

НЕКИ ЕЛЕМЕНТИ РАЗВОЈНЕ ДИМЕНЗИЈЕ КОНЦЕПТА ДОБРЕ УПРАВЕ

doi: 10.7251/GPF1335165V

Апстракт: Школа природног права створила је теоријску основу захтијева за потпунијом и квалитетнијом заштитом појединаца у односима са државом, али и новим облицима међудржавних и надржавних организација. С обзиром да од управе у највећој мјери зависи остварење ових захтијева, логична је тенденција за побољшањем њеног дјеловања у друштву и стварањем „хуманијег лица управе“, у смислу усвајања и примјене принципа добре управе. Формулисање ових принципа најдоследније је проведено у различитим документима Савјета Европе и Европске уније, а њихов утицај је примјетан и у државама чланицама ових организација. Имајући у виду да је Босна и Херцеговина чланица Савјета Европе и потенцијални кандидат за чланство у Европској унији, а Република Српска један од два равноправна ентитета у Босни и Херцеговини, развој добре управе се намеће као један од приоритета изградње и функционисања правног система у Републици Српској.

Кључне ријечи: концепт добре управе, Савјет Европе, Европска унија.

1. УВОД

Концепт добре управе означава управу која дјелује у складу са одређеним стандардима и начелима управног дјеловања,

*Мастер права, асистент на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци

утврђеним у различитим документима Савјета Европе и Европске уније. Међу тим принципима нарочито се издвајају: поузданост и предвидљивост, отвореност и транспарентност, одговорност и ефикасност. Спомињу се и друга начела, која се односе на јавне службенике, квалитет прописа и поступака, те на обиљежја јавних услуга односно јавних служби, као што су: непристрасност, лојалност, материјална незаинтересованост, дискреција и суздржаност (начела која се односе на јавне службенике), једноставност и јасноћа начела (начела која се односе на прописе и управне поступке), те сталност и континуирано пружање услуга и доступност (начела која се односе на јавне службе).¹

Коријени концепта добре управе могу се наћи још у теорији природног права. Опстанак и развитак друштва уз остварење општег (заједничког) добра, као једне од највиших вриједности природног права, неоствариви су без ваљаног дјеловања управе. Широко распрострањена поставка теоретичара природног права о дуализму позитивног и природног права, те о тежњи да се ово прво приближи потоњем идеалу у великој мјери је примјењива на настојања за усклађивањем управне праксе са принципима добре управе. Теорија природног права као предуслов за приближавање позитивног права природном истиче постојање владавине права и демократског, истински плуралистичког друштва. У практичном животу се исти предуслов захтијева за заживљење принципа добре управе. Концепт природног права са наглашеним значајем идеја праведности и правичности представља важан основ активности институције омбудсмана у многим државама приликом вршења контроле над радом управе. „Тиме он (омбудсман – Б. В.) остварује повезивање принципа позитивног и природног права више него и једна друга државна институција“.² Напомињемо и да је претежно судски начин настанка принципа добре управе у европским оквирима уклопљив у методе теорије природног права о отклањању

¹ Петар Кунић, „Савремене тенденције у реформи јавне управе“, *Модерна управа*, број 2, Бања Лука, 2009, 10-14.

² Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација (необјављено), Београд, 2008, 78, 81.

несклада између природног и позитивног права, међу којима предњачи вид судског стварања права.³

Вишевјековни интелектуални напори истакнутих филозофа и правника на пољу природних права човјека добили су своју правну потврду у другој половини XX вијека, израдом значајних међународних и регионалних кодификација о људским правима. Прва и темељна међу њима јесте Универзална декларација о правима човјека из 1948, усвојена у оквиру Организације уједињених нација. По узору на ову кодификацију усвојен је низ других докумената о људским правима међународног и регионалног значаја, од којих су за настанак принципа добре управе најзначајније Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. (у даљем тексту: ЕКЉП) и Повеља о основним правима Европске уније из 2000. (у даљем тексту: ПОПЕУ).

Развојна димензија концепта добре управе може се посматрати како кроз одређене документе институција Савјета Европе и Европске уније, тако и посматрањем општих принципа и правила управног права држава чланица ових организацаја. При томе треба имати у виду међусобне утицаје и испреплетеност правила добре управе које су тим путевима створени. У том свјетлу је нарочито важан повратни утицај који принципи добре управе усвојени од институција Савјета Европе и Европске уније врше на правне системе држава чланица (па и потенцијалних чланица) ових организација. Усвајање ових принципа и њихова примјена, праћени квалитативно новим односима између јавних службеника и странака, треба да допринесу модернизацији управе.⁴ Сходно томе, развој добре управе би требао бити у врху приоритета реформе јавне управе у Босни и Херцеговини и Републици Српској, у смислу испуњавања обавеза из чланства у Савјету Европе и процеса европских интеграција.

³ Слободан Перовић, "Природно право у филозофском и нормативном спису", *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1-2, Београд, 2006, 799-916.

⁴ Мирјана Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2005, 54-58.

2. ДОБРА УПРАВА У ДОКУМЕНТИМА САВЈЕТА ЕВРОПЕ

Посматрано са аспекта основа концепта добре управе, несумњив је утицај одредби ЕКЉП на његово формирање. ЕКЉП је први документ међународног карактера којим је гарантована правна заштита појединаца у односима са државом.⁵ Полазећи од тога да већину тих односа појединци успостављају у односу према органима и организацијама јавне управе, ЕКЉП је постала и значајан инструмент за унапређење рада управе. У том контексту од нарочитог значаја су одредбе ЕКЉП којима се гарантују право на правично суђење, односно право на дјелотворан правни лијек (чланови 6. и 13).⁶ Иако се језичким тумачењем одредби члана 6. ЕКЉП не би могло закључити да се оне простиру на случајеве управног поступања, Европски суд за људска права је примјеном правила о аутономном тумачењу одредби ЕКЉП проширио њено поље примјене и на ове случајеве.⁷ Јуриспруденција Европског суда за људска права у Страсбуру и повећање обима дјеловања управе у државама чланицама Савјета Европе, нарочито у односу на појединце, подстакли су правне посленике „старог континента“ да уложе напоре за кодификовањем одређених принципа добре управе.

Прва кодификација принципа који данас чине концепт добре управе настала је као резултат рада органа Савјета Европе, 28. септембра 1977. године, усвајањем од стране Комитета министара Резолуције о заштити појединаца у односу на акте управних власти (77) 31. Ова резолуција садржи пет принципа, од којих ће неки касније постати језгро концепта добре управе, односно права на добру управу. Ти принципи су: 1) право странке на саслушање;

⁵ Александар Јакшић, *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Правни факултет у Београду, Београд 2006, 12, 15.

⁶ М. Давинић, (2008), 91; Klara Kanska, “Toward Administrative Human Rights in the EU – Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, vol. 10, no. 3, May 2004, 305-306.

⁷ А. Јакшић, 161-170.

2) право странке на приступ информацијама; 3) право странке на помоћ и заступање у управном поступку; 4) обавеза органа управе да наведу разлоге за своје одлуке и 5) обавеза органа управе на указивање расположивих правних лијекова. Резолуцијом (77) 31 је предвиђено да се на поменуте принципе могу позивати појединци (физичка и правна лица) у вези са појединачним актима управе који их непосредно погађају. Иако се у тексту Резолуције експлицитно не говори о концепту добре управе, истиче се да се поменути принципи требају примјењивати „у складу са захтјевима добре и ефикасне управе“, те да њихова примјена не смије бити на штету интереса трећих лица и значајнијих јавних интереса.⁸

Од краја седамдесетих година XX вијека до данас, Комитет министара Савјета Европе је усвојио низ препорука које се тичу рада управе и имају за циљ унапређење његовог квалитета. Одредбе ових аката умногоме су допринијеле даљем профилисању принципа добре управе. Међу овима се посебно издваја Препорука (80) 2 Комитета министара о вршењу дискреционих овлашћења од стране управних власти. Захтјеви за објективним и непристрасним поступањем органа управе у разумном року, избјегавањем дискриминације, уважавањем принципа сразмјерности приликом доношења дискреционих одлука, узимањем у обзир свих релевантних околности приликом рјешавања конкретног случаја, те обавјештавањем странака о садржини и разлозима одлуке, који су садржани у овом документу, представљају важне компоненте концепта добре управе.⁹ Међу осталим препорукама Комитета министара издвајају се: Препорука (81) 19 о приступу информацијама и документима који су у посједу јавних власти, Препорука (84) 15 о одговорности јавних власти, Препорука (87) 16 о вођењу управних поступака у односу на велики број странака, Препорука (91) 10 о заштити личних података, Препоруке (2000) 6 и (2000) 10 о

⁸ Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, “Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, br. 5, Zagreb 2011, 1534-1535.

⁹ Juli Ponce, “Good Administration and Administrative Procedures”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Summer 2005, 558.

статусу и правилима понашања јавних службеника, Препорука (2002) 2 о приступу службеним документима, Препорука (2003) 16 о извршењу управних и судских одлука у области управног права, Препорука (2004) 20 о судској контроли управних аката и др.¹⁰ Иако ни Резолуција нити препоруке нису правно обавезујуће, њихово поштовање носи велики политички и правни значај, а Резолуцијом (77) 31 и Препоруком (80) 2 се оно обезбјеђује и кроз механизам обавјештавања Генералног секретара Савјета Европе о примјени у њој садржаних принципа од стране држава чланица ове организације.¹¹

Кључни корак на путу формулисања концепта добре управе од стране институција Савјета Европе учињен је 20. јуна 2007. године, усвајањем Препоруке Комитета министара (2007) 7 о доброј управи.¹² Овом препоруком су систематизовани и кодификовани принципи добре управе садржани у Резолуцији (77) 31 и наведеним препорукама Комитета министара, те принципи добре управе из Европског кодекса доброг управног поступања и права на добру управу из члана 41. ПОПЕУ. У преамбули Препоруке (2007) 7 се наводи да „добра управа мора бити осигурана квалитетним прописима, који морају бити одговарајући и конзистентни, прецизни, разумљиви и доступни“, те „одговарати основним потребама друштвене заједнице“. Поред тога, узима се у обзир значај организације и метода управљања, као и адекватних кадрова управе за остварење концепта добре управе у пракси. Такође се истиче и значај постојања равнотеже између интереса појединаца на једној и јавних интереса на другој страни. Наглашава се заснованост концепта добре управе на темељним принципима владавине права, као што су „законитост, једнакост, непристрасност, сразмјерност, правна сигурност, поступање у разумном року, учешће странака у поступцима доношења одлука, поштовање приватности и транспа-

¹⁰ I. Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak, 1535-1536.

¹¹ Ibid., 1535; Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Правни факултет у Београду - Службени гласник, Београд 2010, 417.

¹² Вид. текст ове Препоруке на интернет страници: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>, 21. јул 2012.

рентност“. Државе чланице се позивају да промовишу концепт добре управе у оквирима принципа владавине права, успостављајући ефикасну и одговорну јавну управу на добробит свих чланова друштва. У додатку Препоруке (2007) 7 налази се Кодекс добре управе у којем се наводе стандарди добре управе и позивају државе чланице да их уграде у своја законодавства, те да успоставе одговарајуће механизме контроле њиховог поштовања.

Кодекс добре управе садржи 23 члана и подијељен је на три одјељка. Члан 1. Кодекса регулише важење његових одредби *ratione personae* и *ratione materiae*. У првом одјељку су садржани принципи добре управе: законитост (члан 2), недискриминација (члан 3), непристрасност (члан 4), сразмјерност (члан 5), правна сигурност (члан 6), поступање у разумном року (члан 7), учешће странака у одлучивању о њиховим правима и интересима (члан 8), поштовање приватности (члан 9) и транспарентност (члан 10). Други одјељак се претежно бави поступком доношења управних одлука и садржи сљедеће одредбе: дефиниције појма „управне одлуке“ (члан 11), покретање управног поступка (члан 12), вођење управног поступка по захтјевима странака (члан 13), право странака да буду саслушане у вези са појединачном одлуком (члан 14), право странака да буду укључене у процес одлучивања у управном поступку (члан 15), учешће странака у трошковима управног поступка (члан 16), форма управних одлука (члан 17), достављање и објављивање управних одлука (члан 18), ступање на снагу управних одлука (члан 19), извршење управних одлука (члан 20), измјене појединачних управних одлука (члан 21). Коначно, трећи одјељак се састоји из одредби о правним лијековима против управних одлука (члан 22), те правила о накнади штете проузроковане незаконитим управним одлукама, односно немарним односом органа управе или службеника (члан 23).

Иако Препорука није правно обавезујућа, нити познаје механизам контроле од стране Генералног секретара Савјета Европе, успостављен Резолуцијом (77) 31, она представља значајан образац стварања добре управе, који може бити од користи државама

чланицама (и не само њима) Савјета Европе.¹³

Мишљења смо да би се одредбе Препоруке (2007) 7 о доброј управи требале узети у обзир приликом реформских процеса у управи Републике Српске. У прилог томе иде и одредба преамбуле ове препоруке, којом се препоручује владама држава чланица да усвоје стандарде добре управе садржане у прилогу уз препоруку, те у складу са уставним уређењем, осигурају усвајање истих стандарда од стране регионалних и локалних власти.

3. ДОБРА УПРАВА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Паралелно са напорима тијела Савјета Европе усмјереним на афирмисање концепта добре управе, текао је сличан процес у активностима институција Европске уније.¹⁴ Шест деценија европских интеграција оставило је велики траг у државама старог континента. Недуго након оснивања Савјета Европе, створене су европске заједнице,¹⁵ чији је превасходни циљ било постизање већег степена економске интегрисаности европских држава. На темељима европских заједница створена је Европска унија (ЕУ).¹⁶ Поред економских, Европска унија добија прецизније политичке и правне елементе, а интегративни процеси се проширују и на област јавног права. Нарочито је значајно установљење тзв. европског грађанства, које посједују држављани земаља чланица ЕУ и којим они стичу одговарајућа права и обавезе. У том контексту, настаје појам европског управног простора,¹⁷ који обухвата вриједности, стандарде и принципе заједничке управама држава

¹³ I. Korpić, A. Musa, G. Lalić Novak, 1536-1538.

¹⁴ У даљем тексту ћемо, ради једноставности, под појмом Европске уније подразумевати и Европске заједнице.

¹⁵ Прво је основана Европска заједница за угаљ и челик (1951), а потом Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију (1957).

¹⁶ Потписивањем Уговора у Мастрихту, 7. фебруара 2012. године, односно његовим ступањем на снагу 1. новембра 1993. године.

¹⁷ Вид. Драгољуб Ђ. Кавран, "Европски управни простор, реформа и образовање државне управе", *Правни живот*, вол. 53, бр. 9, 2004.

чланица ЕУ и представља оквир управне реформе потенцијалних чланица Уније, како би се исте оспособиле за преузимање правне тековине Уније и испуњавање обавеза које доноси чланство у Унији. Појам европски управни простор настао је у раду програма СИГМА¹⁸ и означава скуп вриједности, стандарда и принципа који чине оквир европског управног права. Њихов настанак се веже за праксу Суда правде ЕУ, те за контакте институција ЕУ и управа држава чланица, као и међусобне односе управа држава чланица ЕУ. Постоје двије класификације принципа Европског управног простора: прва, изведена из праксе Суда правде ЕУ (поdjела на материјалне и процесне принципе) и друга, створена у оквиру СИГМА програма (разликује сљедеће принципе: поузданост и предвидивост, отвореност и транспарентност, одговорност, те ефикасност и дјелотворност). Упоредном анализом принципа добре управе и принципа европског управног простора може се утврдити велики степен њихове повезаности и међузависности.¹⁹

Настанак концепта добре управе у праву Европске уније, може се објаснити садејством различитих фактора и идентификовати са становишта оснивачких уговора ЕУ, праксе судова ЕУ,²⁰ те дјеловања Европског омбудсмана и других институција ЕУ.

Оснивачки уговори ЕУ не садрже прецизне одредбе којима би се уредио концепт добре управе, мада је у њима могуће пронаћи одређена права и принципе који су саставни дио овог концепта. Уговори о оснивању европских заједница су познавали одредбе о недискриминацији, обавези образложења појединачних одлука, објављивању и достављању одлука, а у изузетним случајевима се примјењивало и право на саслушање странке.²¹ Уговорни ок-

¹⁸ СИГМА програм представља заједничку иницијативу Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) и Европске уније (ЕУ). Вид. опширније на интернет страници: www.sigmaxweb.org

¹⁹ I. Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak, 1548-1558.

²⁰ Под судовима ЕУ у овом раду подразумевамо Европски суд правде и Суд прве инстанце, који су ступањем на снагу лисабонског Уговора од децембра 2009. године инкорпорирани у Суд правде ЕУ.

²¹ Jürgen Schwarze, *European administrative law*, Sweet & Maxwell, London, 2006, 38-42.

вир добре управе у Европској унији дат је у члану 298. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), који захтијева отворену, ефикасну и самосталну²² европску управу као предуслов за остварење циљева ЕУ. Уговором се, такође, тражи од органа да образложе своје акте (члан 296. УФЕУ), омогуће појединцима слободан приступ документима (члан 15. УФЕУ), штите личне податке (чланови 16. и 39. УФЕУ), а појединцима се омогућава пријављивање случајева лоше управе европском омбудсману (члан 20. УФЕУ). Осим тога, чланом 226. УФЕУ, омогућено је Европском парламенту да на захтјев четвртине његових чланова успостави привремени Одбор за истрагу, са циљем испитивања наводних кршења и неправилности у примјени права ЕУ.²³

С обзиром да оснивачки уговори нису на подробен начин уредили концепт добре управе, кључну улогу у његовом развоју у оквирима права ЕУ имали су судови ЕУ. Још од 1957. године и пресуде у случају *Algera*,²⁴ Суд правде ЕУ рјешава по тужбама за поништај чији су предмет појединачни акти донесени у вршењу јавних овлаштења од стране институција и тијела ЕУ.²⁵ С обзиром да су се странке често позивале на повреду процесних принципа управног права,²⁶ то је суд ове принципе изводио из националних права и постепено их подводио под концепт добре управе, иако овај концепт својим пресудама није изричито дефинисао. Радом судова ЕУ концепт добре управе добија карактер општег принципа

²² Енглески придјев „independent“ може се превести изразима „независан“, „самосталан“, „слободан“. Иако се најчешће преводи изразом независан, сматрамо да природи управе више одговара ријеч „самосталан“.

²³ I. Коргић, А. Муса, Г. Лалић Новак, 1532; Марко Давинић, „Појам добре управе“, *Правни живот*, вол. 59, бр. 10, 2010., 392.

²⁴ Случај *Algera*, је први предмет у којем се Европски суд правде огласио надлежним да рјешава о поништају појединачних аката донесених у вршењу јавних овлаштења од стране институција ЕУ.

²⁵ Elisabetta Lanza, „The Right to Good Administration in the European Union: Roots, Rationes and Enforcement in Antitrust Case-Law“, *Teoria del Diritto e dello Stato*, no. 1-2-3, 2008, 479-480; J. Schwarze, 59-64.

²⁶ Најчешће у областима права конкуренције, државне помоћи, антидампиншких мјера и др.

права, у који су уврштени принципи законитости, сразмјерности, отворености и транспарентности, недискриминације, заштите легитимних очекивања, брижљивог вођења поступка, поступања у разумном року, затим право на саслушање странке и обавеза органа на пружање образложења одлуке и др.²⁷ Из овог је евидентно да је од судова развијен концепт добре управе носио јак процесно-правни карактер.

Процес кодификације принципа добре управе у Европској унији, изведених из праксе судова ЕУ, започео је у посљедњој деценији XX вијека. Одлучујући утицај у овом процесу имала је институција Европског омбудсмана.²⁸ Увиђајући да је превентивно дјеловање незаобилазан начин отклањања случајева лоше управе, Европски омбудсман је од самог оснивања тежио афирмисању принципа добре управе, чије је поштовање предуслов сузбијања и елиминисања случајева лоше управе у пракси. У вријеме тешких оптужби на рачун рада Европске комисије,²⁹ као најзначајнијег вршиоца управних активности у ЕУ, Европски омбудсман је 1999. године израдио нацрт Кодекса доброг управног поступања и препоручио његово усвајање од стране институција и тијела ЕУ. Поред тога, Европски омбудсман је узео активно учешће у креирању ПОПЕУ, залажући се за уврштавање права на добру управу у текст ПОПЕУ.³⁰ Као круна ових напора, у Ници је 7. децембра 2000. године проглашена Повеља о основним правима ЕУ,³¹ чији је саставни дио постало право на добру управу садржано у члану 41. ПОПЕУ и утврђено на темељу принципа добре управе насталих праксом судова ЕУ.

²⁷ К. Kanska, 304-305; Е. Lanza, 479-480.

²⁸ Вид. М. Давинић, (2008), 119-334; Драган Милков, „Омбудсман Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 36, бр. 1-3, Нови Сад 2002, 51-60.

²⁹ Вид. J. Ponce, 559.

³⁰ Вид. говор Европског омбудсмана: Jacob Söderman, *Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Preliminary remarks*, Brussels, 2 February 2000.

³¹ Вид. Sandra Fredman, Christopher McCrudden, Mark Freedland, “An E.U. Charter of fundamental rights“, *Public Law*, Summer, 2000, 178-186.

Садржину члана 41. ПОПЕУ чине сљедеће одредбе: 1) „Свако лице има право да његов или њен предмет буде размотрен непристрасно, правично и у разумном року од стране институција, тијела и агенција Уније.“ 2) „Ово право укључује: - право сваког лица да буде саслушано прије предузимања појединачне мјере која би на њега или њу могла негативно утицати; - право сваког лица да има приступ његовом или њеном досијеу, поштујући легитимне интересе повјерљивости и професионалне и пословне тајности; - обавезу управе да предочи образложење својих одлука.“ 3) „Свако лице има право да му Унија надокнади штету проузроковану од стране њених институција или службеника у вршењу њихових дужности, у складу са општим принципима заједничким правима држава чланица.“ 4) „Свако лице има право да пише институцијама Уније на једном од званичних језика Уније и мора добити одговор на истом језику.“³² Поред ових одредби, од значаја за концепт добре управе су и одредбе ПОПЕУ којима се гарантују: право грађана и правних лица на приступ документима институција ЕУ, без обзира на њихову форму (члан 42), право обраћања Европском омбудсману у вези са случајевима лоше управе насталих у раду институција ЕУ (члана 43), право на подношење представки Европском парламенту (члан 44), право на заштиту личних података (члан 8), право на једнакост пред законом (члан 20), недискриминација (члан 21), право на културну, вјерску и језичку различитост у Европској унији (члан 22), једнакост мушкараца и жена (члан 23), приступ услугама од општег економског интереса (члан 36) и право на дјелотворно правно средство и правично суђење (члан 47).³³ Премда право на добру управу исувише наглашава потребу заштите појединачних интереса и тиме у други план ставља јавне интересе, оно представља важан инструмент изградње добре управе у оквиру ЕУ. Ступањем на снагу Лисабонског уговора, 1. децембра 2009. године, одредбе ПОПЕУ су постале правно обавезујуће за све институције, тијела, канцеларије и агенције ЕУ, те Суд прав-

³² Вид. К. Kanska, 308-323.

³³ I. Prčić, A. Musa, G. Lalić Novak, 1528-1529.

де ЕУ у рјешавању предмета судских поступака који се односе на права из Повеље.

Недуго по усвајању ПОПЕУ, 6. септембра 2001. године, Европски парламент је у виду резолуције усвојио Европски кодекс доброг управног поступања, прихватањем незнатно модификованог нацрта Кодекса Европског омбудсмана из 1999. године. Наглашава се да је „сврха Кодекса детаљније објашњење значења права на добру управу из члана 41. ПОПЕУ у пракси“.³⁴ Ослањајући се на праксу европских судова, акте Савјета Европе, те достигнућа правне науке, Кодекс садржи процесне, материјалне, па и ванправне принципе доброг управног поступања. Од укупно 27 чланова, ови принципи су распоређени у 24 члана Кодекса, и то следећим редом: законитост дјеловања; недискриминација странака; сразмјерност у поступању; одсуство злоупотребе овлаштења; непристрасност и самосталност у дјеловању; објективност у доношењу одлука; поштовање легитимних очекивања странака; конзистентност у дјеловању и савјетовање грађана; правичност и непристрасност у поступању; услужност у односима са странкама; пружање одговора на поднесак на језику странке у складу са оснивачким уговорима; потврђивање пријема поднесака и означање задуженог службеника; обавеза просљеђивања писмена надлежној институцији; право странака на саслушање и давање изјава у вези са предметом; доношење одлука у разумном року; дужност образлагања основа одлука; упућивање странака на могућност подношења правних лијекова; достављање и обавјештавање странке о одлуци; обавеза заштите личних података; поштовање права на приступ информацијама и документима; обавеза архивирања и чувања докумената; обавјештавање грађана о правима која им припадају у складу са Кодексом; те право на подношење притужбе Европском омбудсману у случају повреде неког од ових принципа.³⁵

³⁴ Jacob Söderman, *What is good administration? The European Ombudsman's Code of Good Administrative Behaviour*, Bucharest, 21 – 24 April, 2001.

³⁵ Текст Кодекса је доступан у виду електронске верзије публикације израђене од стране Европског омбудсмана на интернет страници: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>, 27. јул 2012.

Иако одредбе Кодекса представљају тзв. меко право и нису правно обавезујуће, оне имају вишеструки значај за остварење концепта добре управе у праву Европске уније. У првом реду, Кодекс омогућава грађанима и другим субјектима да сазнају која им права припадају у односима са управом ЕУ. Друго, институције и службеници ЕУ имају конкретан и на једном мјесту систематизован водич за достизање стандарда добре управе. Поред тога, Суду правде ЕУ и Европском омбудсману знатно је олакшан пут у вршењу њихових контролних овлаштења у погледу случајева лоше управе. На крају, принципи садржани у кодексу постају парадигма за управе држава потенцијалних чланица ЕУ, па и других земаља, у контексту развоја концепта добре управе.³⁶

Концепт добре управе у праву Европске уније прешао је дуг пут од судском праксом заштићеног амалгама принципа доброг управног поступања, до субјективног грађанског права на добру управу и принципа добре управе прокламованих Кодексом доброг управног поступања. Евидентно је да данас овај концепт у праву ЕУ још увијек нема јасне контуре, те да се креће од уже, чисто правне садржине до ширих, правно-ванправних рјешења. Како би покушао да отклони недостатак концизности концепта добре управе, Европски омбудсман је још крајем прошлог вијека предложио усвајање посебне уредбе о добром управном поступању.³⁷ Дјелимично захваљујући отпору појединих држава чланица, а дјелимично ступању на снагу одредби члана 41. ПОПЕУ, Комисија до данас није усвојила такву уредбу. Имајући у виду тренутно стање, чини се да ће даљи развој концепта добре управе у ЕУ, као и до сада, бити обиљежен активном улогом Суда правде ЕУ и Европског омбудсмана.

³⁶ J. Mendes, "Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour", *European University Institute Working Papers, Law*, no. 9, 2009, 11-13.

³⁷ J. Söderman, (2000).

4. ЗАКЉУЧАК

Концепт добре управе представља заједнички именитељ за различите стандарде и начела управног дјеловања. Ова начела су заснована на схватањима теорије природног права и заједничка су државама чланицама Савјета Европе и Европске уније. Концепт добре управе је настао и развијао се кроз праксу европских судова – Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ. Од институција Европске уније, посебан допринос афирмацији концепта добре управе дала је институција Европског омбудсмана. Осим тога, стандарди добре управе су нашли своје мјесто у одредбама једне резолуције и низа препорука институција Савјета Европе, појединим одредбама оснивачких уговора Европске уније, те другим документима ЕУ. Од писаних извора концепта добре управе у европским оквирима најзначајнији су Повеља о основним правима ЕУ из 2000. године, Европски кодекс доброг управног поступања, усвојен од Европског парламента 2001. године и Препорука Комитета министара Савјета Европе (2007) 7 о доброј управи.

Иако је скројен за европске потребе, првенствено услед недостатка правно обавезујућих прописа о управном поступку на нивоу Европске уније, концепт добре управе је прихватљив и за правне системе европских држава и њихових територијалних јединица, какве су Босна и Херцеговина и Република Српска. Основна вриједност концепта добре управе је у томе што је обједињавањем најважнијих управноправних и природноправних принципа омогућен њихов повратни утицај на европске државе. Њиховом рецепцијом у правни систем Републике Српске би се употпунио систем правне заштите грађана и објективне законитости, а прихватање стандарда добре управе у складу је и са политичким курсом Републике Српске и Босне и Херцеговине, усмјереним ка европским интеграцијама.

Bojan Vlaški^{38*}

*SOME ELEMENTS OF THE DEVELOPMENT DIMENSION OF
THE CONCEPT OF GOOD ADMINISTRATION*

Summary

The natural law theory created grounds for demands in favour of the protection of individuals in their relations not only with the state, but also with new forms of international and supranational organizations. Given that the achievement of these claims very much depends upon the administration in its broadest sense, it is logical to improve its activities in the society towards creating a “more humane face of administration,” through adopting and applying the principles of good administration. The most important efforts towards formulating these principles have been taken within the Council of Europe and the European Union, while their influence is noticeable in the member states of these organizations. Having in mind that Bosnia and Herzegovina is a member state of the Council of Europe and a potential candidate for membership in the European Union, with the Republic of Srpska being one of the two equal entities in Bosnia and Herzegovina, development of good administration arises as one of the priorities in building and functioning of the legal system in the Republic of Srpska.

Key words: the concept of good administration, the Council of Europe, the European Union.

^{38*} LL. M., Assistant, University of Banja Luka, Faculty of Law

ЛИТЕРАТУРА

- Давинић М., *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација (необјављено), Београд 2008.
- Давинић М., “Појам добре управе”, *Правни живот*, вол. 59, бр. 10, 2010.
- Европски кодекс доброг управног поступања, <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>
- Јакшић А., *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Правни факултет у Београду, Београд 2006.
- Кавран Д. Ђ., “Европски управни простор, реформа и образовање државне управе“, *Правни живот*, вол. 53, бр. 9, 2004.
- Kanska K., “Toward Administrative Human Rights in the EU – Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, vol. 10, no. 3, May 2004.
- Копрић И., Муса А., Лалић Новак Г., “Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, br. 5, Zagreb 2011.
- Кунић П., „Савремене тенденције у реформи јавне управе“, *Модерна управа*, број 2, Бања Лука, 2009.
- Lanza E., “The Right to Good Administration in the European Union: Roots, Rationes and Enforcement in Antitrust Case-Law”, *Teoria del Dirrito e dello Stato*, no. 1-2-3, 2008.
- Марковић Б., “Односи између позитивног и праведног права“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-3, Београд 1991.
- Mendes J., “Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour”, *European University Institute Working Papers, Law*, no. 9, 2009.
- Милков Д., „Омбудсман Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 36, бр. 1-3, Нови Сад 2002.
- Перовић С., “Природно право у филозофском и нормативном спису“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1-2, Београд 2006.
- Ponce J., “Good Administration and Administrative Procedures”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Summer, 2005.

- Препорука Комитета Министара Савјета Европе (2007) 7 о доброј управи, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
- Рађеновић М., *Право општег управног поступка*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2005.
- Söderman J., *Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Preliminary remarks*, Brussels, 2 February 2000.
- Söderman J., *What is good administration? The European Ombudsman's Code of Good Administrative Behaviour*, Bucharest, 21 – 24 April, 2001.
- Schwarze J., *European administrative law*, Sweet & Maxwell, London, 2006.
- Томић З. Р., *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Правни факултет у Београду - Службени гласник, Београд 2010.
- Fredman S., McCrudden C., Freedland M., “An E.U. Charter of fundamental rights“, *Public Law*, Summer, 2000.