

Мр Бојан Влашки,
Асистент Правног факултета,
Универзитет у Бањој Луци
Република Српска, Босна и Херцеговина

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 342.9

Рад примљен: 15.07.2015.

Рад прихваћен: 06.11.2015.

САДРЖИНА И ПРАВ(Н)А ПРИРОДА КОНЦЕПТА ДОБРЕ УПРАВЕ

Апстракт: Предмет овог рада је анализа садржине и прав(н)е природе концепта добре управе, као „амалгама“ правних и ванправних принципа који одређују рад администрације Европске уније и управа њених држава чланица. Након кратког излагања о настанку и историјском развоју концепта добре управе, биће указано на основне елементе његове садржине. У том погледу, нарочито ће се водити рачуна о освјетљавању битних компоненти концепта добре управе – законитости, цјелисходности, правилности, праведности, правичности, па и моралности. Биће ријечи и о прав(н)ој природи концепта добре управе, освјетљавањем његове правне стране, уз истовремено уважавање постојања ванправних елемената. Укратко, слједећим текстом се покушава објаснити унутрашњи смисао „европског“ концепта добре управе и указати на његов значај у контексту управног дјеловања институција Европске уније, те држава чланица и потенцијалних чланица ове јединствене заједнице европских држава.

Кључне ријечи: добра управа, управно дјеловање, законитост, цјелисходност, правилност, праведност, правичност, моралност.

* b.vlaski@pravobl.com

1. Увод

Управа као друштвена појава у савременом свијету добија све више на значају. Након дугог периода обиљеженог, готово искључиво, ауторитативним карактером њеног дјеловања, управа је у последња два вијека на себе преузела низ важних друштвених послова са неауторитативним предзнаком. Интензитет промјена у технолошкој и привредној сфери друштвеног живота, који је без преседана у досадашњој историји човјечанства, захтјева од управе да не буде кочница економског развоја. Поред тога, на крилима теорије природног права порасли су и захтјеви за потпунијом и квалитетнијом заштитом појединаца у односима са државом, али и новим облицима међдржавних и наддржавних организација. С обзиром да од управе у највећој мјери зависи остварење ових захтјева, логична је тенденција за побољшањем њеног дјеловања у друштву и стварањем „хуманијег лица управе“, у смислу усвајања и примјене принципа добре управе. Формулисање ових принципа најдоследније је проведено у оквиру Савјета Европе и Европске уније, а њихов утицај је примјетан и у државама чланицама ових организација. Осим тога, принципи добре управе усвојени у оквирима Европске уније врше значајан утицај на државе које су кандидати и потенцијални кандидати за чланство у овој *sui generis* заједници држава. Претходно наведено се посебно манифестује кроз афирмацију стандарда тзв. европског управног простора (Кунић, 2009: 10–14; Kavran, 2004: 1063–1074; Cardona Pereto, Freibert, 2007: 51–59).

Концепт добре управе своју основу има у појму управе. За достизање идеала добре управе, веома је важно имати у виду различите аспекте појма управе. Као што је познато, појам управе је вишезначан и обухвата како правне, тако и ванправне елементе (Кунић, 2010: 5–33). С обзиром на то да концепт добре управе носи снажан правни печат, може се тврдити да је његово правно утемељење садржано у материјално-функционалној страни појма управе (Томић, 2009: 40–44). Међутим, поред правних, темељи концепта добре управе имају значајне ванправне изворе.

2. Настанак и еволуција концепта добре управе

Коријени концепта добре управе могу се наћи још у теорији природног права. Опстанак и развитак друштва уз остваривање општег (заједничког) добра, као једне од највиших вриједности природног права, неоствариви су без ваљаног дјеловања управе. Широко распрострањена поставка теоретичара природног права о дуализму позитивног и природног права, те о тежњи да се ово прво приближи потоњем идеалу у великој мјери је примјењива на настојања за усклађивањем управне праксе са принципима

добре управе. Даље, теорија природног права као предуслов за приближавање позитивног права природном истиче постојање владавине права и демократског, истински плуралистичког друштва. У практичном животу се исти предуслов захтјева за заживљење принципа добре управе. Поред тога, концепт природног права са наглашеним значајем идеја праведности и правичности представља важан основ активности институције омбудсмана у многим државама приликом вршења контроле над радом управе. „Тиме он (омбудсман – Б. В.) остварује повезивање принципа позитивног и природног права више него иједна друга државна институција“ (Давинић, 2008а: 78, 81). Ваља напоменути и да је претежно судски начин настанка принципа добре управе у европским оквирима, уклопљив у методе теорије природног права о отклањању несклада између природног и позитивног права, међу којима предњачи вид судског стварања права (Перовић, 2006: 799–916; Марковић, 1991: 202; Перовић, 2001: 205–217; Фулер, 2001).

Вишевијековни интелектуални напори истакнутих филозофа и правника на пољу природних права човјека добили су своју правну потврду у другој половини XX вијека, израдом значајних међународних и регионалних кодификација о људским правима. Прва и основна међу њима је Универзална декларација о правима човјека из 1948, усвојена у оквиру Организације уједињених нација. Као модел за усвајање ове кодификације људских права послужила је француска Декларација о правима човјека и грађанина из 1789. године. Универзална декларација о правима човјека заснована је на рационалној (умној) концепцији природног права, полазећи од тога да су сва људска бића обдарена разумом и свијешћу и да на основу тога треба да једни према другима поступају у духу братства. Она се као дјело природе рађају слободна и једнака у достојанству и правима, тако да свако има право на живот, слободу и безбједност личности (Перовић, 2006: 852–853). По узору на ову кодификацију усвојен је низ других докумената о људским правима међународног и регионалног значаја, од којих су за настанак принципа добре управе најзначајније Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. (у даљем тексту: ЕКЉП) и Повеља о основним правима Европске уније из 2000. (у даљем тексту: ПОПЕУ) године. Усљед тога, концепт добре управе се у правној теорији најчешће посматра у европским оквирима. С обзиром на то да је ЕКЉП настала у оквиру Савјета Европе, а ПОПЕУ представља тековину права Европске уније, развој принципа добре управе можемо посматрати у оквирима ове двије организације. Осим тога, не смије се превидјети ни значај општих принципа и правила управног права држава чланица наведених организацаја. При томе треба имати у виду међусобне утицаје и испреплетеност правила добре управе који су тим путевима створени.

У том свјетлу је нарочито важан повратни утицај који принципи добре управе усвојени од институција Савјета Европе и Европске уније врше на правне системе држава чланица (па и потенцијалних чланица) ових организација. Сходно томе, развој добре управе би требао бити у врху приоритета држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у Европској унији, како у испуњавању обавеза из чланства у Савјету Европе (имајући у виду чињеницу да су те државе чланице Савјета Европе), тако и у процесу европских интеграција.

ЕКЉП је први документ међународног карактера којим је гарантована правна заштита појединаца у односима са државом (Jakšić, 2006: 12, 15). Како већину тих односа појединци успостављају у односу према органима и организацијама јавне управе, ЕКЉП је постала и значајан инструмент за унапријеђење рада управе. У том смислу, одредбе ЕКЉП (нарочито чланови 6 и 13) су биле инспирација за доношење једне резолуције и низа препорука Комитета министара Савјета Европе, све са циљем побољшања рада управе. Поред тога, систем правне заштите створен ЕКЉП, са централном улогом Европског суда за људска права у Стразбуру, недвојбено је унаприједио положај појединаца у земљама чланицама Савјета Европе у односима са управама тих држава.

Паралелно са напорима тијела Савјета Европе усмјереним на афирмисање концепта добре управе, текао је сличан процес у оквиру институција Европске уније.¹ С обзиром на то да оснивачки уговори Европске уније нису предвидјели прецизне одредбе о начину и поступку вршења активности администрације Уније, улога креатора принципа добре управе је припала Европском суду правде. При томе су као извор за профилисање принципа добре управе послужила општа правна начела прихваћена у правним системима држава чланица Уније (Kanska, 2004: 302; Lanza, 2008: 479-480; Mendes, 2009: 3). Посебан допринос подизању значаја стандарда добре управе у раду институција Европске уније дала је институција Европског омбудсмана. Један од најпрепознатљивијих резултата рада ове институције је усвајање Европског кодекса доброг управног поступања из 2001. године, од стране Европског парламента. Поред тога, за издвајање неколицине значајнијих принципа добре управе и њихово подизање на ниво права на добру управу, те укључивање овог права у ПОПЕУ, кључна је била улога Европског омбудсмана.

¹ У даљем тексту ћемо, ради једноставности, под појмом Европске уније подразумевати и Европске заједнице.

3. Садржина концепта добре управе

Утврђивање садржине концепта добре управе скопчано је са неколико тешкоћа. Прво, овај концепт полази од појма управе, који је и сам неодређен и проблематичан за прецизније дефинисање. Везивањем епитета „добра“ за појам управе, питање спознаје унутрашњости концепта добре управе се додатно усложњава. Иначе, „добро“ се у филозофији права истиче као „врховна светска вредност... опстанак света, односно опстанак највећег могућег броја бића у њиховом пуном достојанству, подразумевајући при томе, на првом месту, људска бића као особене моралне субјекте способне да свесно чине добро придоносећи тако светском врховном Добром“ (Лукић, 1995: 527). Појам „добро“, у смислу највише врлине којој теже сва бића, присутан је био још у дјелима Сократа, Аристотела и Св. Томе Аквинског (Vuchetich, 2007: 57). Сљедствено наведеном, јасно је да концепт добре управе, најшире посматрано, превазилази правне оквире и има јако упориште у филозофији права. То је видљиво не само у називу концепта, него и у његовој садржини, која се, између осталог, црпи из вриједности као што су праведност, правичност и моралност. Тиме овај концепт добија вриједносну димензију, а тако постављен појам отвара простор за бројне субјективне одговоре на питање шта је то добра управа. Узимајући у обзир претходно наведено, одређивање садржине концепта добре управе постаје условљено системом вриједности прихваћених у конкретној друштвеној средини, као и субјективном процјеном органа и појединаца који су овлаштени да утврђују и надзиру примјену правила управног дјеловања (Давинић, 2008а: 99).

Концепт добре управе се, као што је већ истакнуто, заснива на појму управе, прецизније на његовој материјално-функционалној страни.² Зато се као почетно намеће питање активности које управа врши. Међу овима се издвајају типични управни послови: доношење управних аката и вршење управних радњи. Осим наведених и најважнијих, од значаја за концепт добре управе су и друге активности, као што су доношење прописа, стварање двостраних појединачних аката, те други управни и стручни послови. Између осталог, истиче се да учешће управе у изради нацрта закона доводи до њене посредне одговорности за „лош“ закон (Davinić, 2008б: 727–728).

Приликом вршења управних активности од субјектата управе се захтјева остварење законитости, цјелисходности, правилности, праведности, правичности, али и моралности, све у циљу задовољења стандарда добре

2 Овим не умањујемо значај елемената формалног појма управе за обликовање концепта добре управе.

управе. Стога је неопходно што прецизније одредити ове појмове и разграничити их у контексту њиховог утицаја на концепт добре управе.

Законитост је од суштинског значаја за успјешно функционисање правног система, па тако и за ваљано дјеловање управе. Она треба да обезбједи извјесност и предвидљивост у људским односима и може се посматрати са три гледишта: филозофског, социолошко-политичког и нормативног (Митровић, 2004: 58–82). Правно-филозофски посматрано, законитост је нормативно-правни израз принципа праведности, као једне од темељних друштвених вриједности. Уроњена у друштвено и политичко окружење, законитост се јавља као вид свјесног стварања правних правила у циљу одржања друштвеног и политичког поретка. Коначно, у нормативном смислу законитост представља најважније правно начело, које захтјева усклађеност са законом свих правних (општих и појединачних) и материјалних акта у једном правном систему, када их доносе и/или врше државни органи, недржавни субјекти или грађани (Савић, 2008: 26–27). Несумњиво је да је остваривање законитости у раду управе предуслов развоја добре управе. Најупечатљивији примјери лоше управе представљају резултат незаконитог дјеловања управе. Међу њима се нарочито истичу незаконити управни прописи, незаконити управни акти и незаконите управне радње. Ипак, законит рад управе не значи увијек и задовољење стандарда добре управе. Разлог томе су лоши законски прописи, који неријетко не одговарају друштвеној стварности и тако доводе до неправичних посљедица по грађане и правне субјекте (Давинић, 2008а: 110).

Цјелисходност управног дјеловања се манифестује кроз вршење дискреционих овлашћења од стране органа јавне управе и изведена је из начела законитости (Krbek, 1937; Tomić, 2006: 289–302). С обзиром на то да се законом не може увијек одредити правило понашања које би се непосредно пројектовало на конкретне животне ситуације, законодавац, изузетно, повјерава управи овлашћење на вршење дискреционог одлучивања. Другим ријечима, законом се предвиђа више могућих рјешења конкретне случаја, а на органу управе је да изабере оно којим ће се оптимално задовољити законска сврха. Уколико не изабере најбољу законску солуцију, орган управе ће повриједити принцип цјелисходности, а у случају одлучивања противно законском овлашћењу и сврси орган ће прекршити начело законитости. Нецјелисходност, у правилу, представља примјер лоше управе, а нецјелисходни управни акти могу бити поништени или укинати од стране другостепеног органа, по жалби у управном поступку (Tomić, 2009: 215). Као и код принципа законитости, могући су случајеви доношења цјелисходних аката који производе неправичне посљедице према конкретним странкама (Давинић, 2008а: 116).

Правилност (саправност) представља правно начело које се састоји у захтјеву усклађености сваке радње са правним актом који је и сам усклађен са другим правним актима (Митровић, 2004: 76). За разлику од правне хијерархије својствене принципу законитости, код правилности је акценат стављен на међусобну усклађеност правних аката и вршење материјалних аката у складу са њима. Нема сумње да неправилан рад управе доводи до кршења принципа добре управе, те је стога неопходно да вршење управних активности буде правилно. И у овом случају вриједи опаска да правилно вршење управних активности може водити неправди и неправичним резултатима у конкретним животним ситуацијама. Стога је неопходно освијетлити појмове праведности и правичности.

Праведност представља темељну друштвену и правну вриједност, апстрактан принцип, виши у односу на друге правне принципе, који се из њега изводе и служе његовом остварењу. У најкраћим цртама, праведност се може дефинисати као једнако поступање се једнаким стварима, а неједнако поступање с неједнаким стварима сразмјерно њиховој неједнакости, и давање сваком оно што му припада (*suum cuique tribuere*). Сврха праведности се састоји у обезбјеђењу опстанка и напретка појединаца и друштва, што је чини извором концепта добре управе (Marković, 1994: 596). Дух праведности прожима принципе добре управе, а нарочито је видљив у принципима недискриминације, сразмјерности, непристрасности, самосталности, објективности и заштите легитимних очекивања. Основни пут остваривања праведности у праву представља примјена принципа законитости. Међутим, како је већ истакнуто, дословна примјена закона у појединим случајевима може довести до негације принципа праведности (*summum ius summa iniuria*). Осим тога, у појединим питањима закон остаје недоречен, остављајући правне празнине. Да би се то избјегло, потребно је у таквим случајевима примјенити принцип правичности.

Правичност се најчешће одређује као практична примјена принципа праведности у конкретним животним ситуацијама (Marković, 1994: 585). Иако се у теорији говори о принципу правичности, може се тврдити да је у ствари ријеч о правној техници примјене принципа праведности на конкретне ситуације (Marković, 1994: 625). Према је рјешавање по правичности карактеристично за поступање судова (и арбитража) у грађанскоправним стварима, правичност се не може искључити ни у управном праву. Тако је француски Државни савјет, у својству управног суда, примјеном принципа правичности установио принцип одговорности државе за штету, који је данас један од елемената права на добру управу.³ Осим тога, сматрамо да

3 Видјети члан 41, став 3 Повеље о основним правима ЕУ. Retrieved 29, March, 2014, from http://www.eucharter.org/home.php?page_id=49.

су органи управе дужни поступати у складу са принципом правичности када врше овлашћења на дискреционо одлучивање. У таквим случајевима, управа се мора превасходно старати о остварењу принципа законитости, као примарног начела у раду управе, настојећи да у оквиру закона дође до правичног рјешења. Стога, принцип правичности у раду управе никада не смије бити примијењен *contra legem*, јер би иначе довео до правне несигурности и могуће злоупотребе овлашћења.

Још један извор концепта добре управе је моралност, схваћена као управљање људским поступцима према принципу добра (Marković, 1994: 588). Сам израз „добра управа“ носи у себи клицу моралног императива, чијем задовољењу треба тежити у пракси. Осим тога, поједина морална правила, као што су забрана коруптивног понашања и сукоба интереса државних службеника, правно су санкционисана (Kavran, 2006: 31–38). Ипак, већина моралних норми остаје изван поља правне заштите. Без обзира на то, управа би се у вршењу својих активности требала руководити моралним начелима прихваћеним у конкретном друштву. На тај начин, управа ће бити на правом путу ка остварењу принципа добре управе.

Организована друштвена заједница успоставља одговарајуће институције и механизме који треба да осигурају примјену претходно наведених принципа у пракси. Тиме се управа подвргава различитим облицима контроле, правне и ванправне, односно унутрашње и спољашње (Томић, 2009: 53–67; Кунић, 2010: 127–150). Да ли управа једне земље остварује принципе добре управе у пракси, треба да одговоре субјекти њене контроле. Тако контролу законитости проводе управа, судови и омбудсман. Контрола цјелисходности је у рукама управе и омбудсмана, док коначан суд о праведности, правичности и моралности рада управе треба да дају омбудсман⁴ и јавно мњење⁵ (Лончар, 1995: 231–241).

4 Један од примјера оваквог дјеловања институције Омбудсмана јесте и саопштење Заштитника грађана Републике Србије од 26. јуна 2012. године, који је утврдио да Републички фонд за здравствено осигурање Републике Србије крши права дјете када одбија да им овјери здравствене књижице због тога што послодавац њиховим родитељима не уплаћује осигурање. У саопштењу Заштитника грађана позива се Фонд да тој дјети без одлагања овјери здравствене књижице, јер, како је наведено, право дјетета на здравствену заштиту не може зависити од неизвршавања обавеза трећих лица и постаје обавеза државе уколико она не може да обезбједи финансијску дисциплину. Retrieved 5, July 2012, from www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2383-2012-06-25-09-50-57.

5 Може се тврдити да јавно мњење не оцјењује искључиво праведност, правичност и моралност управног дјеловања, него има и велике могућности указивања на незаконитост и нецјелисходност у раду управе. У овом контексту, вриједни су помена протести грађана Бања Луке из маја 2012. године против изградње пословне зграде

Када се узме у обзир сложеност односа наведених принципа и динамичност друштвеног живота, нарочито у контексту учесталих турбулентних друштвено-економских кретања, јасно је да једна универзална и свевремена дефиниција добре управе не може бити брањена до краја, нити јој се може приписати одговарајући практични значај. Из свега наведеног произлази закључак да је за утврђивање садржине концепта добре управе непходно поћи од одговарајућег друштвено-економског миљеа и конкретног (државног, међудржавног или наддржавног) правног оквира. Сходно томе, садржину концепта добре управе ћемо одредити како у европским, тако и у националним оквирима.

Европски концепт добре управе почива на неколико основних правних принципа, међу којима се у литератури нарочито истичу принцип владавине права и законитости управног дјеловања (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2011: 1521, 1529; Kanska, 2004: 299–300; Lanza, 2008: 483), заштите легитимних очекивања (Davinić, 2010: 389), брижљивог и непристрасног вођења поступка (Mendes, 2009: 3) и сл.

Уопште узевши, дефинисању концепта добре управе у европским оквирима се може приступити на два начина – негативно и позитивно.

Негативне дефиниције појма добре управе супротстављају га појму лоше управе (Davinić, 2008б: 717–731), па се тако сматра да добра управа обухвата оно дјелање управе које није обухваћено појмом лоше управе (Ponce, 2005: 555; Lanza, 2008: 485). Међутим, овим приступом се не може утврдити садржина концепта добре управе, нарочито узимајући у обзир сложеност и неодређеност појма лоше управе.

Позитивне дефиниције концепта добре управе разликују се по обиму принципа које укључују у његову садржину (Mendes, 2009: 6). Теоретичари који усвајају шире схватање садржине концепта добре управе, узимајући у обзир вишезначност овог концепта, виде у њему тзв. кишобран право (Koprić et al., 2011: 1525; Mendes, 2009: 4; Kanska, 2004: 306). Испод овог кишобрана се уврштава читав низ процесних и материјалних принципа управног права, као и ванправних правила. Практични резултат овог схватања јесу Европски кодекс доброг управног поступања из 2001. године, предложен од Европског омбудсмана и усвојен од Европског парламента, те Препорука Комитета министара Савјета Европе (2007) 7 о доброј управи. С друге стране, уже позитивно одређење даје концепту добре управе изразити процесни карактер, посматрајући га као резултанту општих процесних

на мјесту једне од градских зелених површина и оспоравање законитости и цјелисходности одлука органа управе у конкретном случају. Retrieved 5, July 2012, from frontal.rs/index.php?option=btg_novosti&catnovosti=0&idnovost=21645.

принципа управног права, чији је основни циљ заштита субјективних права странака (Kanska, 2004: 300; Lanza, 2008: 483). Из овог схватања се на темељу праксе Европског суда правде развило право на добру управу, које је садржано у члану 41 ПОПЕУ.

Садржина концепта добре управе је одредива и у националним оквирима. Принципи добре управе тако могу бити садржани у Уставу,⁶ законима,⁷ као и актима омбудсмана и органа управе који садрже правила тзв. меког права.⁸

Из претходно изложеног произлази да је питање садржине концепта добре управе изузетно сложено. Анализом његових почетака у европским оквирима, може се уочити да је концепт добре управе настао као посљедица оспоравања управних одлука пред европским судовима (Кунић, 2009: 14–15), те да његову основу чине одређени процесни принципи управног права изведени кроз праксу европских судова и кодификовани у одговарајућим документима. Осим процесних принципа, у ове документе су уврштени и поједини материјални принципи управног права. Иако је настао у раду правника и упућен је (у)правној пракси, концепт добре управе није искључиво правног карактера, јер инспирацију налази у филозофским идејама природног права, праведности и правичности. Стога, у овај концепт улазе не само правно обавезујући процесни и материјални принципи управног права, него и бројни принципи тзв. меког права (Коргић et al., 2011: 1521; Mendes, 2009: 3–5; Kanska, 2004: 304). То потврђује и једна од пресуда Европског суда правде, у којој се наводи: „правна правила и добра управа могу се поклапати (...), али ови појмови нису синоними. Када судови утврђују да је нешто потребно урадити у складу са добром управом, они то раде јер не постоји прецизно правно правило(...).⁹ У истом смислу се изјаснио и Европски омбудсман, истичући да и поред преклапања концепта добре управе и принципа законитости, овај концепт (концепт добре управе

6 Устав Италије из 1947. и Устав Шпаније из 1978. године садрже одредбе којима се на посредан начин успостављају принципи добре управе (Ponce, 2005: 556–557). Такође, фински Устав из 2000. године у члану 21, став 2 утврђује „да ће гаранције доброг управљања бити успостављене законом“ (Kanska, 2004: 308).

7 У овом смислу, од највећег значаја за остварење концепта добре управе су начела општег управног поступка. Видјети: (Rađenović, 2005: 29–58).

8 Међу овима се истичу Кодекси доброг управног поступања, односно Кодекси службеничке етике.

9 *Tradax Granhandel BV v. Commission* [1984] E.C.R. 1385. Наведено према: (Davinić, 2010: 390).

– Б. В.) има неисцрпне ванправне изворе.¹⁰ Да ли су конкретни принципи правно обавезујући или нису, зависи превасходно од врсте аката у којима су они садржани, доносиоца тих аката, као и поступка њиховог доношења. Без обзира на њихову правну обавезност, сви ови принципи чине концепт добре управе и предуслов су за приближавање идеалу добре управе у пракси.

4. Прав(н)а природа концепта добре управе

С обзиром на комплексност садржине концепта добре управе, који истовремено чине правни и ванправни принципи, питање правне природе овог концепта носи озбиљна ограничења и резерве. Може ли се говорити о правној природи концепта који је великим дијелом састављен од правила тзв. меког права? Несумњиво је да је концепт добре управе настао као резултат правно регулисаних поступака, вођених у вези са управним активностима институција ЕУ пред Европским судом правде. Странке су се у својим представкама ослањале на овај концепт, позивајући се истовремено на кршење одређених процесних принципа признатих у правима држава чланица ЕУ. Европски суд правде је прихватајући те представке, постепено изградио концепт добре управе, не дајући његову дефиницију и ослањајући се на поменуте принципе. У тим околностима, могла се истичати процесна правна природа концепта добре управе. Међутим, касније ће, нарочито захваљујући активностима Европског омбудсмана, концепт добре управе добити материјалноправне и ванправне елементе. Услјед ових процеса је утврђивање правне природе концепта добре управе постало упитно. С друге стране, у окриљу концепта добре управе израсло је право на добру управу из члана 41 ПОПЕУ и изграђено је на поменутим процесним принципима изведеним из праксе Европског суда правде. Ријеч је о праву процесне природе, о чему свједочи како правна теорија тако и судска пракса (Ponce, 2005: 558–559; Lanza, 2008: 479, 482–483). Чини се да срж концепта добре управе, састављена од процесних принципа управног права заједничких европским државама, има процесну правну природу, док бројни други принципи добре управе имају материјално-правни и ванправни карактер. Стога природа овог концепта није искључиво правна, него је у знатном дијелу ванправна.

Сумирајући разматрање прав(н)е природе концепта добре управе, можемо констатовати да исти служи остваривању двојачке сврхе, која се састоји

10 Diamandouros, N. (2007b). *The principle of good administration in the recommendations of the European Ombudsman*. Sofia.; Diamandouros, N. (2007a). *Legality and good administration: is there a difference?*. Strasbourg. Retrieved 30, March 2014, from <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speeches.faces>.

како у заштитити права и интереса странака у односу са управом, тако и у заштити и унапријеђењу јавних интереса. С тим у вези, субјективистички концепт права на добру управу, афирмисан чланом 41 ПОПЕУ, пренаглашава заштиту индивидуалних права и интереса, који су у савременим условима неријетко интереси моћних корпорација и богатих појединаца. Тиме се занемарују јавни интереси, без чијег остварења нема добре управе ни добробити друштва. Стога сматрамо да је за остварење концепта добре управе у пракси неопходно успоставити равнотежу у заштити јавних и приватних интереса.¹¹

5. Закључак

Концепт добре управе представља највјеродостојнији израз теорије природног права у области управног права. Створен у оквирима Савјета Европе и Европске уније, синтезом основних управноправних принципа карактеристичних за правне системе европских држава, овај концепт данас представља јединствен и складан скуп општих правних правила усмјерених на остварење законитог, цјелисходног и правилног рада органа јавне управе, али и ванправних правила која почивају на природно-правним принципима праведности и правичности.

Као што се у овом раду могло видјети, концепт добре управе је изразито сложен и дифузан, што за посљедицу има његово отежано дефинисање. У теорији су присутни различити начини одређивања овог концепта и могу се свести на два приступа – позитиван и негативан. Док негативни приступ одређује добру управу као скуп активности супротних појму лоше управе, позитивним приступом се настоји приближити садржина концепта добре управе. Полазећи од позитивног приступа у ужем смислу, може се закључити да основу овог концепта чине одређени процесни принципи управног права заједнички европским државама. Јудикатура европских судова недвосмислено указује на процесноправне темеље концепта добре управе у европским оквирима, те процесну правну природу овог концепта у вријеме његовог настанка. Осим тога, још у почетном стадијуму развоја овог концепта, европски судови су му пружали правну заштиту, обезбјеђујући његовим принципима правну обавезност. Почетак XXI вијека доноси кодификацију процесних принципа добре управе, те инкорпорирање неких од њих у право на добру управу садржано у Повељи о основним правима Европске уније. Поред тога, усвајањем Европског кодекса

11 Као један од приједлога за потпунију заштиту јавних интереса наводи се пружање могућности учешћа у управним процедурама трећим лицима и организацијама за заштиту јавних интереса. Видјети: (Kanska, 2004: 299; Mendes, 2009: 4).

доброг управног поступања, те Препоруке Комитета министара Савјета Европе (2007) 7 о доброј управи, долази до увођења материјалноправних и ванправних елемената у садржину концепта добре управе. С обзиром на правно необавезујући карактер ових докумената, правила садржана у њима представљају тзв. меко право. Овим процесом се промијенила и сама природа концепта добре управе, који добија шири смисао. То више није искључиво правни концепт процесно-правне природе, него скуп принципа и правила, претежно процесно-правних (посматрано у ужем смислу), али и материјално-правних, те ванправних. Промјена карактера добре управе из процесноправног концепта, заштићеног судском праксом, у сложени концепт са бројним правно-ванправним елементима, резултат је и појачане улоге институције Европског омбудсмана у његовом афирмисању. Видљиво је да су се правна необавезност аката Европског омбудсмана и ванправни механизми његовог дјеловања одразили и на концепт добре управе.

Сводећи утиске по анализи садржине и прав(н)е природе концепта добре управе закључујемо да је његова суштина да путем одговарајућих општих правних и ванправних принципа изрази захтјеве које мора да испуњава модерна управа – заштиту права грађана и правних лица у односима са државом и посебним облицима повезивања држава, као и заштиту и унапријеђење јавних интереса.

Литература

Vuchetich, L. (2007). Pravednost i pravičnost u filozofiji prava. *Pravnik*. 85 (41). 47–76

Davinić, M. (2010). Pojam dobre uprave. *Pravni život*. 10 (59). 389–404

Давинић, М. (2008а). *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*. Докторска дисертација (необјављено). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Davinić, M. (2008б). Pojam loše uprave. *Pravni život*. 10 (57). 717–731

Diamandouros, N., (2007а). *Legality and good administration: is there a difference?*. Strasbourg. Retrieved 30, March 2014, from <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speeches.faces>

Diamandouros, N., (2007б). *The principle of good administration in the recommendations of the European Ombudsman*. Sofia. Retrieved 30, March 2014, from <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speeches.faces>

Дивљи запад на југоистоку Европе. Retrieved 5, July 2012, from frontal.rs/index.php?option=btg_novosti&catnovosti=0&idnovost=21645

EU Charter of Fundamental Rights. Article 41. Right to good administration. Retrieved 29, March 2014, from http://www.eucharter.org/home.php?page_id=49

Заштитник грађана утврдио пропусте у раду РФЗО. Retrieved 5, July 2012, from www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2383-2012-06-25-09-50-57

Jakšić, A. (2006). *Evropska konvencija o ljudskim pravima – komentar*. Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu

Kavran, D. (2006). Javna uprava i etika. *Pravni život*. 3–4 (55). 31–38

Kavran, D. (2004). Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave. *Pravni život*. 9(53). 1059–1075

Kanska, K. (2004). Toward Administrative Human Rights in the EU – Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*. 3 (10). 296–326

Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2011). Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. 5(61). 1515–1560

Krbek, I. (1937). *Diskreciona ocjena*. Zagreb: Jugoslavenska Akademija znanosti i umjetnosti

Кунић, П. (2010). *Управно право*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Управа за полицијско образовање Бања Лука

Кунић, П. (2009). Савремене тенденције у реформи јавне управе. *Модерна управа*. 2. 9–20

Lanza, E. (2008). The Right to Good Administration in the European Union: Roots, Rationes and Enforcement in Antitrust Case-Law. *Teoria del Dirritto e dello Stato*. 1–2–3. 479–490

Лончар, З. (1995). Јавно мњење – облике контроле управе. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 1–3 (27–29). 231–241

Лукић, Р. Д. (1995). *Систем филозофије права, Сабрана дела*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, Београдски издавачко-графички завод

Marković, B. S. (1994). О прavičnosti i pozitivnom pravu. *Pravni život*. 9–10 (43). 583–643

Марковић, Б. (1991). Односи између позитивног и праведног права. *Анали Правног факултета у Београду*. 1–3 (XXXIX). 202–210

Mendes, J. (2009). Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. *European University Institute Working Papers, Law*. 9. 1–13

Митровић, Д. М. (2004). Начело законитости. *Анали Правног факултета у Београду*. 1–2 (LII). 58–76

Перовић, С. (2006). Природно право у филозофском и нормативном спису. *Архив за правне и друштвене науке*. 1–2. 799–916

Перовић, С. (2001). Зачеци српске филозофске мисли о природном праву. *Анали Правног факултета у Београду*. 1–4 (XLIX). 205–217

Ponce, J. (2005). Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Summer 2005. 551–588

Rađenović, M. O. (2005). *Pravo opšteg upravnog postupka*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci

Савић, С. (2008). Начело законитости (уставности) у Уставу Републике Српске. *Правна ријеч*. 14/2008 (V). 25–35

Томić, Z. R. (2009). *Opšte upravno pravo: organizaciono, materijalno, procesno*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik

Томić, Z. R. (2006). Diskreciona ocena u upravnom pravu. *Pravni život*. 10 (55). 289–302

Tradax Granhandel BV v. Commission [1984] E.C.R. 1385

Фулер, Л. Л. (2001). *Моралност права*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за публикације

Cardona Pereto, F., Freibert, A. (2007). The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU candidate countries. *Hrvatska javna uprava*. 1 (7). 51–59

Bojan Vlaški, LL.M.

Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Banja Luka,
Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina

CONTENT AND LEGAL NATURE OF THE CONCEPT OF GOOD ADMINISTRATION

Summary

The subject of this paper is the analysis of the content and legal nature of the concept of good administration, perceived as an “amalgam” of legal and non-legal principles guiding the activities of the European Union administration and administrations of its Member States. After providing a brief overview on the origins and historical development of the concept of good administration, the author focuses on the main elements of its content. In this regard, particular account shall be taken to illuminate the important components of the concept of good administration: legality, expediency, regularity, justice, equity, as well as morality. The legal nature of the concept of good administration will be discussed by casting more light on its legal aspect while acknowledging the existence of non-legal elements. In brief, the following text attempts to explain the inner meaning of the “European” concept of good administration and to underscore its significance in the context of administrative activities of the European Union institutions, Member States and potential member states of this unique community of European states.

Keywords: *good administration, administrative activity, legality, expediency, regularity, justice, equity, morality.*