

Pravo na dobru javnu upravu u kontekstu europskih integracija

Maloča, Sanja

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:385252>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-06**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sanja Maloča

**PRAVO NA DOBRU JAVNU UPRAVU
-U KONTEKSTU EUROPSKIH INTEGRACIJA -**

ZAVRŠNI RAD

Sanja Maloča

**PRAVO NA DOBRU JAVNU UPRAVU
-U KONTEKSTU EUROPSKIH INTEGRACIJA-**

ZAVRŠNI RAD

Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet u Zagrebu
Stručni prijediplomski studij Javna uprava;
modul Upravno-ekonomski

Kolegij : Europski upravni prostor i nacionalna uprava
Mentor : prof.dr.sc. Goranka Lalić Novak
Broj indeksa autora: 0066248271 (I-437/00)

Zagreb, rujan 2024.

SADRŽAJ

1.	Uvod.....	1
2.	Europski upravni prostor.....	2
2.1.	Razvoj europskog upravnog prostora.....	2
2.2.	Načela i standardi europskog upravnog prostora	4
2.3.	Čimbenici oblikovanja europskog upravnog prostora.....	6
2.4.	Razvoj EUP-a kroz djelovanje institucija EU.....	7
2.4.1.	Djelovanje suda Europske unije.....	7
2.4.2.	Djelovanje Europske komisije.....	9
2.4.3.	Djelovanje Vijeće Europe.....	11
2.4.4.	Djelovanje SIGMA-e.....	12
2.5.	Upravna konvergencija.....	16
2.6.	Očekivanja građana od javne uprave.....	17
3.	Pravo na dobru upravu u EU.....	18
3.1.	Uloga institucije Europskog ombudsmana u razvoju prava na dobru upravu	19
3.1.2.	Kodeks dobre uprave.....	20
3.2.	Povelja Europske unije o temeljnim pravima.....	21
4.	Utjecaj prava na dobru upravu država članica i kandidatkinje.....	24
5.	Zaključak.....	25
	Literatura.....	26

Izjava o izvornosti

Ja, Sanja Maloča pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada. U izradi rada koristila sam se isključivo navedenim izvorima, literaturom i vlastitim istraživanjem, pri čemu sam se pridržavala svih etičkih i akademskih standarda. Niti jedan dio ovog rada nije prepisan ili korišten na način (bez pravilnog citiranja) koji bi kršio pravila o autorskim pravima i akademskom poštenju. U slučaju da se bilo koji dio rada temelji na postojećim izvorima, isti su jasno označeni i navedeni u popisu literature.

Sanja Maloča, v.r.

1. Uvod

U ovome radu glavna tema bit će pravo na dobru upravu u kontekstu europske integracije, s posebnim osvrtom na institucije kroz koje se je razvijalo i provodi pravo u zemljama članicama Europske unije.

„Pravo na dobru javnu upravu u kontekstu europskih integracija" naglašava važnost razumijevanja kako se javne uprave u zemljama u procesu integracije pripremaju za ispunjavanje kriterija EU te kako se razvijaju standardi koji osiguravaju kvalitetu upravljanja na svim razinama. U današnjem globaliziranom svijetu, gdje se države suočavaju s brojnim izazovima, pravo na dobru javnu upravu postaje sve važnije. Ovo pravo ne samo da osigurava učinkovitost i odgovornost institucija, već i jača povjerenje građana u javnu upravu.

Dobra javna uprava uključuje načela poput vladavine prava, odgovornosti, transparentnosti, efikasnosti i pristupačnosti građanima. Ona osigurava da institucije rade u interesu javnosti i štite prava građana.

U okviru Europske unije, razvoj javne uprave i njezinih standarda predstavlja važan korak prema integraciji zemalja članica. Europski upravni prostor stvara okruženje koje potiče konvergenciju upravnih praksi, a time i poboljšanje kvalitete usluga koje građani primaju. Ovaj rad će istražiti temeljne koncepte i principe dobre javne uprave, uključujući ulogu institucija kao što je Europski ombudsman, koji promiče i štiti ovo pravo kroz svoje aktivnosti.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima također igra ključnu ulogu u ovom kontekstu, jer osigurava da se načela dobre uprave primjenjuju na svim razinama vlasti. Uz to, bit će razmotren utjecaj ovih principa na države članice i kandidate za članstvo, s posebnim naglaskom na reforme koje omogućuju bolju javnu upravu.

Cilj ovog rada je osvijetliti važnost prava na dobru javnu upravu u kontekstu europskih integracija te istražiti kako njegovo aktivno promicanje može doprinijeti jačanju demokracije i poboljšanju životnog standarda građana. Kroz analizu postojećih normi i praksi, rad će ponuditi uvid u izazove i mogućnosti koje se pojavljuju na putu prema kvalitetnijoj javnoj upravi unutar Europske unije.

2. Europski upravni prostor

2.1. Razvoj europskog upravnog prostora

Europski upravni prostor uključuje niz administrativnih načela i standarda koji reguliraju organizaciju i funkcioniranje javnih uprava u okviru Europske unije i njezinih članica. Cilj je tih pravila unaprijediti pružanje javnih usluga građanima, koje provode institucije EU-a, države članice te druge europske zemlje. Ova načela temelje se na zakonodavstvu, sudskoj i upravnoj praksi te odražavaju legitimna očekivanja građana, civilnog društva, gospodarskih subjekata i drugih društvenih aktera (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 133). Temeljni pristupi europeizaciji javne uprave uključuju usklađivanje pravnih okvira, jačanje upravnog kapaciteta, te promoviranje načela transparentnosti i odgovornosti. Europski upravni prostor obuhvaća skup neformalnih principa *acquis communautaire* u području javne uprave. Nastao je uslijed širenja Europske unije i predstavlja okvir minimalnih standarda koji pomažu zemljama kandidatkinjama u procesu reforme institucija političkih i javne uprave, s posebnim fokusom na središnju državnu upravu (Kovač, u Musa, 2006: 127). Razvoj i pristup Europskom upravnom prostoru ključni su za integraciju novih članica u EU i osiguranje funkcionalne, efikasne i transparentne javne uprave koja može odgovarati na potrebe građana i tržišta. Harmonizacija administrativnih praksi doprinosi jačanju povjerenja u javne institucije i boljoj koordinaciji među državama članicama, čime se jača cjelokupna kohezija EU. Povijesni začeci Europskog upravnog prostora (EUP) vezani su uz niz ključnih ugovora koji su postavili temelje za današnju Europsku uniju i njene administrativne strukture. Pravnu stečevinu Europske unije čine primarno pravo koju čine osnivački ugovori i njihovi amandmani, opća načela, ugovori o pristupanju i Povelja o temeljnim ljudskim pravima koju ću detaljno objasniti u nastavku ovoga rada. Ovo su temeljni pravni dokumenti koji određuju ustrojstvo, nadležnosti i funkcioniranje Europske unije:

Ugovor iz Pariza (1991):

- „Europska zajednica za ugljen i čelik (EZUČ)“: Osnovan je s ciljem stvaranja zajedničkog tržišta za ugljen i čelik među šest osnivačkih država (Francuska, Zapadna Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska i Luksemburg). Ovo je bio prvi korak prema ekonomskoj integraciji i zajedničkom upravljanju ključnim industrijama.

Ugovor iz Rima (1957):

- „Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice (EEZ)“: Uspostavio je EEZ, prethodnika današnje EU, s ciljem stvaranja zajedničkog tržišta i gospodarske integracije.

Jedinstveni europski akt (1986):

- Revidirao je Rimski ugovor i postavio ciljeve za uspostavljanje jedinstvenog tržišta do kraja 1992. godine.

Ugovor iz Maastrichta (1992):

- „Ugovor o Europskoj uniji (UEU)“: Uspostavio je Europsku uniju i uveo koncept građanstva EU, proširujući suradnju na nove političke oblasti.
- Jedan od temeljnih ugovora Europske unije prvi je integrirao načelo vladavine prava u pravni sustav EU-a. Ugovor predviđa mogućnost osnivanja specijaliziranih sudova za određena područja prava i grane pravosuđa kad za to postoji potreba, s ciljem unapređenja stručnosti i povećanja povjerenja u pravosudni sustav na razini Unije.

Ugovor iz Amsterdama (1997):

- Revidirao je prethodne ugovore, uveo nove politike i proširio nadležnosti EU, čl. 6. st. 1. jasno je definirano da se Unija temelji na vrijednostima poput slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava, temeljnih sloboda i vladavine prava. Ove vrijednosti su univerzalne i zajedničke svim državama članicama te služe kao osnova za njihovu međusobnu suradnju i razvoj zajedničkih politika. Ovaj ugovor također je uveo nove politike, uključujući one usmjerene na ljudska prava i unutarnju sigurnost, čime je dodatno proširio ulogu i nadležnosti Europske unije u tim područjima.

Ugovor iz Nice (2001):

- Pripremio je EU za proširenje, reformirao institucije kako bi se prilagodile većem broju članica.

Ugovor iz Lisabona (2007):

- Revidirao je strukturu i funkcioniranje EU, uveo funkciju predsjednika Europskog vijeća, ojačao ulogu Europskog parlamenta i formalno uključio Povelju o temeljnim pravima Europske unije.

Povelja o temeljnim pravima Europske unije (2000):

- Postala je pravno obvezujuća s Ugovorom iz Lisabona, jamčeći temeljna prava građanima EU.¹

¹ [https://european-union.europa.eu > principles-and-values](https://european-union.europa.eu/principles-and-values)

Navedeni ugovori su omogućili postupnu integraciju europskih država, stvaranje zajedničkog tržišta, razvoj supranacionalnih institucija i donošenje zajedničkih politika. Svaki od ovih ugovora postavio je temelje za današnji (EUP), Europski upravni prostor (EUP) nije formalno ustanovljen u točno određenoj godini, već se razvijao postupno, ključni pravni okvir za daljnji razvoj ovog koncepta bio je Ugovor iz Maastrichta (1993.), koji je formalizirao mnoge integracijske procese i potaknuo usklađivanje upravnih praksi u Europi, detaljnija razrada pojma europskog upravnog prostora počela je krajem 1999. godine, kada je ideja o njegovom stvaranju počela biti implementirana u kontekstu pristupa. Složenija razrada pojma europskog upravnog prostora začeta je krajem 1999. godine, kada se ideja o stvaranju EUP-a počinje primjenjivati u kontekstu pristupanja novih članica Europskoj uniji (Musa, 2006: 125-126). Cilj stvaranja EUP-a bio je uspostaviti zajedničke administrativne standarde i načela među državama članicama.

2.2. Načela i standardi europskog upravnog prostora

Oblikovanje Europskog upravnog prostora (EUP) objašnjava proces postupnog usklađivanja pravnog sustava i upravne prakse država članica Europske unije kako bi se stvorili zajednički standardi i omogućilo učinkovito upravljanje koje se ne može dogoditi preko noći. Iako se radi o europskom konceptu, javna uprava i upravljanje ostaju prvenstveno odgovornost nacionalnih država. EUP obuhvaća institucionalna uređenja, procese, zajedničke upravne standarde te vrijednosti i kulturu javne uprave. Načela javne uprave zajedničkim članicama EU oslanjaju se na standarde upravnog prava i presude Europskog suda. Zemlje koje žele postati članice, poput Hrvatske u prošlosti, trebaju prilagoditi svoje administrativne sustave i praksu kako bi ih uskladile (Mendeš, 2004: 247). Europski upravni standardi nisu statični niti predstavljaju unaprijed zadani skup kriterija koji definiraju poželjne mjere upravne europeizacije. Umjesto toga, oni se kontinuirano razvijaju, nadograđuju, prilagođavaju i proširuju (Koprić, 2014: 10). Upravni standardi temelje se na nekoliko ključnih načela. To su načela vladavine prava, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti koje ću detaljno objasniti u nastavku ovog rada. „Bijela knjiga o europskom javnom upravljanju (A White Paper on European Governance)² Europske komisije, tome dodaje još načela proporcionalnosti, supsidijarnosti, sudjelovanja, te usklađenosti“ (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 142).

² „Doktrinu dobre vladavine“ (good governance) razvio je OECD, polazeći od osnovne ideje da su javno upravljanje, gospodarski razvoj i socijalna kohezija ključni za dugoročni društveni napredak.“ Ova doktrina je detaljno opisana u dokumentu Europske komisije *European Governance: „A White Paper*

Načela:

- Vladavina prava – prvenstveno odnosi se na načelo zakonitosti, koje osigurava da sve radnje i odluke javnih vlasti budu u skladu sa zakonom, ona obuhvaća i niz drugih principa koji zajedno osiguravaju pravedno, pravovremeno, transparentno i odgovorno funkcioniranje javne uprave i društva u cjelini.
- Otvorenost i transparentnost – načelo koja uključuje vidljivost i dostupnost javnih podataka građanima, ali i mogućnost sudjelovanja građana u donošenju odluka, formuliranju politika. Uprava je dužna obrazložiti svoje odluke i postupke.
- Odgovornost javne uprave – javna uprava je odgovorna drugim upravnim tijelima, predstavničkim tijelima građana i od njih imenovanim tijelima, samim građanima, kao i sudovima. Odgovara za odluke i njihovu prikladnost, utemeljenost i opravdanost u društvu, ali i za njihovu zakonitost.
- Učinkovitost i djelotvornost – je načelo koje nam objašnjava da li je određena mjera produktivna, odnosno traži dobar omjer uloženi javnih sredstava za postizanje maksimalnih rezultata koji su ostvareni trošenjem javnih prihoda.
- Načelo proporcionalnosti – prema Bijeloj knjizi, zahtijeva da se u svim fazama — od osmišljavanja javnih politika do njihove primjene – pažljivo procjenjuje razmjernost rješenja u odnosu na ciljeve. To uključuje odabir odgovarajuće razine provedbe (bilo na razini EU, državnoj, regionalnoj ili lokalnoj) i instrumenata za postizanje ciljeva. Uvijek se treba zapitati je li nužno poduzeti određenu javnu akciju, je li prikladna viša razina ili je zadatak primjereniji nižoj razini, te jesu li predviđene mjere primjerene zadanim ciljevima (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 141-142).
- Načelo supsidijarnosti – ovim načelom se zahtijeva da se upravne akcije provode na najnižoj razini vlasti koja je sposobna donijeti i provesti odgovarajuće odluke, dajući prednost nižim razinama pred višim tijelima (Lozina, 2012: 30).

Ova načela su ključna za funkcioniranje europskog upravnog prostora i osiguravaju konvergenciju upravnih sustava prema zajedničkom modelu. Upravna konvergencija odnosi se na smanjenje razlika i nesklada među nacionalnim javnim upravama, kroz razvoj upravnih sistema odnosno razvoja javne uprave u istom smjeru, što doprinosi većoj homogenosti i usklađenosti između različitih upravnih sustava.

koji kao temeljna načela dobre vladavine navodi otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i koherentnost, upotpunjeni s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti. „

- Načelo sudjelovanja – odnosi se na aktivno uključivanje građana, civilnog društva i drugih zainteresiranih stranaka u proces donošenja odluka na europskoj razini. Ovo načelo promiče transparentnost, demokratičnost i odgovornost institucija EU. Načelo sudjelovanja omogućuje građanima da izraze svoje mišljenje putem javnih konzultacija, peticija i drugih oblika angažmana. Cilj je osigurati da se glasovi i interesi različitih skupina uzmu u obzir prilikom oblikovanja politika i zakonodavstva EU, čime se jača legitimitet i podrška europskim institucijama.
- Načelo usklađenosti – odnosi se na potrebu da se zakonodavstvo i politike država članica usklade s pravnim okvirom i standardima EU. Ovo načelo osigurava da sve članice primjenjuju zajednička pravila i propise, čime se omogućava jedinstveno tržište i koherentna politika unutar EU.

Usklađenost uključuje obavezu članica da implementiraju direktive i regulative EU u svoje nacionalno zakonodavstvo, kao i da se pridržavaju europskih normi u različitim područjima, kao što su zaštita okoliša, potrošačka prava ili radna prava. Na taj način se doprinosi ravnoteži između nacionalnih interesa i zajedničkih ciljeva EU.

2.3. Čimbenici oblikovanja europskog upravnog prostora

Uz navedena načela i standarde koji čine temelje razvoja europskog upravnog prostora, potrebno je spomenuti i različite skupine čimbenika koje doprinose oblikovanju EUP-a (Cardona, u Musa 2006: 134). Prema Cardoni, ključni čimbenici uključuju: „(1) presude Europskog suda, koje utječu na pravnu praksu;“ „(2) zakonodavne aktivnosti institucija EU, koje se fokusiraju na specifične sektore poput konkurencije i okoliša;“ (3) kontakte među upravnim službenicima i dužnosnicima koji promiču dijeljenje dobrih praksi;“ i „(4) međusobnu "infekciju" upravnih sustava“ gdje zemlje članice usvajaju slične standarde i prakse u primjeni svojih zakona i europskog prava. Ovi čimbenici doprinose konvergenciji i usklađenosti upravnih sustava unutar EU (Musa, 2006: 134). Intenzivna interakcija upravnog osoblja i organizacijskih jedinica unutar država članica, uz otvorenost prema novim pristupima; sklonost administrativnih sustava u Europi međusobnom usvajanju rješenja, te promjena međunarodnog okruženja koja umjesto ranijeg naglašavanja ideja novog javnog menadžmenta iz osamdesetih godina, sada stavlja naglasak na poštovanje specifičnosti svake zemlje i priznavanje ograničenja univerzalnih rješenja (Olsen, u Musa 2006: 135).

2.4. Razvoj EUP-a kroz djelovanje institucija EU

Pravo na dobru upravu oblikovano je kroz institucije Europske unije, kroz presude Europskog suda, Vijeća Europske unije pomoću dokumenata i odluka kao što su pristupni kriterij za države kandidatkinje, djelovanje Europske komisije, Povelje o temeljnim pravima, Europski parlament usvajanjem kodeksa dobre uprave, djelovanjem Sime - njihovu ulogu ću obraditi detaljnije u ovom radu. Institucije surađuju kako bi oblikovale i provodile zakonodavne akte koji utječu na članice EU i njihove građane, te osigurale pravilno funkcioniranje pravnog sustava EU-a.

2.4.1. Djelovanje Suda Europske unije

Odluke Suda Europske unije ključne su za oblikovanje europskog upravnog prostora, odnosno za uspostavljanje načela upravnog prava koja pravno obvezuju države članice i njihove građane. Sud ima važnu ulogu u tumačenju europskog prava, što doprinosi razumijevanju i primjeni tih načela. Na taj način dolazi do stvaranja zajedničkih upravnih načela koja definiraju standarde dobre uprave u zemljama članicama (Cardona, u Musa, 2006: 136-137). Sud Europske unije ima isključivu nadležnost u sporovima između institucija Europske unije, kao i u slučajevima kada država članica pokrene postupak protiv Europskog parlamenta ili Europskog vijeća.

Vrste postupaka pred sudom uključuju:

- „prethodni postupak“ – odnosi se na mehanizam suradnje između nacionalnih sudova država članica i Suda Europske unije. Kroz ovaj proces uspostavlja se komunikacija kako bi se razjasnila pitanja koja se tiču tumačenja ili primjene prava EU-a.

- „tužba zbog povrede obveze protiv države članice“ – pokreće se kada država članica ne ispunjava obveze preuzete prema pravu Europske unije. U slučaju „tužbe za poništenje akta“, Sud Europske unije provjerava zakonitost različitih pravnih akata, uključujući zakonodavne akte, odluke i uredbe Europske komisije, Europskog parlamenta, Europskog vijeća i Europske središnje banke, kao direktive i druge obvezujuće mjere.

- „tužba zbog propusta“ – pokreće se radi utvrđivanja zakonitosti situacija u kojima institucija, tijelo, ured ili agencija Europske unije ne poduzmu potrebne radnje koje su im propisane pravnim obvezama.

- „žalbeni postupak“ – omogućuje podnošenje žalbe Sudu Europske unije na odluke ili rješenja Općeg suda.³

Opći sud ima nadležnost u prvom stupnju za postupke koje pokreću pojedinci te za slučajeve u kojima države članice podnose tužbe protiv Europske komisije. To uključuje: tužbe za

³ <https://www.vsrh.hr/sud-europske-unije.aspx>

poništenje akata tijela Europske unije koje podnose fizičke ili pravne osobe na koje se takvi akti odnose, tužbe država članica za poništenje odluka Vijeća Europske unije u vezi s državnim potporama, postupke za naknadu štete prouzročene djelovanjem tijela EU ili njihovih službenika, tužbe u području intelektualnog vlasništva, kao i sporove između službenika institucija Europske unije i same Unije.⁴

Sud Europske unije je svojom praksom znatno osnažio načelo vladavine prava, koje često predstavlja osnovu pravno provedivih načela unutar pravne stečevine Europske unije. Među tim načelima ističu se zakonitost, pravna sigurnost, jednakost pred zakonom te neovisnost i nepristranost sudova (Lauc, 2015: 54-55).

Presude Suda Europske unije igraju ključnu ulogu u tumačenju i primjeni prava Europske unije. Prije Lisabonskog ugovora, Europski sud imao je nadležnost samo za postupke u okviru I. stupa Europske zajednice. Nakon potpisivanja Lisabonskog ugovora, sud je dobio status pravne osobe i proširenu nadležnost, ukidanjem stupova. U 1987. godini, Prvostupanjski sud pridružen je Europskom sudu, a nakon Lisabonskog ugovora postao je Opći sud. Europski sud ne donosi samo presude, već također tumači Ugovore i osigurava primjenu Europskog prava u državama članicama. Dvije ključne doktrine su: doktrina izravnog učinka koja proizlazi iz predmeta C-26/62 Van Gend en Loos (1963)⁵ kojim je Sud utvrdio da pravo Europske unije uspostavlja subjektivna prava za pravne subjekte u državama članicama, a nacionalni sudovi su obvezni osigurati njihovu zaštitu, omogućava pravima iz EU da budu izravno primjenjiva u nacionalnim sudovima i načelo nadređenosti prava Europske unije koje je sud protumačio u presudi C-6/64 Flaminio Costa v. ENEL (1964) koje osigurava da pravo Europske unije ima prednost pred nacionalnim zakonodavstvom.⁶ Presuda Suda Europske unije u predmetu C-6/64 Flaminio Costa protiv ENEL (1964), Sud Europske unije u svojoj presudi istaknuo je da se pristupanjem Europskoj zajednici (preteći EU) države članice odriču se dijela svog suvereniteta u korist zajedničkog pravnog poretka. Taj zajednički poredak ima prednost u slučajevima sukoba s nacionalnim zakonima, čime se osigurava ujednačena primjena prava EU-a unutar svih članica.

⁴ <https://www.vsrh.hr/sud-europske-unije.aspx>

⁵ https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/tra-doc-hr-arret-c-0026-1962-201304449-05_00.pdf

ključna je za europsko pravo jer je u njoj Sud utvrdio načelo izravnog učinka prava Europske unije. Ovo načelo omogućava da se odredbe EU prava mogu izravno primjenjivati pred nacionalnim sudovima, bez potrebe za dodatnim zakonodavnim mjerama država članica.

⁶ curia.europa.eu

Time je Sud stvorio pravni okvir u kojem zakonodavstvo EU nije samo dodatak nacionalnim pravima nego nadređeno, odnosno obvezujuće.⁷

Razvoj prava na dobru upravu počinje od sudske prakse i pokušaja kodifikacije kroz razne europske dokumente, što je na kraju dovelo do uvrštavanja u Povelju o temeljnim pravima EU. Ovaj koncept je prvi put priznat u sudskoj odluci Suda prvog stupnja u predmetu T-54/99,⁸ a temelji se na bogatoj sudskoj praksi koja je oblikovala ključna obilježja dobre uprave (Koprić, 2009: 13-14).

2.4.2. Djelovanje Europske komisije

Uloga Europske komisije u osiguravanju prava na dobru upravu ključna je u okviru europskih integracija i usklađivanja nacionalnih uprava država članica i kandidatkinja s europskim standardima. Kroz zakonodavne postupke, Europska komisija kao izvršno tijelo provodi zakone koji štite prava građana na dobru upravu.⁹ Jedna od ključnih inicijativa u novije vrijeme je Europska strategija za e-upravu, koja promiče digitalizaciju javnih usluga kako bi se povećala transparentnost i smanjila birokracija, ubrzalo rješavanje upita stranaka. Također, Europska komisija potiče transparentnost kroz zakonodavne okvire kao što su preporuke i direktive koje se odnose na slobodan pristup informacijama, primjerice kroz članak 15. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji osigurava pravo građanima na pristup informacija institucija EU-a i pravo na žalbu, što je temelj dobrog upravljanja.

Povelja o temeljnim pravima EU (članak 41.) jasno propisuje pravo građana na dobru upravu, uključujući pravo na pristup dokumentima, pravično postupanje i odgovore u razumnom roku. Komisija nadzire primjenu tih zakona u državama članicama kako bi osigurala poštivanje standarda. U slučaju kršenja europskih standarda u državama članicama, Komisija može pokrenuti

⁷ Vidi detaljnije na stranicama suda EU, presuda Suda Europske unije u predmetu C-6/64 Flaminio Costa protiv ENEL (1964) jedna je od najvažnijih presuda u povijesti europskog prava jer je uspostavila načelo nadređenosti (supremacije) prava Europske unije nad nacionalnim pravom. Ova presuda dostupna je na službenim stranicama Suda Europske unije.

curia.europa.eu

⁸ Vidi detaljnije, predmet T-54/99, odnosi se na spor između max. mobil Telekomunikation Service GmbH i Europske komisije. Max.mobil je osporavao visinu naknada koje je Austrija naplaćivala operaterima GSM mreža, tvrdeći da to krši pravila EU-a o tržišnom natjecanju (članci 86 i 90 Ugovora o EZ). Sud prvog stupnja presudio je 30. siječnja 2002. i odbacio prigovore max.mobila, navodeći da Komisija nije prekršila svoje obveze u vezi s istragom o tržišnom natjecanju.

curia.europa.eu

⁹ Odnosi se na načelo koje osigurava da institucije EU-a djeluju transparentno, nepristrano i učinkovito. To uključuje pravo građana na pristup informacijama, pošteno postupanje, pravodobno donošenje odluka te odgovornost prema građanima. Cilj je osigurati visoku razinu javnih usluga i zaštitu prava pojedinaca, sukladno Poveljom EU-a o temeljnim pravima.

postupak povrede (*infringement procedure*) pred Sudom Europske unije. Ova nadzorna uloga osigurava da se države članice pridržavaju standarda transparentnosti, odgovornosti i zakonitosti. Za zemlje kandidatkinje, Komisija pruža tehničku pomoć i financijsku podršku kroz programe poput Instrumenta pretpriprustne pomoći (IPA),¹⁰ koji potiče reforme javne uprave kako bi zemlje ispunile europske standarde upravljanja. Komisija surađuje s drugim tijelima, poput Ombudsmana, kako bi osigurala da su građani EU-a zaštićeni od „loše uprave“. Komisija djeluje kao "čuvarica Ugovora" nadzirući primjenu Ugovora o EU-u i osiguravajući da države članice ispunjavaju svoje obveze prema Uniji.¹¹ Komisija predlaže primjenu "otvorene metode koordinacije"¹² na određenim područjima djelovanja Unije, kako bi se omogućilo sudjelovanje država članica, razmjena iskustava i stvaranje zajedničkih ciljeva, prema boljoj javnoj upravi. Također, naglašava se važnost naknadne evaluacije provedenih politika radi učenja iz prošlih uspjeha i grešaka. Konačno, Komisija preuzima obvezu povlačenja prijedloga u slučaju sukoba nadležnosti između Unije i država članica, uz poštivanje načela supsidijarnosti (Lozina, 2012: 31-32).

Komisija postavlja nekoliko ključnih ciljeva u vezi s reformom javne uprave u europskim državama: karijerni sustav službenika – razvoj stabilne i profesionalne karijere za javne službenike, neovisnost od političkih tijela – osiguranje autonomije javne uprave od utjecaja političkih vlasti, usavršavanje službenika – kontinuirano obrazovanje i profesionalni razvoj administrativnih službenika, usklađivanje plaća – usklađivanje plaća javnih službenika s privatnim sektorom kako bi se povećala konkurentnost i motivacija. Ovi ciljevi naglašavaju potrebu za profesionalizacijom i modernizacijom javne uprave (SIGMA 1998 str.113, u Musa: 138-139).

Komisija koordinira suradnju među službenicima iz različitih zemalja članica, s ciljem prijenosa znanja, najboljih praksi i administrativnih vještina kako bi se poboljšali kapaciteti javnih uprava u državama članicama i kandidatkinjama kao što su: financiranje i koordinacija programa, prijenos znanja, podrška reformama javne uprave, razmjenom službenika osigurava se da reforme u javnoj upravi, posebno u zemljama kandidatkinjama, budu provedene u skladu s europskim normama i standardima.

¹⁰ <https://dzm.gov.hr/print.aspx?id=276&url=print> ,

IPA, (Instrument for Pre-Accession Assistance) je program Europske unije namijenjen pružanju financijske i tehničke pomoći zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u EU. Pokrenut 2007. godine, pristupljeno 29.09.2024.

¹¹ https://commission.europa.eu/about-european-commission/role-european-commission_hr

¹² "Otvorena metoda koordinacije" je mehanizam u EU koji omogućuje državama članicama da surađuju i razmjenjuju najbolje prakse u područjima poput obrazovanja, zapošljavanja i socijalne politike. Umjesto donošenja obvezujućih pravila, EU postavlja zajedničke ciljeve, a države članice izrađuju vlastite politike kako bi ih postigle. Ova metoda potiče učenje jednih od drugih i fleksibilnost u pristupu, zadržavajući nadležnost država članica.

2.4.3. Djelovanje Vijeća Europe

Vijeće Europe ima značajnu ulogu u oblikovanju međunarodnih standarda koji se odnose na pravo na dobru javnu upravu. Iako nije član Europske unije, Vijeće Europe, osnovano 1949. godine, promiče ljudska prava, demokraciju i vladavinu prava. Jedan od ključnih mehanizama za nadzor provedbe tih vrijednosti je Europski sud za ljudska prava, koji osigurava da države članice poštuju odredbe Europske konvencije o ljudskim pravima.

Vijeće Europe ima značajnu ulogu u razvoju prava na dobru javnu upravu kroz usvajanje raznih normativnih akata i preporuka koje usmjeravaju države članice. Iako se ovo pravo ne pojavljuje eksplicitno u svim konvencijama i protokolima Vijeća Europe, ono je uključeno u ključne dokumente poput Europske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) te u preporuke poput „CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.“¹³

Države članice potiče se da:

- razvijaju dobru javnu upravu kao osnovu za jačanje pravne države i demokracije.
- osiguraju učinkovito, odgovorno i racionalno upravljanje javnim resursima.
- primjenjuju standarde dobre uprave usvajajući odgovarajuće kodekse.

Kodeks dobre uprave podijeljen je u tri dijela. Uvodni dio definira javnu upravu kao tijela javne vlasti te privatne subjekte s javnim ovlastima.

Prvi dio utvrđuje devet osnovnih načela, uključujući zakonitost, jednakost, nepristranost, pravnu sigurnost, razmjernost, zaštitu privatnosti, sudjelovanje građana, transparentnost i poštivanje razumnih rokova. Ova načela osiguravaju poštivanje prava građana u upravnim procesima.

Drugi dio uređuje pravila vezana uz upravne akte, uključujući njihovu jasnoću, dostupnost, troškove, pravo na žalbu i planiranje retroaktivnosti. Uprava mora osigurati da su odluke: jasne, razumljive, pravovremene i financijski pristupačne.

Treći dio bavi se pravom na žalbu i naknadu štete za nezakonite akte, što dodatno osigurava pravnu sigurnost i zaštitu interesa građana.

Ovi standardi služe i kao kriteriji za procjenu demokratskog razvoja i vladavine prava u državama kandidatima za članstvo. Time se ne samo štite prava građana već čine javnu upravu pouzdanom i prilagođenom (Šimac, 2016: 108-109).

¹³ <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>

Vijeće Europe također je kroz svoja tijela, poput Venecijanske komisije (Europske komisije za demokraciju kroz pravo),¹⁴ pridonijelo razvoju doktrine i prakse vezane uz prava na dobru upravu, preporučujući standarde koji osiguravaju da građani imaju pravo na pravedno, transparentno i učinkovito upravljanje, kao i na sudjelovanje u upravnim postupcima.

2.4.4. Djelovanje SIGMA-e

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa koju su pokrenuli Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Europska unija (EU). Osnovana 1992. godine, inicijativa je imala za cilj pružanje podrške reformama javne uprave u pet zemalja srednje i jugoistočne Europe, a to su Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija. Na početku, program je bio financiran od strane Europske komisije kroz Phare program, koji je služio kao pomoć državama u procesu tranzicije prema demokratskim i tržišno orijentiranim sustavima.

Tijekom vremena, SIGMA je proširila svoju djelatnost, uključujući zemlje koje su postale članice Europske unije tijekom proširenja 2004. i 2007. godine. Također, podrška je obuhvatila i zemlje kandidatkinje te potencijalne kandidate, poput Hrvatske. Od 2008. godine, inicijativa je proširena na 16 susjednih zemalja u okviru Europske politike susjedstva (European Neighbourhood Policy), čime je dodatno učvrstila svoju ulogu u jačanju stabilnosti javnih uprava i usklađivanju s europskim normama.

SIGMA nudi široki spektar podrške svojim korisnicima, uključujući procjenu napretka u reformama javne uprave, pomoć u identificiranju prioriteta, te pomoć u razvoju i implementaciji zakonodavnih okvira. Njena podrška uključuje i osmišljavanje projekata financiranih od strane EU i drugih donatora, kao i jačanje institucionalnih kapaciteta. Posebna pozornost posvećena je područjima poput financijske kontrole, javnih nabava, javne službe i pravosuđa, čime se nastoji osigurati transparentnost i učinkovitost u javnim institucijama. Jedan od najvažnijih doprinosa SIGMA-e je razvoj koncepta europskog upravnog prostora. Ovaj koncept se odnosi na konvergenciju upravnih sustava država članica EU prema zajedničkim standardima, koji uključuju načela zakonitosti, transparentnosti i odgovornosti. „SIGMA je 1998. i 1999. godine potvrdila postojanje EUP-a,“ čime je pomogla u standardizaciji upravnih procedura i jačanju

¹⁴ <https://www.venice.coe.int>

„Venecijanska komisija ima ključnu ulogu u promicanju demokratskih standarda, a njena mišljenja i izvještaji često se odnose na reformu ustava, izbora, pravosudnog sustava i zaštitu temeljnih prava. Iako mišljenja Venecijanske komisije nisu pravno obvezujuća, imaju velik utjecaj jer se često koriste kao referenca prilikom reformi ustavnog prava ili osmišljavanja zakonodavnih akata u različitim državama.“

pravne države unutar EU. SIGMA djeluje kroz različite mehanizme, kao što su savjetodavne usluge, analize zakonodavstva, te osigurava obuke i edukativne materijale za jačanje kapaciteta javnih uprava. Njena uloga je ključna u jačanju kapaciteta javnih uprava u europskim zemljama i usklađivanju s visokim standardima EU, čime se doprinosi kvalitetnom i transparentnom upravljanju. Proces integracije u Europsku uniju od država kandidatkinja zahtijeva prilagodbu njihovih javnih uprava i sposobnost preuzimanja pravne stečevine EU-a, a ključan element u tom procesu je usvajanje načela dobre uprave (Lalić Novak, 2010: 350).

Na seminaru koji je SIGMA organizirala 1997. godine u Ateni, raspravljalo se o ključnim izazovima integracije, s posebnim naglaskom na koordinaciju upravljanja europskim poslovima i prilagodbu institucija država kandidatkinja. Upravo je sposobnost usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a ključna prepreka koju su mnoge države morale savladati. Države su u tom procesu često nailazile na poteškoće, osobito u odnosu između uprave i parlamenta, gdje je nedostatak stabilnosti mogao ozbiljno ugroziti učinkovito donošenje zakona i reforme. Utjecaj načela dobre uprave na države kandidatkinje očituje se u potrebi za dugoročnom izgradnjom administrativnih kapaciteta i strukturama koje će osigurati kontinuitet i stabilnost nakon ulaska u EU. Realnost prilagodbe nacionalnih sustava EU standardima ključna je za izbjegavanje budućih problema, a uspješan proces prilagodbe ne samo da omogućava državama kandidatkinjama uspješan prelazak u članstvo, već i jača njihovu sposobnost sudjelovanja u oblikovanju europskih politika i donošenju odluka unutar EU-a. SIGMA je uveliko odigrala ulogu u prilagodbi država kandidatkinja da se što uspješnije prilagode pravnim stečevinama EU, i dalje nastavlja igrati ključnu ulogu u pomoći državama kandidatkinjama za članstvo u EU-u. Pomaže državama kandidatkinjama u jačanju javne uprave i postizanju europskih standarda u područjima kao što su antikorupcija, transparentnost i učinkovitost upravljanja. Kroz tehničku pomoć, analize politika i preporuke, SIGMA omogućuje državama da reformiraju svoje administrativne sustave, poboljšaju vladavinu prava.

Utjecaj SIGMA-e na europski upravni prostor može se jasno pratiti kroz 72 objavljena dokumenta od 1995. godine, koja se bave ključnim aspektima javnog upravljanja i reformi, u skladu s europskim standardima. Ovi dokumenti obrađuju specifična pitanja koja su od ključne važnosti za ostvarivanje prava na dobru javnu upravu, uključujući izgradnju i reformu institucija, financijsku kontrolu, nadzor i reviziju, te procjenu učinka propisa. Tematski, mogu se podijeliti na nekoliko važnih područja: položaj javnih službenika, regulacija sustava javne nabave, te oblikovanje i koordinacija javnih politika. Kroz ove smjernice, SIGMA doprinosi modernizaciji i harmonizaciji upravnih sustava unutar Europskog upravnog prostora (EUP).

Budući da je tema rada „pravo na dobru javnu upravu“, detaljnije ćemo se usmjeriti na ključne dokumente SIGMA-e koji su značajno utjecali na poboljšanje standarda javne uprave.¹⁵

Dokument SIGMA br. 9 iz 1996. godine, pod nazivom "*Djelotvorno komuniciranje javne uprave s medijima*" (SIGMA, OECD, 1996), bavi se ključnim aspektima komunikacije između javnih uprava i medija, naglašavajući važnost transparentnosti i otvorenosti kao temelja dobrog upravljanja.

Glavni cilj dokumenta je pružiti smjernice za poboljšanje komunikacijskih praksi u javnoj upravi kako bi ona bila učinkovitija i transparentnija prema medijima i javnosti. Dokument pokriva sljedeće teme:

- Važnost otvorene i transparentne komunikacije – Potreba da javne institucije budu otvorene za medije i javnost, čime se jača povjerenje u upravu i poboljšava informiranost građana.
- Komunikacijske strategije – Kako bi javne uprave trebale razvijati i primjenjivati strategije komuniciranja koje omogućuju brzu, točnu i relevantnu razmjenu informacija s medijima.
- Odgovornost javnih službenika u odnosu na medije – Jasno definiranje odgovornosti službenika u komunikaciji s medijima kako bi se osigurala točna i pravovremena informacija.
- Uloga medija u demokratskom društvu – Mediji su važni za nadzor rada javnih tijela i pridonose odgovornosti javne uprave prema građanima.

Dokument ističe potrebu za osposobljavanjem i profesionalizacijom javnih službenika u području komunikacije kako bi se postigla učinkovita interakcija s medijima i osigurao prijenos točnih i pouzdanih informacija prema javnosti.

Dokument SIGMA br. 23 iz 1998. godine, pod nazivom "*Priprema javnih uprava za europski upravni prostor*" (SIGMA, OECD, 1998), bavi se temeljima i izazovima koje zemlje kandidatkinje za članstvo u EU moraju ispuniti kako bi prilagodile svoje javne uprave europskim standardima. Cilj dokumenta je osigurati smjernice za reformu javne uprave kako bi se postigla usklađenost s načelima i vrijednostima Europskog upravnog prostora (EUP).

U dokumentu se naglašava nekoliko ključnih područja koja su važna za ovu prilagodbu:

¹⁵ [SIGMA Papers - OECD \(sigmaweb.org\)](http://sigmaweb.org)

"Namijenjen je državama srednje i istočne Europe s ciljem jačanja upravnih kapaciteta i pripreme za započinjanje i vođenje pristupnih pregovora za ulazak u EU. Dokument se fokusira na tri glavna područja: upravljanje poslovima vezanim uz EU, proces pregovora o pristupanju, te pripreme za integraciju u Europsku uniju i pridruživanje europskom upravnom prostoru" (Lalić Novak, 2010: 352).

Dokument SIGMA br. 25 iz 1998. godine, pod nazivom – „*Istraživanje javnog mnijenja kao prilog reformi javne uprave*“ (SIGMA, OECD, 1998), dokument se bavi proučavanjem utjecaja javnog mnijenja na unapređenje i reformu javne uprave, te ga predstavlja kao ključni alat za poticanje administrativnih reformi u zapadnoeuropskim, kao i zemljama srednje i istočne Europe. Cilj je skrenuti pozornost vladama i javnim službenicima u tim zemljama na korist istraživanja javnog mnijenja prije, tijekom i nakon implementacije reformi, te ih potaknuti na korištenje takvih istraživanja. Javno mnijenje pruža vladi važne povratne informacije koje bi trebale imati utjecaj na donošenje odluka i ponašanje državnih službenika. Na temelju tih podataka, vlade mogu prilagoditi svoje reforme i poboljšati administrativne procese. Dokument naglašava da primjena istraživanja javnog mnijenja može rezultirati kvalitetnijim i učinkovitijim reformama javne uprave.

Dokument SIGMA br. 26. iz 1998. godine pod nazivom – „*Održive institucije za članstvo u Europskoj uniji*“ (SIGMA, OECD, 1998), dokument opisuje ključna načela, resurse i izazove potrebne za izgradnju institucija koje su od značaja za članstvo u EU. Institucije moraju biti sposobne učinkovito primijeniti i provoditi pravnu stečevinu EU te osigurati da zemlje kandidatkinje imaju dovoljne kapacitete za aktivno sudjelovanje u odlučivanju unutar EU od trenutka kada postanu punopravne članice.

Osobitu pažnju dokument posvećuje pitanjima vezanim uz razvoj stabilnih i snažnih institucija, koristeći konkretne primjere iz država članica EU i njihove odgovore na postavljene izazove“ (Lalić Novak, 2010: 353).

Dokument SIGMA br. 27 iz 1999. godine pod nazivom – "*Europski principi javne uprave*" (SIGMA, OECD, 1999), definira Europski upravni prostor (EUP) kao "metaforu s praktičnim implikacijama", koja "predstavlja evolucijski proces povećane konvergencije između nacionalnih pravnih poredaka i administrativnih praksi država članica", pod utjecajem nekoliko pokretačkih sila, poput sudske praksa Europskog suda, ekonomski pritisci od strane pojedinaca i tvrtki te redoviti i kontinuirani kontakti između javnih službenika država članica, ali i zakonodavna

aktivnost europskih institucija i utjecaj EU zakonodavstva na nacionalni pravni okvir. Prema SIGMI, EUP obuhvaća skup zajedničkih standarda unutar javne uprave, definiranih zakonom i provedenih u praksi kroz procedure i mehanizme odgovornosti. Ti principi EUP-a dijele se u četiri glavne grupe: vladavina prava - legalnost, pouzdanost i predvidljivost; otvorenost i transparentnost; odgovornost; učinkovitost i djelotvornost.

2.5. Upravna konvergencija

Države članice EU zadržavaju značajnu autonomiju u organizaciji svojih javnih uprava i upravnog prava, dok EU ima samo centralnu upravu bez decentralizacije. U provođenju svojih politika, EU se oslanja na javne uprave zemalja članica koje sudjeluju u kreiranju i primjeni EU zakona. Iako je EU primarno gospodarska integracija, postupno se razvijaju i socijalni i upravni prostori. Sud Europske unije igra ključnu ulogu u stvaranju upravnih načela među državama članicama. Ova načela temelje se na europskom pravu, nediskriminaciji i odgovornosti javnih uprava, a njihovo usklađivanje jača europski upravni prostor. Europski upravni prostor nastaje postupnom konvergencijom upravnih praksi država članica prema zajedničkim standardima (Šimac, 2/2012: 354-357). Europska integracija donosi brojne prednosti zemljama članicama, uključujući ekonomski rast kroz slobodnu trgovinu, slobodu kretanja građana unutar EU, usklađivanje zakonodavstva koja olakšava poslovanje, povećanu sigurnost kroz zajedničke politike, financijsku potporu za regionalni razvoj, jačanje međunarodnog utjecaja EU, te promicanje kulturne raznolikosti. Ove prednosti potiču suradnju među članicama i doprinose stabilnijem i prosperitetnijem okruženju za sve građane EU. Upravna konvergencija u kontekstu europske integracije odnosi se na usklađivanje pravnih pravila, pravnih instituta i pravne kulture među zemljama članicama EU. Ovaj proces uključuje harmonizaciju zakonodavstva kako bi se osigurala veća usklađenost i suradnja unutar Unije. S obzirom na složenost procesa integracije, važno je posvetiti pažnju svim aspektima konvergencije (Musa, 2006: 133-134). Pravna usklađenost u Europskoj uniji ostvaruje se putem ključnih mehanizama poput direktiva i uredbi. Direktive postavljaju ciljeve, ali dopuštaju državama članicama da odaberu način njihove implementacije, dok su uredbi izravno primjenjive. Države članice moraju unijeti direktive u svoje zakonodavstvo, a Europska komisija prati provedbu te može poduzeti mjere ako obveze nisu ispunjene. Sud Europske unije osigurava dosljednu primjenu europskog prava, dok suradnja, tehnička pomoć i obuka pomažu članicama u usklađivanju. Ovi mehanizmi jačaju pravnu usklađenost i podržavaju ciljeve EU integracije (Musa, 2006: 141). Europski upravni prostor¹⁶

¹⁶ https://www.vevu.hr/upload/kol_131/50Europeizacija

usko je povezan s pitanjem konvergencije ili približavanja tradicionalno različitih administrativnih sustava. Ideja konvergencije temelji se na vjerovanju da proces europeizacije vodi ka harmonizaciji javne uprave i stvaranju zajedničkog skupa administrativnih načela, pravila i praksi. Stoga postoji zajednički temelj prema kojem se buduće članice trebaju usmjeravati. Istraživanje se fokusira na pronalaženje stupnja sličnosti između administrativnih sustava i analizu razlika između relevantnih pokazatelja (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2011: 1517).

2.6. Očekivanja građana od javne uprave

Građani Europske unije očekuju od uprave pružanje kvalitetnih i učinkovitih usluga koje zadovoljavaju njihove potrebe prilikom ostvarenja svojih prava. Očekuje se transparentnost u radu uprave, brze i pristupačne usluge te aktivno sudjelovanje u odlučivanju. Također, važna su digitalna rješenja koja omogućuju lakšu interakciju s upravom. Bitan aspekt usluge koje pružaju građanima kvalitetu i učinkovitost, što se odnosi na izdavanje raznih dokumenata, pristup dokumentima od zdravstvenih do obrazovnih usluga. Za građane je važno da rad javne uprave prilikom pružanje usluga prema njima bude transparentan, razumljiv, te da sve odluke budu javne, znači u svakom trenutku svima dostupne. Iznimno je bitno da javna uprava preuzme odgovornost za svoje postupke. U interesu građana je da ih javna uprava uključi u proces odlučivanja, to se može ostvariti pomoću javnih rasprava, konzultacija i svakako u sudjelovanju donošenja politika javnih uprava kako bi građani učinkovito ostvarili svoja prava. U današnje vrijeme digitalizacije očekuje se od javne uprave da omogući svima u europskoj zajednici komunikaciju putem interneta, mobilnih aplikacija, uporabu svih dostupnih digitalnih alata kako bi se olakšala interakcija i ujedno uštedjelo vrijeme dostupnosti informacija i usluga. Od javne uprave očekuje se da poduzima radnje kao što su modernizacija procesa pružanja usluga nastojeći raditi učinkovitije, najbolje upravljati resursima koji su joj dostupni iz raznih fondova, sve u svrhu uštede. Boljom provedbom politike EU-a i nacionalnih politika, administrativnih postupaka, očekuje se da zadovolje sva očekivanja građana u ostvarenju svojih prava. Svakom građaninu najbitnije je da ostvari svoje zakonom pripadajuće pravo, što podrazumijeva da uprava mora kontinuirano ulagati u obrazovanje javnih službenika koji su na prvoj liniji pružanja usluga.¹⁷

¹⁷ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/660881604614891935-0080022020/original/12Modernizacijajavneuprave.pdf>

3. Pravo na dobru upravu u EU

Pravo na dobru upravu osigurava razvoj društva i jednake prilike za sve, temeljeći se na osnovnim načelima poštenog života, izbjegavanja povrede drugih i davanja svakome što mu pripada. Doktrina "dobre uprave" fokusira se na učinkovito zadovoljenje društvenih potreba, poštivanje ljudskih prava i transparentnost u javnoj upravi. Naglašava se važnost uključivanja građana, a temeljni principi su odgovornost, efikasnost i poštivanje vladavine prava. U tom smislu doktrina „dobre uprave“ upravo je u skladu s osnovnom svrhom i ciljevima prava.

Doktrina "dobre uprave" (Good Governance) razvila se krajem 1990-ih kao odgovor na promjene u globalnim okolnostima i sumnje u učinkovitost prethodnih upravnih reformi, poput "Novog javnog menadžmenta," koji je naglašavao liberalizaciju i deregulaciju. Za razliku od tog pristupa, "dobra uprava" se fokusira na stvaranje uprave koja učinkovito zadovoljava društvene potrebe i podržava uravnotežen razvoj društva (Lozina, 2012: 24). „Princip dobrog upravljanja je europski koncept i standard za javnu upravu koji podrazumijeva najviši nivo profesionalizma.“

To je pozitivno pravo koje uključuje postupovne aspekte, kao što su određivanje načina i rok postupanja, pravo sudjelovanja u postupku, pristup relevantnom spisu, obveza obrazlaganja donesenih odluka te pravo korištenja vlastitog jezika tijekom postupka.

Dobro upravljanje je potreba svakog demokratskog društva odnosno fokusira se na građanina kao osnovnog interesenta koji je cilj upravnog djelovanja. Naglasak je na građanima, glavni cilj je ostvarenje ljudskih prava, jačanje utjecaja civilnog društva i privatnog sektora (Rajko, 2008: 57-65). Građani, kao korisnici usluga, traže učinkovite i kvalitetne javne službe koje će jamčiti zaštitu njihovih prava, omogućiti da njihov glas bude saslušan i osigurati poštovanje njihovih vrijednosti. Međutim, problem s kojim se suočavaju unutar Europske unije jest taj da ih se često tretira više kao potrošače, nego kao korisnike javne uprave s pravom tražiti obrazloženje za svaku odluku ili neaktivnost tijela javne vlasti.

Od velike je važnosti uključivati građane u poslove javne uprave kako bi se steklo povjerenje u javnu upravu prilikom ostvarenja interesa koje građani žele ostvariti u raznim oblastima (Selmić, 2018: 72-74). U Europskoj uniji pojam "dobre uprave" je naglašen u Bijeloj knjizi iz 2001. godine,¹⁸ a temelji se na načelima otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti. Uz ta načela, Unija primjenjuje i načelo supsidijarnosti, koje je ključno za

¹⁸ "Bijela knjiga" je dokument koji obično služi kao službeni izvor informacija i prijedloga za određenu temu ili politiku. Naziv "Bijela knjiga" (ili "White Paper" na engleskom) često se koristi u kontekstu različitih područja, uključujući politiku, poslovanje, tehnologiju i pravo.

funkcioniranje i suradnju između institucija Unije, država članica te lokalnih i regionalnih institucija (Lozina, 2012: 35).

3.1. Uloga institucije Europskog ombudsmana u razvoju prava na dobru upravu

Europski ombudsman je osnovan prema Ugovoru iz Maastrichta 1993. godine, a prvi je imenovan 1995. godine. Njegova uloga je nadzirati institucije EU kako bi prepoznao nepravilnosti i dao preporuke za njihovo ispravljanje, osim u slučaju Suda Europske unije. Ombudsmana bira Europski parlament na mandat koji se poklapa s njegovim trajanjem, a može biti ponovno imenovan. Njegova neovisnost je ključna, godišnje izvještava Parlament o važnim slučajevima, ukazujući na kršenje ljudskih prava. Građani EU mogu podnijeti pritužbu na rad institucija unutar dvije godine, a ombudsman ima pravo odlučiti hoće li je razmatrati. Ako se nepravilnost ne ispravi, ombudsman šalje preporuke, a institucija ima tri mjeseca za odgovor. Ako problem nije riješen, ombudsman izvještava Parlament, koji pokreće istragu. Ombudsman osigurava poštivanje načela zakonitosti i pravičnosti, ali nema ovlasti samostalno rješavati nepravilnosti, već samo ukazivati na njih. Rad mu je sličan nacionalnim ombudsmanima, a podržavaju ga specijalizirani odjeli (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 53). Njegova uloga je nadziranje rada tih tijela, a mjere koje poduzima ovise o specifičnostima političkog i društvenog sustava. Europski ombudsman nije nadležan za sudske postupke koji uključuju Sud Europske unije kada taj sud obavlja svoju sudsku funkciju. Stoga se ombudsman prvenstveno fokusira na administraciju političkih institucija i različitih upravnih tijela, s naglaskom na poštivanje načela zakonitosti i dobre uprave. Promicanjem koncepta dobre uprave, ombudsman nastoji poboljšati odnose između Europske unije i njezinih građana te smanjiti demokratski deficit. Inspiriran anglo-američkom pravnom doktrinom, ombudsman se bavi "lošom upravom", odnosno nepostupanjem javnog tijela u skladu s pravilima koja su za njega obvezujuća. Kako ugovori EU-a ne definiraju precizno što spada pod "lošu upravu",¹⁹ ombudsman ima slobodu sam odrediti taj pojam, objašnjavajući kakvo ponašanje očekuje od službenika EU (Koprić, Lalić Novak, 2011: 1522-1523).

¹⁹ Primjeri lošeg upravljanja uključuju sljedeće: kašnjenje, pogrešne radnje ili nečinjenje, nepoštivanje procedura ili zakona, neosiguravanje informacija, neadekvatno vođenje evidencije, neprovođenje istraga, neodgovaranje, davanje obmanjujućih ili netočnih izjava, neadekvatnu suradnju, nedovoljno savjetovanje i neispunjena obećanja.

3.1.2. Kodeks dobre uprave (Code of Good Administrative Behaviour)

Godine 1999. Europski ombudsman izradio je Kodeks dobre uprave, Europski parlament usvojio ju je u rujnu 2001. godine. Istovremeno je pravo na dobru upravu uvedeno Člankom 41. Povelje o temeljnim pravima, zajedno s pravom na obraćanje ombudsmanu. Smatra se da je Kodeks osmišljen kako bi detaljnije objasnio što pravo na dobru upravu znači u praksi. Kodeks služi kao alat za nadzor EU administracije te kao vodič za službenike i građane, oslanjajući se na odluke Suda Europske unije o administrativnim načelima i dokumente Vijeća Europe.²⁰

Kodeks sadrži 27 članaka, od kojih su 24 posvećena različitim načelima dobre uprave. Primjenjuje se na sve službenike i druge zaposlenike EU institucija, tijela, ureda i agencija, uključujući i ugovorno osoblje. Svrha Kodeksa je pružiti smjernice za njihov odnos s javnošću – građanima, poduzećima i organizacijama civilnog sektora, bez obzira na njihovo državljanstvo ili zemlju porijekla.

Opća načela upravnog prava uključuju zakonitost (članak 4.), nediskriminaciju (članak 5.), proporcionalnost (članak 6.), sprječavanje zlouporabe ovlasti (članak 7.), nepristranost i neovisnost (članak 8.) te zaštitu legitimnih očekivanja i dosljednost (članak 10.). Također su uključeni zaštita podataka (članak 21.) te pristup informacijama i dokumentima (članci 22. i 23.).

Načela upravnog postupka, od kojih su neka obuhvaćena člankom 41. Povelje, uključuju objektivnost (članak 9.), pružanje savjeta javnosti (članak 10., stavak 3.), pravičnost u smislu nepristranog i razumnog postupanja (članak 11.), pravo na korištenje jezika građana (članak 13.), potvrdu primitka i imenovanje nadležnog službenika (članak 14.), pravo na iznošenje mišljenja (članak 16.), razumne rokove za donošenje odluka (članak 17.), obrazloženje odluke (članak 18.) i mogućnost žalbe (članak 19.) te obavijest o odluci (članak 20.).

Kodeks također sadrži nepravna pravila povezana s etikom u službi, poput pristojnosti (članak 12.), obveze prosljeđivanja pisma nadležnoj službi (članak 5.), vođenja evidencije o aktivnostima i korespondenciji (članak 24.) te potrebe za javnom dostupnošću Kodeksa (članak 25.).²¹

Priroda standarda sadržanih u Kodeksu bila je predmet analiza i rasprava. Dvije glavne ograničavajuće točke su: prvo, Kodeks nije pravno obvezujući za institucije, tijela, urede i agencije EU, i drugo, Europski ombudsman ima ograničene ovlasti, koje se svode na davanje preporuka, upozorenja, mišljenja ili savjeta. Ombudsman je dužan obavijestiti Parlament i javnost o slučajevima „loše uprave“. Ipak, Kodeks ima veliku vrijednost za europske administracije, što je

²⁰ Ibid., str., 1523-1524.

²¹ Ibid., str., 1525.

potvrđeno člankom 197. UFEU-a. Europski parlament ističe da EU administracija treba poštovati Kodeks, a ombudsman ga koristiti kao mjerilo pri ocjeni slučajeva „loše uprave“.

Načela Kodeksa uglavnom se ne razlikuju od već priznatih i pravno obvezujućih načela administrativnog ponašanja, ali se primjenjuju na sve vrste administrativnih aktivnosti, pokrivajući svaki korak procesa. Građani i pravne osobe mogu se pozvati na Kodeks, čak i ako odluke neizravno utječu na njihova prava. Kodeks djeluje kao etički vodič za službenike i ombudsmana te pruža širi okvir proceduralnih i materijalnih prava. Ima simbolički značaj i može poslužiti kao uzor za svaku administraciju. Ombudsman je preporučio europskim institucijama i tijelima da usvoje vlastite kodekse dobre uprave. Jedan od primjera je Kodeks za osoblje koji je Europska komisija usvojila u ožujku 2000. godine.²² Kodeks obuhvaća pravna i nepravna pravila, naglašavajući načela služenja, neovisnosti, odgovornosti, transparentnosti, učinkovitosti i omogućava građanima podnošenje pritužbi. Primjena Kodeksa prati se i izvještava u izvještaju o nadzoru. Načela se temelje na konceptu "kvalitetne usluge", što znači da Komisija i njezino osoblje imaju dužnost služiti interesima zajednice i javnosti. Kvalitetna usluga uključuje pristojnost, objektivnost i nepristranost. Iako specifični standardi ne slijede uvijek doslovno Kodeks ombudsmana, oni se temelje na njemu i uključuju dodatna pravila o komunikaciji s građanima i medijima, te o rukovanju pritužbama, uključujući zahtjeve za telefonsku i elektroničku komunikaciju.²³

3.2. Povelja Europske unije o temeljnim pravima

Povelja o temeljnim pravima EU usvojena je 2000. godine u Nici, a prilagođena 2007. godine te stupila na snagu 2009. godine zajedno s Lisabonskim ugovorom. Povelja uspostavlja pravo na dobru upravu, koje osigurava da svaki pojedinac, neovisno o tome je li građanin EU-a, ima pravo da se njegov predmet tretira nepristrano, pravedno i u razumnom roku. To uključuje pravo na saslušanje, pristup relevantnim dokumentima te obrazloženje odluke. Pravo na dobru upravu uključuje i korištenje službenih jezika EU-a te mogućnost obraćanja Europskom ombudsmanu u slučaju nepravilnog djelovanja institucija EU-a.²⁴

²² Ibid., str.,1526.

vidi detaljnije: Kodeks dobrog administrativnog ponašanja- Odnosi sa javnošću za osoblje Europske komisije u njihovim odnosima sa javnošću, OJ L 267, 20. listopada 2000., kao dio Poslovnika Komisije C(2000) 3614.

²³ Ibid., str.,1525.

²⁴ Vidi detaljnije, čl. 41 iz Povelje,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>

Naime, tvrdnje da EU nema izričita pravila o organizaciji i postupanju javnih uprava u državama članicama (Šimac, u Koprić, 2002: 82) postale su netočne jer Povelja sada utemeljuje pravo na dobru upravu u članku 41., čime se osigurava primjena određenih upravnih načela i pravila u nacionalnim upravama kada provode europske propise, poput uredbi i odluka.

Lisabonski ugovor zajedno s Poveljom uvodi nova načela, poput prava na dobru upravu, čime se ostvaruje i posredan utjecaj na standarde javnih uprava u državama članicama, u skladu s primjenom europskog prava. Ova načela uključuju pravo građana na nepristranost, pravodobnost te transparentnost pri odlučivanju, čime se osigurava veća kvaliteta upravnog postupanja u čitavoj Uniji.

Načela definirana u Povelji odnose se na širok spektar prava, od dostojanstva i sloboda do jednakosti, solidarnosti, građanskih prava i pravde. Ova načela postavljaju standarde za sve države članice i institucije EU-a te predstavljaju temelj za jačanje demokratskog legitimiteta i vladavine prava unutar Europske unije. Cilj povelje je osigurati poštovanje temeljnih prava unutar europskog pravnog okvira, a ona je podijeljena u šest glavnih načela:

Dostojanstvo (Dignity): naglašava pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na život, zabranu mučenja i nečovječnog postupanja, zabranu ropstva i prisilnog rada.

- Načela: „Štiti pravo na život, zabranjuje mučenje, ropstvo i prisilni rad te promiče pravo na tjelesni i psihički integritet.“

Slobode (Freedoms): Sadrži građanske slobode, uključujući pravo na slobodu mišljenja, vjeroispovijesti, izražavanja, okupljanja, pravo na privatnost i pravo na obrazovanje.

- Načela: „pravo na slobodu i sigurnost, poštovanje privatnog i obiteljskog života, zaštita osobnih podataka, sloboda misli, savjesti i vjere, pravo na obrazovanje i rad.“

Jednakost (Equality): Ovo poglavlje ističe načelo jednakosti svih građana pred zakonom, kao i zabranu diskriminacije na temelju spola, rase, boje kože, etničkog podrijetla, vjere, jezika ili seksualne orijentacije.

- Načela: „zabranu diskriminacije, kulturna, vjerska i jezična raznolikost, ravnopravnost muškaraca i žena, prava djece i starijih osoba, prava osoba s invaliditetom.“

Solidarnost (Solidarity): Uključuje socijalna i ekonomska prava, kao što su pravo na rad, pravo na štrajk, pravo na zdravlje, zaštita okoliša i pravo na poštene i povoljne radne uvjete.

- Načela: „pravo radnika na informiranje i konzultiranje, pravo na kolektivno pregovaranje i štrajk, socijalna sigurnost, zaštita zdravlja, zaštita okoliša.“

Građanska prava (Citizens' Rights): U ovom poglavlju nalaze se prava građana EU-a, uključujući pravo na slobodno kretanje i boravak, pravo na sudjelovanje u demokratskim procesima, pravo na pošteno suđenje i pristup pravosuđu.

- Načela: „pravo na slobodu kretanja i boravka, pravo na sudjelovanje u izborima za Europski parlament, pravo na dobru upravu, pravo na pristup dokumentima, pravo na sudske postupke.“

Pravda (Justice): Ovaj naslov osigurava pravo na pravično suđenje, načelo zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni te pravo na učinkoviti pravni lijek.

- Načela: „pravo na pravično suđenje, načelo zakonitosti i razmjernosti kazni, zaštita od dvostrukog suđenja i kažnjavanja.“

Povelja služi kao važan temelj za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u Europskoj uniji te je obvezujuća za institucije EU-a i države članice kada primjenjuju pravo EU-a.²⁵

Dobra uprava predstavlja važan primjer u kojemu se vidi razlika između ograničenog pristupa pravima definiranog u članku 41. Povelje o temeljnim pravima EU i šireg koncepta razvijenog kroz sudsku praksu EU sudova. Članak naglašava da pluralistički pristup, koji uzima u obzir različite izvore temeljnih prava, može pomoći u očuvanju dinamičnosti prava Europske unije. Ovakav pristup također doprinosi boljoj zaštiti temeljnih prava pojedinaca, posebno u kontekstu složenosti i stalne integracije unutar EU (Hofmann, Mihaescu, 2013: 83). Pristup kada se govori o komplementarnom odnosu između izvora temeljnih prava iz članka 6. UFEU-a, bez hijerarhije među njima. Sud može koristiti leksički pristup, započinjući analizom prava iz UFEU-a i Povelje te općih načela EU prava, čime se osigurava institucionalna ravnoteža. Cilj nije uspostaviti hijerarhiju, već osigurati visoku razinu zaštite prava pojedinaca. Primjer ovog pristupa je J.C. Botov slučaj predmet C-277/11 MM,²⁶ gdje se prvo poziva na pravo na dobru upravu, a zatim na opća načela prava EU.

²⁵ Ibid, Povelja Europske unije o temeljnim pravima,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>

²⁶ Botov slučaj C-277/11 MM odnosi se na pravo na saslušanje u kontekstu prava EU-a. U svojoj analizi, Bot prvo naglašava pravo na dobru upravu, posebno prema članku 41. Povelje o temeljnim pravima EU-a, a zatim prelazi na opća načela prava EU-a. Zaključuje da države članice moraju osigurati pošteno saslušanje u administrativnim postupcima koji spadaju pod djelokrug prava EU, čak i ako nacionalni zakoni ne predviđaju izričite postupovne zahtjeve za takva saslušanja.

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/

4. Utjecaj prava na dobru upravu na države članice i države kandidatkinje

Pravo na dobru upravu EU imalo je značajan utjecaj na države kandidatkinje tijekom njihovih procesa pristupanja. EU je zahtijevala reforme javne uprave kako bi osigurala da države kandidatkinje usklade svoje upravne prakse s europskim standardima. To je uključivalo jačanje transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i vladavine prava u upravnim institucijama. Zemlje kandidatkinje morale su prilagoditi svoje zakonodavne okvire i javne institucije kako bi omogućile učinkovitu provedbu pravne stečevine EU, čime su poboljšane njihove upravne strukture i javne usluge (Musa, 2006: 149-150).

Ne može se očekivati da će se razviti jedinstveni, univerzalno primjenjiv model javne uprave za sve države članice i kandidate EU. Umjesto toga, vjerojatnije je da će se uspostaviti niz zajedničkih pravila i standarda koji će postupno postati obvezni. Nacionalne uprave koje ne budu usklađene s europskim standardima mogle bi biti izostavljene iz aktivnog sudjelovanja u europskim procesima odlučivanja, što bi ih pretvorilo u pasivne promatrače. Ovakva situacija može vršiti pritisak na države da prilagode svoje upravne strukture europskim zahtjevima (Nizzo, u Musa 2006: 151).

5. Zaključak

U ovom radu pokušala sam istaknuti ključne aspekte razvoja i implementacije principa dobre uprave unutar Europskog upravnog prostora. U radu je analizirana povijest i evolucija europske javne uprave, s naglaskom na načela i standarde koji su se razvijali tijekom procesa europskih integracija.

Pravo na dobru javnu upravu prepoznaje se kao temeljno ljudsko pravo koje osigurava građanima pristup transparentnim, učinkovitim i odgovornim javnim institucijama. Ovaj koncept ne samo da poboljšava kvalitetu usluga koje građani primaju, već i jača povjerenje u institucije, što je ključno za funkcioniranje demokracije. Rad je ukazao na važnost institucija poput Europskog suda kroz sudsku praksu, Europskog ombudsmana, kao i inicijativa poput SIGMA-e... koje igraju ključnu ulogu u promicanju i zaštiti ovog prava, kroz svoje aktivnosti nadzora i preporuka.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, koja uključuje odredbe o pravu na dobru upravu, dodatno podupire ovaj koncept i osigurava njegovu primjenu u državama članicama. Njena implementacija predstavlja izazov, ali i priliku za jačanje standarda dobre uprave u različitim pravnim i kulturnim kontekstima unutar Europske unije.

Utjecaj prava na dobru upravu na države članice i kandidate za članstvo je višestruk. On potiče reforme u javnoj upravi, usmjerene na unaprjeđenje kvalitete usluga, povećanje efikasnosti i jačanje odgovornosti institucija prema građanima. Osim toga, omogućuje građanima da aktivno sudjeluju u procesima donošenja odluka, čime se doprinosi jačanju civilnog društva i demokratskih vrijednosti.

Zaključno, pravo na dobru upravu ključno je za ostvarivanje temeljnih vrijednosti Europske unije, poput vladavine prava, ljudskih prava i demokratizacije. Kontinuirane reforme i prilagodbe javne uprave prema europskim standardima su neophodne za postizanje održivog razvoja i integracije. Samo na taj način možemo osigurati da javna uprava postane istinski servis građanima, doprinoseći tako stabilnijem i pravednijem društvu.

Literatura

1. Herving C.H. Hofmann & Bucura C. Mihaescu, *European Constitutional Law Review*, Volume, str., 9: 73-101, 2013© 2013 t.m.c.
<https://core.ac.uk/download/pdf/31219659.pdf>
2. Koprić, I., Musa Anamarija, Lalić Novak, G.(2011) Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space // *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 61, str. 5; 1515-1560.
3. Koprić, I., Musa A., Lalić Novak, G.(2012) *Europski upravni prostor Zagreb: Institut za javnu upravu*, str. 1-316.
4. Koprić, I. (2014) *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, *Godišnjak akademije pravnih znanosti Hrvatske*, str. 8-38.
5. Koprić, I. (ur.), *Javna uprava. Nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu-Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb (2006) *Europeizacija nacionalnih uprava*, str. 395-406.
6. Koprić, I., Zagreb, 2006., *Europeizacija nacionalnih uprava*, str. 395-406., *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, pristupljeno 07.09.2024.
7. Koprić I., A. Musa, V. Đulabić: *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa Hrvatska javna uprava*, god. 8. (2008.), br. 3., str. 647-688.
8. Lalić Novak, G. (2010) *Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.– 2009.*, *Hrvatska javna uprava*, god. 10., br. 2., str. 349–370.
9. Lauc Zvonimir (2016) *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, 32, 3-4, str. 45-67.
10. Lozina, D., Mirko Klarić, (2012) *"Dobra uprava" kao upravna doktrina u Europskoj uniji*, str. 23-37.
11. Musa Ana Marija (2006) *Europski upravni prostor, približavanje nacionalnih uprava* znanstveni rad, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 1., str. 123-154.
12. Mendeš, I. (2004) *Načela javne uprave i upravljanja u Europskoj uniji*, *Anali hrvatskog politološkog društva*, str. 247-251.
13. Rajko Alen, (2008) *Pravo na dobru upravu – Nica, Strasbourg, Lisabon, Pravo i porezi*, br.2, veljača, str. 57-65.
14. Šimac N.(2/2012) *Europski upravni prostor i europska načela javne uprave*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, str. 351-368.

Mrežni izvori:

15. Europska unija – Osnivački ugovori, <https://european-union.europa.eu › principles-and-values> , pristupljeno 20.07.2024.
16. Europska unija – Osnivački ugovori, <https://european-union.europa.eu › principles-and-values> , pristupljeno , 20.07.2024.
17. Modernizacija javne uprave, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/660881604614891935-0080022020/original/12Modernizacijajavneuprave.pdf>, pristupljeno 05.08.2024.
18. OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", SIGMA Papers, No. 23, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6143zd8pen> www.sigmaweb.org/dataoecd/20/56/36953447 .pdf., pristupljeno 17.09.2024.
19. OECD (1998), "Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions", SIGMA Papers, No. 22, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/5kml614vl4wh-en>, pristupljeno 17.09.2024.
20. OECD (1996), "Effective Communications Between the Public Service and the Media", SIGMA Papers, No. 9, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g6m8zjl-en> , pristupljeno 27.09.2024.
21. OECD (1998), "Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform", SIGMA Papers, No. 25, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml611pccxq-en> , pristupljeno 27.09.2024.
22. OECD SIGMA , <https://www.sigmaweb.org/> , Sustainable Institutions for European Union Membership, [www.sigmaweb.org/ dataoecd/20/11/36953545](http://www.sigmaweb.org/dataoecd/20/11/36953545).pdf., <https://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm> , pristupljeno 27.09.2024.
23. Službene stranice Europske unije, Europski ombudsman, [https://european-union.europa.eu/institutions-law- budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman_hr) , pristupljeno 01.09.2024.
24. Službena stranica Suda Europske Unije, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hr/, pristupljeno 10.08.2024.
25. Službene internetske stranice Europske unije, Uloga Europske komisije - Europska komisija (europa.eu), https://commission.europa.eu/about-european-commission/role-european-commission_hr , pristupljeno 26.10.2024.
26. Sustainable Institutions for European Union Membership, [www.sigmaweb.org/ dataoecd/20/11/36953545](http://www.sigmaweb.org/dataoecd/20/11/36953545).pdf., pristupljeno 26.10.2024.

27. Sud Europske unije, Presuda u predmetu Van Gend en Loos od 5. veljače 1963., C-26/62, dostupno na: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/tra-doc-hr-arret-c-0026-1962-201304449-05_00.pdf , pristupljeno 01.09.2024.
28. Službene stranice Vijeće Europe, <https://www.coe.int/hr/web/about-us>, pristupljeno 05.08.2024.
29. Službena stranica Venecijanske komisije: <https://www.venice.coe.int>, pristupljeno, 01.09.2024.
30. Službeni list Europske unije: Rezolucija Europskog parlamenta od 23. listopada 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0444&from=EN> , pristupljeno 05.09.2024.
31. Službena stranica Republike Hrvatske: Državni zavod za mjeriteljstvo: <https://dzm.gov.hr/print.aspx?id=276&url=print> , pristupljeno 27.09.2024.
32. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Sud Europske unije, <https://www.vsrh.hr/sud-europske-unije.aspx>, pristupljeno 05.08.2024.
33. Značenje supsidijarnosti, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/7/nacelo-subsidijarnosti> , pristupljeno 10.08.2024.
34. Službene stranice, Suda Europske unije, Presuda Suda Europske unije u predmetu C-6/64 Flaminio Costa protiv ENEL (1964), <https://curia.europa.eu> , pristupljeno 09.09.2024.
35. Službene stranice Vijeća Europe, Preporuku CM/Rec(2007)7 Odbora ministara Vijeća Europe o dobrom upravljanju, <https://www.coe.int> , pristupljeno 01.09.2024.

Pravni izvori

36. STATUT VIJEĆA EUROPE, (“Narodne novine – međunarodni ugovori” broj 8. od 09.06.1998. i broj 9. od 07.07.1998. – ispravak) čl. 15.b. b., <https://narodne-novine.nn.hr>](<https://narodne-novine.nn.hr>
37. Službeni list Europske unije (2016), Povelja Europske unije o temeljnim pravima, (07.06.2016/C202/02), pristupljeno 01.09.2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:120>

