

*Dr Miilan Rapajić, vanredni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
ORCID: 0000-0002-1268-6826*

*Pregledni naučni rad
UDK: 340.131:35(4-672EU)
DOI: <https://doi.org/10.46793/XXIIMajsko.065R>*

VLADAVINA PRAVA I EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR – POJAM I NAČELA*

Rezime

U prvom delu rada izlaže se koncept vladavine prava, koji je inače pojam iz anglosaksonskog podneblja. Vladavina prava je kamen međaš ustavne demokratije, pa se i demokratska država ne može zamisliti bez vladavine prava. U teoriji su prisutna različita shvatanja vladavine prava i to: liberalno-demokratsko, pozitivističko shvatanje i shvatanje vladavine prava, kao pozitivno-pravnog poretka koji ima određena svojstva. Vladavina prava počiva na određenim načelima, a to su legitimnost vlasti i njena podela, nezavisnost sudstva, ustavnost i zakonitost, ustavna jemstva ljudskih i građanskih prava i sloboda privrede i privredne aktivnosti. Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, takođe je prihvatio anglosaksonski koncept vladavine prava, odnosno njegovu terminologiju. Danas je vladavina prava temeljna vrednost Evropske unije i u pojedinim značajnim ugovorima i dokumentima, vladavina prava je u Evropskoj uniji konstitucionalizovana.

Evropski upravni prostor nastaje kao posledica praktičnih potreba budućih članica Evropske unije i, ujedno, predstavlja pravni okvir definisanih smernica, koje njihove uprave treba da prate, kako bi postale sposobne za buduću saradnju sa upravom država članica Evropske unije, tako i sa samom upravom Evropske unije. U radu se pažnja posvećuje nekim definicijama pojma "Evropski upravni prostor" i ukazuje da njega čine standardi i načela za organizaciju i funkcionisanje javne uprave. Evropski upravni prostor bazira se na ideji konvergencije evropskih upravnih sistema prema zajedničkom upravnom modelu, koje karakterišu načela 1) pouzdanost i predvidivost (vladavina prava); 2) otvorenost i transparentnost; 3) odgovornost; 4) efikasnost i delotvornost. Imajući u vidu otpornost nacionalnih upravnih tradicija, jednom rečju njihovu konzervativnost, nije lako doći do evropskog modela javne uprave, ali je lakše onda razvijati upravu u stvaranju sličnih detaljnih pravila i standarda, kako za države članice Evropske unije, tako i za zemlje kandidate.

* Rad je rezultat naučnoistraživačkog rada autora u okviru Programa istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu za 2026. godinu, koji se finansira iz sredstava Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

Ključne reči: vladavina prava, Evropski upravni prostor, pojam, javna uprava, načela.

1. Uvod – opšte izlaganje o vladavini prava

Vladavina prava i pravna država u savremenom dobu su, takoreći, istovetni pojmovi. Ipak, treba primetiti da se termin "vladavina prava" (*Rule of Law*), kao dominantan, koristi u anglosaksonskom pravu, dok se u evropskom kontinentalnom pravu, odnosno pravu Nemačke gde je i nastao, pre svega, koristi pojam "pravna država" (*Rechtsstaat*). Kako se ističe u teoriji ustavnog prava: "razliku između ova dva pojma ne treba tražiti u ustavnim načelima, jer je njihov cilj identičan i on se ogleda u pružanju pravne sigurnosti, političke stabilnosti i zaštite demokratskih institucija. Diferenciranje dva pojma može se načiniti prema poreklu i nastanku ideje, koja je dovela do savremene pravne države. Dok je vladavina prava nastala na temelju političke ideje o uspostavljanju slobodne individue, naspram koje stoji ograničena vlast, dotle je ideja pravne države usmerena na pravne uslove kojima se vlast ograničava uspostavljanju garancije u ostvarivanju prava i sloboda čoveka i građanina. Osnovu oba koncepta čini prirodno-pravno učenje o ljudskim pravima, koje se ogleda u tome da se ljudi rađaju slobodni i jednaki u svojim pravima i njihove slobode predstavljaju primarnu barijeru svakoj samovolji vlasti."¹ U tom smislu je primećeno da "Bazična razlika između kontinentalnog i anglosaksonskog viđenja ova dva instituta se u osnovi sastoji u izvorima prava, tj. u različitom karakteru ova dva velika pravna sistema. *Rechtsstaat* se zasniva na postojanju zakona, po pravilu pisanog, čvrsto ustanovljenog, relativno unifikovanog sistema pravnih normi (*Staatsrecht*), dok je *rule of law*, barem kako ga je video Dajsi, koncept koji u krajnjoj liniji počiva na temeljima fleksibilnog *judge-made law*, na običajima, društvenoj praksi i percepciji."²

Vladavina prava je kamen međaš ustavne demokratije, pa se i demokratska država ne može zamisliti bez vladavine prava. U Aristotelovom razmatranju vladavine zakona nasuprot vladavini pojedinca, može biti pronađen istorijski koren vladavine prava. "Ideja o ustavnom i zakonskom ograničenju vlasti nastala je u atinskoj demokratiji, prvom obliku demokratskog političkog uređenja u istoriji. Na njenim temeljima nastala je kasnija ideja o vladavini prava (*rule of law*), kao i koncept liberalne konsolidovane demokratije. Jedan od najzaslužnijih autora za nastanak ideje antičkog konstitucionalizma bio je Aristotel, koji je svojom analizom ustavnih uređenja svoga doba, te postavkom o tipologiji političkih oblika, idejom građanstva i definicijom autarhične političke zajednice napravio najveći iskorak u

¹ Pejić, I., *Ustavno pravo*, Niš, 2024, str. 497.

² Avramović, D., *Vladavina prava i pravna država – istost ili različitost?*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3/2010, str. 435.

političkoj filozofiji Antike."³ Albert Ven Dajsi je tvorac izraza "Rule of Law", koji je kasnije dobio i opšte značenje. "I danas, vladavina prava u Engleskoj, prevashodno znači ono što je Dajsi pod ovim pojmom podrazumevao. Dajsijeva teorija o vladavini prava, koja ima svoje kritičare i nastavljače, pridavala je ovom pojmu tri značenja: prvo, vladavina pravo kao odsustvo arbitrarne vlasti; drugo, vladavina prava kao pravna jednakost i treće značenje, vladavina prava kao sudska zaštita ljudskih sloboda i prava."⁴

Inače, primećeno je da postoje različita shvatanja vladavine prava i to: liberalno demokratsko shvatanje, pozitivističko shvatanje i shvatanje vladavine prava kao vladavine pozitivno-pravnog poretka određenih svojstava. "Prema prvom, liberalno-demokratskom shvatanju, pojam vladavine prava nije vremenski, ni prostorno ograničen, nego je to filozofska kategorija koja ima univerzalno i večito važenje. Vladavina prava je merilo ispravnosti i valjanosti bilo kojeg pozitivnog pravnog poretka... Prema pozitivističkom shvatanju vladavine prava, pitanje valjanosti prava svodi se na formalnu zakonitost akata državne vlasti. Nema nikakvih meta-pravnih, ekstra-pravnih merila za ocenu valjanosti i ispravnosti važećeg prava. Ovakvo shvatanje naziva se još formalističko i legalističko, jer se prema njemu vladavina prava svodi na puku usaglašenost pravnih akata manje pravne snage s pravnim aktima veće pravne snage i na saglasnost organa vlasti i pojedinaca pozitivnom pravu, nezavisno od toga kakva mu je sadržina... Prema trećem shvatanju, vladavina prava ne znači vladavinu pozitivno-pravnog poretka kao takvog, nego vladavinu pozitivno-pravnog poretka određenih svojstava. Vladavina prava znači ograničenu vlast, ali državna vlast mora biti ograničena u ustavu i zakonima, nedvosmisleno formulisanim pravilima, koja isključuju koncentraciju vlasti na jednom mestu, samovolju vlasti ili zadiranje vlasti u oblast ljudskih i građanskih sloboda i prava."⁵

2. Načela vladavine prava

Da bi se određeni pozitivno-pravni poredak okarakterisao kao poredak vladavine prava, potrebna je ne samo formalna proklamacija određenih načela, već i njihova ostvarivost u praksi. Reč je o sledećim načelima: 1) legitimnost vlasti; 2) podela vlasti; 3) nezavisnost sudstva; 4) ustavnost i zakonitost – legalitet; 5) ustavna jemstva ljudskih i građanskih prava i 6) sloboda privrede i privredne aktivnosti. To su načela koja je, u srpskoj teoriji ustavnog prava, naveo profesor Ratko Marković i njih se, u ovom radu, držimo.

"Legitimnost je najvažnije obeležje državne vlasti. Ona je 'osnov' iz koga 'izvire', na kome se 'zasniva' državna vlast. Zakonitost spram legitimnosti, s druge strane, predstavlja pravilo ili skup pravila o tome kako će vlast da se vrši, a izbornost y najširem smislu jeste, građansko svojstvo pretočeno y skup pravila o tome kako se

³ Džamić, V., *Aristotelov doprinos antičkom konstitucionalizmu: vladavina zakona, a ne vladavina ljudi*, Singilogs, br. 1/2021, str. 168.

⁴ Slavnić, Lj., *Ustavno pravo*, Novi Sad, 2007, str. 179.

⁵ Marković, R., *Ustavno pravo*, Beograd, 2014, str. 505-508.

biraju državna službena lica i nosioci drugih javnopravnih ovlašćenja. Povezanost navedenih načela ne znači da su ona i međusobno ravnopravna. Legitimnost je podloga svim drugim načelima, jer je zakonito samo ono što je legitimno. A legitimno je i zakonito u demokratiji samo ono što je valjano izabrano shodno pravilima izbornog postupka, tamo gde je on predviđen. Zakonitost proizilazi iz legitimnosti, a izbornost iz zakonitosti."⁶ Da bi vlast bila legitimna, ona mora biti izabrana na takav način, koji podrazumeva poštovanje, odnosno primenu određenih načela u pravno-političkom životu. Tako se, pre svega, za izbore za parlament, odnosno zakonodavno telo, zahteva postojanje opštosti biračkog prava i njegova jednakost, potom neposrednost i sloboda izbora i tajnost glasanja. Nažalost, i u XXI veku sijaset je primera u političkim sistemima, zloupotrebe i kršenja ovih načela.

Podela vlasti javila se kao posledica, odnosno antipod načelu jedinstva vlasti, u kojem je evidentna koncentracija svih vlasti u jednom organu. Naime, još je Monteskeje konstruisao načelo podele vlasti, kao mehanizam ograničavanja vlasti, imajući u vidu da je ostvarenje slobode vezivao za uspostavljanje tzv. umerene vlade. "Cilj načela podele vlasti je, kako je pomenuto, postizanje ravnoteže između organa državne vlasti (u horizontalnom smislu). Međutim, ravnoteža se ne bi mogla ostvariti, ako bi se podela vlasti izvršila strogo prema funkcijama, tako da jedan organ vrši zakonodavnu, drugi upravnu, treći sudsku funkciju, s obzirom na hijerarhiju samih pravnih akata i funkcija, tj. 'prirodnu' nadmoć zakonodavne funkcije u odnosu na druge funkcije, a što proizilazi iz sadržine ovih funkcija i načela zakonitosti i ustavnosti. Podela vlasti se sprovodi na drugi način. Reč je o podeli samih pravnih funkcija na razne organe (ne, dakle, prema organima) uz postojanje različitih sredstava u rukama ovih organa."⁷

U vezi sa načelom podele vlasti je načelo koje propagira odvojenost i nezavisnost sudstva u odnosu na druge vlasti, a posebno na upravnu i izvršnu vlast. "Polazeći od načela podele vlasti i shvatanja da sudstvo predstavlja posebnu, treću granu, logički proizlazi njegova karakteristika samostalnosti kao posebnog ili načela uskog povezanog sa nezavisnošću. Samostalnost se najčešće tiče 'organizacione komponente sudske vlasti' što podrazumeva da nju vrši 'niz organa iste vrste', tj. 'posebni državni organi'. Nezavisnost sudstva predstavlja najznačajnije i najkompleksnije načelo koje se tiče određivanja položaja i odnosa sudova sa ostalim državnim organima i vlastima."⁸ Primetno je definisanje određenih bazičnih načela sudske nezavisnosti. Tako se navode lična nezavisnost (bezbednost sudije, doživotni

⁶ Mitrović, D., *Legitimnost, zakonitost, izbornost – Vlast između sile i ispravnosti*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-3/1998, str. 73.

⁷ Nikolić, P., *Ustavno pravo*, Beograd, 1993, str. 246.

⁸ Marković, Đ., *Nezavisnost sudstva u Republici Srbiji – predlozi za promenu ustavnog okvira za izbor sudija i prestanak sudijske funkcije*, Srpska politička misao, posebno izdanje, 2017, str. 203.

mandat, adekvatna primanja i slično), kao i supstancijalna (funkcionalna) nezavisnost, koja se ogleda u nezavisnom obavljanju sudijske funkcije – "funkcije presuđivanja".⁹

Ustavnost i zakonitost su, po mnogim shvatanjima, jedan od važnih "kamenja temeljaca na kojima počiva ustavna država vladavine prava. Ostvarivanjem ustavnosti i zakonitosti realizira se i potvrđuje sama vrednota vladavine prava i pravne sigurnosti ustavne države. Zapravo, najbitniji dio sadržaja ustavne vrednote vladavine prava u pravnom smislu zahtijeva strogo pridržavanje ustava i zakona od strane svih državnih tijela i pojedinih dužnosnika, kao i od samih građana. Razumije se samo po sebi da načelo ustavnosti i zakonitosti u službi ostvarivanja vladavine prava podrazumijeva zabranu svake arbitarnosti pri odlučivanju i postupanju svih državnih tijela koja mogu intervenirati u odnose među ljudima jedino putem zakona, odnosno na temelju ovlasti dobivenih zakonom".¹⁰ Pravni sistem je, upravo, sistem iz razloga što svi pravni akti iz kojih se on sastoji, moraju biti usklađeni sa njegovim najvišim pravnim aktima, ustavom i zakonima. Rad državnih organa mora biti utemeljen na ustavu, zakonima i zakonito donesenim propisima. Imajući u vidu tendenciju uprave ka birokratizaciji i ponekad nedemokratskim metodama, ona mora biti uokvirena, odnosno ograničena, suverenom voljom građana otelovljenom u zakonima koje donosi zakonodavno telo. U teoriji se potreba za načelom zakonitosti obrazlaže sledećim razlozima: "1. političkim, jer se na taj način izvršna vlast podčinjava predstavničkoj, zakonodavnim organima državne vlasti koji postoje da bi izrazili volju naroda; 2. tehničkim, jer se time osigurava pravilno funkcioniranje cjelokupnog izvršnog aparata koje se ne bi moglo provoditi bez određenih pravnih propisa; 3. psihološkim, jer se tako osigurava pravna sigurnost građana od izvršne vlasti koja bi djelovala po svojoj volji, a ne prema unaprijed donesenim propisima s kojima se građani mogu upoznati".¹¹

U državama vladavine prave, odnosno istinski pravnim državama, moraju postojati ustavna jemstva ljudskih i građanskih prava, koja su istovremeno sredstva ograničenja državne vlasti i temelj ukupnog pravnog poretka. Ona su i sredstva kontrole državne vlasti, s obzirom da su neprikosnoveni oblast u koju državna vlast ne sme da zadire. Ljudska prava su prirodna i neotuđiva i, kao takva, pripadaju čoveku kao ljudskom biću. Zakonodavna vlast koja predstavlja najvažnijeg kreatora pozitivnog prava, mora omogućiti ostvarivanje i zaštitu ljudskih i građanskih sloboda i prava. Kao temelj celokupnog zakonodavstva, pojavljuju se ustavom proglašene deklaracije ljudskih prava i sloboda. Zakonodavna vlast ne može zakidati na ljudskim pravima koja je garantovao ustav i, u tom smislu, ona nije pravno neograničena vlast. Da se ljudska prava ne bi jednim aktom davala, a drugim oduzimala, neophodno je u najvišem opštem pravnom aktu inaugurisati pravilo neposrednog ostvarivanja ljudskih prava na osnovu ustava, da

⁹ Shetreet, S., *The normative cycle of shaping judicial independence in domestic and international law: the mutual impact of national and international jurisprudence and Contemporary Practical and Conceptual Challenges*, Chicago Journal of International Law, no. 1/2009, str. 284–287.

¹⁰ Arlović, M., *Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa*, Pravni vjesnik, br. 3-4/2014, str. 10.

¹¹ Bačić, A., *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split, 2002, str. 40.

se obim ljudskih prava ne bi mogao zakonima umanjivati. "Ako je intervencija zakona u oblasti ustavom proglašenih ljudskih prava dopustiva, ona se mora svesti samo na propisivanje načina njihovog ostvarivanja. Za ostvarivanje ustavom proglašenih ljudskih prava, od posebnog značaja je postojanje kontrole zakonitosti nad aktima uprave, pošto je osnovna funkcija uprave primena prava, tj. zakona. Ako je državna vlast ograničena pravom, uprava isto kao i građanin, mora biti potčinjena pravnoj normi."¹² Razmatrajući odnos pojedinca prema državi, on može imati, ili položaj podanika, ili položaj građanina. U policijskoj državi, pojedinac nije u ulozi građanina, nego podanika. "On ima prema državi samo obaveze, a ne i prava. Ukoliko i postoje neka prava ona se vrlo teško mogu realizovati. Pojedinac ima samo privatna, a ne i javna subjektivna prava. Dakle, on može ostvarivati izvesna svoja privatnaprava, potraživanja prema licima, ali nema i prava prema državnoj vlasti... U pravnoj državi pojedinac nije podanik već je građanin. On ima i prava i dužnosti prema državi. Građanin je obavezan na određene postupke, ali, ima i pravo, uvek može upotrebiti pravno sredstvo protiv državnog organa i njegovog akta. Pored privatnih subjektivnih prava, građanin ima i javna prava, prava prema državnoj vlasti, naročito prema organima uprave."¹³

Za slobodu privrede i privredne aktivnosti mogli bi reći da je kao izraz i načelo povezano sa principom slobodne tržišne utakmice. U teoriji je primećeno da je privreda slobodna kada se odvija po sopstvenim privrednim zakonima. Ti "zakoni" ne mogu biti eliminisani, odnosno sputavani zakonima države. Državno zakonodavstvo treba da olakšava i podstiče delovanje ekonomskih zakona, a ne da bude antipod njima. Načelo samoregulacije je jedno od načela u privrednoj sferi. Ustavi, proglašavajući načelo samoograničenja državnih struktura u sferi privrede, istovremeno proglašavaju pluralizam oblika svojine, od kojih svi imaju istovetnu poziciju na tržištu, slobodu i autonomiju preduzetništva, istovetan položaj privrednih subjekata bez obzira na oblik svojine kojim posluju, kao i slobodu konkurencije i slobodno delovanje tržišta i tržišnih zakonitosti. "Sfera privrede je, zajedno sa sferom ljudskih i građanskih prava, sfera tzv. civilnog, tj. slobodnog društva. Reč je o takvim odnosima među ljudima i kolektivitetima, u kojima oni sopstvene potrebe zadovoljavaju na načelu samoorganizovanja i samoodređivanja. Postojanje takve sfere, jedan je od osnovnih zahteva vladavine prava."¹⁴

3. Konceptija vladavine prava prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine

Pre ukazivanja na elemente koji, po važećem Ustavu iz 2006. godine, čine sadržinu vladavine prava, primetno je da Ustav usvaja pojam vladavine prava, umesto pojma pravne države, kao što je činio i Ustav Republike Srbije iz 1990. godine, Ustav

¹² Marković, R., *nav. delo*, 2014, str. 511.

¹³ Simić, M., Đorđević, S., Matić, D., *Uvod u pravo*, Kragujevac, 2009, str. 163-164

¹⁴ Marković, R., *nav. delo*, 2014, str. 512.

SRJ iz 1992. godine i Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora iz 2003. godine. "Možda je to zato što taj pojam, kako primećuje francuski autor Filip Lovo, bolje naglašava i uspešnije stavlja u centar individualna prava. Na drugoj strani, Nemačka i Francuska, kao i veći broj drugih evropskih država, ostaju privržene pojmu pravne države, kao sastavnom delu tradicije evropskog kontinentalnog prava. Ipak, sadržaji pravne države i vladavine prava, gotovo su identični, pa se više radi o razlikama terminološke, nego suštinske prirode."¹⁵

Neki autori ukazuju da se vladavina prava može dvojako shvatiti. "Ona postoji kada je pravni sistem sastavljen od akata donetih u zakonitom postupku (pozitivističko gledište) – formalni pojam vladavine prava (tzv. *thin concept* – tanka, mršava vladavina prava). Ovde je zanemarena sadržina pravnog sistema i njegovih pravnih normi. U ovom smislu se skoro za svaku državu može reći da počiva na vladavini prava, jer ima kakav-takav sistem važećih pravnih normi. Drugačiji stav je da vladavina prava postoji ne samo kada imamo pravni sistem sa zakonito donetim aktima, već je potrebno da ti akti, i sistem u celini, imaju određena svojstva (materijalističko gledište) i da štite određene vrednosti – materijalni pojam vladavine prava (tzv. *thick concept* – gusta, debela vladavina prava). Ovako shvaćena vladavina prava, može štititi različite vrednosti, zavisno od ideološke sadržine."¹⁶ Već je u definiciji Republike Srbije naglašeno načelo vladavine prava (član 1 Ustava), kao jedna od vrednosti na kojima se zasniva država. Poseban član Ustava posvećen je, takođe, ovom načelu. Naime, u stavu 1 člana 3, navodi se da je vladavina prava osnovna pretpostavka Ustava i da počiva na neotuđivim ljudskim pravima. Drugi stav navedenog člana glasi: "Vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i počinovanjem vlasti Ustavu i zakonu."¹⁷ U ovom kontekstu, vladavini prava treba priključiti načelo ustavnosti i zakonitosti, kojem je posvećen poseban deo Ustava. Vidljivo je iz ustavne formulacije da se u ustavnom sistemu Srbije, vladavina prava zasniva na više posebnih načela i ustavnih garancija. To su, ustvari, zahtevi ili kvaliteti savremene moderne pravne države, koja je ustavna i sudska. Isto kao i kada je vladavina prava kao ideja i nastala, ona i danas znači zahtev za podređenošću vlasti pravu, odnosno počinovanju ustavu i zakonu, kako je i navedeno u srpskom Ustavu. Pod Dajsijevim rečima, takva vladavina isključuje arbitreanu vlast i nje nema ako je vlast proizvoljna i otrgnuta od pravne kontrole. Zakoni na kojima se bazira vladavina prava treba da budu u saglasnosti sa ustavom. To podrazumeva prvenstvo ustava i kontrolu nad ustavnošću zakona. Naravno, potreban je i niz drugih pretpostavki povodom kvaliteta zakona koji pretpostavljaju vladavinu prava. U Ustavu ti zahtevi su regulisani u okviru odredaba o ustavnosti i zakonitosti i obuhvataju pravilo o hijerarhiji opštih pravnih akata, obavezu

¹⁵ Milosavljević, B., Popović, D., *Ustavno pravo*, Beograd, 2011, str. 131.

¹⁶ Orlović, S., *Ustavno pravo*, Novi Sad, 2019, str. 54-55.

¹⁷ Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021.

objavljivanja zakona i drugih opštih pravnih akata, zabranu povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata i načelo zakonitosti uprave.

Hijerarhija opštih pravnih akata predstavlja pretpostavku jedinstvenog pravnog poretka, kojom se određuje mesto određenih vrsta pravnih akata u tom poretku. Pravnom poretku se, na taj način, daje izgled uređenog pravnog sistema u kojem su pravne norme međusobno rangirane po njihovoj pravnoj snazi i pritom su međusobno usklađene. Pravilo o hijerarhiji znači da je Ustav najviši pravni akt i da svi zakoni i drugi opšti pravni akti moraju biti saglasni sa njim. To znači da svi akti niži od zakona moraju biti u saglasnosti sa zakonom. Takođe, opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, moraju biti saglasni njihovim statutima. Ustav određuje i hijerarhijsko mesto izvora međunarodnog prava. "Kada međunarodni ugovor bude potvrđen, postavlja se pitanje hijerarhije pravila koja on sadrži i onih iz domaćeg pravnog poretka. U tom pogledu, Ustav sadrži nedvosmislene odredbe, kojima je jasno propisano da potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa ovim aktom, dok zakoni i drugi opšti pravni akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima. Dakle ovim je putem je osiguran princip po kome je ustav najviši i najopštiji pravni akt. U uporednom ustavnom zakonodavstvu ima primera da je ovo pitanje još izričitiije uređeno. Primera radi, Ustavom Crne Gore propisano je da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat u odnosu na domaće zakonodavstvo i neposredno se primenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. Reč je o relativnom primatu, budući da potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju prvenstvo u odnosu na domaće zakone, ali ne i u odnosu na crnogorski ustav."¹⁸

Obaveza objavljivanja zakona i drugih opštih akata pre stupanja na snagu je opšta i njome se omogućuje adresatima da se upoznaju sa odredbama tih akata, pre nego što oni počnu da proizvode pravna dejstva. U tom smislu, Ustav, zakoni i podzakonski akti Republike Srbije objavljuju se u republičkom službenom glasilu, a statuti i drugi opšti akti pokrajine i jedinica lokalne samouprave u njihovim službenim glasilima. Da bi se adresati mogli upoznati sa odredbama opštih akata, potrebno je ostaviti određeno vreme između dana njihovog objavljivanja i dana stupanja na snagu. To vreme se zove *vacatio legis* i ono iznosi najmanje osam dana, s tim što se od ovog pravila može odstupiti, ako za to postoje naročito opravdani razlozi koje zakonodavac treba da utvrdi prilikom donošenja zakona i drugih opštih akata. U tom slučaju, stupanje na snagu može se poklopiti sa danom objavljivanja.

Zabrana povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata podrazumeva da ti akti ne mogu važiti retroaktivno pre dana objavljivanja. Međutim, od tog pravila se može izuzetno odstupiti, tako da pojedine odredbe zakona (ne i akata nižih od zakona) mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona. U teoriji se primećuje da razlozi zabrane retroaktivnosti mogu biti višestruki,

¹⁸ Ristić, M., Stojanović, M., *Odnos međunarodnog javnog prava i domaćeg pravnog poretka sa osvrtom na krivično zakonodavstvo Republike Srbije*, Megatrend revija, br. 3/2025, str. 105-106.

a da je najvažniji zahtev, zahtev za pravnom sigurnošću, koji potencira da svaka država postane ili da ostane demokratska i pravna. Pojave koje su karakteristične za autokratske režime, karakterišu arbitrnost presuđivanja, česte promene propisa, posebno u smislu osвете političko-ideološkim neistomišljenicima i zloupotreba retroaktivnog dejstva zakona. Tako, pravna sigurnost koja je, ustvari, antipod često upotrebi retroaktivnog važenja zakona, podrazumeva izvesnost, "poznavanje sadržaja pravnih propisa, jer jedino su tako adresati na koje se odnose ti propisi, u mogućnosti da deluju u skladu sa navedenim pravilima. Ta pouzdanost (sadržine) zakona se mora shvatiti i konstituisati kao princip; koji će dalje stvarati druge principe, između ostalih, i zaštitu stečenih prava i zabranu retroaktivnosti. U ovom kontekstu, treba posmatrati i pravilo da *ignorantiam iuris nocet*, tj. da nepoznavanje prava škodi. Iako smo mišljenja da treba povremeno, ali ne često, žrtvovati pouzdanje u zakone potrebi za promenama zakona, pitanje je do koje granice se u tome može ići i koliko se može razlikovati u praksi retroaktivan zakon od nelegalnih zakona."¹⁹ U krivičnom pravu zabrana povratnog dejstva zakona je strožija. Jedino se omogućava da odredba krivičnog zakona ima povratno dejstvo, ako je blaža za učinioca krivičnog dela.

Načelo zakonitosti uprave izraz je načela zakonitosti, kao jednog od osnovnih načela pravnog sistema, sadržanog i u Ustavu Republike Srbije. "Načelo zakonitosti predstavlja načelo funkcionisanja svih državnih organa i organizacija, rada i ponašanja građana, u vezi sa bilo kojom delatnošću uređenom zakonom i drugim propisima i postavlja osnov za donošenje niza zakonskih odredaba u cilju njegove konkretizacije, istupajući na taj način kao princip koji je potrebno ostvariti u onoj meri u kojoj je to neophodno kako bi se obezbedila životvornost pravnog i socijalnog poretka."²⁰ Od naročitog značaja za vladavinu prava je načelo zakonitosti uprave. Naime, bez onemogućavanja arbitrnog delovanja uprave nema ni vladavine prava. Ustav Srbije od 2006. godine je ovo načelo izrazio kroz dva povezana zahteva: prvo, da pojedini akti i radnje svih organa uprave moraju biti zasnovani na zakonu i drugo, da zakonitost pojedinačnih pravnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu, podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, osim kada u određenom slučaju nije predviđena drugačija sudska zaštita. Kada je reč o načelu zakonitosti u upravnom postupku u okviru hrvatske teorije upravnog prava, slično kao i u srpskoj teoriji, navodi se da se ovo načelo svodi "na to da tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima, kada neposredno rješavaju u upravnim stvarima, u svom djelovanju budu vođeni zakonom i drugim propisom zasnovanim na zakonu. Pritom moraju osigurati objektivnu i pravilnu primjenu materijalnih propisa na konkretan slučaj, bez obzira na to iz kojega je upravnog područja materijalni propis o čijoj se primjeni radi. Nesporno je, da osnovna načela utvrđuju smjernice i načelne

¹⁹ Ćorić, D., *Princip stečenih prava i retroaktivno dejstvo zakona, doktorska disertacija*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, str. 58-59.

²⁰ Timotijević, Đ., *Načela opšteg upravnog postupka*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2/2025, str. 125.

stavove za djelovanje javnopravnih tijela u provođenju i izvršavanju zakona, drugih propisa i općih akata. Neposredni pravni značaj tih načela treba vidjeti i u tome, što ih javnopravna tijela trebaju poznavati kako bi se mogle uspješno primijeniti odredbe Zakona o općem upravnom postupku."²¹

Pored ovih zahteva, koji su izloženi, a inače utvrđeni u Ustavu, vladavina prava pretpostavlja još neke kriterijume koji zakoni treba da ispunjavaju. Oni, pre svega, treba da sadrže opšte norme, a nikako norme koje su konstruisane za pojedinačni slučaj. Tako nešto se podrazumeva po sebi, iako u praksi ima primera i to u srpskoj ustavnoj istoriji, kada su se čak i ustavne norme oblikovale po potrebi određenog pojedinca. "Od zakona se, zatim, zahteva da budu jasni i precizni u izrazu, a ne da ostaju nemušti, tako da subjekti na koje se oni odnose nisu sigurni koja prava i obaveze po zakonu imaju i kako se ponašanje od njih zahteva. Norme zakona ne smeju da pružaju mogućnosti za različita tumačenja i neizvesnosti u primeni, jer to rađa pravnu nesigurnost kod subjekata ili ih ohrabruje da zakon ne poštuju, što sve potkopava vladavinu prava. Navedeni i drugi slični zahtevi, inače, spadaju u veštine 'dobrog zakonodavstva', čijem negovanju treba da pruži glavni doprinos pravna profesija."²²

Ljudska prava i slobode predstavljaju neprikosnovene vrednosti. Da bi se te vrednosti očuvale i dodatno unapredile, mora doći do ograničavanja vlasti putem ustava i zakona. Prihvatajući koncepciju vladavine prava, kao vladavine pravnog poretka naročitih svojstava (dakle, sa premisama prirodno-pravne doktrine ljudskih prava), treba ukazati da ova vladavina ne može značiti podređenost vlasti bilo kakvom pravu, već pravu koje služi ostvarivanju slobode, koje treba da bude jednako za sve subjekte i koje se bazira na onim vrednostima koje inkorporiraju poštovanje i unapređenje položaja pojedinaca i kolektiviteta, odnosno njihovih ljudskih prava i sloboda. Već je primećeno da zaštiti tih vrednosti služe ustavna jamstva ljudskih prava, prema kojima, ni zakonodavna, ni izvršna vlast, odnosno uprava, ne mogu svojim aktima da povređuju ta prava ili, drugačije rečeno, da minimizuju sferu zajemčenih prava i sloboda. Zakonom se jedino može propisati način ostvarivanja onih ljudskih prava za koje je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon, ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava.

Načelo podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti u srpskom Ustavu locirani su u članu 4. Navedeno je da uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a da se odnos tri grane vlasti zasniva na međusobnom proveravanju i ravnoteži, dok ustavotvorac eksplicitno ukazuje da je sudska vlast nezavisna. Vraćajući se tradiciji liberalno-demokratske ustavnosti, Ustav Srbije od 1990. godine, inaugurisao je načelo podele vlasti nasuprot prethodnom stanju u socijalističkoj ustavnosti. Naime, "svi ustavi Republike Srbije u okviru FNRJ i SFRJ prihvatili su, u postavljanju sistema vlasti i nastojali da sprovedu sistem jedinstva vlasti. To je bilo u

²¹ Britvić Vetma, B., Malenica, I., *Načelo zakonitosti u hrvatskom i poredbenom upravnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1/2023, str. 90.

²² Milosavljević, B., Popović, D., *nav. delo*, 2011, str. 133.

skladu sa opredeljenjem oficijelnog marksizma i sa rešenjima koja su konstitucionalizovali prvi ustavi socijalističke orijentacije."²³ Podela vlasti, kao bitno načelo vladavine prava, korespondira i sa ustavno projektovanim željenim sistemom organizacije vlasti. To je, doduše, kako se u okviru teorije primećuje, daleko jednostavnije od njegovog konsolidovanja u praksi. Ilustracija tome je, ne samo slučaj Srbije, već i drugih tranzicionih zemalja. "Podela vlasti u obliku parlamentarnog sistema, koja je modelovana prvi put u Ustavu iz 1990. godine, a praktično se ostvaruje od početka 2001. godine, još uvek nalikuje nedovršenoj građevini. U samom ustavnom tekstu postoje nedostaci koje bi trebalo što pre otkloniti kako bi se omogućilo da podela vlasti dobije željeni i funkcionalni oblik... Kao osnovna slabost u primeni klasičnih vrednosti načela podele vlasti ostaje i dalje nedovoljna nezavisnost sudske vlasti. To je, bez sumnje, gorući problem koji zahteva hitno i odlučno rešavanje."²⁴ Sudska vlast u ustavnom sistemu Srbije, kao uostalom sve takve vlasti u državama istinske vladavine prava, treba da omogući jemstva ljudskim pravima, tako što će vršiti kontrolu pojedinačnih pravnih akata izvršne vlasti. Konačno, istu svrhu ima i kontrola ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, koja je u Srbiji poverena Ustavnom sudu.

Navedenim sredstvima, koja služe otelotvorenju vladavine prava, Ustav je pridodao slobodne i neposredne izbore i to tako što njima počinje nabranje ovih sredstava. Glavni preduslov predstavničke demokratije su slobodni i neposredni izbori i oni podrazumevaju opšte pravo glasa, koje proizilazi iz koncepta građanske suverenosti. Ono postoji kada svi građani imaju pravo da biraju svoje predstavnike, a svačiji glas vredi jednako. Opšte pravo glasa je više formalna proklamacija, ako izbori nisu slobodni (nema tajnog glasanja), nisu neposredni (nema ličnog glasanja) i nisu poštjeni. Iz tih razloga, poštjeni i slobodni izbori su minimalan uslov za egzistiranje demokratije.

4. Vladavina prava i Evropska unija

Može se reći da je od rimskih ugovora do Lisabonskog sporazuma bilo primetno traganje za efikasnom zajednicom u Evropi, koja će biti demokratska i ekološki odgovorna. Vladavina prava je na dugom višedecenijskom putu od simbolične ideje postala temeljno načelo evropskih integracija. U tom smislu, bitna je konstitucionalizacija vladavine prava u Evropskoj uniji. Tako je od osnivačkih ugovora, Ugovor iz Matrihta prvi konstitucionalizovao vladavinu prava. Sledeći Ugovor iz Amsterdama, koji je u članu 6 stav 1 odredio da se „Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava, načela koja su zajednička državama članicama.“ Ovim aktom, poštovanje navedenih načela postalo je jedan od preduslova dobijanja punopravnog članstva u Evropskoj uniji. Navedena načela postala su i cilj Zajedničke spoljne i

²³ Fira, A., *Ustavno pravo Republike Srbije, I tom*, Kragujevac, 2007, str. 180.

²⁴ Milosavljević, B., *Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije*, Pravni zapisi, br. 1/2012, str. 18-19.

bezbednosne politike, politike saradnje, kao i politike ekonomske, finansijske i tehničke saradnje sa trećim zemljama.

U članu 2 Lisabonskog sporazuma propisano je sledeće: „Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika nacionalnih manjina. Te su vrednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem preovladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žene i muškarca.“ Vidimo da je ovde apostrofirana zabrana bilo kakve diskriminacije i da dolazi do primene načela, kao što su supsidijarnost, proporcionalnost i jednakost pred zakonom. U Preambuli Povelje o osnovnim pravima se navodi: „Svesna svog duhovnog i moralnog nasleđa, Unija se zasniva na nedeljivim univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti. Unija se bazira na načelima demokratije i vladavine prava. Ona pojedinca postavlja u središte svog delovanja uspostavljanjem statusa građana unije i stvaranjem područja slobode, bezbednosti i pravde.“ U teoriji je zapisano da su „'zajednička' europska načela promovirana u vrijednosti. Dok pravna načela imaju svoju strukturu jer stasaju na dobroj pojedinačnoj praksi koju poopcavaju, dotle to nije slučaj s vrijednostima. Stoga i neki teoretičari ukazuju da bi to moglo oslabiti koncept vladavine prava, koji ipak bi trebao ostati temeljno načelo pravnog oblikovanja institucija i djelovanja EU-a. Ipak može se zaključiti da koncept vladavine prava, bilo kao načelo ili vrijednost predstavlja sustav koji je okrenut ponajprije zaštiti prava građana od arbitarnosti i zloupotrebe javnih vlasti.“²⁵

Sud Evropske unije se u nekim presudama dotakao vladavine prava. To presude u predmetu *Les Verts*²⁶ i u predmetu *Granaria*²⁷. U prvopomenutoj presudi Sud je izrekom naznačio da tadašnja Evropska zajednica predstavlja zajednicu baziranu na vladavini prava. Posebno je navedeno da ni države članice, ni institucije Evropske zajednice ne mogu izbeći proveru usklađenosti mera koje su donele na bazi ugovora Evropske zajednice. Prethodna presuda u predmetu *Granaria* poslužila je kao određena referenca presudi u predmetu *Les Verts*. Pojam „Zajednica zasnovana na pravu“, koji je ovom presudom istaknut, u početku je, na određen način, inaugurisao formalno načelo vladavine prava, što je kompatibilno pravnom sistemu koji obezbeđuje pravnu zaštitu u skladu sa ugovorima tadašnje Evropske zajednice.²⁸ Izraz „Zajednica zasnovana na vladavini prava“ (kako je u obrazloženju presude navedeno), treba tumačiti kao Zajednicu zasnovanu na pravosudnoj zaštiti i kontroli. Pod tim se podrazumeva mogućnost provere svih akata država članica i institucija Evropske unije, sa ciljem da se obezbedi saglasnost sa Ugovorom i osnovnim pravima, kao i nadređenost prava Evropske unije. U teoriji je primećeno da sama

²⁵ Lauc, Z., *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, Pravni vjesnik, br. 3-4/2016, str. 54.

²⁶ Case 294/83 *Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339.

²⁷ Case 101/78 *Granaria* (1979) ECR 623.

²⁸ O ovome videti šire: Appicciafuoco, L., *The Promotion of the Rule of Law in the Western Balkans: The European Union's Role*, German Law Journal, no. 8/2010, p. 742-768.

presuda nije ponudila potpunu pravnu definiciju, zbog čega je vladavina prava postala predmet različitih interpretacija od strane pravnika i politikologa. I na nivou Evropske unije, vladavina prava ima dva povezana elementa – formalni (proceduralni) i sadržinski (materijalni). Navedeno je rezultat odlučivanja Suda Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava „koji se danas sve više uvrštavaju u ustavno sudovanje“.²⁹ Ovo implicira da „Unija bazirana na vladavini prava“ znači da institucije Evropske unije podležu nadzoru usklađenosti njihovog delovanja, ne samo sa Ugovorom, nego i sa opštim pravnim načelima, koja uključuju osnovna prava.

Iz prakse Evropskog suda, organa Evropske unije, akata Saveta Evrope, može se zaključiti da se vladavina prava pojavljuje kao izvor utuživih načela, koja su sastavni deo *acquis-a*, kao opšta pravna načela, proizašla iz ustavne tradicije, koja je zajednička državama članicama. Među tim načelima izdvajaju se: načelo zakonitosti, načelo pravne sigurnosti, načelo nezavisnosti i nepristrasnosti sudova, načelo pravičnog suđenja, načelo zabrane diskriminacije i načelo jednakosti pred zakonom. „Načelo vladavine prava od izvorne ideje do svog integralnog pojma, treba promišljati kao sinergiju općih pravnih načela sa svojom minimalnom pravno-teorijskom supstancom kao svoju konstantu. Istodobno ti sadržaji neprestano i nužno se dalje obogaćuju i razvijaju otvoreni za Istinu, Dobro i Lijepo. Vladavina prava osigurava podlogu za pravično upravljanje odnosima među ljudima te time potiče raznolikost. Vladavina prava također osigurava odgovornost onih koji vladaju i zakonski nadzor nad njima.“³⁰

Bela knjiga o vladavini prava iz 2001. godine³¹, zatim Lakenska deklaracija o budućnosti Evrope iz iste godine, kao i Novi okvir Evropske unije za jačanje vladavine prava iz 2014. godine, predstavljaju podlogu za osmišljavanje budućeg razvoja Evropske unije. Bela knjiga je potvrdila dva važna zaključka iz naučne literature ustavnog prava: „prvo, da je proces donošenja političkih odluka u Uniji tako složen da jako malo običnih Europljana ima osnovnog pojma o njemu ili sa sigurnošću može kazati tko je odgovoran za politike koje se primjenjuju te, drugo, da ima malo saznanja o tome u kojoj se mjeri europsko zakonodavstvo zaista provodi širom Evropske unije (...) dok se općenito smatra kako je provedba daleko od ujednačenosti i savršenstva.“³²

Lakenska deklaracija o budućnosti Evrope iz 2001. godine je započela konstatacijom kako se Evropska unija nalazi na prekretnici bez presedana u njenoj istoriji. Ta istorija je priča o uspehu, ali je potrebno doneti važne odluke o tome kako odgovoriti na tri fundamentalna problema: prvo, demokratski izazov unutar Unije, drugo, nova uloga Evrope u globalizovanom svetu i treće, očekivanje evropskih građana u vezi sa donošenjem odluka i sprovođenjem politike u Evropskoj uniji. Ova

²⁹ Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, Zagreb, 2013, str. 4.

³⁰ Lauc, Z., *nav. članak*, str. 55.

³¹ European Governance, *A White Paper*, 2001.

³² Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb, 2013, str. 223.

Deklaracija je aktuelna i danas i čini nam se da kao da je pisana u godini u kojoj je ovaj rad nastao – 2026. Načela dobre vladavine su: 1) otvorenost institucija; 2) učestvovanje građana; 3) odgovornost svih nosioca vlasti; 4) delotvornost nosioca vlasti i 5) usklađenost politika. Primena ovih načela osnažuje poštovanje načela srazmernosti i načela supsidijarnosti. Treba primetiti da, iako ova načela imaju svoj rezon, ona u međusobnim odnosima omogućavaju kreativno tumačenje. „Princip supsidijarnosti predviđa da odluke treba da se donose na onom nivou koji je najbliži ili najefikasniji za građane. S tim u vezi, aktiviranje nižih nivoa vlasti čini da EU svoj odnos ostvaruje ne samo sa državama članicama, već i sa subjektima ispod njih.“³³

Načelo proporcionalnosti podrazumeva da postupci u bilo kojoj sferi vlasti ne smeju ići preko onoga što je nužno za ispunjenje svrhe. Načelo koherencije ili sklada znači iznalaženje ravnoteže da rizik greške u oblikovanju i primeni politika bude što je moguće manji. Načelo učestvovanja je drugi naziv za uključivanje delotvorne saradnje između različitih nosioca vlasti, koji samostalno više nisu u stanju da kvalitetno odlučuju. Načelo savetovanja podrazumeva da svaka vlast smatra nužnim održavanje pravovremenih savetovanja sa svima na koje se odnose njene odluke. Načelo participacije je, ustvari, uključivanje sveukupne javnosti u grupnim procesima. Načelo otvorenosti znači traganje za novim metodama preovladavanjem testiranih metoda, koje su manje ili više neadekvatne. Načelo transparentnosti je ono što se podrazumeva pod javnošću rada, dostupnost svih relevantnih informacija i razlozima pojedinih odluka. Načelo odgovornosti znači da svako najbolje izvršava svoje obaveze, što se proverava kroz ispravno primenjivanje donesenih odluka. Načelo demokratije svoj temelj nalazi u parlamentarnom predstavništvu. To je pravo učestvovanja u odlučivanju i dobijanju benefita, ali i snošenju rizika. Ova načela treba da budu nešto čime se rukovodi vlada u svojim aktivnostima, ali i sudstvo i zakonodavstvo. Njihova primena mora biti izraz načela podele vlasti.

5. Pojam Evropskog upravnog prostora

Evropski upravni prostor (*European Administrative Space*), kao koncepcija, javio se u poslednjoj deceniji XX veka u Evropi. Zamišljen je da pospeši proširenje Evropske unije u sferi javne uprave. Naime, cilj je bio, a i danas je, redizajnirati u pravcu unapređenja administrativne kapacitete i približiti zakonodavstva nacionalnog upravnog prava upravnom pravu Evropske unije. Principi i zahtevi, isprva su osmišljeni na osnovu posebnih publikacija *SIGMA (Support for Improvement Governance and Management in Central and Eastern European Countries)*.³⁴ Ovaj projekat je prvi put objavljen 1998. godine, kada je najavljeno tzv. veliko proširenje Evropske unije na zemlje Centralne i Istočne Evrope, a kasnije, od 1999. godine, kroz Proces stabilizacije i pridruživanja i države Zapadnog Balkana. U momentu dok još nije došlo do proširenja

³³ Petković, P., Nikolić, M., *Princip supsidijarnosti u proučavanju evropskih integracija*, Evropsko zakonodavstvo, br. 37-38/2011, str. 18.

³⁴ SIGMA je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije.

Evropske unije, dakle pre 2004. godine, zajedničke osobine zemalja koje su bile kandidati za ulazak u Evropsku uniju, a pripadale su nekad tzv. Istočnom bloku, jeste nejak administrativni kapaciteti, slabo demokratsko upravljanje (i neprilagođenost) i otežano sprovođenje *Acquis communautaire*.

"Evropska unija, kao zajednica zasnovana na pravu, mogla bi se, preciznije nazvati i zajednicom utemeljenom na upravnom pravu (*as a community based on administrative law*). Od osnivanja Evropske zajednice odnosno Evropske unije pa do danas, ona nije ništa drugo nego zajednica upravnog prava. U početku nevoljno i pod pritiskom uporednog prava, ono je kroz Uniju izašlo iz omotača nacionalne izolacije, čime je i prevazišlo nekadašnje uske vidike i otvorilo sebi značajne perspektive budućeg razvoja. Uspostavljanjem jedinstvenog evropskog tržišta menja se i karakter upravnih delatnosti. Nacionalne administracije postaju značajan činilac podsticanja i razvoja ekonomije i zaštite razvijenih ljudskih prava. Danas, dobro javno upravljanje ("*good governance*"), privredni razvoj i socijalna kohezija, spadaju među osnovne komponente demokratskog razvoja savremene Evrope i njenog upravnog prostora. U skladu sa tradicijom, u evropskim zemljama, državna uprava postaje garant socijalne države koja obezbeđuje zaštitu prava građana, mir i poredak, socijalnu i političku stabilnost društva."³⁵

Tokom godina, pravo Evropske unije je izvršilo značajan uticaj na nacionalna zakonodavstva država članica, čak i u onim sferama gde se standardi Evropske unije ne primenjuju. U tom smislu, protekom vremena, države članice Evropske unije počele su da koriste iste ili slične standarde prilikom primene propisa nacionalnog prava i prava Evropske unije. Postavlja se pitanje šta je doprinelo ujednačavanju upravnog prava država članica. Odgovor može biti sledeći - to su permanentni kontakti (saradnja, pružanje informacija, pravna pomoć) između javnih službenika država članica i javnih službenika uprave Evropske komisije, razvijanje posebnog evropskog sistema upravnog sudstva, ustanovljavanje zajedničkog sistema upravnih vrednosti i načela. Svi ovi procesi za posledicu su imali stvaranje posebnog evropskog sistema upravnog prava, koji se drugačije naziva evropski upravni prostor. Sa procesom pridruživanja postkomunističkih država Evropske unije, oblikuje se i teorijski pristup evropskog upravnog prostora. Naime, upravni sistemi ovih država bili su u suprotnosti sa načelima na kojima počivaju upravni sistemi zapadnih demokratskih država.

Po profesoru Stevanu Liliću: "Koncept evropskog upravnog prostora nastaje, dakle, kao odgovor na pitanje šta treba da poseduje jedan sistem uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu da bi bio sposoban da efikasno ispuni zadatke koje nameću standardi u oblasti ekonomije, socijalne pravde, bezbednosti, dostignuti dugotrajnim integracionim procesima pre svega najrazvijenijih zapadnoevropskih zemalja. Administrativna sposobnost države kandidata za sprovođenje obaveza procenjuje se metodom komparacije sa već postojećim administrativnim kapacitetima država članica EU. Kvalitet uprave neophodan za sprovođenje obaveza proizašlih iz članstva nije unapred definisan pisanim *acquis communautaire*, ali se putem kontrole

³⁵ Milenković, D., *Javna uprava – odabrane teme*, Beograd, 2012, str. 312.

kvaliteta uprave` u pojedinačnim slučajevima postepeno definišu određene vrednosti i standardi koji čine segmente upravnog prava Evropske unije oličenim u tzv. principima njenog upravnog prava. Samu `kontrolu kvaliteta uprave` (i istovremeno formiranje evropskog upravnog prostora) na nivou Evropske unije sprovode Evropski sud pravde i Evropski ombudsman.³⁶ Inače, razlikujemo tri faze integracije evropskog upravnog prostora na nivou Evropske unije. Prva faza je definisanje vrednosti, druga faza je institucionalna saradnja i treća faza je usklađivanje zakona.³⁷

Prva faza o kojoj je govoreno predstavlja početnu konvergenciju administrativnih sistema, a konvergencija je svojevrsno približavanje različitih modela javne uprave u Evropi. Druga faza predstavlja razvoj novih institucionalnih konfiguracija i konstelacija, dok treća faza vodi transformaciji evropskog upravnog prostora. U "meko pravo" Evropske unije može se uvrstiti koncept evropskog upravnog prostora. Ipak, može se primetiti da ne postoji direktan uticaj prava Evropske unije na model i organizaciju uprava i država. Primena prava Evropske unije zavisi od administrativnih kapaciteta i sposobnosti budućih država članica da se prilagode novim uslovima integracije, što dalje za posledicu ima efikasnu primenu komunitarnog prava. Evropska unija ne zalazi u sferu autonomije javne uprave država članica. Ona to čini indirektno, ali od devedesetih godina XX veka, zahteva od pridruženih članica – postkomunističkih zemalja i zemalja Zapadnog Balkana, efikasne, savremene i sposobne javne uprave, koje svojim kapacitetima mogu da zadovolje kriterijume iz Kopnhagena iz 1993. godine³⁸ i Madrida iz 1995. godine³⁹. Kada je reč o kriterijumima iz Madrida, oni posebno naglašavaju prilagođavanje administrativnih kapaciteta u smislu da se efikasno primenjuju evropsko zakonodavstvo i politike. Evropski savet je izradio dokument pod nazivom "Bela knjiga", u kome se definiše "da države članice treba da prilagođavaju

³⁶ Lilić, S., *Primena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji*, Zbornik radova: Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, knj. III, Beograd, 2008, str. 27.

³⁷ Hofmann, H.C.H., *Mapping the European Administrative Space*, West European Politics, no. 31/2008, pp. 662-676.

³⁸ Kriterijumi iz Kopenhagena predstavljaju zahteve koje zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji treba da postignu, a to su: stabilnost institucija koje predstavljaju garanciju za demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, poštovanje i zaštitu manjina, postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i kapacitet da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Unije. Više o tome: Trbović, A., Đukanović, D., Knežević, B., *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Beograd, 2010, str. 100.

³⁹ "Madridski kriterij formuliran je 1995. za potrebe petog kruga proširenja Evropske unije. Njegove je elemente Evropska komisija istaknula u godišnjim izveštajima o napretku pojedinih kandidatkinja. U osnovi traži se kapacitet javnih uprava dovoljan za ostvarenje ostalih, već prije formuliranih kriterija – političkog, ekonomskog i pravnog. Budući da je njegova uloga instrumentalna, Evropska se komisija zadovoljila ostvarenjem temeljnih elemenata kriterija upravnog kapaciteta – bilo je dovoljno da se prihvati veći dio zahteva u pogledu donošenja i promjene zakonodavstva o određenim elementima upravnog sustava". Herak, V., *Madridski kriterij za pristupanje Evropskoj uniji*, Hrvatska komparativna javna uprava, br. 3/2011, str. 793.

upravni aparat i društvo u celini, uslovima koji su potrebni za primenu zakona, što podrazumeva stvaranje i promene, osnivanje ili prilagođavanje potrebnih institucija i struktura, što znači reformu, odnosno ključne promene javnih uprava potencijalnih zemalja članica."⁴⁰

Evropska unija je tzv. "Agendom 2000" iz 1997. godine, potvrdila da posvećuje značajnu pažnju javnog upravi, a to u svojim izveštajima potvrđuje i Evropski ombudsman, koji u svom izveštavanju ukazuje da građani treba da imaju pravo na kvalitetnu i transparentnu upravu. Nikiforos Dijamanduros, grčki profesor, koji je bio Evropski ombudsman, ukazuje da "transparentnost nije sama sebi svrha. To je pre sredstvo za postizanje cilja. A kraj ne može biti drugi nego da doprinese produbljivanju vladavine zakona i jačanju demokratije u EU; u tom procesu nadamo se ponovnom sticanju poverenja građana."⁴¹

U literaturi, inače, sreću se brojne definicije pojma "Evropski upravni prostor". Tako se Evropski upravni prostor definiše kao "skup evropskih pravila i politika, koje znače aktivnu ulogu nacionalnih javnih uprava da participiraju u njihovom sprovođenju, radi jednoobraznog ostvarivanja prava fizičkih i pravnih lica u okviru Evropske unije sa svrhom obezbeđivanja što je moguće većeg stepena ujednačenosti, efikasnosti i kvaliteta usluga koje pruža javna uprava."⁴² U hrvatskoj literaturi sa područja upravne nauke izdvojili smo dve definicije. Po prvoj, "Evropski upravni prostor je osnovni teorijski koncept za objašnjavanje administrativne konvergencije u kombinaciji sa drugim povezanim teorijskim i doktrinarnim konceptima."⁴³ Po drugoj definiciji: "Evropski upravni prostor je dakle neformalni *acquis communautaire* na području javne uprave, nastao zbog proširenja Evropske unije, koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebice središnje državne uprave. Neformalni *acquis* znači da su `zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvaćanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahtjeve za jednoznačnu i efikasnu primjenu propisa`, a taje shvaćanja SIGMA uobličila kao set očekivanja koja se postavljaju pred potencijalne članice za ulazak u EU, ali i kao referentnu točku za postojeće članice."⁴⁴

⁴⁰ *White Paper*, Chapter 5, Transformation priorities and process, notice 1227 of 1995, 1995.

⁴¹ Simić, S., *Delovanje ombudsmana Evropske unije u zaštiti javnog interesa – studija slučaja kupovine vakcina od strane Evropske komisije tokom pandemije COVID-19*, Sociološki pregled, br. 2/2022, str. 457.

⁴² D'Orta, C., *What Future for the European Administrative Space*, EIOPA, Working Paper, no. 23/W/5, p. 10.

⁴³ Koprić, I., *European Administrative Space-Myth, Reality and Hopes*, European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities, NISPAcee, Bratislava, 2017, str. 31-54.

⁴⁴ Musa, A., *Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, br. 1/2006, str. 127.

Treba napraviti distinkciju pojma "Evropski upravni prostor" u odnosu na pojam "evropeizacija". Naime, Evropski upravni prostor bazira se na principu konvergencije nacionalnih upravnih sistema, prema zajedničkom upravnom modelu. Pojam "evropeizacija" znači proces uticaja, koje evropske integracije imaju na javne uprave država članica. Dva su nivoa evropeizacije: intradržavna evropeizacija i interdržavna evropeizacija. Intradržavna evropeizacija znači uticaj pravila, politike, prakse i vrednosti koje su nastale pod okriljem evropskih integracija, kako na planu stvaranja, tako i na planu primene različitih politika i propisa. Interdržavna evropeizacija se odnosi na uticaj administrativnih praksi i upravne tradicije jedne države članice na administrativnu kulturu druge države članice Evropske unije.

6. Načela Evropskog upravnog prostora

Načela upravnog prava se mogu naći u najvišem opštem pravnom aktu određene države, zakonu o opštem upravnom postupku, zakonu koji određuje organizaciju državne uprave, praksi sudova tamo gde je sudska praksa ostavila jak uticaj na upravno pravo, kao u Francuskoj. Evropski ombudsman je predložio da se donese Zakon o dobrom upravnom ponašanju za institucije i organe EU, a 2001. godine, Evropski parlament je usvojio ovaj akt. U mnogim zemljama Evropske unije, izvršena je kodifikacija upravnog postupka. Države koje imaju kodifikovan upravni postupak, kao zajedničko obeležje imaju to da su akteri u javnoj upravi, tj. subjekti upravnog rada, obavezni da primenjuju načela upravnog prava, ali ta obaveza se odnosi na nezavisna kontrolna tela i sudski sistem. Države vladavine prava imaju razvijene sudske sistema kontrole uprave, sistema političke kontrole uprave i vanpravne kontrole uprave. To važi i za pravni sistem Evropske unije, uz apostrofiranje značaja Evropskog suda pravde, koji je u svojim presudama definisao veliki broj upravnih načela pozivanjem, ustvari, na ona načela koja su zajednička za sve države članice. Posebno važna načela su načelo zakonitosti uprave, kao i načela proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite opravdanih očekivanja, nediskriminacije, prava na saslušanje u postupku donošenja odluka, pravo na pristup upravnim sudovima od strane pojedinca pod jednakim uslovima.

Kao predmet dalje analize izdvajaju se sledeći važni principi ili načela Evropskog upravnog prostora. To su: 1) pouzdanost i predvidivost (vladavina prava); 2) otvorenost i transparentnost; 3) odgovornost; 4) efikasnost i delotvornost.

6.1. Pouzdanost i predvidivost

Pod opšti princip nazvan pouzdanost i predvidivost ili pravna sigurnost u postupcima donošenja odluka javne uprave, može se svrstati određen broj načela upravnog prava. Dok ideja pravne države nije bila ni na pomolu, dakle u periodu policijsko-apsolutističke države, vladar i državni službenici su postupali u vođenju javnih poslova krajnje arbitramo. Sa stupanjem na istorijsku scenu pravne države, ustanovljava se čitav niz mehanizama da bi se, i formalno, i u životu prava ostvarilo

načelo zakonitosti uprave. Brojna načela koja se mogu podvesti pod širi princip pravne sigurnosti, treba da budu u funkciji eliminacije ili minimizacije arbitrarnosti u vođenju javnih poslova. Načelo zakonitosti ili jedan segment vladavine prava, predstavlja adekvatan mehanizam za pouzdanost i predvidivost. Značaj načela zakonitosti za funkcionisanje Evropske unije, proizilazi iz njene pravne prirode, koja uprkos jačanju njenih institucija i proširenja njenih nadležnosti ne poseduje suštinska obeležja suverene države. Iz tog razloga, svaka delatnost organa Evropske unije se mora zasnivati na njenim propisima. Ukoliko načelo zakonitosti bude prekršeno od strane institucija Evropske unije u smislu donošenja nezakonitih akata, Evropski sud pravde će takve akte poništiti.

U demokratski uređenoj državi, organi javne vlasti mora da odlučuju samo o pitanjima iz svoje nadležnosti – da deluju u granicama svoje nadležnosti, koja se određuje ustavom ili zakonom. Prevazilaženje granica nadležnosti ili višenje tuđe nadležnosti je primer nezakonitog postupanja. Načelo zakonitosti i princip pouzdanosti i predvidivosti nisu u kontradikciji sa diskrecionim ovlašćenjima javne uprave, s obzirom da diskrecija i arbitarnost nisu isto. U okviru diskrecionog odlučivanja, upravi unutar zakonskog okvira ostavljen određen stepen slobode da između ponuđenih alternativa izabere onu kojom se najadekvatnije ostvaruje javni interes. Inače, razvijena je pravna doktrina u pogledu diskrecionih ovlašćenja uprave. Ta doktrina sadrži razna načela koja služe da ograniče i usmere upotrebu diskrecionih ovlašćenja. Među tim načelima je postupanje u dobroj veri, da se poštuje i štiti javni interes, da se poštuju propisane procedure, da se poštuje zahtev za jednakim postupanjem, kao i načelo proporcionalnosti.

Načelo proporcionalnosti je princip koji je u funkciji pouzdanosti i predvidivosti. Evropski sud pravde je, naročito, razvio ovaj princip, uz praćenje principa ustanovljenih u nemačkom pravu. "Prema načelu proporcionalnosti, državna vlast ne može građanima nametnuti obaveze, izuzev u onom obimu koji je neophodan, kako bi se u javnom interesu postigao cilj mere."⁴⁵ To dalje znači da treba da postoji razuman odnos između predviđenog cilja i upotrebljenog sredstva. "Princip srazmernosti danas je jedan od najvažnijih principa evropskog prava od ključnog značaja za ostvarivanje vladavine prava i odgovarajućih vrednosti savremenih država. Njegovom doslednom i ispravnom primenom koriguje se krutost upravnog postupanja prilikom primene zakona i jača legitimitet javne uprave. U suštini ovog principa je zahtev da delovanje uprave, naročito kada se građanima nameću obaveze i tereti, odnosno ograničavaju prava i slobode, mora biti srazmerno javnom interesu koji se takvim delovanjem ima postići."⁴⁶

Načelo pouzdanosti i predvidivosti podrazumeva i načelo zabrane retroaktivnosti. Retroaktivnost se može pojaviti u različitim modalitetima. Ona postoji

⁴⁵ Hartley, T. C., *Osnovi prava Evropske zajednice*, Institut za ustavnu i pravnu politiku, Beograd, 1998, str. 141.

⁴⁶ Lončar, Z., Vučetić, D., *Princip srazmernosti u evropskom i srpskom pravu: upravno-pravni aspekti*, Teme: časopis za društvenu teoriju i praksu, br. 4/2013, str. 1617.

u situaciji kada je pravilo doneto, a primenjuje se na događaje koji su se već dogodili. Do retroaktivnosti može doći i kada datum stupanja na snagu pravila prethodi datumu objavljivanja ili kada se pravilo primenjuje na okolnosti koje su okončane pre stupanja na snagu određene mere. Evropski sud pravde potvrdio je zabranu retroaktivnosti. "Teorijski osnov načela zaštite legitimnih očekivanja leži u principu pravne sigurnosti. To znači da uprava građanima mora garantovati pravni kontinuitet i sigurnost, tj. mora voditi računa o legitimnim pravnim očekivanjima svojih građana. Drugi aspekt principa zaštite legitimnih interesa predstavlja načelo konzistentnosti. Da bi legitimna očekivanja građana mogla biti zadovoljena, organi EU moraju donositi konzistentne upravne odluke. Ovo načelo primenjivano je u sudskoj praksi Evropskog suda pravde u slučajevima koji se tiču odnosa Unije i njenih službenika."⁴⁷

Načelo jednakosti zabranjuje diskriminaciju po bilo kojem osnovu. Značaj ovog načela potvrđen je u praksi i legislativi Evropske unije. U odnosu na ovo načelo, moguće je razlikovati tri grupe pravnih normi Evropske unije. Reč je o normama koje zabranjuju diskriminaciju po osnovu nacionalnosti, norme kojima se uređuje jednakost polova i treća grupa normi zabranjuje diskriminaciju između potrošača i proizvođača u oblasti poljoprivrede. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, takođe, zabranjuje diskriminaciju. Načelo pravičnosti u funkciji je zakonitosti rada uprave. Realizovanje ovog načela ostvaruje se u postupcima u kojima se štiti nepristrasna primena zakona i društvene vrednosti, kao što su poštovanje pojedinaca i zaštita njegovog dostojanstva. Konkretna primena načela pravičnosti znači i savesno vođenje upravnog postupka, odnosno rešavanje konkretne upravne stvari.

6.2. Načelo otvorenosti i transparentnosti

Javna uprava mora biti fundirana na načelima otvorenosti i transparentnosti, koja građanima omogućavaju određeni stepen participacije i kontrole u vršenju javnih poslova i tada se građani javljaju kao svojevrtni partner javne uprave. Građani učestvuju u vršenju javnih poslova i kroz oblike neposredne demokratije i učestvovanje u adekvatnim formama. Legitimitet delovanja javnoj upravi se garantuje putem upravne transparentnosti, koja se može odrediti u užem i širem smislu. U užem smislu, princip upravne transparentnosti je normiran upravnim procesnim zakonodavstvom. U upravnom postupku, ostvarivanje ovog principa je bitno da bi se zaštitili prava i pravni interesi pojedinca, odnosno stranke. To dalje znači da stranka u postupku ima prava na pristup spisima koji su u posedu uprave, a koji su od bitnog uticaja na tok i ishod upravnog postupka. Ovaj princip znači i pravo na obrazloženu odluku, a sve u funkciji lakšeg ostvarivanja prava stranke na žalbu. Obrazloženje rešenja, dakle upravnih akata, ali i drugih odluka uprave, bitni su iz razloga što se time ukazuje na konzistentnost i povezanost između utvrđenog činjeničnog stanja i primene odgovarajućih materijalno-pravnih odredbi. U situaciji kada se zahtev stranke odbije, dolazi do izražaja obrazloženje upravnog akta, koje je tada posebno važno.

⁴⁷ Lilić, S., *Upravno pravo - upravno procesno pravo*, Osmo izdanje, Beograd, 2014, str. 99.

Upravna transparentnost u širem smislu, podrazumeva pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja. U pitanju je tzv. "pravo javnosti da zna". Takođe, upravna transparentnost u širem smislu, znači pristup svakog lica svakom dokumentu koji se nalazi u posedu svakog organa javne vlasti. Primena ovog principa, po pravilu, normirana je posebnim zakonom, a delimično i ustavom, kao delom ljudskog prava na slobodu izražavanja. Takva je situacija na normativnom planu i u Republici Srbiji. Pristup informacijama postaje osnovno pravo u zakonodavstvu Evropske unije, nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma. Povelja Evropske unije o osnovnim pravima je posle stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma obavezujući dokument. Ovaj dokument izričito obezbeđuje "pravo svakog lica da ima pristup svom dosijeu" i "pravo na pristup dokumentima institucija Evropske unije". S obzirom da je pravo na pristup informacijama od javnog značaja u pravnom sistemu Evropske unije postalo osnovno pravo, od zemalja članica se očekuje da u širem smislu obezbede upravnu transparentnost. Ustanovljavanje "prava javnosti da zna", kao osnovnog ljudskog prava u Evropskoj uniji i načela Evropskog upravnog prostora, u značajnoj meri je doprinelo aktivnosti članica Saveta Evrope, jer je u okviru ovog tela doneto niz preporuka za ostvarivanje upravne transparentnosti u zemljama članicama Saveta Evrope.

6.3. Načelo odgovornosti

Odgovornost se definiše kao "polaganje računa pojedinaca ili grupe ljudi o svojim postupcima drugim pojedincima odnosno grupama ili celoj društvenoj zajednici koji nisu u skladu sa društvenim pravilima ponašanja i trpljenje posledice društvene osude zbog takvih postupaka. To znači, da odgovornost može postojati samo onda ako postoje određena pravila ponašanja, s jedne strane, i nepoštovanje tih pravila ponašanja od pojedinaca ili grupe pojedinaca, s druge strane. Stoga čovek može biti pozvan na odgovornost samo za ona svesna i voljna ponašanja koja nisu u skladu sa društvenim zahtevima izraženim u pravilima ponašanja i kojima se nanosi šteta nekom pojedincu, grupi ljudi ili društvenoj zajednici kao celini."⁴⁸ Načelo odgovornosti u upravi, znači da svaki organ javne uprave mora polagati račune za svoje postupanje drugim organima javne uprave (po pravilu, onima koji su viši u hijerarhijskoj lestvici), zakonodavnim ili sudskim organima. Zato se ispravno primećuje da se ovaj princip – načelo, pod razvijem uporednog prava sve više širi i podrazumeva, takođe, spoljnu kontrolu uprave od strane nezavisnih i samostalnih tela. Ta tela u Srbiji su: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za sprečavanje korupcije i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.⁴⁹

⁴⁸ Jovanović, Lj, *Odgovornost i vrste odgovornosti u našem savremenom društvu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, br. 12/1973, str. 81.

⁴⁹ Više o ovim telima, videti: Davinić, M., *Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji*, Beograd, 2018.

"Ako se vratimo i na definiciju slobode pristupa informacijama, dolazimo do zaključka da kontrolu, u određenoj formi vrše i sami građani. Znači, načini sprovođenja kontrole mogu biti sudska kontrola uprave, upravna kontrola uprave, kontrola od strane inspekcijskih organa, kontrola koju vrši javni tužilac, nezavisna tela poput ombudsmana i sličnih, odbori skupštine, javni mediji, građani... Utvrđivanjem jasnih procedura kojima se efikasno obavljaju poslovi i obezbeđuje poštovanje pravila postupka, kao i korišćenje javnih ovlašćenja u skladu sa zakonom, čine osnovu svakog vida kontrole, i obezbeđuju princip odgovornosti uprave."⁵⁰ Pitanje odgovornosti uprave se svodi na pitanje koliko dobro državni službenici poštuju upravna načela i koliko državna uprava poštuje pravne postupke u donošenju odluka. Često se uz pojam "kontrola", koristi i pojam "nadzor". Zakonodavac na prostorima bivše SFRJ nema jasne kriterijume za upotrebu jednog ili drugog pojma. Tako se nadzor definiše kao "uspoređivanje stvarne djelatnosti upravnih organizacija, odnosno rezultata te djelatnosti s djelatnošću, odnosno s rezultatima koje smo očekivali na temelju unapred utvrđenih kriterija."⁵¹ Nadzor je, inače, širi, a kontrola užiji pojam. Kontrola je najjači vid nadzora, jer ona pored proveravanja i ocenjivanja nečijeg rada, obuhvata i pravo na intervenciju zbog date negativne ocene. Nadzor je neophodan da bi se državna uprava učinila odgovornom i da bi organi uprave svoja ovlašćenja koristili u skladu sa zakonom. Cilj nadzora je da se osigura načelo zakonitosti u upravi, radi zaštite javnog interesa i interesa pojedinca.

6.4. Načelo efikasnosti i delotvornosti

Efikasnost u radu uprave, kao načelo se relativno skoro pojavilo, odnosno ono je zaživelo u trenutku kada je država postala pružalac javnih usluga, pa je produktivnost postala značajan element uprave. Razlog prodora u grupu najvažnijih principa, odnosno načela Evropskog upravnog prostora je to što je princip efikasnosti tipično upravljački princip, koji omogućava postizanje rezultata efikasnim korišćenjem resursa. "Da bi postigli efikasnost u radu, strukture upravljanja neretko su u sukobu sa vladavinom prava i zakonom propisanim postupkom kao političkom i demokratskom vrednošću. Razlog tome, vide u ograničenjima zakonskih postupaka, koja po njima štete efikasnosti, na način korištenih resursa i ostvarenih rezultata. Efikasnost podrazumeva poseban odnos između uloženog i ostvarenog u smislu da, sa jedne strane, vodi računa o zahtevima ekonomičnosti, a sa druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvarenju legitimnih socijalnih ciljeva. U tom pravcu, uprava je raznim rešenjima dala mogućnost na primer, poveravanjem kroz ugovaranje (*out*

⁵⁰ Milenković, D., *nav. delo*, str. 316-317.

⁵¹ Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, 2002, str. 343.

sourcing) javnih upravnih aktivnosti privatnom sektoru, dok država zadržava ulogu kreiranja javne politike i nadzora nad ugovorom."⁵²

Danas je Zakon o javnim nabavkama, kako u Srbiji, tako i u državama članica Evropske unije, izuzetno važan deo upravnog prava, odnosno izvor. Direktive o javnim nabavkama pokazale su se kao važan izvor homogenizacije pravnih principa širom Evropske unije. Pred Evropskim sudom pravde Komisija je pokrenula, svojevremeno, postupak zbog povrede načela efikasnosti i to u slučaju "Evropska komisija protiv Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske (C-187/09)" zbog propuštanja obaveza predviđene Direktivom.⁵³ Pravo Evropske unije zahteva efikasnu upotrebu, posebno kada su u pitanju primene direktiva, uredbi i uputstava, što je obavezalo nekoliko država članica Evropske unije da promene način donošenja odluka da bi evropsko zakonodavstvo efikasno i delotvorno bilo sprovedeno. Načelo uprave koje utiče na dinamiku evropskog zakonodavstva, jeste princip efikasnosti i delotvornosti. Delotvornost podrazumeva uspešno postizanje ciljeva i rešavanje problema koji se upravi postavljaju zakonom i pozakonskim propisima, a što se postiže analizom i ocenom postojećih javnih politika, kao i procenom njihovog sprovođenja. Često se vrši pozivanje na "3E" princip, odnosno ekonomičnost, efikasnost i efektivnost, kojima se zajedno sa vladavinom prava rukovode javne uprave i javni službenici u vođenju postupka i donošenju odluka. U novijim ustavima zapadnih demokratija, kao na primer u Ustavu Španije iz 1978. godine, načelo efikasnosti i delotvornosti je ustavno načelo, koje zajedno sa vladavinom prava, transparentnosti i nepristrasnosti, "stoji rame uz rame".

"Efikasnost je tipičan princip upravljanja koji se u suštini sastoji od održavanja dobrog odnosa između resursa koji se koriste i rezultata koji se postižu. Najjače sredstvo u ostvarivanju principa efikasnosti je elektronska uprava (e-uprava). E-uprava je koncept u okviru kojeg se informatička i komunikaciona tehnologija koristi na svim područjima javne uprave i na osnovu kojeg se državna uprava transformiše i redefiniše kao javna služba. U okviru koncepta e-uprave, informatička tehnologija se široko koristi u postupcima pružanja niza različitih javnih usluga građanima, koji se sada definišu kao `klijenti` (*customers*), tako što se informacije obrađuju elektronskim putem uz pomoć internet hajperlink (*Internet Hyperlink*) tehnologije."⁵⁴

⁵² Aulić, Lj., *Principi Evropskog upravnog prostora i njihova primena u procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine, doktorska disertacija*, Beograd, 2022, str. 151.

⁵³ U ovom slučaju, došlo je do propuštanja države članice da ispuni obaveze po Direktivi 2006/40/EC o klimatizaciji u motornim vozilima.

⁵⁴ Lilić, S. u saradnji sa Golubović, K., *Evropsko upravno pravo - sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Beograd, 2011, str. 80.

7. Zaključak

Vladavina prava je koncept anglosaksonske pravne doktrine konstitucionalizovan u ustavima mnogih država, a to je učinio i srpski ustavotvorac. Ona je, zajedno sa evropskim upravnim prostorom, fundament modernizacije javne uprave u procesu integracija u Evropsku uniju. Vladavina prava, kao vladavina pozitivno-pravnog poretka određenih svojstava (to je teorijski pravac koji smo prihvatili u radu), mora počivati na određenim načelima. U srpskom Ustavu se navodi da je ona njegova osnovna pretpostavka i da počiva na neotuđivim ljudskim pravima, a da se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i počinovanjem vlasti ustavu i zakonu. U upravnom kontekstu, standardi vladavine prava podrazumevaju predvidljivost, doslednost, nepristrasnost i transparentnost u radu organa uprave, kao i sudsku kontrolu uprave.

Možemo primetiti da je došlo do smanjivanja u različitostima evropskih upravnih sistema. Pojava konvergencije uslovlila je uspostavljanje istih ili sličnih institucija u javnim upravama. Došlo je do adaptacije postojećih organa uprave i njihovog delovanja u skladu sa evropskim upravnim načelima. Isto tako, zbog delovanja institucija Evropske unije i organizacija, kao što je *SIGMA*, harmonizovana su načela upravnog prava i javne uprave. To je dovelo do stvaranja jasnih kontura Evropskog upravnog prostora. Ipak, nije lako očekivati konsenzus oko jedinstvenog evropskog modela uprave, koji bi supstituisao raznovrsnost nacionalnih upravnih tradicija. One su još uvek jake. U teoriji je primećeno da konvergencija upravnih sistema, često znači puko otkrivanje i kodifikovanje onih značajnih upravnih sistema, koji su i pre bili zajednički državama članicama. Moguće stvaranje jedinstvenog upravnog modela, verovatnije je kada je reč o tranzicionim državama, s obzirom na nužnost i širinu upravnih reformi, koje su često slične.

Kada je reč o samom pojmu "Evropskog upravnog prostora", mogli bi ga definisati kao grupu upravnih načela, pravila i propisa, koji se primenjuju na teritoriji Evropske unije. U tom smislu, Evropski upravni prostor je svojevrsan spoj osnovnih institucionalnih rešenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda i vrednosti upravne službe, koja se prostire kroz uprave država članica Evropske unije, ali i država kandidata. Evropski upravni prostor se bazira na načelima vladavine prava u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti, zatim otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, efikasnosti i delotvornosti. Svako od ovih načela, dosledno sprovedeno, jasno stvara preduslove za delotvorno delovanje javne uprave i jačanje njenih kapaciteta, njenu depolitizaciju i sprečavanje dominacije političkog i stranačkog života u sferi javnog interesa, kako je to u teoriji već primećeno.

*Milan Rapajić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

RULE OF LAW AND EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE - CONCEPT AND PRINCIPLES

Summary

The first part of the paper presents the concept of the rule of law, which is otherwise a term from the Anglo-Saxon climate. The rule of law is a cornerstone of constitutional democracy, and a democratic state cannot be imagined without the rule of law. In theory, there are different understandings of the rule of law, namely: the liberal-democratic, positivist understanding and the understanding of the rule of law as a positive-legal order that has certain properties. The rule of law is based on certain principles, namely the legitimacy of power and its division, the independence of the judiciary, constitutionality and legality, constitutional guarantees of human and civil rights and freedom of the economy and economic activity. The Constitution of the Republic of Serbia from 2006 also accepted the Anglo-Saxon concept of the rule of law, or rather its terminology. Today, the rule of law is a fundamental value of the European Union and in certain significant treaties and documents, the rule of law has been constitutionalized in the European Union.

European Administrative Space arises as a consequence of the practical needs of future members of the European Union and, at the same time, represents a legal framework of defined guidelines that their administrations should follow in order to become capable of future cooperation with the administration of the European Union member states, as well as with the European Union administration itself. The paper focuses on some definitions of the term "European Administrative Space" and indicates that it consists of standards and principles for the organization and functioning of public administration. The European Administrative Space is based on the idea of the convergence of European administrative systems towards a common administrative model, characterized by the principles of 1) reliability and predictability (rule of law); 2) openness and transparency; 3) accountability; 4) efficiency and effectiveness. Given the resilience of national administrative traditions, in a word their conservatism, it is not easy to arrive at a European model of public administration, but it is easier to then develop administration in creating similar detailed rules and standards, both for the member states of the European Union and for the candidate countries.

Key words: rule of law, European Administrative Space, concept, public administration, principles.

Literatura

- Appicciafuoco, L., *The Promotion of the Rule of Law in the Western Balkans: The European Union's Role*, German Law Journal, no. 8/2010.
- Arlović, M., *Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa*, Pravni vjesnik, br. 3-4/2014.
- Aulić, Lj., *Principi Evropskog upravnog prostora i njihova primena u procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2022.
- Avramović, D., *Vladavina prava i pravna država – istost ili različitost?*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3/2010.
- Bačić, A., *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split, 2002.
- Britvić Vetma, B., Malenica, I., *Načelo zakonitosti u hrvatskom i poredbenom upravnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1/2023.
- Davinić, M., *Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji*, Beograd, 2018.
- D'Orta, C., *What Future for the European Administrative Space*, EIOPA, Working Paper, No. 23/W/5.
- European Governance, *A White Paper*, 2001.
- Jovanović, Lj., *Odgovornost i vrste odgovornosti u našem savremenom društvu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, br. 12/1973.
- Koprić, I., *European Administrative Space-Myth, Reality and Hopes*, *European Administrative Space: Spreading*
- Lauc, Z., *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, Pravni vjesnik, br. 3-4/2016.
- Lilić, S. u saradnji sa Golubović, K., *Evropsko upravno pravo - sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Beograd, 2011.
- Lilić, S., *Primena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji*, Zbornik radova: Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, knj. III, Beograd, 2008.
- Lilić, S., *Upravno pravo - upravno procesno pravo*, Osmo izdanje, Beograd, 2014.
- Lončar, Z., Vučetić, D., *Princip srazmernosti u evropskom i srpskom pravu: upravnopravni aspekti*, Teme: časopis za društvenu teoriju i praksu, br. 4/2013.
- Marković, Đ., *Nezavisnost sudstva u Republici Srbiji – predlozi za promenu ustavnog okvira za izbor sudija i prestanak sudijske funkcije*, Srpska politička misao, posebno izdanje, 2017.
- Marković, R., *Ustavno pravo*, Beograd, 2014.
- Milenković, D., *Javna uprava – odabrane teme*, Beograd, 2012.
- Milosavljević, B., *Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije*, Pravni zapisi, br. 1/2012.
- Milosavljević, B., Popović, D., *Ustavno pravo*, Beograd, 2011.
- Mitrović, D., *Legitimnost, zakonitost, izbornost – Vlast između sile i ispravnosti*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-3/1998.
- Musa, A., *Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, br. 1/2006.
- Nikolić, P., *Ustavno pravo*, Beograd, 1993.
- Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourgški acquis*, Zagreb, 2013.
- Orlović, S., *Ustavno pravo*, Novi Sad, 2019.
- Pejić, I., *Ustavno pravo*, Niš, 2024.

Zbornik radova "Vladavina prava u vreme institucionalnih promena",
Kragujevac, 2026.

- Petković, P., Nikolić, M., *Princip supsidijarnosti u proučavanju evropskih integracija*, Evropsko zakonodavstvo, br. 37-38/2011.
- Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, 2002.
- Ristić, M., Stojanović, M., *Odnos međunarodnog javnog prava i domaćeg pravnog poretka sa osvrtom na krivično zakonodavstvo Republike Srbije*, Megatrend revija, br. 3/2025.
- Simić, M., Đorđević, S., Matić, D., *Uvod u pravo*, Kragujevac, 2009.
- Simić, S., *Delovanje ombudsmana Evropske unije u zaštiti javnog interesa – studija slučaja kupovine vakcina od strane Evropske komisije tokom pandemije COVID-19*, Sociološki pregled, br. 2/2022.
- Slavnić, Lj., *Ustavno pravo*, Novi Sad, 2007.
- Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb, 2013.
- Standards, Building Capacities*, NISPAcee, Bratislava, 2017.
- Shetreet, S., *The normative cycle of shaping judicial independence in domestic and international law: the mutual impact of national and international jurisprudence and Contemporary Practical and Conceptual Challenges*, Chicago Journal of International Law, no. 1/2009.
- Timotijević, Đ., *Načela opšteg upravnog postupka*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2/2025.
- Trbović, A., Đukanović, D., Knežević, B., *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Beograd, 2010.
- Ćorić, D., *Princip stečenih prava i retroaktivno dejstvo zakona*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011.
- Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021.
- Fira, A., *Ustavno pravo Republike Srbije, I tom*, Kragujevac, 2007.
- Hartley, T. C., *Osnovi prava Evropske zajednice*, Institut za ustavnu i pravnu politiku, Beograd, 1998.
- Herak, V., *Madridski kriterij za pristupanje Europskoj uniji*, Hrvatska komparativna javna uprava, br. 3/2011.
- Hofmann, H.C.H., *Mapping the European Administrative Space*, *West European Politics*, No. 31/2008.
- Case 101/78 *Granaria* (1979) ECR 623.
- Case 294/83 *Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339.
- Džamić, V., *Aristotelov doprinos antičkom konstitucionalizmu: vladavina zakona, a ne vladavina ljudi*, Singilogos, br. 1/2021.
- White Paper*, Chapter 5, Transformation priorities and process, notice 1227 of 1995, 1995.

