

Evropski upravni prostor i pitanje reforme javne uprave kao jedan od strateških ciljeva BiH na putu prema Evropskoj uniji

Doc.dr. Hamdija Lipovača
Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću

Ajna Bakrač
Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću

Sanja Cerić
Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću

Sažetak: *Pojam evropski upravni prostor povezan je sa ugovorima o Evropskoj uniji i uopće pravom Evropske unije. Saradnja između država, razmjena iskustava i najbolje upravne prakse, razvoj i definisanje zajedničkih administrativnih principa, standarda i vrijednosti, uticali su na približavanje nacionalnih uprava i nastanak i razvoj "Evropskog upravnog prostora". Moderna i reformisana javna uprava, koja ima kapacitete za efektivnu primjenu komunitarnog prava, predstavlja uslov za članstvo u Evropskoj uniji. U radu se definiše evropski administrativni prostor, ispituju principi na kojima počiva i ukazuje na specifičnosti procesa evropeizacije nacionalnih administracija, kao i samog pravnog poretka Evropske unije, prezentuje se koji je značaj javne uprave država članica i država kandidata u ispunjavanju obaveza definisanih u okviru *acquis communautaire*.*

Ključne riječi: *evropski upravni prostor, evropsko upravno pravo, načela javne uprave, EU, evropeizacija*

Abstract: *The concept of the European administrative space is connected to the treaties of the European Union and with the law of the European Union in general. Cooperation between countries, exchange of experiences and best administrative practices, development and definition of common administrative principles, standards and values, have influenced to the convergence of national administration and the emergence and development of the 'European Administrative Space'. Modern and reformed public administration, which has got the capacity for the effective implementation of Community law, is a condition for EU membership. The paper defines the European administrative space and indicates the specifics of the process of the Europeanization of national administrations, as well as the legal order of the European Union, and presents the importance of the public administration of the Member States and candidate countries in meeting the obligations defined in the framework of the *acquis communautaire*.*

Keywords: *the European Administrative Space, the European Administrative Law, the public administration, the principles of the public administration, BiH, the European integration*

UVOD

Evropska unija je, 60 godina poslije nastanka svoje prve zajednice, one za ugljen i čelik, još uvijek pretežito trgovinska i gospodarska organizacija u kojoj države-članice delegiraju dijelove javnih ovlasti i suverenih prava da bi ih zatim zajednički obavljale kroz institucije EU. Tokom posljednjih dvaju desetljeća, tj. od *Maastrichtskog ugovora* (1991), ta gospodarska integracija se postupno, ali skromno razvija i u političkom pravcu. Zbog toga, primarno ekonomskog profila, ali i zbog obaveze poštivanja suverenosti država i načela supsidijarnosti, Evropska unija (EU) kao regionalna organizacija nema posebnih pravila o javnoj upravi.¹

Javna uprava i javne usluge ostale su u žiži pozornosti i dvaju posljednjih ugovornih tekstova EU, od kojih je jedan, tzv. *Ustavni ugovor*, odbijen francuskim i nizozemskim referendumima 2004. godine, dok je drugi, *Lisabonski ugovor* stupio na snagu 1. decembra 2009. godine sa svoja dva dijela: ugovor o EU i ugovor o funkcioniranju EU. Važno je napomenuti da i neuspjeli *Ustavni ugovor* i Lisabonski ugovor sadrže nove odredbe, koji se tiču javnih usluga i, *eo ipso*, javne uprave. To je u Lisabonskom ugovoru, u pročišćenoj verziji *Ugovora o funkcioniranju EU* čl. 197², ali to je posebno Protokol br. 26 - "o službama / uslugama od općeg interesa". - koji ima jednaku pravnu snagu kao i tekst Ugovora. Član 1 Protokola br. 26, koji glasi: „Zajedničke vrijednosti Unije povezane s uslugama od općega ekonomskog značenja u smislu članka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije uključuju osobito:

- važnu ulogu i veliku slobodu odlučivanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u osiguranju, naručivanju i organiziranju usluga od općega ekonomskog značenja u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika;

¹ Šimac N., *Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br.2, 2012., str. 351.

² (1) Učinkovita provedba prava Unije od strane država članica, koja je bitna za pravilno funkcioniranje Unije, smatra se pitanjem od zajedničkoga interesa;

(2) Unija može poduprijeti napore koje države članice ulažu kako bi poboljšale svoju administrativnu sposobnost za provedbu prava Unije. Takva djelovanja mogu uključivati lakšu razmjenu podataka i državnih službenika te potporu programima usavršavanja. Ni jedna država članica nije obvezatna koristiti se tom potporom. Europski parlament i Vijeće uredbama sukladno redovnomu zakonodavnom postupku u tu svrhu utvrđuju potrebne mjere, isključujući bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica

(3) Ovaj članak ne dovodi u pitanje obveze država članica da provode pravo Unije kao ni nadležnosti i dužnosti Komisije. Ne dovodi u pitanje ni ostale odredbe Ugovorā koje predviđaju upravnu suradnju među državama članicama te između njih i Unije. (Lisabonski ugovor, čl. 197 Ugovora o funkcioniranju EU). Vidjeti: Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti sv.16, Zagreb- Split, Hrvatska akademija znanost i umjetnosti, 2009. g., str. 152.

- raznolikost različitih usluga od općega ekonomskog značenja, te razlike u potrebama i sklonostima korisnika, koje mogu proizaći iz različitih geografskih, socijalnih i kulturnih okolnosti;
- visok nivo kvalitete, sigurnosti i dostupnosti, jednak tretman i promovisanje univerzalnog pristupa i prava korisnika³.

Nepostojanje propisa na nivou Unije, koji uređuju pitanje javne uprave, budući da je ovaj segment u nadležnosti država članica, kao i različiti modeli javne uprave u pojedini državama članicama, državama kandidatima i potencijalnim kandidatima, čini težim proces administrativnog prilagođavanja za potrebe članstva u ovoj organizaciji. Međutim, kao krajnji cilj procesa reforme javne uprave i institucionalne izgradnje u kontekstu priprema za članstvo u Evropskoj uniji može se definisati ispunjavanje uslova za potpunu integraciju u tzv. evropski administrativni prostor, koji je i sam kategorija *in statu nascendi*.⁴

Pojam i definicija- Evropski upravni prostor

Pojam evropski upravni prostor povezan je sa ugovorima o Evropskoj uniji i uopće pravom Evropske unije.⁵ Koncept evropskog upravnog prostora, rezultat je praktičnih potreba budućih članica EU i predstavlja okvir definisanih smjernica, koje njihove uprave treba da prate kako bi postale sposobne za koherentan rad kako sa upravom država članica, tako i sa upravom EU.⁶ Na njega se pozivaju nekoliko dokumenata u Uniji, a često se spominje u govorima evropskih političkih lidera. Može se reći da je ovaj koncept najprisutniji u studijama javnog prava i izvještajima OECD/SIGMA u odnosu na proširenje unije. Pojam Evropski upravni prostor je predmet analize i debate između teoretičara javne uprave i evropskog javnog prava iz 1990-tih godina. Smatra se da ovaj pojam bez specificiranog značaja postoji od 1992 godine, dok je naučna debata o Evropskom upravnom prostoru zaživjela u njemačkoj upravnoj teoriji razvijenoj na Univerzitetu u Speseru. Širu raspravu podsticali su dvije konferencije održane u toku 2002 godine u Potsdamu i Speseru.⁷ Ipak

³Lisabonski ugovor, Protokol br. 26., Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, sv. 16., ibidem, str. 331.

⁴ Glodić D., Značaj izgradnje administrativnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za uprave prava EU, Moderna uprava, Banja Luka, 2010.g., str. 162

⁵ Treaty on European Union, Maastricht, 1992, <http://europa.eu.int/en/record/mt/title1.htm>, Treaty establishing the European Coal and Steel Community, Paris, 1951, http://europa.eu/scadplus/treaties/eesc_en.htm, Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 1957,

http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm, Treaty establishing the European Atomic Energy Community,

http://europa.eu/scadplus/treaties/euroatom_en.htm

⁶ Lilić S., Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja EU, Zbornik radova Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Beograd, 2008., str. 26

⁷ Musa A., Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, god. 6 (2006), br. 1, str. 125.

primjećuje se ozbiljnije proučavanje pojma Evropski upravni prostor, koji je povezan priključivanjem novih članica u Evropskoj uniji, posebno zemalja u tranziciji, čiji su problemi istakli potrebu za utvrđivanjem pravnih kriterija za priključivanje i sprovođenje šireg programa za pomoć. Posebno se ističe zajednička inicijativa Evropske unije i OECD-a nazvana SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*), osnovana 1992 godine, kao dio Službe za javni menadžment OECDa. SIGMA⁸ pokušava da obuhvati zahtjeve i standarde, koji se postavljaju pred javnim upravama zemalja kandidata, a koji su zasnovani na rješenjima prihvaćenim u državama članicama.⁹

Upravo se tako razvijeni i utvrđeni standardi, smatraju se jezgrom evropskog upravnog prostora. Evropski upravni prostor je dakle neformalni *acquis communautaire*¹⁰ 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 centralne državne uprave.¹¹ Neformalni *acquis* znači da su »zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvaćanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahtjeve za jednoznačnu i efikasnu primjenu propisa«¹², a ta je shvaćanja SIGMA uobličila kao set očekivanja, koja se postavljaju pred potencijalne članice za ulazak u EU, ali i kao referentnu točku za postojeće članice. Nastajanju evropskog upravnog prostora pridonijelo je, pored suradnje javnih službenika država-članica s Komisijom, kao i između sebe, i evropsko pravo, koje počiva na prilično sličnim načelima i kriterijima javne uprave i službe u demokracijama. Sud pravde EU tako naglašava, da se države-članice kod primjene prava EU moraju pridržavati tih načela kao i drugih pravila, koja isto tako predstavljaju načela postupanja javnih uprava, a to su: *„upravljanje uz pomoć prava, razmjernost, pravna sigurnost, zaštita legitimnog povjerenja, nediskriminacija, pravo biti saslušan u upravnom postupku, mogućnost odgađanja izvršenja upravne odluke, pravični uvjeti dostupnosti upravnih sudova, te na koncu van-ugovorna odgovornost javne uprave.“* Ova širina načela ne treba čuditi, jer i druga, isto tako široka načela

⁸ SIGMA određuje šest glavnih područja procjene: oblikovanje politika i koordinacija, upravni službenici, finansijski menadžment, javna nabavka, unutrašnja finansijska kontrola i revizija (vidi: Dimitrova i Verheijen, 2002.)

⁹ Dimitrijević P., Evropski upravni prostor i regionalizacija „strah od decentralizacije“, Moderna uprava, Banja Luka, 2010.g., str. 146

¹⁰ *Acquis com munitaire* označava pravnu stečevinu Evropske unije odnosno sve njezino postojeće zakonodavstvo koje su nove članice dužne usvojiti i prihvatiti u vlastitim pravnim sustavima kako bi mogle pristupiti Uniji. Pravni poredak EU obuhvata za članice neposredno pravno valjane primarne i sekundarne pravne akte (u tavnne odredbe, uredbe, smjernice, odluke, itd.) koje zajedno s prethodnim pravnim načelima, međunarodnim pravom, sudskom praksom, običajima i pravnom znanostu čine pravni okvir djelovanja u EU.

¹¹ Vidjeti: Kovač, Polona, Evropski upravni prostor - mit ali realnost?, Uprava br. 2, 2003.

¹² Olsen, Johan P., 'Towards a European Administrative Space?', Journal of European Public Policy 10:4, 2003., str. 516.

etičke ili tehničke naravi spadaju u zajedničku tradiciju javne uprave demokratskih zemalja.¹³ Stvaranje Evropskog upravnog prostora vidi se kao konvergencija, odnosno približavanje nacionalnih upravnih sistema prema evropskom upravnom modelu. U jednom Izvještaju, koji je pripremila SIGMA navodi se da Evropski upravni prostor nije utvrđeni fakt i da pokretačke snage konvergencije dobijaju na snazi i moći. Postavlja se pitanje da li je proces postigao tačku na kojoj je različitost zamijenjena Evropskim administrativnim standardima. Principi evropskog upravnog prostora nisu formalno obavezujući za države članice i države kandidate, već oni predstavljaju standarde, koje treba da se ispune kako bi se ojačao institucionalni kapacitet država članica i kandidata.

To sve treba da osigura sprovođenje propisa Evropske unije i funkcionisanje zajedničkog pravnog sistema.¹⁴ Teoretski diskutirano, EAS je usklađena sinteza vrijednosti ostvarena u institucijama EU i upravnim tijelima država članica kroz stvaranje i primjenu prava EU-a. Možemo istaći evropski upravni prostor, koji je poseban dio pravne stečevine Evropske unije. Države moraju uzeti u obzir administrativne principe. Ako države ne uzmu u obzir i ne primjenjuju ova načela oni neće moći ispuniti uvjete iz pravne stečevine EU. Ti principi su osnovani od strane Suda pravde Evropske unije, a propisani su od pravnih sustava država članica i na taj način, ovi principi su opće primjenjivi. Ako kandidat za članstvo u Europskoj uniji ne ispuni zahtjeve pravne stečevine EU u području upravnog sustava neće moći ući u Evropsku uniju.¹⁵ Upravna saradnja spada u komplementarne nadležnosti EU u kojima ona ima ovlasti podržavati, koordinirati i dopunjavati aktivnosti država članica.¹⁶

Evropska upravna načela i standardi

Kada se govori o stvaranju evropskog upravnog prostora ističu se zajednički principi djelovanja javne uprave, koji se primjenjuju u državama članicama, a definisani su pravom i implementirani u praksi odgovarajućim postupcima, mehanizmima i odgovornostima.¹⁷

¹³ Šimac N., op.cit., str. 354

¹⁴ Dimitrijević P., op.cit., str. 147

¹⁵ Torma A., The European administrative space (EAS), European Integration Studies, Volume 9. Number 1., 2011., str.149

¹⁶ Čapeta T., Rodin S., Osnovni pojmovi i koncepti prava EU, Narodne novine, Zagreb, 2011.g., str. 27

¹⁷ Rezolucija (77) 31 o zaštiti pojedinca u odnosu na akte organa uprave (usvojena od strane Saveta Evrope Komiteta ministara na 275. sednici održanoj 28. septembra 1977. na nivou zamenika ministara). Council of Europe iz Zbirke odabranih preporuka Saveta Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2004.

Preporuka Rec (2003)16 zemljama članicama u vezi sa izvršenjem upravnih i sudskih odluka u oblasti upravnog prava (usvojena od strane Saveta Evrope Komiteta ministara na 851. sednici održanoj 9. septembra 2003. na nivou zamenika ministara), Council of Europe iz Zbirke odabranih preporuka Saveta Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2004.

Novi principi rada evropske administracije su u mnogim državama članicama implementirani u njihovim ustavima i upravnom zakonodavstvu, a razvijeni su najprije djelovanjem nacionalnih sudova i Evropskog suda. SIGMA je uobličila ove principe u set standarda koji se postavljaju pred države kandidate Evropske unije.¹⁸

Glavna načela koja oblikuju EUP su sljedeća:

a) *vladavine prava* u pogledu pravne sigurnosti i predvidljivosti upravnog djelovanja i odluka; u prvom se redu odnosi na načelo zakonitosti¹⁹ kao suprotnosti arbitrarnosti u javnom odlučivanju, kao i na potrebu poštovanja legitimnih očekivanja građana; uključuje nepristrasnost, nediskriminaciju, hijerarhiju pravnih propisa, nadzor uprave od neovisnog sudstva, a odnosi se i na načelo razmjernosti, pravičnosti, pravodobnog rješavanja, profesionalizma. To zahtijeva uspostavu i održavanje takvog pravnog sustava koji osigurava podjela vlasti, demokratski sustav institucija i njihov rad, provedba temeljnih prava i sloboda, te konačno poštivanje manjinskih prava. Moramo istaknuti jednu od odredbi Ugovora o Evropskoj uniji (u daljnjem tekstu: "TEU") prema kojoj '(t) je Unija je utemeljena na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, uključujući prava osoba koje pripadaju manjinama. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojemu prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca. "(Članak 2. TEU)²⁰

Preporuka br. R (91) 1 zemljama članicama u vezi sa administrativnim sankcijama (usvojena od strane Saveta Evrope Komiteta ministara na 452. sednici održanoj 13. februara 1991. na nivou zamenika ministara). Council of Europe iz Zbirke odabranih preporuka Saveta Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2004.

Preporuka Rec (2001) 9, zemljama članicama o alternativama sudskom procesu između organa uprave i privatnih stranaka (usvojena od strane Savet Evrope Komiteta ministara 5. septembra 2001. godine na 762. sastanku zamenika ministara). Council of Europe iz Zbirke odabranih preporuka Saveta Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2004.

Preporuka br. R (87) 16 zemljama članicama o upravnim postupcima koji pogodaju veliki broj lica (usvojena od strane Savet Evrope Komiteta ministara 17. septembra, 1987. godine na 410. Sastanku zamenika ministara). Council of Europe iz Zbirke odabranih preporuka Saveta Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2004.

Memorandum sa objašnjenjima u vezi sa Preporukom Rec (2001) XX o alternativama sudskom postupku između organa uprave i privatnih stranaka, Savet Evrope - Komitet Ministara. Council of Europe, Iz Zbirke odabranih preporuka Saveta Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2004.

¹⁸ Dimitrijević P., op.cit., str. 148.

¹⁹ Načelo zakonitosti je načelo najveće vrijednosti i ustavnog je karaktera, a to znači da tijela, kada postupaju u upravnim stvarima, svoje odluke donose na temelju zakona i drugih propisa, čime osiguravaju najveće vrijednosti pravnog poretka u radu državnih tijela. (Delmo Z.i dr., Lekisikon upravnog prava, Sl. List BiH, Sarajevo, 2009.g., str. 267)

²⁰ Torma A., op.cit., str. 152.

b) *Otvorenost i transparentnost javne uprave* sa ciljem da se osigura nadzor nad upravnim postupcima i rezultatima prema prethodno utvrđenim pravilima; jedan od glavnih izraza je dužnost obrazlaganja upravnih odluka, što je podloga za rješavanje u višim instancama i brana proizvoljnosti

c) *Odgovornost javne uprave* sa drugim zakonodavnim i sudskim tijelima, sa kojima se nastoji da osigura ponašanje saglasno vladavini prava; očituje se formaliziranjem postupaka i definiranjem nadzornih mehanizama²¹

- Odgovornost ima i druge aspekte osim upravne, kao što su politički ili profesionalni.

Stručna literatura sažima značajke javne odgovornost kako slijedi:

- Njegova teorijska osnova: ispitivanje u postupcima zakonitosti.
- Njegov subjekt: zakonitost u postupanju uprave.
- Njezin kriterij: usklađenost s važećim zakonima.
- Smjer: dobio dva načina, jedan je u tijelu (superior tijela) i drugi je izvan tijela (građani, sudovi).
- Njegov mehanizam: unutrašnje i vanjske preglede, pravne i sudske kontrole.
- Njegove posljedice: odobrenja, izmjene, poništenja, primjene sankcija, naknade.²²

d) *Efikasnost javne uprave* prilikom korištenje javnih prihoda i uspjeh u postizanju ciljeva javne politike koji su utvrđeni zakonom i propisima.²³

Ovi principi nisu formalizirani u pravu Evropske unije zbog čega se smatraju za neformalni *acquis communautaire*, ali ipak oni u velikoj mjeri utječu na evropeizaciju nacionalnih uprava i predstavljaju temelje evropskog upravnog prostora. Ovi principi su pravno obavezujući za sve učesnike u javnoj sferi i služe kao parametri za određivanje upravnih standarda.

Evropski upravni prostor predstavlja relativno usklađeni zbir principa i minimalnih standarda kojima se određuje organizacija, djelatnost i funkcioniranje organa državne uprave na bazi *acquis communautaire*. U tom pogledu ističu se sljedeći principi evropskog upravnog prostora:

1. transparentnost i otvorenost prema građanima i privredi
2. materijalna i formalna zakonitost
3. predvidljivost i nediskriminacija
4. lična i organizaciona odgovornost

²¹ Musa A., op. cit., str. 132.

²² Torma A., op. cit., str. 157

²³ Dimitrijević P., op. cit., str. 148

5. efektivnost u zaštiti javnog interesa
6. efikasnost u upotrebi resursa
7. kvalitet i blagovremeno u djelovanju uprave na svim nivoima.²⁴

Faktori oblikovanja evropskog upravnog područja

Faktori, koji utječu na oblikovanje evropskog upravnog područja mogu se podijeliti u dvije skupine: glavne i sporedne. Glavni faktori proizlaze iz djelovanja institucija EU:

1. presude Evropskog suda,
2. djelovanje Evropskog vijeća i Vijeća EU, putem dokumenata i odluka na najvišoj razini, kao što su npr. pristupni kriteriji za zemlje kandidate, te putem sektorskih politika;
3. djelovanje Evropske komisije.

Sporedni faktori uključuju interakciju upravnih službenika na evropskom nivou, tradiciju preuzimanja rješenja iz jednog u drugi upravni sustav, utjecaj međunarodnih procesa i doktrina i dr.²⁵ Najvažniju ulogu u konvergenciji na polju zajedničkih principa, tj. na stvaranju izvora općeg upravnog prava ima, kako smo već rekli, *Sud pravde EU*, iako on pojedina načela utvrđuje u vezi s konkretnim slučajevima. Međutim *Sud pravde EU* je do sada odlučivao samo o malom broju tzv. *horizontalnih* upravnih pitanja. Te odluke Suda odnose se posebice najavnim tenderima, slobodnu konkurenciju i konkurenciju kompanija u cijelom području Unije, kao i na državne subvencije, koje institucije Unije strogo nadziru i u svim slučajevima trebaju posebno odobriti. *Sud* se pritom inspirira pravom zemalja-članica. Treba reći još i to da se u prvo vrijeme *Sud* najvećim dijelom inspirirao francuskim upravnim pravom, a zatim su se njegovi pravni izvori proširili i na prava drugih država članica, kontinentalna i anglosaksonska, pa tako njegova jurisprudencija postaje mješavina raznih pravnih utjecaja.²⁶

Evropeizacija nacionalne javne uprave kao preduslov ostvarenja evropskog administrativnog prostora

Od pojma evropskog upravnog prostora treba razlikovati pojam evropeizacije. Dok se EUP temelji na procesu konvergencije nacionalnih upravnih sustava prema zajedničkom upravnom modelu, evropeizacija označava proces sve većeg utjecaja evropske integracije na javne uprave zemalja članica.²⁷

²⁴ Kavran D., Evropski upravni prostor, reforma i obrazovawe državne uprave, *Pravni život*, br. 9, 2004., str. 1064.

²⁵ Musa A., op.cit., str. 136.

²⁶ Šimac N., op. cit. Str. 355.

²⁷ Musa A., op. cit., str. 148.

Pojam evropeizacije se koristi kako bi se ukazalo na utjecaj koji Evropska unija vrši na svaku pojedinu državu kao i komparativni utjecaj jedne države na drugu državu u okviru evropske konstrukcije. U centru interesovanja evropskih institucija je unaprjeđenje procesa usvajanja odluka od strane organa uprave država članica i država kandidata i njihova implementacija, kao i uspostavljanje adekvatne interministerijalne i međuinstitucionalne saradnje u okvir institucionalnog okvira države u pitanju. U tom kontekstu, institucionalna izgradnja i administrativna reforma treba da se posmatraju kroz nekoliko sljedećih parametara:

- formalnu institucionalnu strukturu utvrđenu pozitivnim ustavnim i zakonskim normama,
- postupak u kome djeluje javna uprava vršeci poslove uprave kao i skup normi, koje uređuju međusobne odnose organa uprave i drugih institucija,
- nepravnu kodeksu i uputstva o obavljanju upravnih poslova i
- administrativnu kulturu kao skup svih ostalih normi, načela i vrijednosti, koje se tiču međuinstitucionalnih odnosa i odnosa unutar pojedinačne institucije.²⁸

U ovom kontekstu se treba ukazati na činjenicu da osnivački ugovori kako prethodni, tako i Lisabonski sporazum, ne sadrže opće odredbe, iako bi se po logici stvari to moglo očekivati, o minimalnom institucionalnom mehanizmu, koji treba da

postoji unutar država članica. *Silentium* ovih tekstova ustavnog karaktera nadomješta se sekundarnim (derivativnim) izvorima prava Evropske unije, koji u svojim odredbama mjestimično predviđaju uspostavljanje određenog upravnog tijela ili naznačavaju koje upravne poslove država članica treba da ispuni radi primjene zakonodavnog akta u pitanju. Sumarno posmatrano, suština evropeizacije javne uprave može se podvesti pod nekoliko sljedećih načela:

- usvajanje propisa zakonske snage, koji uređuje pitanje državne službe i položaja državnih službenika,
- podržava se i favorizuje sistem karijernih državnih službenika sa zagarantovanim radnopravnim statusom nakon transparentnog i na konkursnoj proceduri baziranog prijema u državnu službu i depolitizovanost administrativnih struktura u personalnom smislu,
- naglašena je neophodnost stalnog i kontinuiranog usavršavanja i obučavanja državnih službenika, posebno po pitanjima, koja su od značaja za sprovođenje evropske legislative i

²⁸ Bulmer S., Burch M., 'Organizing for Europe: Whitehall, The British State and European Union,' Public Administration, Vol. 76, Winter 1998, str. 604.

- *implicite* se, favorizuje, ujednačavanje plata u javnom sektoru sa nivoom plata, koje postoje u privatnom sektoru.²⁹

U ocjeni ispunjenosti uvjeta za pristup EU polazi se od premise da obim u kojem posmatrana zemlja dijeli ove principe i teži standardima evropskog upravnog prostora predstavlja indikaciju kapaciteta njene nacionalne uprave da efikasno primjeni *acquis communautaire*.³⁰

Valja napomenuti, a hrvatsko iskustvo prilagodbe EU je to jasno pokazalo, da je kriterij konvergencije kandidata za članstvo znatno pooštren u odnosu na 2004. i 2007. godinu, kad je 12 država pristupalo EU.³¹ Od kandidata se više ne traži da samo dostignu *najgoreg u razredu*, nego da budu u trenutku pristupa na srednjem nivou država-članica. Ne zaboravimo da Komisija svake godine procjenjuje u svojim izvještajima - u okviru analize 30-tak područja prilagodbe država-kandidata - također i nivo prilagođenosti javne uprave država kandidata.

Ono što posebno zanima zemlje -kandidate: niti temeljni ugovori Evropske unije, a ni čitav *acquis communautaire* - tj. ukupnost pravnih propisa EU - ne određuju izričitih pravila o organiziranju ili o načinu postupanja javnih uprava država-članica. Međutim, uvjeti za pristup u EU, koje su kopenhasko i madridsko *Evropsko vijeće* postavili državam-kandidatima 1993. i 1995. pokazuju, da tome nije tako, pošto je među njima figurira i izričit zahtjev za reformiranjem javnih uprava zemalja-kandidata.³² Reforma javne uprave jedan je od šest ključnih prioriteta Evropskog partnerstva, a javna uprava sposobna za usvajanje i provođenje *acquis communautaire* - a jedan od najvažnijih preduslova za članstvo u Evropskoj uniji. Izgradnja upravnih kapaciteta, sposobnih da usvoje i provedu 35 poglavlja legislative EU - kriterij je postavljen pred sve zemlje, koje žele postati članice Unije u Kopenhagenu 1993, a dvije godine kasnije potvrđen u Madridu.³³

²⁹ Fournier J., Administrative Reform in the Commission Opinion Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union, SIGMA Paper, No. 39/1998, str. 113.

³⁰ Lilić S., op. cit., str. 29.

³¹ ...a pogotovo u odnosu na prethodne "valove proširenja" - 1995. godinu, kad su Austrija, Finska i Švedska pristupale, a neusporedivo više nego u odnosu na vrijeme, kad su (1986.) Španjka i Portugal postajale članice EU. Podsjetimo ovdje, da je za članstvo u EU neophodno ispuniti političko-pravne i ekonomske kriterije. Prvi se odnose na pravnu državu, prvenstvo prava i demokratski sustav, te na "pretakanje" pravnih norma i standarda EU - *acquis communautaire* - u pravni sustav država-kandidata, dok se ekonomski kriteriji odnosi na održivu tržišnu ekonomiju, te na sposobnost nositi se (to cope with) s konkurencijom drugih država-članica u okviru jedinstvenog tržišta EU. Ovi kriteriji su usvojeni i proglašeni na Europskom vijeću (redovitom summitu) u Kopenhagenu, 1993. godine, a nakon toga prošireni na istovrsnoj razini u Madridu 1995. godine.

³² Šimac N., op. cit., str. 357, 358

³³ Reforma javne uprave i evropske integracije, <http://parco.gov.ba/latn/?page=103>, (13.03.2014.)

Reforma javne uprave- BiH na putu prema EU

Pojam „*uprava*“, na kome se temelji upravno pravo i nauka o javnoj upravi je veoma složen. Iako je pojam u svakodnevnoj upotrebi, uprava je složena pojava i određivanje njenog pojma je komplikovana metodološka operacija.³⁴ Najprije, uprava je oduvijek bila *dinamična pojava*, koja ima *politikološka, pravna, psihološka, sociološka*, i druga obilježja. Zato i danas u različitim pravnim sistemima postoji „terminološka“ dilema o nazivu naučnog pravca, koji je proučava. S druge strane, svaka epoha u *razvoju države* povlačila je sa sobom i *drugu upravu*. Pogrešno je da se orjentišemo ka nekom vanvremenskom, imaginarnom pojmu uprave, koji bi važio za sve *razvojne epohe* i *sve tipove država*. U vrijeme nastanka *pravne države* početkom i sredinom 19. vijeka, smatralo se da *bez oružanih snaga* (vojske i policije), koje predstavljaju *osnovne oblike organa državne uprave*, ne može postojati ni *država*, pošto *nasilje* primenjuju ti organi.³⁵ Danas bi mogli da kažemo da *pojam uprava* ima *dva osnovna značenja*. Jedno se tiče određenog subjekta, organizacionog oblika, vršioца. Drugo, naročitog rada, odnosno djelatnosti. Dakle, „*uprava*“ u odgovoru na pitanje „*ko*“ (*vrši*), i „*uprava*“ u odgovoru na pitanje „*šta*“ (*se vrši*). U prvom slučaju govorimo o *organizacionom*, subjektivnom ili strukturalnom, a u drugom, o *funkcionalnom*, objektivnom pojmu uprave. *Teorijski pojam uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu* u savremenom dobu, u velikoj meri zavisi od teorijskog shvatanja *pojma pravne države*. Vremenom su se promjene u *teorijskim shvatanjima koncepta pravne države*, prije svega reflektovale i odražavale na *upravu* i *teorijska shvatanja funkcionalnog i organizacionog pojma uprave*. Ukoliko se pođe od savremenog shvatanja pojma pravne države, uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju kao *regulator društvenih procesa*. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, upravo je *javna uprava* ta organizaciona infrastruktura, koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu *socijalnu regulaciju*. Istovremeno, *sa porastom uloge uprave kao instrumenta socijalne regulacije, opada njena uloga kao vršioца političke vlasti i prinude*, što se direktno reflektuje i na njene ukupne aktivnosti, odnosno na *upravnu delatnost* uopšte.

Da bi javna uprava kao kompleksan sistem ljudske saradnje i regulator društvenih procesa mogla da odgovori zahtjevima vremena, bio je potreban njen suštinski preobražaj. Taj preobražaj podrazumijeva *tri značajne promjene* u upravi: *organizacione, proceduralne (procesne) i etičke*.³⁶ Reforma javne uprave je neophodna radi stvaranja učinkovite, odgovorne i troškovno efikasne javne uprave. Uspješna provedba reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini je ključ koji otvara vrata Evropske unije. Za Evropsku uniju jedan od najvažnijih kriterija za članstvo jest provedba njene pravne stečevine što zahtijeva sposobne upravne kapacitete. Građani Bosne i Hercegovine, također, očekuju sposobnu javnu upravu, koja će

³⁴ Uporediti: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo, Opšti deo*, Beograd, 1978, str. 18.

³⁵ Dejan Milenković, *JAVNA UPRAVA I ADMINISTRATIVNA PRAVDA: UPRAVNI TRIBUNALI U ANGLOSAKSONSKOM PRAVU, I DEO: Politička teorija, politička sociologija, politički sistem*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009., str. 309.

³⁶ Milenković, D., *op.cit.*, str. 310.

biti pokretač kontinuiranog i održivoga društveno ekonomskog razvoja.³⁷ BiH i Evropska unija saglasne su o potrebi provođenja reforme javne uprave u BiH. BiH je preuzela obavezu provođenja reforme, definirala strateške ciljeve reforme javne uprave i uspostavila kapacitete za provođenje reforme javne uprave. Provođenje reforme javne uprave je obaveza BiH definisana u dokumentu Evropskog partnerstva sa BiH. Evropsko partnerstvo je instrument procesa stabilizacije i pridruživanja zemalja koje žele pristupiti EU.³⁸ Bosna i Hercegovina je započela s reformom javne uprave. Reformski ciljevi su utvrđeni u usvojenoj *Strategiji za reformu javne uprave* (Strategija za RJU). Pripadajućim *Akcionim planom 1* predviđen je niz mjera za provedbu reforme javne uprave u šest reformskih oblasti. Uspostavljen je *Ured koordinatora za reformu javne uprave*, koji je nadležan za koordinaciju, usmjeravanje i praćenje reforme javne uprave. Institucije BiH su odgovorne za provođenje reforme. Institucijama BiH je kroz reformske projekte osigurana stručna pomoć za provedbu reforme javne uprave. Zbog kašnjenja u ispunjavanju reformskih ciljeva usvojen je i *Revidirani akcioni plan 1* kojim su ciljevi redefinisani, a rokovi su produženi.³⁹ Cilj Strategije za reformu javne uprave je razvoj javne uprave, koja je efektivnija, efikasnija i odgovornija za građane BiH i koja će ispuniti uslove postavljene evropskim integracijama.⁴⁰

Akcionim planom za implementaciju Strategije za RJU predviđene su mjere za reformu osnovnih horizontalnih sistema i struktura upravljanja definisanih reformskih oblasti. Institucije su odgovorne za provođenje reformskih mjera i postizanje reformskih ciljeva po reformskim oblastima. Evropska unija je podržala izgradnju kapaciteta BiH za samostalno provođenje reforme i pomogla u definisanju reformskih ciljeva. Međunarodni donatori i domaće vlasti su u *Fondu za reformu javne uprave* (Fond za RJU) osigurali sredstva za implementaciju reformskih projekata. Predstavnici domaćih vlasti i međunarodnih

³⁷ Ured za reviziju institucija BiH, IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA- REZULTATI REFORME JAVNE UPRAVE, Studija slučaja: Reforma upravljanja učincima u državnoj službi, Broj: 01-02/03-09-16-1-946/13, Sarajevo, 2013., str. 8.

Dostupno na: http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/Izvjestaji2013/?id=3187

³⁸ Ibidem., str. 14.

³⁹ Ibidem., str. 8.

⁴⁰ Strategijom za reformu javne uprave (Strategija za RJU) definisani su ciljevi za razvoj općih upravnih kapaciteta u sljedećim oblastima:

1. Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika (SPKIP),
2. Javne finansije (JF),
3. Upravljanje ljudskim potencijalima (ULJP),
4. Upravni postupci i upravne usluge (UP),
5. Institucionalno komuniciranje (IK) i
6. Informacione tehnologije – E-uprava (IT)

Vidjeti opširnije: Ibidem., str. 14.

donatora upravljaju sredstvima Fonda za RJU. Institucije BiH su odgovorne za provođenje reformskih aktivnosti i postizanje reformskih ciljeva.⁴¹

Evropske integracije, ekonomski i socijalni razvoj Bosne i Hercegovine globalno je strateško opredjeljenje Vijeća ministara duži niz godina. Da bi se odgovorilo ovim zahtjevima i potrebama građana neophodna je efikasna javna uprava. Vijeće ministara je još 2004. godine preduzelo prve reformske korake. Uspostavljeni su kapaciteti za provođenje reforme javne uprave, analizirano je stanje javne uprave, definisani su strateški reformski ciljevi, pokrenute su brojne reformske aktivnosti i projekti. Iako se reformski projekti i aktivnosti realizuju već duži niz godina, ocjene Evropske komisije govore o ograničenom napretku u reformi javne uprave i ograničenom poboljšanju funkcionalnosti i efikasnosti svih nivoa vlasti. Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem utvrđivanja slabosti u provedbi, praćenju i ocjeni reforme javne uprave koji su uticali na postizanje i održivost reformskih rezultata. Provedena je studija slučaja, a kao primjer za ilustraciju odabrana je reforma uspostave efektivnog sistema za upravljanje učincima u državnoj službi. Studija je ukazala na opće probleme u provođenju i praćenju reformskih aktivnosti i projekata koji su doveli do izostanka očekivanih reformskih rezultata. Nalazi revizije ukazuju da reforma uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima nije završena, reformski cilj nije postignut. Reformski projekt nije postigao sve pretpostavke neophodne za uspješno okončanje reformi. Date ocjene provedene reforme ne odražavaju stvarno stanje. Odgovarajuće praćenje postignutih reformskih rezultata nije vršeno. Korektivne mjere i aktivnosti koje bi osigurale održivost postignutih reformskih rezultata i vodile uspješnom okončanju reforme nisu preduzete. Vijeće ministra nije pružilo neophodnu podršku za uspješno okončanje započete reforme.⁴²

Ono što je bitno istaknuti, a imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese unaprjeđenju načina provođenja i praćenja reforme javne uprave, Ured za reviziju predlaže i preporuke u tom smislu.⁴³

⁴¹ Ured za reviziju institucija BiH, IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA- REZULTATI REFORME JAVNE UPRAVE, op.cit., str. 14.

⁴² Ibidem., str. 7.

⁴³ Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese unaprjeđenju načina provođenja i praćenja reforme javne uprave, Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke:

- Institucije BiH trebaju provoditi reformske aktivnosti dok UKRJU ne potvrdi postignuće reformskih ciljeva. Institucije BiH trebaju prikupljati i analizirati podatke i informacije o postignutim reformskim rezultatima. Na osnovu provedenih analiza trebaju preduzimati korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi uspješnom okončanju započelih reformi.
- Upravni odbor Fonda za reformu javne uprave treba odobravati reformske projekte koji predviđaju stvaranje ključnih pretpostavki neophodnih za uspješno okončanje reforme. UO Fonda treba voditi računa da su projektom predložena rješenja prihvaćena i testirana prije njihove šire primjene te da je projektom utvrđen način i odgovornosti za naknadno praćenje i unaprjeđenje reformskih rezultata.

ZAKLJUČAK

Evropska unija nema politiku prema državama članicama u oblasti javne uprave. Predmet regulative EU u administrativnom/institucionalnom domenu su samo uglavnom institucije potrebne za sprovođenje direktiva EU u pojedinim oblastima (npr. državna pomoć, konkurencija, zaštita potrošača, itd.) i mali broj konkretnih institucija sa horizontalnom ulogom u sistemu javne uprave, poput javnih nabavki. Međutim, organizacija javne uprave u smislu sistema i njegovih internih pravila i postupaka ne uređuje se pravom EU kroz postupke opisane u osnivačkim ugovorima za druge oblasti javne politike. Osnivački ugovori, međutim, definišu određena pravna načela, koja Evropski sud pravde dodatno razvija i definiše kroz svoju praksu. Ova opća pravna načela u svom radu su dužne da poštuju sve institucije i agencije EU, ali i države članice onda kada primjenjuju pravo EU. Kroz praksu Evropskog suda pravde, a zatim i nacionalnog upravnog sudstva, kao i stalne kontakte i saradnju država članica u oblasti javne uprave), ova načela, proširuju se i na uprave država članica. Zajedno sa drugim načelima, koja su zajednička za uređene demokratske sisteme unutar EU, ova opća pravna načela predstavljaju osnovne karakteristike Evropskog administrativnog prostora (EAP). EAP predstavlja evolutivni proces postepeno rastuće konvergencije (ujednačavanja) između nacionalnih upravnopravnih sistema i upravnih praksi država članica. Za BiH je, kako smo u tom smislu naveli, od iznimnog značaja da se na svom putu prema Evropskoj uniji, prvenstveno fokusira na reformu javne uprave.

LITERATURA

1. Šimac N., *Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br.2, 2012.
2. Glodić D., *Značaj izgradnje administrativnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za uprave prava EU*, Moderna uprava, Banja Luka, 2010.
3. Lilić S., *Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja EU*, Zbornik radova Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Beograd, 2008.

-
- Ured koordinatora za reformu javne uprave: Ocjene postignuća reformskih ciljeva koje UKRJU daje trebaju odražavati stvarno stanje provedenih reformi. Da bi se to postiglo, UKRJU treba jačati kapacitete za nezavisan nadzor i evaluaciju, a praćenje reformi treba zasnivati na očekivanim reformskim rezultatima koji su razrađeni prema definisanim pokazateljima uspjeha i općim reformskim ciljevima. U skladu s navedenim, potrebno je osigurati obuke za sve one koji su uključeni u nadzor i evaluaciju reformskih procesa.
 - Vijeće ministara treba pružati neophodnu podršku reformskim aktivnostima, pratiti reformske rezultate i donositi odluke sa korektivnim mjerama i aktivnostima. Vidjeti opširnije: Ured za reviziju institucija BiH, IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA—REZULTATI REFORME JAVNE UPRAVE ,op.cit., str. 7.

4. Musa A. , *Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, br. 1., 2006.
5. Dimitrijević P., *Evropski upravni prostor i regionalizacija „strah od decentralizacije“*, Moderna uprava, Banja Luka, 2010.
6. Kovač, Polona, *Evropski upravni prostor - mit ali realnost?*, Uprava br. 2, 2003.
7. Olsen, Johan P., *'Towards a European Administrative Space?'*, Journal of European Public Policy 10:4, 2003.
8. Torma A., *The European administrative space (EAS)*, European Integration Studies, Volume 9. Number 1., 2011.
9. Kavran D., *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, br. 9, 2004.
10. Bulmer S., Burch M. , *'Organizing for Europe: Whitehall, The British State and European Union,' Public Administration*, Vol. 76, Winter 1998.
11. Fournier J. , *Administrative Reform in the Commission Opinion Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union*, SIGMA Paper, No. 39/1998.
12. Nikola Stjepanović, *Upravno pravo*, Opšti deo, Beograd, 1978.
13. Dejan Milenković, *JAVNA UPRAVA I ADMINISTRATIVNA PRAVDA: UPRAVNI TRIBUNALI U ANGLOSAKSONSKOM PRAVU*, I DEO: Politička teorija, politička sociologija, politički sistem, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.
14. Ured za reviziju institucija BiH, *IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA- REZULTATI REFORME JAVNE UPRAVE*, *Studija slučaja: Reforma upravljanja učincima u državnoj službi*, Broj: 01-02/03-09-16-1-946/13, Sarajevo, 2013.