike raznovrsnosti u oblicima i dubini decentralizacije u različitim državama članicama.

Zakonodavna aktivnost evropskih institucija je stoga glavni izvor evropskog materijalnog upravnog prava koje upravlja državama članicama EU, njihovim državnim upravama, sudovima i građanima. To materijalno upravno pravo je uglavnom sektorsko. Ono donekle utiče na veliki izbor područja praktične politike, kao što su: slobodna konkurencija na unutrašnjem tržištu, telekomunikacije, životna sredina, poljoprivreda, industrijska politika, nauka i istraživanje, kontrola granica, itd. Ovo materijalno upravno pravo čini pravnu tekovinu EU, čiji nivo kompatibilnosti sa odgovarajućim odredbama u državama kandidatima Komisija sada prati i ocenjuje u okviru procesa pregovora o pristupanju.

Dodatni izvor administrativnog usklađivanja je stalna interakcija među zvaničnicima država članica i njihova interakcija sa zvaničnicima Evropske komisije. Takve međuvladine veze, koje su najčešće veze među ljudima, doprinose stvaranju zajedničkog shvatanja o načinima sprovođenja praktičnih politika i odredaba EU na nacionalnom nivou, kao i korisnoj razmeni najboljih praksi u ostvarivanju rezultata koji se žele postići tim praktičnim politikama. Međuupravna saradnja je takođe jedan od koncepta koji se jačaju Ugovorom iz Mاستrihta (član 209. A)<sup>22</sup>. Saradnja i razmena imaju efekat stvaranja neformalnog kolegijalnog pritiska za postavljanje zajedničkih standarda za načine ispunjavanja nadnacionalnih obaveza od strane nacionalnih državnih uprava. Dodatni efekat je i obezbeđivanje da se postignu rezultati praktičnih politika predviđeni osnivačkim ugovorima i sekundarnim zakonodavstvom EZ. Takve međuvladine veze doprinose širenju i deljenju skupa zajedničkih upravnih principa i načina upravljanja, što zauzvrat pomaže kreiranju zajedničkog idealnog modela za ponašanje državnih službenika širom Unije. Pomenute efekte

<sup>21</sup> Videti presudu Evropskog suda pravde u spojenim slučajevima C-6/90 i C-9/90 „A. Francovich *et al.* v. Italy”, 1991.

<sup>22</sup> Sada član 280. Ugovora EZ. Prim. prev.

takvih međuvladinih veza u velikoj meri omogućava činjenica da službenici koji ih ostvaruju mogu da razviju vrlo stabilnu profesionalnu karijeru u svojim nacionalnim državnim službama.

Međutim, institucija koja obično igra glavnu ulogu u oblikovanju zajedničkih principa upravnog prava u Evropskoj uniji je Evropski sud pravde. Dok je sekundarno zakonodavstvo EZ skoro isključivo sektorsko, odluke Evropskog suda pravde doprinose razmatranju i razvoju upravnih principa mnogo opštijeg karaktera iako se oni iznose od slučaja do slučaja. Praksa Suda je zapravo glavni izvor opšteg, to jest ne-sektorskog upravnog prava u Uniji. Sud mora da se oslanja na već uspostavljene, opšte principe upravnog prava koje su stvorili i prečistili nacionalni upravni sudovi država članica EU. Kroz sopstvenu procenu tih nacionalnih sudskih praksi Sud definiše i prečišćava opšte upravne principe obavezujuće za sve države članice, a i za njihove građane, u primeni prava EZ.

Konačno, zabeležen je fenomen prodornosti prava EZ u nacionalne pravne poretke<sup>23</sup>. Ovaj fenomen izaziva činjenica da bi u jednoj državi članici bilo vrlo teško koristiti različite standarde i prakse u primeni nacionalnog prava i prava EZ. Nacionalne institucije postepeno počinju da primenjuju iste standarde i koriste iste prakse u primeni i nacionalnog prava i prava EZ. Ova činjenica vodi ideji o razvoju zajedničkog upravnog prava među državama članicama EU. Ovakva „kontaminacija” nacionalnih pravnih sistema principima iz prava EZ takođe doprinosi uspostavljanju Evropskog administrativnog prostora.

### ***Uloga Evropskog suda pravde u pojavi zajedničkog Evropskog administrativnog prostora***

Kao što je već pomenuto, upravo je Evropski sud pravde izveo većinu principa upravnog prava koji upravljaju onim što se može nazvati zajedničkim evropskim upravnim pravom. S obzirom na fragmentaciju pisanog evropskog upravnog prava, to je sasvim prirodno. Ugovori su oblikovani tako da služe kao okvir koji zahteva dalji i kontinuirani razvoj. Za mnoga pitanja određeno je da će biti uređena sekundarnim zakonodavstvom Komisije (uputstvima i uredbama), što obuhvata uglavnom polja sektorskih politika, kao i sudskom praksom od strane Evropskog suda pravde.

Od nacionalnih sudova se zahteva da osiguraju sprovođenje ugovora EU i sekundarnog zakonodavstva Komisije. Budući da pravo EZ mora biti tumačeno na ujednačen način, u slučajevima kada se tekst pravnog akta čini nejasnim nacionalni sudovi su podstaknuti da proslede pitanje Evropskom sudu pravde radi tumačenja (član 177., Ugovora EZ<sup>24</sup>). Ovo je doprinelo istaknutoj ulozi koju Evropski sud igra u razvoju zajedničkih principa kroz postavljanje okvira za tumačenje koji nacionalni sudovi treba da slede. Može se reći da danas postoji zajednički *acquis* upravno-pravnih principa koje je razvio Evropski sud pravde.

O principima upravnog prava je bilo reči u prethodnom delu ovog rada. Ukratko, identifikovali smo glavne principe upravnog prava koje je po ugledu na nacionalno upravno pravo država članica EU uobličio Evropski sud pravde.

U ranim godinama, na praksu Evropskog suda pravde su uticali pravni sistemi početnih država članica, a naročito koncepti koji proističu iz francuskog upravnog prava. Ali ipak, francuski uticaj nikada nije bio jedini uticaj na razvoj prava EZ i rast članstva je doveo do unošenja raznolikosti u izvore inspiracije pravnog rezonovanja Evropskog suda pravde. To znači da presude Suda ne odgovaraju posebno određenoj nacionalnoj pravnoj pozadini, već je njegova sudska praksa pre mešavina uticaja koji proizilaze iz gotovo svih članica Unije<sup>25</sup>. Na primer, princip „zakonitosti u upravi” potiče iz francuskog *principe de légalité*, kao i iz nemačkog koncepta *Rechtsstaatlichkeit*, koji su manje-više bliski britanskom konceptu vladavine prava (*rule of law*). Treba napomenuti da, iako ova tri pojma imaju različite nacionalne korene, oni danas vode

<sup>23</sup> Videti: J. Schwarze (urednik), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, i Sweet i Maxwell, London, 1996. Videti takođe: G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe : pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Pariz, 1995.

<sup>24</sup> Sada član 234. Ugovora EZ. Prim. prev.

<sup>25</sup> Videti: J. Schwarze, *European Administrative Law*, op.cit.

sličnim praktičnim efektima<sup>26</sup>. Koreni koncepta „pravičnog postupka” se mogu naći u britanskoj i nemačkoj pravnoj tradiciji.

### ***Stepen konvergencije upravnih sistema***

Određeni upravni sistem se može proceniti kroz kritičko razmatranje mere u kojoj se ti principi stvarno primenjuju, i u formalnom pravnom uređenju u zemlji, kao i u dnevnom ponašanju državnih organa i državnih službenika. U tom smislu, ovi opšti principi upravnog prava služe kao standardi u odnosu na koje se mere pouzdanost državne uprave, stepen odgovornosti državnih službenika i državnih organa, valjanost i izvodljivost postupaka za oblikovanje administrativnih odluka i njihovo osporavanje kroz žalbu i naknadu.

Mera u kojoj različite zemlje dele ove principe upravnog prava takođe ukazuje na stepen kompatibilnosti njihovih upravnih sistema. Drugim rečima, ti principi takođe služe kao preduslovi za jaču integraciju među njima s jedne strane, a s druge kao mere sposobnosti institucionalnog uređenja državne uprave u određenoj zemlji da sprovede formalizovani *acquis communautaire*.

Jedan od glavnih elemenata koji čine državnu upravu, pored drugih kao što su odgovarajući materijalni i procesni zakoni, jeste državna služba. Ponašanje državne službe se formira u skladu sa tim principima upravnog prava kao načelnim i obavezujućim principima. Materijalni i procesni upravni zakoni, uobličeni u okviru nacionalnih ustava i evropskog upravnog prava, predstavljaju pravno-institucionalni okvir unutar kojeg državni organi i državni službenici u državama članicama EU treba da se vladaju.

Istovremeno, svi ovi elementi, pravna uređenja i ponašanje aktera u javnoj sferi evropskih društava oblikuju zajednički evropski administrativni i politički prostor. Za aktere u toj oblasti treba da se podrazumeva skup principa koji se retko pojavljuju formalizovani u pisanim zakonima ili sistematizovani kodeksom, ali koji su etički i pravno obavezujući i koji horizontalno seku uređenje svake državne uprave. Ovi principi predstavljaju ono što zovemo neformalizovani *acquis communautaire*. Taj neformalizovani *acquis communautaire* snažno doprinosi učvršćivanju Evropskog administrativnog prostora koji je u nastanku, kao i evropeizaciji nacionalnih državnih uprava i upravnog prava država članica EU.

Naši zaključci, koji takođe čine i našu radnu hipotezu, bi bili sledeći: Kao prvo, mera u kojoj opšti principi upravnog prava inspirišu nacionalno zakonodavstvo i nalaze se u stvarnom ponašanju javnih aktera, tj. stepen implementacije neformalizovane pravne tekovine EU, ukazuje na, i u korelaciji je sa, sposobnošću određene zemlje da delotvorno usvoji i sprovede formalni *acquis communautaire*. Kao drugo, ovo iziskuje obraćanje velike pažnje na promene u nacionalnoj državnoj službi budući da je ona odlučujuće sredstvo, bilo za obezbeđivanje, bilo za sprečavanje prenosa tih principa upravnog prava u konkretne javne aktivnosti i procese donošenja odluka.

U pogledu opsega ovog rada, očigledno je da je u državama kandidatima srednje i istočne Evrope u prihvatljivoj meri neophodno ostvarivanje upravnih principa pouzdanosti, predvidivosti, odgovornosti, transparentnosti, efikasnosti i delotvornosti, kako bi njihove državne uprave ispunile zahteve pristupanja EU, naročito one koji proističu iz stvarne primene pravne tekovine EU. Ovi principi ne počivaju samo na dobrim namerama, već kroz materijalno zakonodavstvo, odgovarajuće upravne institucije i skup pravnih vrednosti usađenih u državnu službu moraju biti u potpunosti otelotvoreni u svakodnevnom ponašanju državne uprave. Ovaj zahtev daje dodatni razlog za posedovanje profesionalne i stabilne državne službe. Ne samo da većina država članica EU ima posebne propise za državnu službu, već su njihove državne službe takođe obavezane principima upravnog prava koji su neophodni kako bi njihove državne uprave bile pouzdane.

<sup>26</sup> Videti: J. Rivero, „Vers un droit européen : nouvelles perspectives en droit administratif”, u M. Capelletti (urednik), *New perspectives for a Common Law in Europe*, Publications of the European University Institute, 1, Firenca, 1978, str. 389 ff.

## II DEO. PRINCIPI UPRAVNOG PRAVA I STANDARDI DRŽAVNE SLUŽBE

### 1. Pravne strukture za profesionalnu državnu službu: zaposleni u državnoj upravi ili državni službenici?

Glavna uloga moderne države u demokratskoj tržišnoj ekonomiji je da obezbedi pravične i za sve jednake uslove i standarde kao osnov svakodnevnog života pojedinaca i ekonomskih aktivnosti pojedinaca i pravnih lica. Osnovni mehanizam koji država koristi je zakon. Donošenje i primena akata parlamenta, poverenog zakonodavstva i podzakonskih akata, praćenje njihovih efekata i obezbeđivanje mehanizama za ispravke i naknadu su važni zadaci moderne države.

Prva uloga države na polju zapošljavanja je dakle da reguliše osnovne odnose između poslodavaca i zaposlenih. Država mora da postavi minimalne standarde radi uspostavljanja pravičnih uslova za rad za sve zaposlene, kao i da definiše minimalna prava i obaveze obeju strana u odnosu poslodavac—zaposleni.

Država takođe ima ulogu poslodavca. U ovoj drugoj ulozi, nasuprot njenoj prvoj i opštoj ulozi, država je odgovorna za obezbeđivanje efikasnog, profesionalnog i nepristrasnog delovanja državne uprave. Ova upravljačka odgovornost iziskuje posebne propise za zaposlene u državnoj upravi: kadrovsku politiku i politiku razvoja karijere, upravljačke sisteme za odabir, zasnivanje radnog odnosa, napredovanje i naknade za rad, a sve to u cilju garantovanja homogenosti i visokog kvaliteta kadrova i njihovog delovanja na svim granama i nivoima vlasti.

U bliskoj vezi sa ulogom poslodavca su i ustavne odgovornosti države da vodi državnu upravu u skladu sa principima uvreženim u ustavu i u upravnom pravu. Štaviše, država takođe mora da osigura delovanje državne uprave u skladu sa takvim osnovnim pravnim principima.

Moderni koncept državne uprave obuhvata pojam hijerarhijskog delegiranja javnih poslova pojedincima koji rade u sistemu državne uprave. Ti pojedinci, državni službenici, stoga nisu samo zaposleni u državnoj upravi, već su u velikoj meri i nosioci državnih ovlašćenja. Kao takvi, oni takođe moraju da zagarantuju primenu ustavnih principa i principa upravnog prava u svakodnevnom radu državne uprave.

Zakon obično uređuje odnose između državnih službenika i države. Čak i ako su neki aspekti tih odnosa uređeni pojedinačnim ili kolektivnim ugovorima o radu, ugovorne strane se ne mogu osloboditi ustavnih principa i principa ustavnog prava. Stoga, koji god pravni izvor da uređuje odnose između države i državnih službenika, njegova sadržina mora da uzme u obzir određene principe upravnog prava na prethodno opisani način i da njima obaveže državne službenike.

Moderni ustavi sadrže odredbe kojima se uređuje državna služba ili čak određuju opšte modele državne uprave. Većina ovih ustava zahteva posebnu granu prava kojom će se urediti posebne veze između državnih službenika i države. Na primer, ustavi Francuske, Nemačke, Grčke, Italije, Portugalije i Španije uključuju, posredno ili neposredno, osnovne principe za državnu službu.

#### *Slični standardi i uslovi, ali različiti modeli profesionalne državne službe*

Moderna, ustavna državna služba u demokratiji<sup>27</sup> se smatra mogućom samo ako su zadovoljeni sledeći uslovi:

- Razdvajanje javne od privatne sfere.
- Razdvajanje politike od uprave.

<sup>27</sup> Videti: Raadshelders i Rutgers, „The Evolution of Civil Service Systems”, u Bekke, Perry i Toonen (urednici), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996.

- Razvoj pojedinačne odgovornosti državnih službenika kroz prevazilaženje ranijih procesa kolegijalnog donošenja odluka. Ovo iziskuje dobro obučene i vešte javne menadžere.
- Dovoljna sigurnost u pogledu stalnosti zaposlenja, stabilnosti i nivoa zarade, kao i jasno definisana prava i obaveze državnih službenika.
- Zapošljavanje i napredovanje na osnovu zasluga.

Svi ovi uslovi u velikoj meri doprinose definisanju odlika i vrednosti na kojima se zasniva moderna profesionalna državna služba.

Razlikovanje javne sfere od privatne je staro koliko i razlika između države i društva. Ono obuhvata priznanje da postoji oblast u kojoj javni interes mora da prevagne i da taj javni interes mora da bude oslobođen mešanja pojedinačnih privatnih interesa. Ono takođe ukazuje na to da ta javna oblast mora biti uređena posebnim pravnim principima i da učesnici u javnoj sferi kao takvi moraju da se povinuju tim principima.

Razdvajanje politike od uprave se zasniva na osnovnoj pretpostavci da u javnom domenu postoje dva glavna dela, koji su, iako veoma međuzavisni, po prirodi drugačiji, imaju u osnovi različitu logiku i različite izvore legitimnosti. Politika se zasniva na javnom poverenju koje se ispoljava kroz slobodne političke izbore i utvrđuje posle svakog političkog mandata. Uprava se zaniva na zaslugama, a profesionalna sposobnost državnih službenika se proverava na javnim konkursima za ulazak u državnu službu, u skladu sa uslovima propisanim zakonom.

Uvođenje lične, pojedinačne odgovornosti za odluke i postupke podrazumeva saznanje da su odgovornosti i nadležnosti unutar državne uprave jasno definisane. Važan pojam nadležnog upravnog organa, kao i činjenica da za svaku administrativnu odluku postoji zakonom precizno utvrđen državni organ odgovaran za nju, predstavljaju razvoj pojma individualne odgovornosti.

Domen uprave se bavi državnim službenicima (*civil servants, Beamte, fonctionnaires*). Prilikom definisanja državnih službi, države članice EU su primenile različite pristupe, obično ukorenjene u svojoj istoriji i modifikovane vremenom. Brojne zemlje, poput Francuske, Irske, Holandije, Španije i Švedske imaju državne službe koje obuhvataju svakog zaposlenog u javnom sektoru jer se smatra da je svaki od njih deo izvršne mašinerije države (široki koncept državne službe), dok su druge zemlje, poput Austrije, Nemačke, Ujedinjenog Kraljevstva, i odnedavno Danske i Italije, ograničile obim koncepta državne službe na tzv. „jezgro državne uprave”, što u osnovi obuhvata one funkcije koje prema ustaljenom opštem razumevanju politike samo država može legitimno da vrši. U ovom drugom slučaju samo oni koji se profesionalno bave javnim upravljanjem i državnim upravom i koji su kroz profesiju nosioci državnih ovlašćenja (npr. policija, carina, itd.) su državni službenici (ograničeni obim koncepta državne službe). Od zemalja srednje i istočne Evrope, Mađarska i Poljska primenjuju ovaj ograničeni koncept državne službe, dok Litvanija planira da upotrebi modalitet širokog koncepta.

Kada koncept ima vrlo uzan obim primene, državni službenici su makar oni kojima su poverena javna ovlašćenja i zakonske nadležnosti za vršenje javnih ovlašćenja, predlaganje javnih politika i regulatornih instrumenata ili davanje mišljenja na njih. Ovako definisana državna služba je deo državne vlasti, integrisana je u javnu sferu i oblikovana je u skladu sa ustavnim i upravno-pravnim uređenjem. U svim državama članicama EU, čak i onima gde se koristi ograničeni koncept državne službe, neka osnovna načela ustavnog i upravnog prava su proširena i na zaposlene od strane države koji nisu državni službenici, kao na primer zahtev za zapošljavanjem na osnovu zasluga. Na taj način se teži, između ostalog, i unapređenju legitimnosti javnog sistema zapošljavanja u celini.

U oba slučaja, ali naročito ako se koristi ograničeni koncept, određeni uslovi moraju biti ispunjeni kako bi državna služba bila u stanju da ispunjava svoje zadatke. Državna služba mora biti oblikovana kao institucija koja od svojih članova zahteva određeni nivo profesionalnosti i integriteta, kao i dobro poznavanje upravnog i ustavnog prava. Državni službenici moraju da zadovolje izvesne zakonske uslove koji im omogućavaju da delotvorno izvršavaju svoje funkcije i nadležnosti na odgovarajući i zakonit način širom državne uprave. Ti zakonski uslovi su uglavnom vezani za prava i obaveze, profesionalnu stabilnost, zaštitu od mešanja politike i lobističkih grupa, odgovarajuću visinu zarade u cilju smanjenja mogućnosti korupcije, disciplinske mere i odabir zasnovan na zaslugama. Zapošljavanje i unapređenje zasnovano na zaslugama znači odabir

najboljih odgovarajućih kandidata na raspolaganju državnoj službi, kao i sprečavanje protekcije i kronizma u popunjavanju državne uprave.

Donošenje posebnih propisa za državnu službu je najčešći način stvaranja tih gore-navedenih zakonskih uslova za državnu službu budući da je kao nosilac javnih ovlašćenja državna služba istaknuti akter u javnoj sferi. Stoga se obično smatra potrebnim poseban akt parlamenta ili, kao u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva, poseban oblik propisa od strane izvršne vlasti (*Civil Service Order in Council*).

Kao što je već pomenuto, država je odgovorna za profesionalnu, nepristrasnu i efikasnu državnu upravu koja se povinuje vladavini prava. Ta uloga ne podrazumeva samo uređenje, već i upravljanje. Država takođe mora da garantuje određeni kvalitet svojih kadrova, kao i jednak kvalitet standarda širom državne uprave. U tom smislu, dobro pravno uređen i upravljani sistem državne uprave omogućava državi da dostigne odgovarajuće standarde profesionalnosti, stabilnosti, kontinuiteta i kvaliteta državne službe u svim delovima državne uprave, sve to pod pretpostavkom da i na političkom nivou u zemlji postoji jaka svest o neophodnosti dugoročnog investiranja u ljude sposobne da se bave državnim poslovima na dovoljno profesionalan način. Profesionalizam se ne može odvojiti od stabilnosti i dugoročnog planiranja.

Postoji nekoliko razloga da se zaposleni u državnoj upravi ne smatraju običnim državnim radnicima. Službenici države moraju da postignu određene ciljeve koji se razlikuju od onih u običnom radnom odnosu. Između ostalog, mogu se nabrojati sledeći ciljevi:

- Uspostavljanje mehanizama kontrole i odgovornosti radi sprečavanja zloupotrebe javnih ovlašćenja i javnih resursa.
- Davanje legitimnosti državnoj upravi u očima građana i poreskih obveznika radi stvaranja poverenja javnosti u upravu, kao i u samu državu.
- Razlikovanje, u što većoj meri, javnog domena politike od javnog domena uprave, budući da ta dva domena počivaju na različitoj logici, što i njihove izvore legitimnosti čini različitim, kao što je već objašnjeno.
- Pružanje profesionalnog kontinuiteta državnoj upravi i promovisanje određenog obrasca ponašanja u svim delovima uprave, time je čineći predvidivom. Glavnu ulogu u tome igraju upravno-pravni principi prethodno opisani u ovom radu.
- Privući najbolje kandidate u zemlji koji stoje na raspolaganju državnoj službi i zadržati ih kroz razumnu perspektivu razvoja karijere i ličnog ispunjenja.

Ovo su esencijalni ciljevi zakona o državnoj službi. Kratak pregled trenutne situacije u zemljama zapadne Evrope pruža sliku rešenja, tj. različitih modela, koji se usvajaju radi njihovog postizanja.

U mnogim državama članicama EU većina zaposlenih u javnom sektoru imaju status državnih službenika. To znači da se na njih odnosi zakon o državnoj službi i njegovo sekundarno zakonodavstvo, a ne opšti zakoni o radu koji uspostavljaju minimalne standarde za ugovorne odnose između radnika i poslodavaca u privatnom sektoru. Takav je slučaj Belgije, Francuske, Grčke, Irske, Holandije, Portugalije i Španije.

Slučaj Ujedinjenog Kraljevstva je poseban: za državne službenike postoje posebni propisi koji im daju status državnih službenika. Ustavni principi dodeljuju nadležnost za to Kabinetu (*Royal Prerogative*). Ovo između ostalog objašnjava nepostojanje zakona o državnoj službi u ovoj zemlji.

U drugim zemljama samo deo stalnih zaposlenih u državnom aparatu imaju status državnih službenika. U Nemačkoj postoji tipična razlika između državnih službenika, tj. onih zaposlenih koji su nosioci javnih ovlašćenja (približno 40% zaposlenih u javnom sektoru) i ostalih, na koje se odnose zakoni o radu. Razlog tome je činjenica da nemački ustav obezbeđuje takav model, a kriterijum po kome se povlači razlika između *Beamte* (državnih službenika) i *Angestellte* (zaposlenih u javnom sektoru) je upravo izvršavanje javnih ovlašćenja. Državni službenici se smatraju izvršnom rukom države koja služi nezavisno od trenutne vlasti (princip političke neutralnosti) i koja je zakonski odgovorna za svoje delovanje. Koncept „izvršavanja javnih ovlašćenja” je usko povezan sa pitanjima nacionalnog interesa, prava i reda, državnog suvereniteta, primene zakona itd. Ipak, dva najviša nivoa univerzitetskih profesora su takođe državni službenici, iako sa posebnim odredbama. Ostali, tj. oni koji nisu državni službenici, smatraju se samo vršiocima zanimanja u javnom sektoru ekonomije ili unutar javnih službi koje se finansiraju iz državnog budžeta.

Nemački model, koji je sličan austrijskom i luksemburškom modelu, upotrebila je i Danska pre nekoliko decenija, a odnedavno i Italija. Velika reforma u Italiji se odvila 1993. godine, tako da se sada zakon o državnoj službi odnosi na samo nekoliko hiljada viših službenika, dok se na ostale odnose zakon o radu i kolektivni ugovori o radu.

Koncept javnih ovlašćenja ili zaštita opštih interesa države ili lokalne samouprave su takođe bili kriterijum u primeni odredbi Ugovora EZ koje se odnose na slobodno kretanje radne snage širom teritorije EU. Od tada poslovi u javnom sektoru moraju biti dostupni svakom građaninu EU nezavisno od države članice iz koje dolazi, sa izuzetkom onih radnih mesta koja su domaćim propisima o državnoj službi izričito rezervisana za domaće državljane. Ti propisi su u saglasnosti sa praksom Evropskog suda pravde samo ako slede taj osnovi kriterijum. Grubo gledano, smatra se da je 60 do 90 procenata poslova u javnom sektoru u državama članicama EU danas dostupno građanima svih država članica, što znači da je samo 10 do 40 procenata svih poslova u javnom sektoru rezervisano za domaće državljane. Drugim rečima, samo 10 do 40 posto radnih mesta u javnom sektoru je u vezi sa „izvršavanjem javno-pravnih ovlašćenja i zaštitom opšteg interesa države”, prema rečima Evropskog suda pravde.<sup>28</sup> Stoga su propisi o državnoj službi u državama članicama glavne referentne tačke za primenu tih principa prava EZ.

## 2. Upravljanje državnom službom u kontekstu „zakonitosti u upravi”

### *Profesionalni javni menadžeri*

Države zapadne Evrope već dugo prepoznaju činjenicu da su standardi upravljanja i delovanje javnih menadžera ključni faktori uspeha i opšteg rada državne uprave i napora da se ona reformiše.

Poboljšanje rada državne uprave znači traganje za boljim standardima efikasnosti i delotvornosti u granicama vladavine prava, što obično iziskuje delegiranje i prenos ovlašćenja u korist javnih menadžera, uz primenu *ex ante* i *ex post* mehanizama kontrole. U takvoj situaciji kvalitet javnih menadžera koji imaju ova javna ovlašćenja dobija ogroman značaj. Štaviše, kada domaće donošenje odluka postaje sve složenije i sve više izloženo međunarodnoj koordinaciji, kao što je slučaj u svim državama članicama EU, potreba za visokim javnim menadžerima, sa širokim vidicima i sposobnošću da koordinišu svoje poslove i sa domaćim i sa međunarodnim institucijama, postaje sve očiglednija.

Francuska, sa svojim karijernim sistemom i svojim *corps*, tradicionalno je definisala grupe viših službenika. Pojedincima na vrhu svoje karijere u svakom telu se upravlja iz centra i pomaže im se u razvoju karijere kroz obuku i mobilnost. Država raspolaže rezervom kompetentnih pojedinaca među kojima se pravi odabir kada se popunjava neko visoko radno mesto. Druge zemlje uspostavljaju slične definisane grupe glavnih menadžera koji se biraju, postavljaju, obučavaju i kojima se rukovodi iz centra. Holandija, čija je uprava organizovana kroz prenos ovlašćenja, razvija Visoku državnu službu sa snažnim naglaskom na profesionalnom razvoju menadžera i poboljšanju sposobnosti koordinacije. Iako u državama srednje i istočne Evrope još uvek ne postoji ova vrsta visoke državne službe, neke od ovih zemalja postepeno uvode posebne javne politike i mehanizme upravljanja za najviše službenike u sistemu vlasti. Mađarska, Letonija i Poljska su primeri zemalja u kojima se trenutno sprovode reforme u vezi sa visokim menadžerima, iako uz veoma različite pristupe.<sup>29</sup>

U prethodnim upravnim sistemima država srednje i istočne Evrope nije postojala zajednička profesija državne uprave. Svaki posao u državnoj upravi se smatrao posebnim poslom u instituciji koja ima ulogu poslodavca uz ograničene mostove u karijeri ka poslovima u drugim institucijama, i bez jasnih profesionalnih kriterijuma koji bi važili i za poslove drugde u državnoj upravi. Mobilnost između institucija se nije podržavala i bila je retka.

S druge strane, budući da se koordinacija javnih politika, kao i koordinacija između institucija odvijala unutar strukture političke partije, nije postojala potreba za generalistima ili menadžerima sa širim vidicima no što je njihova stručna oblast. Trajna upravljačka radna mesta koja postoje na visokom nivou u zapadnim

<sup>28</sup> Evropski sud pravde, slučaj 149/1979, *Commission v. Belgium*.

<sup>29</sup> Videti: SIGMA radovi, br. 1, *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, OECD, Pariz, 1995.

državnim službama su bila, i ostala su, prerogativ političke klase. Menadžeri izabrani nepolitičkim putem su bili, a u mnogim slučajevima su i dalje, kompetentni stručnjaci u svojim oblastima, koji pružaju tehnički doprinos, ali retko obezbeđuju upravljanje i koordinaciju.

Reforme državne službe u državama srednje i istočne Evrope takođe treba da imaju za cilj uspostavljanje profesije javnih menadžera unutar državne službe, što obuhvata aktivnosti u nekoliko domena: obuka menadžera; uvođenje propisa kojima se definišu dužnosti, odgovornosti i odgovarajuća prava kadrova, kao u posebnom propisu za državnu službu; poboljšanje upravljanja kadrovima i standarda upravljanja; i iznad svega, uspostavljanje administrativnog konteksta u kome službenici i javni menadžeri mogu profesionalno, nepristrasno, transparentno i uz mogućnost kontrole da obavljaju svoje dužnosti.

### ***Kontekst „zakonitosti u upravi”***

Ovaj administrativni kontekst se sastoji od nekoliko faktora, među kojima su najvažniji sledeći:

- **Kvalitet materijalnog prava:** Materijalnim pravom se postavlja okvir za donošenje odluka u određenoj oblasti javne politike (na primer, u urbanom planiranju ili po pitanjima zaštite životne sredine). Drugim rečima, ono predstavlja oruđe za rad službenika i izvor informacija i predvidivosti za javnost.
- **Kvalitet procesnog upravnog prava:** Procesno upravno pravo pruža strogo definisane postupke za donošenje odluka u upravi, za koordinaciju i balansiranje ovlašćenja, za odnose i komunikaciju službenika sa javnošću i za omogućavanje svakoj zainteresovanoj strani da bude saslušana ili da se žali.
- **Kvalitet mehanizama finansijske i administrativne odgovornosti i kontrolnih mehanizama:** oni idu u prilog transparentnosti, obezbeđuju kontrolu finansijskog i administrativnog donošenja odluka i obezbeđuju sredstva ispravljanja, gonjenja i odštete.

Istovremeno, ova tri faktora obezbeđuju pravne vrednosti i principe koji daju odlučujući doprinos oblikovanju stava i ponašanja javnih menadžera i ostalih državnih službenika koji rade u tom administrativnom kontekstu. Ti pravni principi će biti ključni vodeći principi u donošenju odluka i ponašanju, smanjiće mogućnost arbitrarnih odluka tako što će dozvoliti diskreciono donošenje odluka unutar okvira upravnog prava. Na kraju, principi upravnog prava će snažno doprineti postavljanju temelja profesionalne državne uprave.

Profesionalizacija državne uprave je stoga mnogo širi zadatak nego što je sprovođenje propisa o državnoj službi i poboljšanje upravljanja kadrovima. Ako se istovremeno ne poboljša i administrativni kontekst unutar koga službenici moraju da rade, moglo bi se desiti da su oni i dalje primorani da donose arbitrarne odluke, uz nedovoljnu komunikaciju sa javnošću i nedovoljnu koordinaciju sa drugim institucijama, čak iako su izabrani na osnovu zasluga i izloženi sistematskoj obuci.

### ***Homogeno upravljanje državnom službom***

Države srednje i istočne Evrope su iz ranijih administrativnih struktura nasledile problem nedostatka koordinacije i zajedničkih standarda za upravljanje kadrovima duž cele državne uprave. Ovakvu fragmetaciju treba popraviti, a upravljanje kadrovima treba biti usklađeno unutar državne uprave kako bi se postigao i održao prihvatljiv nivo zajedničkih standarda upravnog prava i državne službe.

Da bi se to postiglo, treba uzeti u obzir drugačiji pojam državne službe. Državnu službu treba posmatrati kao zajedničku funkciju upravljanja unutar državne uprave. Ova zajednička funkcija ima za cilj da se širom državne uprave kao celine homogeno rasprostranjuju, razumeju i podržavaju principi upravnog prava, poput onih gore navedenih, kao i osnovni pravni uslovi, poput zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga, pravičnog postupanja sa platama i jednakih prava i obaveza. Ova zajednička funkcija iziskuje neku vrstu centralnog kapaciteta za upravljanje državnom službom.

U nekim zemljama zapadne Evrope, kao što su Francuska, Portugalija i Španija, opštim aspektima upravljanja kadrovima se bavi posebno ministarstvo za državnu upravu ili državnu službu. Ti poslovi se obično sastoje od pripremanja nacrtu zakona i propisa za državnu službu, organizacije ili nadzora nad zapošljavanjem,

koordinacije upravljanja kadrovima, pregovaranja sa sindikatima državne službe u ime vlade i organizacije i upravljanja opštim ili posebnim aktivnostima obuke preko institucija koje imaju tu namenu, kao što su škole ili instituti za državnu upravu.

U drugim zemljama, kao što su Austrija, Belgija, Nemačka, Irska i Holandija, ministarstvo finansija ili ministarstvo unutrašnjih poslova obavlja poslove upravljanja državnom službom.

U Italiji i Švedskoj, osnovane su posebne agencije za pregovaranja sa sindikatima državne službe u ime vlade ili lokalne samouprave.

Dužnosti i institucionalni karakter kapaciteta koji je odgovoran za upravljanje državnom službom takođe treba da budu precizirani zakonom o državnoj službi. To može biti jedinica koja priprema odluke za premijera ili za savet ministara. Može postojati posebno ministarstvo ili odvojena institucija odgovorna premijeru. Moguće su mnoge vrste institucionalnog uređenja. Važno je da taj centralni kapacitet ima dovoljna ovlašćenja kako bi mogao na delotvoran način da upravlja horizontalno kroz državnu upravu.

## ZAKLJUČCI

Ovaj rad je pokušao da pruži sliku o tome kako su međusobno povezani principi upravnog prava i standardi državne službe. Istovremeno, imao je za cilj da prikaže kako za standarde i principe postoji zajedničko razumevanje, rasprostranjeno u Evropskom administrativnom prostoru koji je u nastanku, i to uglavnom zahvaljujući Evropskom sudu pravde. Upravno pravo potiče iz ustavnih uređenja koja su duboko ukorenjena u kulturološkim, socijalnim i političkim vrednostima koja se ujedinjuju oko demokratskih načela. Državna služba je jedan od glavnih elemenata državne uprave; međutim, budući da je ona tako veliki element, državna uprava i državna služba se često smatraju sinonimima.

Time se dolazi do tri glavna zaključka: kao prvo, vrednosti državne službe su pravno obavezujuće; kao drugo, uređenje državne službe prevazilazi obično uređenje radnih odnosa između države i njenih zaposlenih – ono se tiče uređenja jednog od ovlašćenja države u širem smislu. Kao treće, principi upravnog prava inspirišu odluke javnih menadžera i stvaraju obrazac ponašanja državne službe u celini. Takođe, ovi principi predstavljaju repere, ili referentne tačke, u odnosu na koje se postavljaju prihvatljivi standardi za državne službe i državne uprave unutar država članica EU, kao i u institucijama EU.

### **Vrednosti državne službe su pravno obavezujući principi**

Državna služba je obavezana principima utemeljenim u ustavnom uređenju i upravnom pravu. Sa te tačke gledišta, može se reći da su vrednosti državne službe pravne vrednosti. Pravne vrednosti nisu isto što i moralne vrednosti, iako mogu da se umnogome preklapaju. Moralne vrednosti su vodilje postupaka i njihovo kršenje zaslužuje kritiku društva. Pravne vrednosti, kada se prekrše, mogu imati pravne posledice kroz disciplinske mere predviđene zakonom o državnoj službi. Državni službenici su obavezani upravnim principima ustanovljenim u zakonodavstvu.

### **Državni službenici nisu obični zaposleni u državnoj upravi**

Državni službenici su podvrgnuti pravnim principima i obavezujućim pravilima koja potiču iz njihovog posebnog mesta u hijerarhijskoj strukturi države. To mesto oblikuje profesiju koja se bavi osnovnim pravima njihovih sugrađana. Propisi o državnoj službi ne regulišu samo radne odnose između poslodavca i njegovih zaposlenih kao što je slučaj sa zakonom o radu. Propisi o državnoj službi nastoje, s jedne strane da zaštite državne službenike u izvršavanju njihove veoma posebne uloge u demokratskim društvima, i s druge strane da zaoštre profesionalne standarde na osnovu delikatnih pitanja kojima se državni službenici bave. Državni službenici su akteri u javnoj društvenoj sferi, sferi koja spada u polje javnog prava.

Stoga upravo javno pravo, a ne obično radno pravo, treba da uređuje delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka u ime države, odgovornost profesionalnih službenika države, kao i mehanizme za kontrolisanje izvršenja javnih ovlašćenja. Zato je to jedan od osnovnih razloga za postojanje posebnog zakona o državnoj službi unutar upravnog prava. Nasuprot radnim uslovima, ova pitanja se ne mogu rešiti na nivou pojedinačnog ugovora.

### **Principi upravnog prava stvaraju obrasce ponašanja u državnoj službi**

Ipak, uređenje sistema državne službe zakonom o državnoj službi nije dovoljno da državna uprava postane profesionalna, efikasna, delotvorna, nepristrasna, da se povinuje vladavini prava i da dobro funkcioniše. Neophodno je imati i materijalno i procesno upravno zakonodavstvo dovoljnog kvaliteta. To zakonodavstvo će državnim službenicima pružiti, ne samo važno oruđe za izvršavanje njihovih obaveza i ostvarivanje

principa javnog prava koji su gore opisani, već i jasne postupke koji će ih voditi u njihovom radu i učiniti njihove postupke i odluke predvidivim.

Dodatno procesno i materijalno zakonodavstvo je takođe potrebno da bi se osigurala dovoljna unutrašnja i spoljna kontrola državne uprave i državne službe, naročito u pogledu javnih finansija, kontrole kvaliteta, nadzora nad postupkom, i iznad svega, da bi se obezbedilo nezavisno sudstvo koje dobro funkcioniše i delotvorno ispravlja administrativne postupke i odluke kroz žalbu. Ovaj zahtev postoji, ne samo zarad pravne sigurnosti i pouzdanosti državne uprave, već i da bi se obezbedio odgovarajući nivo pravne zaštite prava pojedinaca i legitimnih očekivanja.

### **Principi upravnog prava doprinose stvaranju Evropskog administrativnog prostora**

Na kraju, mera u kojoj ceo administrativni kontekst neke zemlje, uključujući i državnu službu, ispunjava opšte prihvaćene standarde koji su izgrađeni na osnovu zajedničkih principa upravnog prava, i mere se u odnosu na njih, biće od najvećeg značaja za postizanje cilja pristupanja država kandidata Evropskoj uniji, drugim rečima za njihovo puno učešće u Evropskom administrativnom prostoru.