

Mirzo Selimić*¹

PRAVO NA DOBRU UPRAVU KAO OSNOVNO PRAVO PREMA POVELJI EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIM PRAVIMA

Sažetak

U domaćoj literaturi se zadnjih godina sve češće upotrebljava izraz – “dobra uprava” koja je ključ za odgovornu i transparentnu zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast kao i za nezavisne institucije. Jedna od prepostavki rada dobre uprave je uspostavljanje bližeg i učinkovitijeg odnosa između građana i uprave. Dakle, radi se o pravu svakog građanina da se u slučaju nekog njihovog prava ili interesa mogu obratiti organu uprave ili sudu opće nadležnosti ili nekom drugom specijalizovanom upravnom суду. Bez dobre uprave nema transparentnih i odgovornih grana vlasti, kao ni nezavisnih institucija.

Ključne riječi: dobra uprava, Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, Sud Evropske unije, upravni postupak, vladavina prava, Evropska unija, principi dobrog upravljanja.

63

I UVOD

Termin “dobra uprava” podrazumijeva postizanje efikasnosti birokratije, odnosno optimizovanje rada uprave na način da se sačuvaju prava građana². Sintagma “kvalitetna uprava” ili “dobra uprava” podrazumijeva takvu javnu upravu koja poštuje određene standarde i načela upravnog djelovanja. Ta načela su proglašena na samitu u Nici (2000. godine) od strane najviših zvaničnika Evropske unije, koji su posebno istakli da građani Evropske unije imaju pravo na kvalitetnu upravu³.

Pravo na dobru upravu pripada ustavnoj tradiciji država članica i temelji se na načelima vladavine prava, demokratije i zakonitosti. Ovaj rad ima cilj istražiti pravo dobre uprave u Evropskoj uniji koje proističe iz Povelje Evropske unije o temeljnim pravima. Povelja o temeljnim pravima, kao dio reformiranog Lisabonskog ugovora Evropske unije,

1 Mirzo Selimić, MA, Polaznik doktorskog studija, Pravni fakultet, Univerzitet u Zenici

2 M. Davinić, *Pojam loše uprave*, Pravni život, br. 10/2008., 717.

3 P. Kunić, *Savremene tendencije u reformi javne uprave*, Časopis za upravno – pravnu teoriju i praksu “Moderna uprava”, 2009. godina

je posebno važna jer utemeljuje pravo na dobru upravu.

U članu 41. Povelje se navodi da “svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku”. U stavu 2. se dalje navodi da “to pravo uključuje:

- a) pravo svake osobe na saslušanje prije preduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati;
- b) pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;
- c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke”.

Stav 3. navedenog člana precizira: da “svaka osoba ima pravo da joj Unija naknadi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica.”

Posljednji stav 4. nam govori da “svaka se osoba može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora dobiti odgovor na istom jeziku”⁴.

Lisabonski ugovor daje Povelji istu pravnu vrijednost kao i glavni ugovori. Ona se odnosi na institucije Evropske unije i države članice kada provode zakon Evropske unije. Povelja ne produljuje primjenu prava Evropske unije niti daje Evropskoj uniji novo područje nadležnosti.

Pravo na dobru upravu je pozitivno pravo, u kojem prevladavaju postupovni elementi način i rok postupanja, pravo na sudjelovanje u postupku, pravo pristupa spisu, obaveza obrazlaganja odluka te pravo na upotrebu jezika, dok je izvan procesne sfere pravo na naknadu štete). Od proklamacije u Nici, preko manje prilagodbe i reafirmiranja u Strazburu, do „ustavnopravnog verificiranja“ u Lisabonu, pravo na dobru upravu je proteklih godina – ne mijenjajući svoj normativni izričaj - prošlo put od (u najvećoj mjeri) političkog opredjeljenja do prava obuhvaćenog interpretativnim i nadzornim ovlaštenjima Evropskog suda⁵. Član 41. predstavlja kodifikaciju nekih elemenata prava na dobru upravu koja su već uspostavljena od strane Evropskog suda pravde ili su izričito predviđeni primarnim pravom Evropske unije. Naime, dupliranje prava u Povelji o temeljnim pravima Evropske unije neće dovesti

4 Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:12007P>, (10. 05. 2018.)

5 <http://bib.irb.hr/prikazi-rad?rad=323547&table=casopis&print=true> (10.05.2018.)

do različitog tumačenja primjene odredbi⁶.

Sud Evropske unije (Evropski sud pravde) tokom vremena, u svojim odlukama, analizirao je pojavu i razvoj načela dobre uprave, njezinih osnovnih elemenata i nemogućnosti da ga jasno oblikuje u definiciji i, ne manje važno, pretvarajući načelo dobre uprave u temeljno pravo kroz Povelju o temeljnim pravima Evropske unije. Evropski sud pravde je svojim presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, pravna sigurnost, zaštita legitimnog očekivanja, nediskriminacija, saslušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova, materijalna odgovornost javne uprave itd⁷. Značaj opštih pravnih načela, poput načela određenosti, proporcionalnosti ili zabrane diskriminacije, ne smije se potcjenvivati, bez obzira na pisani katalog osnovnih prava u Povelji. Razumijevanje načela ne zavisi od Povelje, nego su načela integralni dio Primarnih ugovora⁸.

Na evropskoj razini građani država članica Evropske unije, ali i oni iz trećih zemalja, imaju pravo na dobru upravu u odnosima s institucijama i tijelima Evropske unije, u skladu sa članom 41. Povelje o temeljnim pravima Evropske unije. Isto bi trebalo biti i postupak na unutrašnjoj razini. Svaka država članica Evropske unije trebala bi se brinuti o identificiranju i promicanju najprikladnijih mjera za osiguranje dobrog upravljanja i dobre uprave. Identificiranjem i primjenom na nacionalnoj razini načela koja reguliraju djelovanje javne uprave na evropskoj razini mogu se stvoriti pretpostavke za nacionalnu javnu upravu koja je transparentna i učinkovita, blizu potreba i interesa njezinih građana i koja bi se mogla smatrati integralnim dijelom evropske javne uprave.

U Evropskoj uniji pojam "dobre uprave" razrađen je kroz „Bijelu knjigu Evropske unije“ pod nazivom “European Governance”, koju je objavila Komisija Evropskih zajednica 2001. godine. Tim dokumentom Evropska komisija postavlja smjernice koje bi trebale poslužiti kao temelj za razvoj javne uprave u Evropskoj uniji. Građani očekuju da riješe temeljne probleme s kojima se suočavaju savremena društva, a istovremeno raste nepovjerenje građana prema političkim institucijama, te se interes za političke procese i politiku kao društvenu djelatnost stalno

6 Z. Meškić/E. Omerović, *The Principle of Good Administrative Behaviour in the European Union and Bosnia and Herzegovina*, https://www.researchgate.net/publication/281112473_The_Principle_of_Good_Administrative_Behaviour_in_the_European_Union_and_Bosnia_and_Herzegovina (10.08.2018.)

7 M. Selimić, *Upravno djelovanje Evropskog suda pravde*, Stručni časopis "Uprava", No. 3/2011, Fakultet za javnu upravu – pridružena članica, 19.,

8 Z. Meškić/S. Samardžić, *Pravo Evropske unije II - Povelja Evropske unije o osnovnim pravima*, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, 2018. godina, 25

smanjuje. Mjerama za osiguranje „dobre uprave“, nastoji se ograničiti javnu upravu na, s jedne strane, čisto funkcioniranje javne uprave, a s druge strane, nastoji se promovirati efektivna uprava u institucionalnom okruženju koje veoma često ne garantira demokratiju, temeljna ljudska prava, i uopće vladavinu prava. Stoga, Evropska komisija razrađuje pet mjera, kao temeljnih principa dobre uprave kojima se osigurava razvoj institucija Evropske unije.

Jedna od takvih mjera koja je usmjerena ka neposrednoj komunikaciji između javne uprave i građana, te drugih subjekata koji su korisnici njenih usluga, bez kojeg nisu mogući, savremeni ustroj i reforma javne uprave, jeste otvorenost⁹. Posebno se naglašava, da ukoliko se želi osigurati povjerenje u institucije, moraju se koristiti terminologija i jezik koji je pristupačan i razumljiv širokim narodnim slojevima. Druga mjera u stvaranju „dobre uprave“ od koje zavisi kvalitet, relevantnost i efektivnost politika Evropske unije ovisi o osiguravanju, odnosi se na veće participacije, kako u njenom koncepcijском osmišljavanju, tako i u implementaciji¹⁰. Mjera odgovornosti javne uprave, jedna je od temeljnih na kojima bi se trebala temeljiti dobra uprava. Ona se ne odnosi samo na provođenje odluka, donesenih od strane političkih tijela, nego i na same političke organe i njihov rad. Temelj koncepta “dobre uprave” leži upravo na svijesti o odgovornosti političkih aktera za vlastito djelovanje, kako na području zakonodavne, tako i na području izvršne djelatnosti. Preuzimanje odgovornosti pri donošenju političkih odluka daje političkim institucijama i njihovim nosiocima potreban kredibilitet i autoritet za donošenje političkih odluka, koje utiču na društvo i svakodnevni život građana¹¹. Mjera efektivnosti je i temelj provedbenog menadžmenta u javnom sektoru, zbog čega je ključna u analizi rezultata provedbenog

9 G. Trpin, *Načelo odprtosti javne uprave*, Javna uprava, br. 34, god. 36., Ljubljana, 2000., 409. – 410.

10 O temi participacije građana postoji više različitih studija, a posebno se uloga participacije, kao i pasivnost građana u sudjelovanju u obavljanju različitih javnih poslova razradivala u radovima koji su se bavili New Public Managementom. (E. Vigoda, *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, Public Administration Review, br. 5., 527. – 540.).

11 X. Hu Wang/W.W. Montgomery, *When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions*, Public Administration Review, 2007., br. 2, str. 265. – 278.

Analiza rezultata izvršnog menadžmenta u javnoj upravi, predstavlja osnovu efektivnosti, jer nam ukazuje koliko je kvalitetno, funkcioniranje upravnih institucija, u situaciji kad istovremeno se inzistira na većoj odgovornosti političkih i upravnih organa, koja bi istovremeno trebala dovesti do kvalitetnijeg rada i veće efikasnosti u obavljanju javnih poslova. (O tome više u C. J. Heinrich, *Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness*, Public Administration Review, br. 6, 2002., 712. – 725.).

menadžmenta, čiji se rezultati analiziraju na osnovu izlaznih podataka vezanih uz aktivnosti različitih upravnih institucija u javnom sektoru. Evropska komisija smatra, da politike koje provode organi Unije treba da vrše provjeru svoje efektivnosti kroz evaluaciju na bazi objektivno ustanovljenih činjenica i ranijih iskustava. Mjera povezanosti je princip koji ukazuje na međusobno usklađene i jednostavno razumljive politike koje se provode, posebno iz razloga što se prijemom novih članica, stalno povećavaju zadaci i njihova složenost, kao što su promjene koje se tiču demografije, klime, migracija, sektorskih politika i lokalnih organa i institucija koje se sve više uključuju u različite projekte¹².

Funkcionisanje Evropske unije podrazumijeva odlučne napore država članica da stvaraju Evropsko područje koje bi svim evropskim građanima omogućilo bolju životnu sredinu, kroz efikasno upravljanje i administraciju¹³.

1. Elementi i karakteristike dobre uprave

Evropska unija, poput drugih međunarodnih institucija¹⁴, uvodi pojam dobre uprave tokom devedesetih godina prošlog stoljeća. Ona je bila prva koja se bavila dobrom upravom, koju je analizirala zajedno s ljudskim pravima, demokratijom i vladavinom prava¹⁵. Analizirajući ranija stajališta o dobroj upravi, može se primijetiti kako je dobra uprava postala pojam koji se postupno odvaja od nekih političkih principa, kao što su temeljna ljudska prava, demokratija i vladavina prava¹⁶.

Pojam dobra uprava se često koristi i za označavanje standarda prakse bilo kojeg modernog demokratskog sistema koji se zalaže za vladavinu prava: služenje postizanju “upravne pravde”, transparentnosti ili otvorenosti procesa donošenja odluka ili poboljšanja odnosa između

12 E. Vigoda, *Ibid.*, 527. (tome u: Priopćenje Evropske komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Hrvatska javna uprava, god. 8., 2008., br. 4., 883. – 895.).

13 E. Slabu, *The Right to Good Administration in the Court of Justice of the EU Case Law, The USV Annals of Economics and Public Administration*, Volume 17, Issue 1(25) 2017.

14 Međunarodna organizacija je organizirana saradnja zasnovana na ugovoru koja može posjedovati vlastiti pravni subjektivitet, a može joj se priznati i međunarodni pravni subjektivitet. Međunarodne organizacije, u pravilu, osnivaju države sklapanjem međunarodnih ugovora. Iako su, u pravilu, države članice međunarodnih organizacija, one nije čisti skup država članica, već su one zasebne institucije koje imaju svoja tijela, službenike, administrativni aparat, a imaju i relativnu samostalnost u odnosu na članice. Međunarodne organizacije, kao što su UN, specijalizirane ustanove te brojne druge univerzalne i regionalne organizacije izraz su nužne suradnje u međunarodnoj zajednici. Međunarodne organizacije osnivaju se s određenom svrhom, koja može biti usmjerena na rješavanje određenih problema i pitanja kroz institucionalnu suradnju.

15 <https://repozitorij.vus.hr/islandora/object/vus:197/preview> (15.08.2018)

16 D.Lozina/M.Klaric, *Dobra uprava kao upravna doktrina u EU*, file:///C:/Users/Videonadzor/Downloads/lozina_klaric.pdf (11.05.2018.)

državnih tijela i građana. Preduslov za demokratsku i djelotvornu upravu i ekonomski razvoj jeste doprinos, saradnja i uključenost građana. Građani se više ne doživljavaju kao subjekti nad kojim državni organi obavljaju neke funkcije već im se daje prostor da bude aktivni akteri koji doprinose općem blagostanju¹⁷.

Dobra uprava treba da bude na usluzi zajednici i da promoviše povjerenje društva u izvršnu vlast; time dobra uprava doprinosi političkoj stabilnosti i podstiče ekonomski razvoj i socijalno blagostanje. Za razliku od toga, nefunkcionalna uprava predstavlja prepreku produktivnim investicijama i može da uzrokuje otpor građana i njihov protest protiv države, a u najgorem slučaju da dovede do nefunkcionalne države¹⁸.

Modernizacija javnog upravljanja uključuje diferencijalne procese koji zajedno imaju za cilj involuiranje građanina u sve postupke i njihov tok, putem konsultacija, pribavljanja i pružanja podataka prilikom rješavanja u upravnim stvarima, obavlještanja o toku postupka itd., gdje instrumenti neposrednog učešća građanina rezultiraju efikasnošću, ekonomičnošću i ostvarenjem principa materijalne istine, a time svakako i demokratizacijom sistema javne uprave koji daje značaj svrsi svog postojanja: građaninu kao korisniku i konzumentu javnih usluga¹⁹.

68

Karakteristike, odnosno principi dobrog upravljanja su:

a) *Primat zaštite prava građanina (citizen - centred government).*

Savremena javna uprava okrenuta građaninu predstavlja svrhu postojanja javne službe i javne usluge. Nova "kultura" u javnom sektoru ne ovisi o organizaciji javne uprave, već predstavlja strateški pristup i platformu za stvaranje povjerenja u javne institucije, koje zapravo "osiguravaju prava i koristi" građanima kao "krajnjim korisnicima" obezbijeđenih društvenih beneficija.²⁰ Globalna istraživanja javnog mišenja pokazuju kako po kvalitetu javnih usluga i radu organa javne uprave građanin definira i samu državu odnosno "temelj povjerenja u javne institucije je vjerovanje u sposobnost službenika i institucije da obavi posao, tako da je za građanina usluga opipljivi pokazatelj da li se upravlja dobro ili loše",²¹

17 H. P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999, 17.

18 http://www.sigmapublications.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Serbian.pdf, (12.05.2018).

19 M. Tanović, Uloga primjene principa "dobrog upravljanja" u procesu reforme javne uprave, Časopis „Uprava“, 2013, Issue 7, 109-121. 13.

20 M. Flumian, *Citizens as Prosumers: The Next Frontier of Service Innovation*, Institute on Governance, Canada, 4., 2009.

21 Ibid., 5

- b) *Participativnost (participatory administration)*. Pribavljanje informacija u upravnim postupcima, kao i pristup građanina tim informacijama, naročito u pitanjima ostvarenja njihovih socijalnih prava, predstavlja reorijentaciju i redefiniciju djelovanja uprave, koja iz čisto autoritativnog pristupa u pojedinačnim rješavanjima prelazi u odnos saradnje i svojevrsno zajedničko donošenje odluka. Višestruki oblici komunikacije između organa javne uprave i građanina, odnosno saradnja u upravnopravnom odnosu je demokratski zahtjev i funkcionalna potreba u ostvarenju principa dobrog upravljanja, koja ne smije biti samo ponuđena opcija.²² Organi javne uprave su institucionalni izraz općeg interesa, koji kao takav zahtijeva instrumentalizirano priznavanje značaja građanina odnosno primjenu različitih instrumenata učešća građana u ostvarenju zajedničkog općeg dobra. Demokratizacija javne uprave je proces u kojem involvirano građana dovodi do tzv. "kolektivnog, zajedničkog odlučivanja"²³ i garantira efikasno, timsko izvršavanje odluka;
- c) *Dostupnost (accessibility) i odgovor na potrebe građana (responsiveness)*. Savremena javna uprava primarno se definira kao javni servis, a kao takva mora biti sposobna da u razumnom roku odgovori na sve, trenutne i buduće zahtjeve građana²⁴;
- d) *Odgovornost (accountability)*. Fundamentalni je zahtjev dobrog upravljanja. Insistiranje na odgovornosti javnih službenika u radu organa javne uprave, koji su praćeni zakonskom regulativom, etičkim kodeksima i drugim instrumentima podizanja svijesti o javnom značaju rezultata rada, predstavlja izvjesnu kontrolu funkciranja, ali i osiguranje kvalitete u postupcima pružanja javnih usluga²⁵;
- e) *Transparentnost (transparency)*. Građani moraju imati sredstvo, instrumente za praćenje procesa donošenja odluka, te biti jasno upoznati s formalnim i materijalnim propisima primjenjenim u konkretnoj proceduri za ostvarenje njihovih prava²⁶;

22 Ibid., 17.

23 NDP, *Training package: Participatory administration and collective decision making*, Anchor Institute: R.C.V.P. Noronha Academy of Administration, New York, 5., 2003.

24 M. Tanović, *Uloga primjene principa "dobrog upravljanja" u procesu reforme javne uprave*, Ibid, 109-121. 13.

25 Ibid,

26 Ibid.

- f) *Vladavina prava (rule of law)*. Primjena principa vladavine prava je stvarni pokazatelj demokratije i kvaliteta javnog upravljanja. Dobra uprava podrazumijeva pravične zakonske okvire i nepristrasnu provedbu zakona u praksi. Također, vladavina prava podrazumijeva potpunu zaštitu ljudskih prava i sloboda, naročito prava nacionalnih manjina. Dosljedna primjena ovog principa zahtijeva nezavisno i nepristrasno funkcioniranje svih državnih institucija, naročito nezavisnog sudstva, te djelotvorno provođenje antikoruptivnih mjera²⁷;
- g) *Jednakost (equality)*. Ovaj princip kombiniran s principom dostupnosti, jača demokratičnost institucija i imperativ vladavine prava, te direktno eliminira favoritizam i izvjesne beneficije koje nisu zasnovane na zakonu²⁸.

O karakteru javnog upravljanja ovise demokratizacija društva, vladavina prava i princip pravičnosti, korupcija, decentralizacija, reforma javne uprave i javne finansije.²⁹ Reforma upravljanja u zemljama u razvoju ne garantira stvarni društveni, državni i ekonomski napredak. Međutim, osnovno je pravilo da reforma javne uprave ne smije biti uslovljena i determinirana političkim faktorima, jer politika često implicira nepraktična i neadekvatna rješenja za budućnost funkcioniranja ukupnog javnog sektora.

70

2. Pravo na dobru upravu u Povelji o temeljnim pravima – slučaj u praksi promovisanja prava na dobru upravu

Pravo na dobru upravu temelji se na Evropskoj uniji kao subjektu vladavine prava, a njena su svojstva razvijena sudska praksom koja je, između ostalog, dobru upravu odredila kao opće načelo prava. Pravni poredak Evropske unije ima vlastite i specifične izvore prava koji se donekle razlikuju od izvora međunarodnog prava, kao izvora koji egzistiraju u nacionalnim pravima priznatih država. Međutim, ne smijemo usko posmatrati, da se pravni poredak Evropske unije temelji samo na primarnim i sekundarnim izvorima prava, s tim što su primarni izvori evropskog prava osnivački ugovori, dok su sekundarni izvori propisi koji su doneseni na temelju ovlaštenja iz neke od odredbi iz osnivačkog

27 Ibid.

28 Ibid.

29 L. Earle/Z. Scott, *Assessing the Evidence of the Impact of Governance on Development Outcomes and Poverty Reduction*, Issues paper, GSDRC Emerging Issues International Development Department, University of Birmingham, 2010, 4..

ugovora (uredbe, direktive, odluke i preporuke, odnosno, mišljenja).

U izvore evropskog prava spadaju i određena pravila obuhvaćena međunarodnim pravom u mjeri u kojoj su primjenjiva³⁰, kao što su opća načela prava koja predstavljaju napisana pravila koja je kroz svoju praksu razvio Evropski sud pravde, a koja obavezuju institucije, države i građane. U pitanju su osnovne (temeljne) vrijednosti i standardi koje su prihvatili civilizirani narodi, pa su postala opća načela prava³¹. U evropskom pravu možemo izdvojiti nekoliko takvih načela, kao što su jednakost, proporcionalnost, supsidijarnost, legitimna očekivanja, pravna sigurnost procesnih prava itd. Uključujući opća načela prava u pravne izvore evropskog prava, Evropski sud pravde se rukovodio pravnim porecima država članica i međunarodnim konvencijama koje su potpisale države članice Evropske unije³². Svoju punu potvrdu izvora evropskog prava opća načela prava dobila su uključivanjem Povelje ljudskih prava u Lisabonski ugovor³³. Obaveza dobre uprave nije novina u pravnom sistemu Evropske unije i njegovoj sudske praksi. Sud Evropske unije je već u svojoj ranoj praksi analizirao upravni proces kako bi odredio razloge nepostojanja dobre uprave, ocjenjujući prirodu, objekt i postupanje pri djelovanju uprave³⁴.

Rasprava o području primjene člana 41. Povelje o temeljnim pravima je odraz općenitije rasprave o međusobnom odnosu općih načela i prava iz Povelje. Odredbe člana 41. su vrlo jasne. Tako npr. odredbe stava 1. pomenutog člana su jasno i precizno ograničene na „institucije, tijela, urede i agencije Unije.³⁵ Sud Evropske unije u članu 41. stav 2., alineja a) naglašava važnost prava na saslušanju njegove primjene u svim postupcima koji mogu dovesti do mjere koja ima negativne posljedice po pojedinca. Navedeno pravo jamči svakom građaninu mogućnost učinkovitog iznošenje svojih stavova tokom upravnog po-

30 Glavni izvori međunarodnog prava su: 1. ugovori (konvencije), bilo zakoni ili ili kontraktnalni pogodbeni akti, 2. opća načela prava (pacta sunt servanda, bona fides, supsidijarnost i dr.), 3. Jednostrani akti država, 4. sudska praksa, 5. običajno pravo.

31 Presuda Stalnog suda u sporu oko fabrike u Chorzow-u (Njemačka – Poljska), od 26. Jula 1927., donesana 13. Septembra 1928.) (S. Đorđević et al, *Opšta načela prava, Građa Međunarodnog javnog prava – Prva knjiga*, Dnevnik Novi Sad, 1988., 79.).

32 Načela preuzeta iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine Vijeća Europe.

33 Presuda Evropskog suda pravde, br. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft. U toj presudi je naglašeno, da „poštivanje ljudskih prava mora biti osigurano unutar strukture i ciljeva Evropske unije, jer čini sastavni dio općih pravnih načela.“

34 J. Wakefield, *The Right to Good Administration*, Kluwer Law 2009., 34

35 Povelja o osnovnim pravima EU, http://www.vladars.net/sr-SP-Cyril/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Povelja%20o%20osnovnim%20pravima%20EU%20%20Prevod_354037522.pdf, (13.05.2018)

stupka i prije donošenja odluke koja bi mogla imati negativno dejstvo za njegova prava³⁶. Svaki građanin može pismenim ili usmenim putem uložiti primjedbe koje se odnose na predmet u kojem nadležni organ može donijeti odluku koja se na građanina može odraziti sa negativnim posljedicama. Najvažniji ciljevi prava na saslušanje su: utvrđivanje činjenica, analiza predmeta, stvarna zaštita građanina u određenom pitanju koje se na njega odnosi i pružanje mogućnosti ispravljanja pogreške o ličnim okolnostima koji bi mogli pridonijeti donošenju odluke ili izgledu njenog sadržaja.

Pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne znači da Komisija mora osobi koja je u pitanju pružiti mogućnost upoznati se s dokumentima koji bi mogli biti značajni za njezinu odbranu³⁷. Slijedom navedenog, u presudi Suda Evropske unije C 298/16, a povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju člana 267. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, koji je uputio Žalbeni sud Grada Cluja iz Rumunije (Curtea de Apel Cluj), u postupku Teodor i Anduța Ispas protiv Glavne uprave za javne finansije Grada Cluja (Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj), u vezi s poreznim rješenjem o porezu na dodanu vrijednost (PDV), govori se o zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje općeg načela prava Unije - poštovanja prava odbrane³⁸.

Supružnici Ispas, nekretninski preduzetnici, bili su podvrgnuti poreznom nadzoru čija je svrha bila provjeriti njihove porezne evidencije i knjigovodstvo njihove djelatnosti u području trgovanja nekretninama i način određivanja, prijavljivanja i ispunjavanja njihovih poreznih obveza. Tim poreznim nadzorom utvrđeno je da je supružnicima Ispas Consiliul Local Floresti (Općinsko vijeće u Floreștii, Rumunija) izdao pet građevinskih dozvola i da su stanovi koji su bili izgrađeni na temelju tih dozvola prodavani. Budući da su supružnici Ispas sklapanjem 73 kupoprodajna ugovora počeli obavljati privrednu djelatnost i s obzirom

36 Presuda Suda Evropske unije, Francuska protiv Narodne mudžahedinske organizacije Irana, broj: ECLI:EU:C:2011:853, odjeljak 63. - 65., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117189&pageIndex=0&doctlang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=36399>, (13.05.2018)

37 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka, od 07.07.2017. godine, Predmet C-298/16, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194116&pageIndex=0&doctlang=hr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=386403>(13.05.2018)

38 Presuda Suda Evropske unije: Teodor i Anduța Ispas protiv Glavne uprave za javne finansije Grada Cluja, broj: C 298/16, Glavni postupak i prethodno pitanje, odjeljak broj: 9., 10. i 11. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=pravo%2Bna%2Bdobra%2Bupravu&docid=196496&pageIndex=0&doctlang=hr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=52307#ctx1>, (13.05.2018)

na to da su ti poslovi bili trajne naravi, Glavna uprava za javne finansije Grada Cluja odlučila je da su oni postali porezni obveznici PDV-a i da su poslovi o kojima je bila riječ oporezivi s osnove tog poreza³⁹.

U navedenom predmetu sud je odlučio sljedeće: "Opće načelo prava Unije poštovanja prava odbrane treba tumačiti na način da u upravnim postupcima nadzora i utvrđivanja osnovice poreza na dodanu vrijednost pojedinac mora imati mogućnost da mu se na njegov zahtjev dostave informacije i dokumenti koji se nalaze u upravnom spisu i koje je javno tijelo uzelo u obzir u svrhu donošenja svoje odluke, osim ako ciljevi u općem interesu opravdavaju ograničavanje pristupa navedenim informacijama i dokumentima"⁴⁰. Pravo na dobru upravu uključuje obvezu uprave da obrazloži svoju odluku. Stoga su razlozi za mjeru koja ima negativan učinak na osobu koja je u pitanju dovoljni ako je ta mjeru donesena u kontekstu koji je toj osobi bio poznat i koji joj omogućava razumijevanje opsega mjere koja se na njega treba primijeniti. Osim toga, detalji obrazloženja trebaju biti u skladu sa praktičnim okolnostima te vremenom i tehničkim uvjetima primjene mjere⁴¹.

3. Dobra uprava osigurava čovjeku zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

73

Aksiomatski posmatrano, fenomen postojanja pravne države, a sa tim i „dobre uprave“, neizostavno podrazumijeva sintagmu, da je – dobra država, odnosno, dobra uprava samo ona koja je dobra za građane! Nastala je kao izraz težnje čovjeka za punom slobodom i njegovim pravom da učestvuje u odlučivanju, što je osnovni preduslov nastanka postojanja demokratije i sveukupnog ekonomskog razvoja. Na taj način, demokratija i pravna država čine neodvojivu cjelinu, bez čega dobra uprava u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Evropske unije ne bi mogla izolirano postojati i biti od koristi svim stanovnicima Evropske unije. Pretpostavka dobre uprave je pravna država koja omogućava, da se društvene suprotnosti rješavaju na neutralnoj instanci gdje je zagarantovana pravna sigurnost koja može egzistirati ukoliko se tačno zna, sve ono što je propisano i dozvoljeno.

Da li je za efikasno funkcioniranje i djelovanje dobre uprave moguće sve propisati kako bi se ostvario ideal, odnosno, da li dostignuti standardi osiguravaju njenu konzistentnost, pitanja su na koja treba dati

39 Ibid.

40 Ibid. Troškovi, odjeljak 40.

41 L. Bojarski/D. Schindlauer/K. Wladasch, *Priručnik za obuku - Europska povelja temeljnih prava kao živi instrument*, Rim - Varšava - Beč, 2014.

kritičke opservacije.

Polazeći od činjenice, da se uključenost građana u poslove uprave zasniva isključivo na povjerenju u javnu vlast koje podrazumijeva, da je dobra uprava mnogo više od samog nastojanja da bude samo efikasna. Nesporno je da građani kao interesenti žele efikasne i djelotvorne javne službe, ali da, prije svega, žele punu zaštitu svojih prava, žele, da se njihov glas čuje, a njihove vrijednosti preferencije, poštuju. Najveći problem s kojim se danas susreću građani Evropske unije, jeste u tome, što se oni tretiraju samo kao potrošači, a ne građani koji u svakom momentu imaju pravo zahtijevati od javnih vlasti polaganje računa za akcije koje njeni organi preduzimaju ili propuštaju preduzeti. Povjerenje u dobru upravu je svekoliki izraz interesa koje građani žele ostvariti u raznim oblastima, počevši, od kontrole i reagiranja na potrebe građana, preko niskih poreza i doprinosa, do transparentnosti djelovanja i participacije. Za njih su ta pitanja jednako važna kao i ekonomčnost, odnosno, efikasnost djelovanja.

Uspostavom sistema dobre uprave, nesporno je ostvaren veoma širok pristup uključivanju građana u poslove uprave.

Međutim, kritički pristup teorijskom sagledavanju svih principa dobre uprave koji u stvarnosti transcendiraju u bilo kojoj oblasti, upućuje na zaključak, da je pojam "dobra uprava" nedovoljno precizan i, da se različito razumijeva. Sam izraz "governance" odnosi se na samoorganizirajuće, interorganizacijske oblike umrežavanja građana i organa uprave. Imajući u vidu činjenicu, da je takva mreža šira od države i, da ona uključuje nedržavne aktere, tada granice djelovanja države s javnim, privatnim i civilnim sektorima, postaju nejasne i promjenjive.

Uključenost građana u javne poslove podrazumijevala bi stalnu interakciju, radi razmjene resursa i pogadanja o zajedničkim interesima. U pitanju je „igra“ koja je ustanovljena na povjerenju i pravilima dogovorenim i prihvaćenim od svih sudionika, odnosno, uprave i građana. Na taj način, vlast postaje nesuverena, jer građani stižu značajan stepen samostalnosti u odnosu na državu, čime se se njihova odgovornost značajno umanjuje. S druge strane, veoma je vjerovatno, da pažnja građana često varira u zavisnosti od pitanja koja su predmetom odlučivanja. U takvim situacijama izostaje puna interakcija, što može dovesti do pomanjakanja četiri ključna načela dobre uprave: odgovornosti, partipacije, predvidljivosti, i transparentnosti (razvidnosti). Svi oni su neophodni za ispravno upravljanje javnim resursima, okolinu koja olakšava djelovanje privatnog sektora i produktivno partnerstvo između javnog i privatnog sektora, koje ne upada u zatvorene krugove utjecaja i povlastice.

III Zaključak

Dobra uprava (*good governance*) odnosno princip dobrog upravljanja predstavlja evropski koncept i standard za upravljanje javnim sektorom, koji podrazumijeva najviši nivo profesionalizma u javnoj upravi odnosno provođenje principa participativnosti, dostupnosti, odgovornosti, transparentnosti, efektivnosti javne uprave uz imperativ provođenja principa vladavine prava. Princip dobrog upravljanja, kao funkcionalna potreba svakog demokratskog društva, predstavlja i zastupa "stranu koja postavlja zahtjev", odnosno fokusira se na građanina kao osnovnog interesenta, koji je zapravo cilj upravnog djelovanja. Fokusirajući se na građanina i primat ostvarenja ljudskih prava, princip "dobrog upravljanja" jača utjecaj civilnog društva i privatnog sektora, odnosno podržava sistem neformalne, ali korektivne kontrole djelotvornosti javne uprave i odgovornosti u radu javnih službenika. Obaveza dobre uprave nije novina u pravnom sistemu Evropske unije i njegovoju sudskoj praksi.

Odredbe prava na dobru upravu iz člana 41. Povelje Evropske unije o temeljnim pravima su jedinstvene kako u nacionalnim pravnim sistemima, tako i u pravnom sistemu Evropske unije. Prema mišljenjima pojedinih autora, pravo na dobru upravu je temelj ustavnog prava Unije koje definira evropsku javnu upravu⁴².

Temeljna prava su ključni elemenat evropskog identiteta i vrlo značajan dio pravne stećevine za Sud Evropske unije. Jedan od ključnih čimbenika po pravni poredak je primjena i tumačenje evropskih pravnih odredbi koje se koriste temeljnim pravima. Time se otvaraju novije mogućnosti pravnom promišljanju i metodologiji.

Na kraju ovoga rada možemo zaključiti da je pravo na dobru upravu predviđeno u članu 41. Povelje postalo pravno obavezujuće za sve države članice Evropske unije, a ne samo za njene institucije. Članice Unije treba da identificiraju praktične načine koji bi doveli do stvarnog postizanja ovog prava. Glavni elementi navedeni u članu 41. predstavljaju početnu tačku za sve države članice pri izradi internih propisa koji će odrediti dobru upravu na nacionalnom nivou. Kroz odredbe takvih propisa bi se naglasilo da cilj Evropske unije nije samo jedinstveni ekonomski razvoj, nego i jačanje poštivanja osnovnih ljudskih prava, a sa tim i prava na dobru upravu.

42 K. Kowalik – Bańczyk, article 41, [u:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, ur. A. Wróbel, Varšava, 2013., 1120.

RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AS A FUNDAMENTAL RIGHT UNDER THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Abstract

In domestic literature in recent years the term “good administration” is increasingly used. Good administration is the key to responsible and transparent legislative, executive and judicial authority as well as for independent institutions. One of the assumptions of the work of good administration is to establish a closer and more effective relationship between citizens and administration. So, every citizen in case of some interest or right has the right to turn to the administrative body or a court of general jurisdiction or other specialized administrative court. Without good governance, there are no transparent and responsible branches of government, as well as independent institutions.

Key words: good governance, European Union Charter of Fundamental Rights, European Union Court of Justice, administrative procedure, rule of law, European Union, principles of good governance.