
ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР КАО МЕХАНИЗАМ РЕФОРМЕ И КОНВЕРГЕНЦИЈЕ У САВРЕМЕНОЈ ЈАВНОЈ УПРАВИ

УДК 35.074(4-672EU)

342.9(4-672EU)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1822022.4>

Прегледни рад

Љиљана Аулић

Сажетак

Европски управни простор (eng. *European Administrative Space-EAS*) као концепт се појавио крајем 90-их година, осмишљен да задовољи потребе проширења Европске уније, у виду заједничког приступа у подручју јавне управе, с циљем унапређења административних капацитета и законодавства националног управног права. Суштина ЕАС не представља уједињење управног права, у смислу идентичних националних стандарда за управне организације и процедуре, него, усклађивање управних тела у односу на кориснике јавних услуга. Стварање европског управног простора (ЕАС) посматра се као процес конвергенције, с циљем смањивања различитости међу националним јавним управама, узимајући у обзир право на аутономију управних модела, која произилази из суверености држава чланица. Управна конвергенција земаља чланица, није лак посао, јер државе чланице уживају самосталност у примени управног права, с једне стране, док Европска унија не располаже прописима који се тичу јавне управе држава чланица, с друге

стране. За земље кандидаткиње у процесу европских интеграција, Европска комисија у својим Извештајима о напретку оцењује степен конвергенције у области јавне управе, што говори да је реформа јавне управе један од стратешких, политичких критеријума за чланство, а конвергенција у смислу европског управног простора за земље кандидате постаје темељ саме реформе.

Кључне речи: европски управни простор, јавна управа, реформа, конвергенција.

УВОД

Европски управни простор (eng. *European Administrative Space-EAS*) као концепт, се појавио крајем 90- тих година, осмишљен да задовољи потребе проширења Европске уније, у виду заједничког приступа у подручју јавне управе, с циљем унапређења административних капацитета и законодавства националног управног права. Принципи и захтеви, првобитно су дизајнирани кроз посебне публикације СИГМА, објављене први пут 1998/1999. године, када су проширењем биле обухваћене земље Централне и Источне Европе, а касније од 1999. године (Процесом стабилизације и придруживања) и земље Западног Балкана. Заједничка карактеристика ових земаља јесу слаби административни капацитети, неприлагођени демократском управљању и провођењу *acquis communautaire*. Од оснивања Европске заједнице односно Европске уније па до данас, она није ништа друго него заједница управног права. (Миленковић 2013, 312) Појам европски управни простор је релативно нов у сфери науке, али широко прихваћен и поштован у земљама чланицама, Европској унији и изван ње, посебно усмерен на земље кандидате у процесу европских интеграција. Генерално, европски управни простор представља заједнички скуп темељних начела и стандарда добре управе. Јер данас, добро јавно управљање („*good governance*“), привредни развој и социјална кохезија, спадају међу основне компоненте

демократског развоја савремене Европе и њеног управног простора. (Кавран 2004, 1059) Његов циљ је ефикасно решавање савремених политичко-административних (управних) питања условљених динамичним дешавањима, не само проузрокованих политиком проширења Европске уније, већ и на глобалном нивоу. Термином европски управни простор се означава скуп управних принципа, вредности и стандарда које чине контуре европског управног права. (Лилић 2008, 26) Европска унија, као заједница заснована на праву, могла би се прецизније назвати и заједницом утемељеном на управном праву (*as a community based on administrative law*). (Миленковић 2013, 312)

Право Европске уније је током година утицало на садржину националних правних оквира држава чланица, чак и у областима где се стандарди Европске уније не примењују, због чињенице да је веома тешко користити, у оквиру дате државе, различите стандарде и праксе за примену оригиналног националног права и права Европске уније. Временом, државе чланице почеле су користити исте или сличне стандарде приликом примене прописа националног права и права Европске уније. (Лилић 2011, 63) Стални контакти између јавних службеника земаља чланица и јавних службеника Европске комисије, развој посебног европског система управног судства, као и стварање заједничког система управних вредности и принципа допринели су уједначавању управног права земаља чланица. Као резултат целог тог сложеног процеса, створен је посебан европски систем управног права, који неки аутори називају „европски управни простор” (*European Administrative Space*). (SIGMA Paper No. 23: Preparing Public Administration for the European Administrative Space, OECD 1998, 14–15) С обзиром на то да само усвајање прописа ЕУ не може гарантовати и њихову ефикасну примену, Европска комисија инсистира на изградњи административних капацитета који ће омогућити безболан улазак у „европски управни простор”. (Лилић 2008) Теоријски приступ европског управног простора, појавио се са процесом европеизације, прецизније речено, придруживањем посткомунистичких земаља ЕУ, чији су управни системи били

у супротности са развијеним западним демократијама, због укореењених традиција, културе и политике управа земаља, где су први кораци према демократизацији учињени 90-их година. Самим тим и наука креће да се бави питањем европеизације јавне управе земаља Источног блока, дајући одговоре на питања, условљена применом принципа европског управног простора. Простор је уобичајена метафора за описивање интеграционих феномена Европске уније, на пример, „европски уставни простор“, „европски правосудни простор“, а „европски управни простор“ је термин који се користи за координисану имплементацију права ЕУ и европеизације националног права. (SIGMA Paper No. 23: Preparing Public Administration for the European Administrative Space, OECD 1998)

ЕАС покрећу различити европски субјекти, вођени принципима доброг управљања, применом скупа вредности и стандарда, али и очекивања грађана, усмерених на реформе јавне управе кроз организациони и функционални аспект, подржан законским оквиром, процедурама и њеним механизмима. За Хофмана постоје формалне и неформалне димензије европеизације ЕАС, које теже заједничком суверенитету. (Hofmann 2008, 662-676) Формална димензија долази од хоризонталних критеријума (критеријум из Мадрида 1995), а неформална димензија ЕАС, јесте његова суштинска садржина, дакле принципи, односно, имплементација принципа европског управног простора. Полазиште концепта ЕАС јесте да државе чланице деле заједничке вредности и уверења, па у складу с тим, требало је, кроз заједничку европску административну инфраструктуру, створити услове за заједничко формулисање и извршење јавних политика. (Trondal, Peters 2013, 295-307) Сходно томе, дефинисана је заједничка платформа за структуре управљања, европски управни простор. За Лилића, концепт европског управног простора резултат је практичних потреба будућих чланица Европске уније и представља оквир дефинисаних смерница које њихове управе треба да прате, како би постале способне за будући кохерентан рад, како са управом чланица ЕУ, тако и са управом Европских заједница. (Лилић

2008, 26) На основу претходног можемо закључити, да је у основи европског управног простора, управна конвергенција, као „својеврсно приближавање различитих модела јавне управе у Европи, њиховом растакању и таљењу, обогаћивању другачијим и новим рјешењима, учењу и мијењању, резултатима и учинцима који су слични за грађане у различитим европским земљама (европеизација као учинак).“ (Koprić, Musa, Lalić Novak 2012, 132)

ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР, ИНТЕГРАЦИЈА И УПРАВНА КОНВЕРГЕНЦИЈА

На нивоу Европске уније разликујемо три фазе интеграције ЕАС: прва, дефинисање вредности, друга, институционална сарадња и трећа, усклађивање закона. (Hofmann 2008, 662-676) Прва фаза представља почетну конвергенцију административних система, друга фаза представља развој нових институционалних конфигурација и констелација, док трећа води трансформацији ЕАС. Концепт ЕАС се може сврстати у „меко право ЕУ“, чији је циљ повећање хармонизације стандарда у примени јавне управе, широм Европе. Овде је важно истаћи, да не постоји директан утицај Европске уније на модел и организацију управа држава, он индиректно произилази из одредбе Оснивачког уговора¹, у којем се предвиђа обавеза земаља чланица да предузму све потребне мере, ради испуњавања обавеза које произилазе из чланства. С тим у вези, примена права ЕУ зависи од административних капацитета и способности будућих држава чланица да се прилагоде новим условима (интеграције), (Borchardt 2000, 58) што даље имплицира ефикасну примену одредби комунитарног права.

Дакле, ЕУ не залази у подручје аутономије јавне управе земаља чланица, она то чини индиректно, али од 90-их година, захтева од придружених чланица (посткомунистичких земаља) и земаља Западног Балкана, модерне и способне јавне управе, које својим капацитетима могу задовољити критеријуме из Копенхагена (1993) и Мадрида (1995). По мишљењу Глодића, административна способност је изузетно важан аспект испуњења критеријума из

¹ Consolidated Version of the Treaty Establishing European Community, Rome, 1957, Article 10. (ex Article 5).

Копенхагена за чланство, који одређују способност једне земље да преузме обавезе које са собом носи чланство, како је утврђено на сједници Европског савета у Мадриду 1995. године и чиме су копенхашки критеријуми новелирани, тако што је и реформа јавне управе одређена као посебна предприступна обавеза. (Glodić 1010, 162)

Мадридски критеријуми посебно захтевају прилагођавање административних капацитета, у смислу ефикасне примене европског законодавства и политика. Европски Савет је израдио документ „Белу књигу“ (*White Paper*), у којој се дефинише „да државе чланице треба да прилагођавају управни апарат и друштво у целини условима који су неопходни за примену закона, што захтева стварање и промене, оснивање или прилагођавање потребних институција и структура, што подразумева реформу, односно кључне промене јавних управа потенцијалних земаља чланица.“² Да значајну пажњу посвећује јавној управи, Европска унија је то потврдила и „Агендом 2000“³ из 1997. године, али и Европски Омбудсман који наглашава у извештавању, да грађани ЕУ имају право на квалитетну управу. (Rabrenović 2002, 160) Све ово нам указује да свака држава која жели да стекне статус пуноправног члана ЕУ, мора да успостави квалитативно и квантитативно одређене механизме, процедуре и институције које ће задовољити посебно осмишљене критеријуме. Питање прописа јавне управе су у домену држава чланица, што процес административног прилагођавања чини тежим, јер свака држава чланица, кандидат или потенцијални кандидат функционише по свом моделу управног права.

ЈАВНА УПРАВА У НАДНАЦИОНАЛНОМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР

Полазна тачка европских интеграција јесте стварање наднационалног правног система који подразумева да државе чланице деле заједнички суверенитет ЕУ, као територијално суверене државе. Територијална сувереност подразумева, концентрацију јавне власти на њеној територији, док је наднационалност била иновативан појам, као веза између унутрашњег јавног права и

² White Paper (november, 1995) Chapter 5, Transformation priorities and process, notice 1227 of 1995.

³ European Commission Communication (II) Agenda 2000, The Challenge of Enlargement (1997), COM(97)2000, final. VOL.II, Brussels.

међународног јавног права. У оквиру наднационалног правног система, заједничка јавна власт ЕУ, вршена је преко европских и националних институција. За Хофмана, настанак и успостављање наднационалног правног поретка, одвијао се кроз неколико фаза.

Прва фаза, успостављање правног поретка Заједнице, где се делегирањем овлашћења са држава чланица преноси на ЕЗУЧ/ЕЕЗ. Државе чланице су вертикално отвориле своје правне системе за вршење овлашћења на европском нивоу. Последице вертикалног делегирања дефинисане су пресудом Европског суда правде: *Case 26/62 Van Gend en Loos* [1962] ECR 1, paras 10, 12, 13; *Case 6/64 Costa v ENEL* [1964] ECR 1141, para 3, где је вертикално отварање националних правних система значило, да су европски закони (ЕУ/ЕЗ) постали део „правног наслеђа“ и имају предност над било којом одредбом закона држава чланица, у случају сукоба. Право Заједнице, било примарно (уговорно), секундарно (изведено), чак и појединачне одлуке административне природе, имају могућност да надјачају законе држава чланица, односно, имају директно дејство у оквиру њихових територија. (Hofmann 2008, 3)

Друга фаза, се односи на хоризонтално отварање правних система држава чланица. Од 1970-их, судска пракса ЕУ, фокусирана је на обавезе држава чланица да међусобно признају административне одлуке, посебно које се односе на основне слободе, што је довело до хоризонталног отварања држава чланица према законима ЕУ. На случају „*Cassis de Dijon*“⁴, захтевало се да државе међусобно прихватају и спроводе административне одлуке у одсуству хармонизованог права ЕУ.

Трећа фаза развоја настаје са еволуцијом принципа „супсидијарности“, која је присутна у вертикалној расподели законодавних овлашћења између европског и националног нивоа. Међутим, у стварности, практичан утицај супсидијарности је јачи на политичком нивоу, него ли у чисто правном смислу. Крајем 80-их и почетком 90-их, у порасту је имплементација права с циљем обезбеђења заједничке администрације јединственог тржишта и политика ЕУ/ЕЗ. У питању су облици административних мрежа, саучесницима из других држава чланица, институција Заједнице

⁴ *Case 120/78 Rewe Central AG (Cassis de Dijon)* [1979] ECR 649, paras 8, 14.

и приватних субјеката. Резултат је, да се право држава чланица трансформисало у мрежу сложених односа, где су развијене структуре које повезују те мреже са државама чланица и нечланица ЕУ. За пример можемо узети „шенгенски простор“. Европске интеграције су довеле до отварања држава нечланица за вршење јавне власти ЕУ, ван њених територија, односно органи власти су укључени у креирање и спровођење европског права ван европског административног простора. Може се рећи, да је мрежна структура европског права, суштина заједничког суверенитета. (Hofmann 2008, 6)

Одређење појма европског управног простора, издвојили смо из понуђене литературе и докумената СИГМЕ, који ће бити полазна основа за разраду предмета анализе. Неке од њих су: „Европски управни простор чини скуп европских правила и политика које подразумевају активну улогу националних јавних управа да учествују у њиховом спровођењу ради једнообразног остваривања права физичких и правних лица у оквиру Европске уније, у циљу обезбеђивања што је могуће већег степена уједначености ефикасности и квалитета услуга које пружа јавна управа.“ (D’Orta 2003, 10)

„Концепт европског управног простора, резултат је практичних потреба будућих чланица ЕУ и представља оквир дефинисаних смерница, које њихове управе треба да прате како би постале способне за кохерентан рад како са управом држава чланица, тако и са управом ЕУ.“ (Лилић 2008, 26)

За Хофмана се термин ЕАС треба користити метафорички. Стога, ЕАС се односи на креирање политике где је појам „простор“ у контексту поља политике, за разлику од појма „подручје“, као територијалног појма. Он истиче да ЕАС представља више или мање интегрисаних области у којим националне и европске администрације уско сарађују да би постигле заједничке циљеве кроз блиску процедуралну сарадњу. За њега је развој европског управног простора у току, сталан је, док разумевање ЕАС олакшава примену принципа и стандарда, произашлих из сила и еволуције ЕАС, као покретачке снаге које га обликују. (Hofmann 2017, 19-30) За Ивана Копрића европски управни простор је основни теоријски концепт за објашњавање административне конвергенције, у комбинацији са другим повезаним теоријским и доктринарним концептима. ЕАС види као основу за будући напредак у јавним политикама и истраживањима. (Koprić 2017, 31-54) „ЕАС подразумева заједнички скуп стандарда за деловање унутар јавне управе, који је дефинисан

националним правом и спроводи се кроз релевантне процедуре и механизме одговорности.“ (Cardona Pereto, Freibert 2007, 53) „Европски управни простор је термин који се често користи за описивање координисане имплементације права ЕУ и европеизације националног управног права.“ (OECD-PUMA, ‘Preparing Public Administration for the European Administrative Space’, SIGMA Papers, Paris, No. 23 1998) „Европски управни простор је дакле неформални *acquis communautaire* на подручју јавне управе, настао због проширења Европске уније, који поставља минималне стандарде за земље кандидате у питањима реформе политичких институција и јавне управе, посебно средишње државне управе.“ (Musa 2006, 127)

Поједини аутори су мишљења да је ЕАС могуће дефинисати у светлу институционалистичке теорије, у смислу да „институције обављају читав низ значајних улога као што су каналисање и утврђивање приоритета, обликовање понашања актера, избор циљева и вредности, те на тај начин утичу на јавну управу и политике.“ (Bulmer, Burch 1998, 603) У том смислу, по Cardoni, ЕАС тежи остварењу следећих начела: принципа правне државе – правне сигурности и предвидљивости управних аката, како формалних, тако и материјалних; отворености и транспарентности управног поступка и омогућавања контроле над одлукама донесеним у истом; одговорности јавне администрације према законодавној, судској и извршној власти; и ефикасности у употреби расположивих финансијских средстава и о ефикасности у примени прописа, стратешких и планских аката. (Cardona 2009, 4) За Глодића, „ЕАС више је једна идејна конструкција него ли само позитивно правно остварење. То је метафорички израз и најмањи заједнички именилац који обиљежава и обухвата заједничке опште вредности, принципе, тековине управа држава чланица као и развијеност појединих принципа у оквиру јуриспруденција Европског суда правде. (Glodić 2010, 163) „Европски административни простор обухвата пакет јединствених стандарда за деловање јавне управе којима се одређује организација, делатност и рад система органа државне управе. Државе које теже пуноправном чланству у Европској унији морају водити рачуна о овим стандардима при обликовању и усавршавању своје јавне управе. У земљама чланицама Европске уније ови стандарди су заједно са уставним принципима обично транспоновани путем административних закона, као што је Закон о државним

службеницима, Закон о слободном приступу информацијама од јавног интереса и сл.“ (Trbojević, Đukanović, Knežević 2010, 100)

Побрић сматра, да се у Европској унији придаје велики значај јавној управи, па се јавна управа, условно речено, може описати као четврти невидљиви стуб правних стечевина Европске уније, с обзиром да не постоје посебне правне стечевине Европске уније које се непосредно односе на јавну управу и њену реформу. (Robić 2013, 2) Због тога су активности институција ЕУ, посебно изражене на реформу јавне управе потенцијалних кандидата и кандидата за чланство у ЕУ, посредством организације ОЕЦД/СИГМА, које су приступиле изради стандарда за земље приступнице да би успешно провеле обавезе и права које произилазе из чланства. Управо су ти стандарди дефинисани кроз званичне документе СИГМА-е, као језгро европског управног простора.

Уговор о функционисању Европске уније у члану 197. уређује питање административне сарадње неопходне за примену права ЕУ и сматра се за предмет заједничког интереса.⁵ Успостављање функционалне управе и ефективног спровођења *acquis communautaire*, не води хармонизацији националних прописа јавне управе, већ се уредбама политичких тела ЕУ долази до хомогенизације административних капацитета који учествују у процесу европских интеграција, односно обавеза које произилазе из чланства у ЕУ. Односно, „за грађане и правна лица у Унији није битно од кога и на који начин им се пружају одређене услуге, за њих је важно, да су ове услуге пружене на ефикасан и квалитетан начин.“ (D’Orta 2003, 9) Сарадњом службеника Заједнице и управних службеника држава чланица, путем тела ЕУ (Европског парламента, Европске комисије, Европског суда правде, Европског Омбудсмана) остварује се комуникација националних и европских управа, чиме се доводи до уједначавања примене метода и праксе земаља чланица, па самим тим и дефинисања основних принципа административног права. (Chiti 1995, 241-258) Кавран је мишљења да је пресудну улогу у формулисању административних принципа ЕУ, имао, Европски суд правде, који је током дугогодишњег рада прихватио велики број општих правних принципа, односно норми, чија је повреда основ за покретање спорова пред судовима. (Кавран, Вукашиновић 2004, 19) Тако, да „јуриспруденција овог суда је главни извор „европског

⁵ The Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated Version, Official Journal of the European Union, C 115/47, 09.05.2008.

управног права, који, *stricto sensu*, не постоји, постоје само контуре европског система управног права, који неки аутори сматрају основом на којој се ствара „европски управни простор“ (*European Administrative Space*).“ (Кавран, Вукашиновић 2004, 19) Дефинисање европског управног простора, наставља Кавран, „настаје у процесу сарадње и усклађивања правних система земаља чланица и Европске комисије, кроз обавезне интерпретације пресуда, односно ставова Европског суда правде и кроз развој општих вредности и управних стандарда, први пут у историји Европе.“ (Кавран, Вукашиновић 2004, 14-15) Европски управни простор је од великог значаја за сваку земљу чланицу или кандидата за чланство, што произилази из оснивачких аката и других докумената, секундарног права, с тим што начела и стандарди немају карактер „*ius cogens*.“

ЕВРОПЕИЗАЦИЈА У ЈАВНОЈ УПРАВИ И ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР

Суштина ЕАС не представља уједињење управног права, у смислу идентичних националних стандарда за управне организације и процедуре, него, усклађивање управних тела у односу на кориснике јавних услуга.

Администратори (управе, као органи), у складу са ЕАС, дају легитимне, законите радње, отворено и транспарентно и одговорно, а истовремено са ефикасним и ефективним понашањем, што у коначници доводи до имплементације постављених циљева. На пример, ЕАС тежи професионализацији јавне управе са савременим системом државне службе, заснованој на развоју људских ресурса, ефикасном координацијом на више нивоа управљања у интересу Заједнице.

Зато разликујемо неколико приступа европеизацији јавне управе: први, географски, други, нормативни, трећи, културолошки, четврти, политички, пети, социолошки и шести, компаративно - управни.

Географски приступ се темељи на близини простора, који је условљен комуникацијом и разменом, није условљен чланством у Европској унији, већ географским европским пореклом. Овде је присутна конвергенција, али не као услов, већ практична потреба.

Нормативни приступ полази од основних правних начела и правне стечевине, која суштински чини језгру ЕАС, узимајући у

обзир и управне стандарде (*soft law*) и судску праксу Европског суда правде (*judge made law*), као обавезујуће за све чланице ЕУ и тела ЕУ.

Културолошки приступ полази од вредности и очекивања грађана, као важне компоненте културе, уграђене у нормативни приступ, који се бави организацијском и управном културом усмерене на управне службенике земаља чланица ЕУ.

У контексту примене ЕАС најважнији је политички приступ европском управном простору. С обзиром да ЕУ функционише на основама политичке и интересне формалне организације, у том смислу, логично је и постојање европског управног простора као платформе за имплементацију европских политика. Дobar је пример, Европска комисија, која стаје и функционисање јавне управе сврстава под политичке критеријуме у Извештајима о напретку земаља у процесу европских интеграција, где се препознаје доминација политике над реформом управе.

Деловање политичких и правосудних институција Европске уније, посебно утиче на динамику и развој ЕАС, кроз промене настале у националним управама, на основу којих можемо говорити о политичком приступу ЕАС-а. Социолошки приступ узима у обзир емпиријске доказе о односу јавне управе према грађанима, односно, позиције грађана у структури ЕАП-а у земљама чланицама ЕУ. Овај приступ захтева компаративни приступ управа, на основу којег утврђујемо сличности управних система и њихов учинак у примени принципа и стандарда ЕАС-а, али и проблема који се појављују због наслеђених традиција управног права.

С обзиром на замишљени концепт Европског управног простора, који је по Лилићу, настао као одговор на питање шта треба да поседује један систем управе у организационом и функционалном смислу, да би био способан да ефикасно испуни задатке, који намећу европски стандарди у области економије, социјалне правде, безбедности и др., достигнути дуготрајним интеграционим процесима, пре свега најразвијенијих западноевропских земаља, (Лилић 2011, 63) административна способност држава кандидата, од стране Европске комисије и ОЕЦД/СИГМА у се процењује на основу компаративне методе са већ постојећим административним капацитетима држава чланица ЕУ.

КОМПАРАТИВНА МЕТОДА У ПРОУЧАВАЊУ ЈАВНИХ УПРАВА И ЊЕН ЗНАЧАЈУ У СТВАРАЊУ ЕВРОПСКОГ УПРАВНОГ ПРОСТОРА

Компаративна метода у друштвеним наукама, омогућава разумевање и објашњавање друштвене појаве, класификујући је и изводећи опште закључке о појави коју истражујемо, тестирањем постављених хипотеза и предвиђањем даљег развоја. Компарација нам помаже да се међу појавама уоче њихове сличности, заједничка обележја или међусобне различитости.⁶ Она нам омогућује да се информације ставе у контекст у којем се могу оценити и интерпретирати, што је посебно важно када се сусрећемо са новим појавама, информацијама или одређеној теми, које можемо да повежемо са спознајама из прошлости. (Burnham, Gilland, Grant, Layton-Henry 2006)

Компарација је важна метода и у проучавању јавне управе, јер управне системе могуће је упоређивати са различитих аспеката. Тако је могуће упоређивати управе у контексту времена, на пример, управни систем у прошлости и данас. Таква метода може бити корисна, за утврђивање у којој је мери разликовање између одабраних аспеката јавне управе детерминирано вредностима које доминирају у појединим периодима. Компарација је могућа и на нивоу управе у одређеној земљи, ако се упоређују различити делови територијалног устроја, на пример, регионалном нивоу. Даље, могуће је описивати и компарирати читаве управне системе појединих земаља, одређене аспекте јавне управе, односно њезине функције, или ипак поједине управне појаве. (Petters 1988) Компаративну јавну управу могуће је дефинисати као изучавање управних система употребом методе компарације, као истраживање јавних управа у другим земљама, или као потрагу за узорцима и правилностима које се појављују у организацији управе и управном деловању у различитим земљама, односно, компарација као дескрипција и као начин провере теоријског оквира. Компаративни метод у проучавању управних система других земаља датира из старе Грчке, у којој су Аристотел, Платон и Ксенофон, проучавали компаративне политичке системе и системе управљања. Херодот је проучавао и писао о различитим системима

⁶ Miroslav Žugaj, Ksenija Dumičić, Vesna Dušak, Temelji znanstvenoistraživačkog rada. Metodologija i metodika, Drugo dopunjeno i izmenjeno izdanje, Varaždin, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i infrastrukture.

политичке власти, посебно о Перзијском царству, са управом организованом по узору на Бабилон. Камералисти су у 18. веку, као и француски научници у 19. веку били компаратисти. Камерализам као најпознатија европска модернизацијска доктрина 18. и 19. века, интегрисао је искуствена сазнања о управи, економији и јавним финансијама, а систематизација управљачких искустава у камерализму била је повезана с проучавањем других искустава важних за функционисање државе и укупни живот заједнице. (Lalić Novak 2015, 9-31) Утицајним есејом „Студија управе“ Вудроа Вилсона, почела је ера проучавања компаративних управних система у Сједињеним америчким државама, у којој је изнео мишљење, да су управне технике и поступање у управи слични у свим земљама. Макс Вебер, немачки политички економист и социолог, почетком 20. века дефинише теоријски оквир друштва у којем анализира појаву модерне управе у различитим системима власти. Да би развио бирократски рационални модел управе, и компарирао га са другим управним системима тог времена. Компаративна јавна управа, почела се развијати након Другог светског рата, као реакција на традиционалну литературу о управи, која је била базирана на националне управне системе западне Европе и Северне Америке. По Ђоркман-у, литература је била нормативистички усмерена на прописе и регулацију управе, дескриптивног карактера, мање експланаторна и аналитичка. (Ђоркман 2010) Овај период компаративне јавне управе обележио је однос политике и бирократије, утицаја бирократије на процес доношења политичких одлука и функционалне проблеме модерне управе. (Kuhlmann, Wollmann 2014) За наше подручје анализе, важно је истаћи, да се компаративна и развојна управа развијају под утицајем појединих држава и међународних организација, које се залажу за пренос западних управних модела и техника на земље у транзицији. У том смислу, управни системи се упоређују да би се пронашла универзална начела за организацију и делатност јавне управе, које је могуће пронаћи у развијеним западним земљама, а затим их имплементирати у мање развијене земље. (Kuhlmann, Wollmann 2014)

Савремени развој компаративне управе почео је 1980-их, обележиле су га две књиге, по мишљењу *Pollitta*, групе аутора *J.D. Aberbacha, R.D. Putnama* и *B.A. Rockmana* под називом „Бирократи и политичари у западним демократијама“ и аутора *B.G. Petersa* „*Политика бирократије*“, (Pollitt 2011, 114-127) а затим се појављује

све више истраживања специфичних управних функција, на пример, образовања, здравствене заштите и других. Пуни капацитет компаративне јавне управе, обележиле су 90-те, које су са падом комунизма, привеле земље посткомунистичког система ЕУ, па су и истраживања проширена по садржају и предмету. И други се фактори утицаја појављују на ширење компаративне јавне управе, попут већег умрежавања и мобилности академске заједнице, појава стручних часописа из области компаративне јавне управе, али и деловање међународних организација, попут *OECD*-а и Одбора за јавни менаџмент (*PUMA*). С обзиром на различите концепте јавне управе, али и модела управних система, остваривани су различити резултати, што је био основ за компаративна истраживања јавних управа у циљу повећања административних капацитета свих модела управних система.

ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР КАО ПРОЦЕС КОНВЕРГЕНЦИЈЕ У НАЦИОНАЛНИМ ЈАВНИМ УПРАВАМА

Стварање европског управног простора (ЕАС) посматра се као процес конвергенције, с циљем смањивања различитости међу националним јавним управама, узимајући у обзир право на аутономију управних модела, која произилази из суверености држава чланица. Управна конвергенција земаља чланица, није лак посао, јер државе чланице уживају самосталност у примени управног права, с једне стране, док Европска унија не располаже прописима који се тичу јавне управе држава чланица, с друге стране. Може се рећи да конвергенција долази у правилу због атрактивности појединих решења, а не као последица њиховог наметања и задирања у њихова суверена права. (Musa 2006, 129) Принципи ЕАС нису обавезујући за државе чланице и државе кандидате, већ потреба, да би се ојачао институционални капацитет потребан за провођење политика Европске уније, која се практично ослања на јавне управе земаља чланица. Настајању европског управног простора придонело је, поред сарадње јавних службеника држава чланица са Комисијом и другим телима ЕУ, као и између себе, и европско право, које почива на прилично сличним начелима и критеријима јавне управе и службе у развијеним демократијама. (Šimac 2011, 354) Најважнији су: управљање уз помоћ права, сразмерност, правна сигурност,

заштита легитимног поверења, недискриминација, право бити саслушан у управном поступку, могућност одгађања извршења управне одлуке, правични услови доступности управних судова, те на крају ван уговорна одговорност јавне управе.”

Pollitt управну конвергенцију дефинише као усвајање сличних или чак идентичних институционалних облика и поступака, која пролази кроз четири различите фазе: расправа (*talk*), одлучивање (*decision*), деловање (*actions*) и постизање резултата (*results*). Прву фазу, сврстава у дискурзивну конвергенцију, путем расправа, размишљања и размене идеја о поједином концепту. Другу фазу, види као конвергенцију одлучивања, кроз формално усвајање одређених организационих облика, процедура, техника или метода. Трећу фазу, конвергенцију деловања, препознаје у новим методама или техникама у пракси приликом примене неког законског решења. Четврту фазу, конвергенцију резултата дефинише као одговарајући и намеравани учинак на темељу претходно проведених реформских захвата. (*Pollitt 2011, 471-492*) Из ове поделе можемо закључити да до конвергенције може доћи у различитим фазама, што објашњава разлике у степену европеизације јавних управа, јер ако се о неком питању расправља или доносе прописи, то још увек не значи да у пракси долази до конвергенције у смислу примене истих или сличних процеса.

Иван Копрић издваја три фактора који су утицали на обликовање европског управног простора: први, заједничко обликовање европских јавних политика, други, европеизацију провођења јавних политика и трећи, очекивања раширена у заједници европских грађана. Након Лисабонског уговора (01.12.2009.) ојачана је улога заједничких тела ЕУ, дошло је до спајања трећег стуба са првим стубом сарадње, односно, спајања полицијске и правосудне сарадње са Европском заједницом, простор већинског одлучивања је проширен, а смањен простор доношења одлука консензусом, уведена је функција Високог представника за спољну и безбедносну политику ЕУ, дошло је до ширења надлежности Суда и друге промене, које су водиле у смеру јачања интеграције, где је Европска унија добила правни субјективитет. Према томе, дошло је и до заједничког обликовања европских јавних политика између ЕУ и држава чланица. У Лисабонском уговору, помињу се и агенције и друга слична тела Европске уније, које контролише Суд правде ЕУ. Упркос идејама о извршном федерализму, који значи да одлуке

тела ЕУ у правилу извршавају јавне управе земаља чланица, осим, ако је то поверено агенцијама и другим телима ЕУ, развијају се нови облици управне сарадње који, по мишљењу Хофмана и Турка омогућују постојање европске интегриране управе (*Europe's integrated administration*). По њима, она није хијерархијски структурирана, већ се заснива на управним мрежама у којима поред вертикалне линије „Европска комисија- агенције ЕУ- националне агенције“, постоје и разни облици интезивне хоризонталне сарадње међу националним агенцијама. Европска унија на јавне управе држава чланица утиче на начин да их 1. користи као механизам за провођење властите правне регулативе, 2. сили на мењање и одустајање од неких (елемената и инструмената) јавних политика, али и структура и поступака, те 3. укључује у поступке обликовања политика и доношења политичких одлука на нивоу ЕУ. Тај утицај није једностран, већ обостран. (Коргић, Musa, Lalić- Novak 2012, 137)

Кључно питање је „шта је довело до управне конвергенције, односно коме служи управна конвергенција?“ Одговор је заједници европских грађана. У демократски развијеним земљама, грађани имају очекивања у погледу квалитета и примене политика, њиховог садржаја, процедура и резултата. Заједничким животом, учествовањем у обликовању европских политика, очекивањима у односу на њихово провођење, те на друге начине долази до изградње својеврсног заједничког европског идентитета, који додатно и повратно утиче на јачање европске интеграције. (Checkel 2009) Прописи Европске уније имају директну примену, тако да применом наднационалних права од стране јавних управа, довело је до промена у организационом и функционалном смислу управа држава чланица, чиме „постају функционално повезани „ентитети“, интегрисани унутар Европског управног простора“. (Робрић 2013, 4) Значајни принципи јавне управе споменути су први пут у Римском уговору (1957), у виду права судске контроле над управним одлукама институција ЕУ (члан 173) или обавезе образложења одлука институција Уније (члан 190). Шимац нас подсећа да је ЕУ почела са четири основне слободе, слободно кретање роба, услуга, људи и капитала, што је, по њему значило да су јавне управе држава чланица морале створити административне услове за те слободе. Осим тога, сви уговори Европске уније, творе примарно право Уније и деривирано право Уније које постају делом правних система држава чланица, па утичу на правне системе тих земаља. (Šimac 2012, 355) Државе чланице често касне са преузимањем

обавезних прописа Уније у своје право, о чему извештава Европска комисија, где у једном од њих стоји, да Француска најчешће крши европске директиве, на пример, јуна месеца 2001. године, где је бројила 406 поступака кршења права Уније. Комисија приговара Француској на период преузимања од 18 месеци, док Данској треба 6 месеци.⁷ Деривирано право садржи велики број одредби које се тичу управне ствари у појединим делатностима надлежности ЕУ (на пример, слобода конкуренције, транспорт, наука, индустрија итд) што се назива *acquis communautaire*. И због тога, захваљујући европском праву обавезном за све државе чланице, може се говорити о управној конвергенцији.

Најважнију улогу у стварању заједничких принципа, односно конвергенцији има Суд правде Европске уније, који је с почетка свог постојања највећим делом користио француско управно право, да би касније правне изворе проширио на континентална и англосаксонска управна права. На пример, начело управљања уз помоћ права вуче корен из француског *principe de légalité* и немачког појма *Rechtsstaatslichkeit*, који су делом упоредиви са *rule of law*. Суд правде Европских заједница је у више наврата потврдио, а занимљиво је истаћи да је у предмету *Commission c/ Luxembourg et Belgique* из 1963. посебно истакао, да оснивачки уговори успостављају: „нови правни поредак који уређује овлашћења, права и обавезе субјеката на које се односи, као и потребне процедуре за утврђивање и санкционисање сваке евентуалне повреде.“⁸ Дакле, правни поредак Европске уније има низ посебности које га разликују од националног и од међународног права и тако опредјелују његову примјену од стране националних јавних управа. (Glodić 2010, 166) Имајући у виду да је Европска унија творевина *suī generis*, која има своје специфичности и није чиста државноправна творевина, и није међународно правна творевина, комунитарно право, је различито од класичног међународног права, па се као такво може посматрати као нека врста заједничког унутрашњег права за државе чланице. (Craig, de Búrca 2003, 178-228; Кошутић 2006, 59-86) Примена права Европске уније заснива се на основама доктрине директног дејства и доктрине супремације Суда правде ЕУ, установљен праксом, које су постале део *acquis communautaire*.

7 Capital, Pariz, br.117, juni, 2001., str. 95.-96.

8 Case 90, 91/63, *Commission v. Luxembourg & Belgium*, ECR 1217.

Следећи фактор који је довео до конвергенције у управним подручјима је сарадња између службеника држава-чланица и службеника Европске комисије, где се размењују искуства, решења и знања што доводи до уједначавања различитих националних управних система. „Из те сарадње и међусобне заразе(...) у трокуту *Bruxelles - Strasbourg – Luxembourg*“ (D’Orta 2003, 6) ничу заједнички ставови око политика, око управних начела и око уредбених рјешења, (Šimac 2012, 356) затим разни одбори који помажу Комисији за извршавање законских норми Савета и Парламента. Оснивање и деловање Европске централне банке ЕУ (ЕЦБ), увођењем еврозоне, доводи до престанка независности националних управа банкарског система, где се такође појављује управна конвергенција. Управној конвергенцији допринеле су и међународне организације попут *WTO*, *UN*-а и *OECD*-а решавајући проблеме савремених кретања на глобалном нивоу, попут, климатских промена, миграција, глобализације и др., увођењем „доброг управљања“, који својим принципима упућује на принципе европског управног простора. За земље кандидаткиње у процесу европских интеграција, Европска комисија у својим Извештајима о напретку оцењује степен конвергенције у области јавне управе, што говори да је реформа јавне управе један од стратешких, политичких критеријума за чланство. „Државе кандидати ће морати да развију своје управе како би достигле ниво поузданости Европског административног простора и прихватљив праг заједничких принципа, поступака и административног структурног уређења. Постоји минимални стандард квалитета и поузданости државне управе који државе кандидати треба да постигну.“⁹

Инструменти Европске комисије базирани су на тзв. „*screening*“-у, који оцењује основна начела организације и функционисања јавне управе. То значи, да је предмет процене опште стање јавне управе у земљи кандидату или потенцијалном кандидату за чланство у ЕУ, степен одговорности јавних службеника, затим правичност и процедуре поступака, његових оспоравања, што говори да се компаративном методом управа држава чланица, доказује, да ли се и у којој мери примењују принципи европског управног простора. Критеријуми конвергенције који се примењују на управе кандидата полазе од темељних критеријума из Копенхагена

9 *Evropski principi za državnu upravu, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.215.*

и Мадрида, с тим да је за разлику од земаља проширења из 2004. и 2007. године, услов добре јавне управе пребачен у предприступну фазу. Шимац истиче, да основни уговори Европске уније, као ни читав *acquis communautaire* – тј. укупност правних прописа ЕУ- не одређују изричита правила о организовању или начину поступања јавних управа држава чланица, међутим, услови за приступ у ЕУ, које су копенхашко и мадридско Европско веће поставили државама –кандидатима 1993. и 1995. показују, да то није тако, пошто међу њима фигурира и изричит захтев за реформисањем јавних управа земаља кандидата. (Šimas 2011, 357) Имајући у виду, да не постоји правна стечевина ЕУ за област јавне управе, захтев за способну јавну управу, произилази из примене правне стечевине ЕУ, *acquis communautaire*.

ЗАКЉУЧАК

У овом раду, учили смо најпре да на нивоу Европске уније разликујемо три фазе интеграције европског управног простора. Те фазе су: дефинисање вредности, институционална сарадња и усклађивање закона, те у том смислу прва фаза представља почетну конвергенцију административних система, друга представља развој нових институционалних конфигурација и констелација, док трећа води трансформацији самог европског управног простора. Концепт ЕАС се може сврстати у „меко право ЕУ“, чији је циљ повећање хармонизације стандарда у примени јавне управе, широм Европе. Међутим, европски управни простор се не може посматрати без управне конвергенције, која утиче и на сам ЕАС. Ако управну конвергенцију посматрамо као усвајање сличних или идентичних институционалних облика и поступака, и сама јавна управа се реформише кроз дискурзивну конвергенцију (путем расправа), конвергенцију у одлучивању (формалном усвајању истих организационих облика или техника и организационих метода), конвергенцију деловања (примене сличних метода у реализацији законских решења у пракси) и конвергенцију резултата (намеравани учинак до којих реформа у управи треба да доведе). На овај начин, конвергенција доводи и до промена ЕАС-а са једне стране, и постаје значајан фактор реформе јавне управе, са друге. То се посебно односи на садашње земље у транзицији и кандидате за чланство у Европској унији. Како Европска комисија у узвештајима о напретку

оцењује управо степен конвергентности у области јавне управе ових земаља, то значи да реформа јавне управе јесте један од стратешких, политичких критеријума када је реч о земљама кандидатима, а сама конвергенција у смислу европског управног простора за ове земље постаје и темељ саме реформе јавне управе.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Лилић Стеван, „Примена концепта европског управног простора у процесу приступања Европској унији“, у Правни капацитет Србије за европске интеграције, зборник радова књига III, Београд 2008.
- Лилић Стеван, у сарадњи са Голубовић Катарином, Европско управно право, са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011.
- Кавран Драгољуб, Европски управни простор, реформа и образовање државне управе, Правни живот, бр. 9, 2004.
- Кавран Драгољуб, Вукашиновић Зорица, Европски управни простор и реформа јавне управе, НБП Београд, вол. IX, бр. 2-3, 2004.
- Кошутић Будимир, Увод у Европско право, Завод за уџбенике, Београд, 2006.
- Миленковић Дејан, Јавна управа одабране теме, Чигоја штампа, Београд, 2013.
- Рабреновић Александра, „Начела квалитетне управе у праву Европске уније“, Часопис Савета за државну управу, Јавна управа бр. 1, 2002.
- Borchardt K. D., the ABC of Community Law, The Legal Sources of Community Law, 2000.
- Bjorkman James W., Comparative Public Administration, The Foundations of Public Administration Series, ASPA, 2010.
- Burnham Peter, Gilland Karin, Grant Wyn, Layton-Henry Zig, Metode istraživanja politike, prijevod, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2006.
- Bulmer Simon, Burch Martin, „Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union“, Public Administration, Vol. 76, Winter 1998.
- Cardona Pereto Francisco, Integrating National Administrations into the European Administrative Space, SIGMA Paper, March 2009.

- Cardona Pereto Francisco, Freibert Anke, *The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries*, Hrvatska javna uprava, godina 7, br. 1, 2007.
- Case 120/78 *Rewe Central AG (Cassis de Dijon)* [1979] ECR 649, paras 8.
- Case 90, 91/63, *Commission v. Luxembourg & Belgium*, ECR 1217.
- Checkel Jeffrey T., Katzenstein Peter J. (eds.) *European Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Chiti M., *Are There Universal Principles of Good Governance?*, *European Public Law*, Vol.1,1995.
- Consolidated Version of the Treaty Establishing European Community*, Rome, 1957, Article 10. (ex Article 5).
- Craig Paul, Búrca de Gráinne, *EU Law – Text, Cases and Materials*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- D’Orta Carlo, *What Future for the European Administrative Space*, EIOPA, Working Paper, No. 23/W/5.
- D’Orta Carlo: *Quel avenir pour l’espace administratif européen?* In Working Paper No. 2003.
- European Comission Communication (II) *Agenda 2000, The Challenge of Enlargement* (1997), COM(97)2000, final. VOL.II, Brussels.
- Glodić Duško Z., *Značaj izgradnje Evropskog upravnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za primenu prava Evropskeunije*, *Moderna uprava* br.3 i 4, Laktaši, Grafomark, 2010.
- Herdegen Matthias, *Evropsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003.
- Hofmann Herwig C.H., *Mapping the European Administrative Space*, *West European Politics*, 31 (4), 2008.
- Hofmann Herwig C.H., *The European Administrative Space – Some Consideration for Consequences for Public Law in Europe*, *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, NISPAcee, Bratislava, 2017.
- Hofmann Herwig C.H., Turk Alexander H., (ed.), *EU Administrative Governance*, Chetenham, Northampton: Edward Elgar, 2006.
- Koprić Ivan, *European Administrative Space-Myth, Reality and Hopes*, *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, NISPAcee, Bratislava, 2017.
- Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Goranka, *Evropski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.

- Kuhlmann Sabine, Wollmann Hellmut, Introduction to Comparative Public Administration, Administrative Systems and Reforms in Europe, Northampton, 2014.
- Musa Anamarija, „Evropski upravni prostor: Približavanje nacionalnih uprava“, Hrvatska javna uprava, br. 1, 2006.
- OECD-PUMA, ‘Preparing Public Administration for the European Administrative Space’, *SIGMA Papers*, Paris, No 23 (1998).
- Petters Guy B., Comparing public bureaucracies: problems of theory and method, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1988.
- Pobrić Nurko, Primjena principa Evropskog upravnog prostora – uslov za prijem u EU,CJP, Sarajevo, 2013.
- Pollitt Christopher, Not Odious but Oneous: Comparative Public Administration, *Public Administration*, No.89, Vol.1, 2011.
- SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) kao zajednička inicijativa OECD-a i EU koja se uglavnom finansira iz PHARE-programa.
- SIGMA Paper No. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, 1998.
- Simon Denis, Le système juridique communautaire, 3e Edition, Presses Universitaire de France, Paris, 2001.
- Šimac Neven, Evropski upravni prostor i europska načela javne uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, god.49, br. 2, 2012.
- The Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated Version, Official Journal of the European Union, C 115/47, 09.05.2008.
- Trbojević A. S., Đukanović D., Knežević B., Javna uprava i evropske integracije Srbije, Beograd 2010.
- Trondal Jarle i Gay Peters, The Rise of European Administrative Space:Lessons Learned, *Journal of European Public Policy*, 2013.
- White Paper, Chapter 5, Transformation priorities and process, notice 1227 of 1995.

Ljiljana Aulić

**THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE
AS A MECHANISM OF REFORM AND CONVERGENCE
IN MODERN TIMES PUBLIC ADMINISTRATION**

Resume

The European Administrative Space (EAS) as a concept appeared at the end of the 90s, designed to meet the needs of the expansion of the European Union, in the form of a common approach in the field of public administration, with the aim of improving administrative capacities and national administrative law legislation. The essence of EAS does not represent the unification of administrative law, in the sense of identical national standards for administrative organizations and procedures, but the harmonization of administrative bodies in relation to users of public services. The creation of the European Administrative Area (EAS) is seen as a process of convergence, with the aim of reducing diversity among national public administrations, taking into account the right to autonomy of administrative models, which derives from the sovereignty of member states. The administrative convergence of the member states is not an easy task, because the member states enjoy independence in the application of administrative law, on the one hand, while the European Union does not have regulations concerning the public administration of the member states, on the other hand. For candidate countries in the process of European integration, the European Commission in its Progress Reports assesses the degree of convergence in the field of public administration, which indicates that public administration reform is one of the strategic,

political criteria for membership, and convergence in the sense of the European administrative space for candidate countries becomes the foundation of the reform itself.

Keywords: European administrative space, public administration, reform, convergence.

* Овај рад је примљен 26. новембра 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. децембра 2022. године.