

*Prof. dr Borče Davitkovski*  
*Doc. dr Dragan Gocevski*

Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ Univerziteta „Sv. Kiril i Metodij“  
u Skoplju

*Doc. dr Elena Davitkovska*

Ekonomski institut Univerziteta „Sv. Kiril i Metodij“ u Skoplju

## **UTICAJ EU INTEGRACIJA NA SAMOSTOJNOST – ZAVISNOST DOMAĆE LEGISLATIVE (POSEBAN OSVRT NA UPRAVNO PRAVO)**

*Autori u radu analiziraju stepen samostalnosti nacionalnog zakonodavstva sa stanovišta evropskih integracionih procesa. Cilj rada je da provjeri u kojoj mjeri se domaća legislativa iz oblasti upravnog prava može razlikovati odnosno zadržati svoje pravne specifičnosti, sve do granice da se ne suprotstavlja regulativima i direktivama Evropske unije.*

*U radu se vrši analiza na tri nivoa: 1) evropski upravni prostor, u kome autori analiziraju *acquis communautaire*, procedure i odluke Evropskog suda pravde; 2) okvir nacionalnog upravnog zakonodavstva; i 3) odnose između *acquis communautaire* i stepena njegove implementacije u principima upravnoga prava, u Zakonu o opštem upravnom postupku, Zakonu o organizaciji i radu organa državne uprave, servisne orijentacije uprave, razumni rokovi i sl. Pitanje koje autori žele empirijski provjeriti jeste mogu li se ovi principi urediti na različit način od rješenja u većini država članica Evropske unije.*

**Ključne riječi:** Evropski upravni prostor; *Acquis communautaire*; Upravni postupak; Javna i državna uprava; Principi upravnog postupka.

### **1. POJAM I IZVORI EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA**

Najšire, pod pojmom evropskog upravnog prostora možemo razumjeti ideju unifikacije upravnih sistema ili dijela upravnih sistema država

---

Borče Davitkovski, [bdavitkovski@yahoo.com](mailto:bdavitkovski@yahoo.com), Elena Davitkovska, [edavitkovska@yahoo.com](mailto:edavitkovska@yahoo.com), Dragan Gocevski, [dragangocevski@gmail.com](mailto:dragangocevski@gmail.com).

članica Evropske unije, kao i država koje pretenduju za punopravno članstvo. Cilj unifikacije je postizanje uniformnosti na jednom višem – evropskom nivou. Ova ideja stara je koliko i ideja o stvaranju Evropske unije. Naime, članice Evropske unije dogovorile su se u ugovorima o stvaranju Unije o monetarnoj uniji (evro kao platežno sredstvo svih zemalja članica EU), jedinstvenom sistemu bezbjednosti (skoro sve članice EU su i članice NATO alijanse), jedinstvenoj carinskoj politici, regulisanju međugranične saradnje, jedinstvenoj policiji (*EUROPOL*), jedinstvenom evropskom sudu, a u bližoj ili daljoj budućnosti vjerovatno će usvojiti akt ustavnog karaktera. Međutim, do danas se nisu dogovorili niti se mogu dogovoriti o jedinstvenom modelu državne uprave koji će funkcionisati u svim državama članicama EU.

Godinama, pa i vijekovima, upravni sistemi država članica EU razvijali su se nezavisno, prateći istorijske, geografske, političke i ekonomske uslove u kojima su se razvijale nacionalne države. Svaka država ima upravni sistem prilagođen specifičnostima socioekonomskih i političkih uslova same države. Zato, iluzorno je insistirati na unifikaciji švedskog i španskog modela državne uprave, ili, na primjer, grčkog i poljskog, i sl.

Činjenica je da su članice EU autonomne u uređivanju pitanja uprave, baš zbog toga što su se njihovi upravni sistemi razvijali i gradili nezavisno jedan od drugog, nastojeći da odgovaraju nacionalnoj tradiciji, upravnoj kulturi i stepenu razvoja demokratije u samoj državi. Zbog toga, u osnivačkim aktima EU nije regulisano pitanje upravnih organizacijskih struktura poput sastava, veličine uprave i načina poslovanja. Ta pitanja su prepuštena autonomnom uređivanju putem nacionalnog zakonodavstva.

Zbog toga, s pravom se ističe da EU tokom svoje istorije potvrđuje da je postojanje diverziteta u organizaciji upravnih organizacija u nacionalnim upravnim sistemima legitimno i kompatibilno sa članstvom u Uniji, kao i da različiti upravni aranžmani podjednako doprinose sprovođenju evropske legislative.<sup>1</sup> Dalje, ističe se pretpostavka da se Unija neće miješati u unutrašnje upravno organizovanje zemalja sve dok se obaveze preuzete iz članstva izvršavaju i dok se zajednička pravila poštuju.

Ali, moramo istaći i činjenicu da i pored relativnog odsustva direktnih ingerencija, EU ima uticaj na način na koji države članice organizuju svoje upravne sisteme. Unija nameće zemljama članicama obaveze izražene u rezultatima koji treba da budu postignuti, što znači da su slobodne da diskreციоно organizuju upravu, ali se moraju kretati u pravcu koji bi obezbijedio

---

<sup>1</sup> J. Olsen, *Towards a European Administrative Space?*, ARENA Working Papers, WP 0202/26, 2002.

korrektno i odgovarajuće izvršavanje zadataka postavljenih od Unije u kontekstu ostvarivanja ciljeva i utvrđenih politika.<sup>2</sup>

Da bi se postiglo kakvo-takvo jedinstvo upravnih sistema, zemlje članice su se dogovorile da ne insistiraju na uniformnosti upravnih sistema, već da insistiraju na standardima i principima sadržanim u raznim konvencijama, deklaracijama, preporukama, direktivama i sl., donesenim od organa i tijela EU, koji predstavljaju osnov Unije, na kojima se grade upravni sistemi država članica i država koje pretenduju na članstvo.

Ovi standardi i principi odnose se na dobro upravljanje, zaštitu ljudskih prava i sloboda, tržišno orijentisanu upravu, upravu poput javne službe u funkciji ostvarivanja ljudskih prava i sloboda i sl., a sadržani su u tzv. *acquis communautaire*. Riječ je o skupu principa, načina poslovanja, načina regulisanja raznih, čak i specifičnih, oblasti uprave. Pomoću ovih principa i standarda obezbjeđuje se jedinstvo poslovanja različitih upravnih sistema u državama članicama EU koje imaju različita uređenja.

Osnov evropskog upravnog prostora predstavlja konsenzus zemalja članica u odnosu na osnovne komponente dobrog upravljanja, koji uključuju principe vladavine prava poput: konzistentnosti i predvidljivosti (pravna sigurnost), transparentnosti, odgovornosti, ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti, ali takođe i tehničke i rukovodne sposobnosti, organizacionih kapaciteta učešća građana u procesu odlučivanja. Zbog toga, s pravom se ističe da konvergencija upravnih struktura i razvoj evropskog upravnog prostora<sup>3</sup> predstavljaju kontrast u odnosu na nacionalne upravne sisteme za koje su refleksija na identitet, istoriju i tradiciju specifični za svaku državu i društvo. Evropski upravni prostor stvara se i gradi na temelju zajedničkih evropskih principa, pravila i regulacija koji se unifikovano primjenjuju na svim (relevantnim) teritorijama.

## **2. KARAKTERISTIKE EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA I NJEGOV UTICAJ NA NACIONALNO UPRAVNO PRAVO**

Nameće se zaključak da ideja evropskog upravnog prostora proizlazi iz već realizovanih ideja o zajedničkom evropskom ekonomskom prostoru i evropskom socijalnom prostoru. Više faktora utiče na stvaranje standarda za djelovanje u okviru evropskog upravnog prostora. Najznačajniji su:

1. Razvoj evropskog sistema upravnog prava preko sudske prakse Evropskog suda pravde;

---

<sup>2</sup> J. Fournier *et al.*, *Preparing Public Administrations for the European administrative Space*, SIGMA Papers: NO 23, SIGMA – OECD, Paris 1998.

<sup>3</sup> F. Cardona *et al.*, *European principles of public administration*, SIGMA Papers: No. 27, (ed) 10<sup>th</sup> SIGMA Liaison Group Meeting, November 15–16 1999, SIGMA – OECD, Paris 1999.

2. Zahtjev da se *acquis communautaire* poštuje jednakim stepenom konzistentnosti na čitavoj teritoriji EU;
3. Postojanje konsenzusa država članica o osnovnim komponentama dobrog upravljanja;
4. Promocija zajedničkih principa i načela pravnih vrijednosti javne uprave.

Iz ovoga, zaključujemo da evropski upravni prostor u sebe uključuje zajedničke standarde, pravila i principe za rad u okviru javne uprave koji su definisani zakonom i primjenjuju se u praksi preko postupaka i mehanizama za odgovornost. U zemljama članicama EU ovi standardi, zajedno sa principima koji treba da budu utvrđeni novim evropskim ustavom, uobičajeno se nalaze u zakonima ili se prenose u zakone koji regulišu izvršnu vlast (tzv. upravni zakoni) poput zakona o opštem upravnom postupku, zakona o upravnim sporovima, zakona o slobodnom pristupu informacijama javnog karaktera, zakona o državnim službenicima i sl. S druge strane, upravni principi koji su definisani i priznati odlukama nacionalnih sudova, kao i odlukama Evropskog suda pravde, grade zajednički *acquis communautaire*, koji se može smatrati i „neformalnim *communautaire*“, uzimajući u obzir da još nisu inkorporisani u neku formalnu konvenciju, preporuku i sl. U svakom slučaju, principi evropskog upravnog prostora dio su i predstavljaju zajedničko evropsko upravno pravo.<sup>4</sup>

Evrointegracijski procesi i stalni kontakti među službenicima nacionalnih uprava doveli su do određenog nivoa homogenizacije upravnih struktura. I pored snažnih napora za upravnu reformu u zemljama članicama EU i zemljama koje teže prijemu u članstvo, upravni sistemi ostaju pod uticajem uspostavljenih struktura, tradicije i kontinuiteta. Uprkos svemu, mogu se prepoznati neki zajednički trendovi:<sup>5</sup>

1. Trend prema fleksibilnom i decentralizovanom sistemu plata i uvođenje mjerenja učinka;
2. Trend modernizacije sistema zapošljavanja i uvođenja mjera za bolju poziciju u konkurenciji sa privatnim sektorom;
3. Povezivanje sistema ocjenjivanja zaposlenih sa kriterijumima za performanse;
4. Trend boljeg i većeg treninga državnih službenika;
5. Trend decentralizacije upravljanja kadrovima;

---

<sup>4</sup> SIGMA Papers No. 27, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, 31. decembar 2013.

<sup>5</sup> Б. Давитковски, Е. Давитковска, „Основи на европскиот административен простор“, *Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“*, Скопје 2011, 162.

6. Trend prema metodima evaluacije koji se fokusiraju na kriterijume poput motivacije zaposlenih i ličnih performansi;
7. Trend povećane primjene kolektivnih ugovora i socijalnog dijaloga za utvrđivanje visine plate;
8. Trend fleksibilnijeg dnevnog, nedjeljnog, pa čak i godišnjeg radnog vremena;
9. Trend uvođenja računski efikasnijih penzijskih šema;
10. Redukcija broja zaposlenih u javnim servisima;
11. Smanjenje strukture javnih servisa, upravljanje na osnovu javnog zakonodavstva, i upućivanje prema strukturama regulisanim privatnim pravom;
12. Veća ravnopravnost muškaraca i žena.

### **3. DRUGI OBLICI POKUŠAJA HARMONIZACIJE UPRAVNOG ZAKONODAVSTVA U EVROPI**

#### **3.1. Evropska integrisana uprava**

Savremeni autori sve češće zauzimaju stav da evropska integracija ne zahvata samo oblikovanje javnih politika, nego i njihovu primjenu. Lisabonski ugovor spominje i agencije i druga slična tijela EU, za kontrolu čijih odluka je utvrđena nadležnost Suda EU.<sup>6</sup> I pored ideja o „izvršnom federalizmu“, koji znači da odluke tih tijela EU po pravilu izvršavaju javne uprave zemalja članica, osim ako je to povjereno agencijama i drugim tijelima EU, situacija u stvarnosti je značajno drugačija.<sup>7</sup> Razvijaju se novi oblici upravne saradnje, koji u svojoj ukupnosti, po nekim mišljenjima, omogućuju i grade „evropsku integriranu upravu“ (*Europe's integrated administration*). Ona, međutim, nije hijerarhijski strukturisana, nego se zasniva na upravnim mrežama u kojima pored vertikalne linije: Evropska komisija – agencije EU – nacionalne agencije, postoje i razni oblici intenzivne horizontalne saradnje između nacionalnih agencija i drugih činilaca. Te upravne mreže se po koordinativnim mehanizmima razlikuju kao mreže informisanja, planiranja i izvršavanja.<sup>8</sup>

Evropska unija utiče na javne uprave zemalja članica na različite načine. Može se reći, da ih koristi kao mehanizam za implementaciju vlastite pravne regulative, ili da im nameće obavezu za promjenu i odustajanje od nekih (elemenata i instrumenata) javnih politika, ali i struktura i postu-

---

<sup>6</sup> T. Čapeta, „Evropska unija po Lisabonskom ugovoru“, *Hrvatska javna uprava* 10/1/2010, 41.

<sup>7</sup> G. Marks *et al.*, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. From Government to Governance*, Farnham – Burlington, Ashgate 2010, 224–227.

<sup>8</sup> I. Koprić, 12.

paka, a može se reći i da ih u izvjesnim scenarijumima uključuje u postupke oblikovanja politika i donošenja političkih odluka na nivou EU. Međutim, uticaj nije jednostran već obostran, pa je administracija EU rezultanta mnogostrukih uticaja na nacionalnom nivou, šta onemogućuje da se upravna konvergencija skcentriše oko samo jednog tradicionalnog evropskog upravnog modela.<sup>9</sup>

Preporuka „Rec(2007)7“ Odbora ministara Savjeta Evrope od 20. jula 2007. godine o dobrom upravljanju sadrži i modelski kodeks dobrog upravljanja. On sadrži 23 člana u kojima su, pored djelokruga primjene, navedena načela i pravila dobrog upravljanja. Sljedeća načela su navedena u tom dokumentu: zakonitosti, jednakosti, nepristrasnosti, proporcionalnosti, pravne sigurnosti, postupanja u razumnom vremenskom periodu, saučešća, poštovanja privatnosti i transparentnosti (čl. 2–10). Pravila se odnose na definicije, pokretanje upravnog postupka, zahtjeve privatnih lica, pravo privatnih lica da budu saslušana u odnosu na pojedinačne akte, pravo privatnih lica da budu uključena u određene neregulatorne odluke, snošenje troškova postupka, oblika upravnih odluka, njihove publikacije, stupanja na snagu, izvršavanja i naknadnih promjena tih odluka (čl. 11–21). Na kraju, kodeks sadrži pravila u pogledu pravnih lijekova i naknade štete (čl. 22 i 23).

Preporuka „Rec(2004)20“ od 15. decembra 2004. godine o sudskom nadzoru upravnih akata definiše upravni akt kao pravni akt koji može biti pojedinačni ili normativni (opšti), zatim materijalno dejstvo (djelovanje) akta uprave preduzetog u obavljanju javnih ovlašćenja, a koji može uticati na prava ili interese fizičkih i pravnih lica. S tim su izjednačene situacije kad uprava odbija ili propušta donijeti akt, a propisano je da upravni organ ima obavezu da provede postupak na zahtjev stranke. Prema Preporuci, svi takvi akti treba da budu podložni sudskom nadzoru, s tim da nadzornom tijelu mora biti omogućeno utvrđivanje svake povrede zakona, uključujući nedostatke u nadležnosti, procesne greške i zloupotrebu ovlašćenja.

### 3.2. Savjet Evrope

Prva rezolucija od posebnog značaja za upravno procesno pravo je „Rec(1977)31“ o zaštiti pojedinca u odnosu prema aktima upravnih tijela. Među fundamentalnim načelima istaknutim u toj rezoluciji, ističu se pravo na saslušanje stranke, pristup informacijama, pravo na pomoć u toku postupka i pravo na zastupnika, dužnost obrazloženja odluka upravnih tijela, jednako kao i obavezna pouka o pravnom lijeku. Nakon dužeg razvoja,

---

<sup>9</sup> H. Kassim, “The European Administration: Between Europeanization and Domestication“, *Governing Europe* (eds. J. Hayward, A. Menon), Oxford University Press, Oxford 2003, 154, 161.

2004. godine izrađena je detaljna lista temeljnih procesnih načela u državama članicama Savjeta Evrope koja sadrži 36 procesnih načela (COE, 2004).

### 3.3 Evropski upravni standardi – praktični aspekti evropskog upravnog prostora

Institucionalno prilagođavanje kao komponenta složenog procesa evropeizacije<sup>10</sup> posebno se odnosi na usaglašavanje odnosno prihvatanje i realizaciju evropskih pravnih i upravnih standarda.

Upravni standardi utvrđuju se na različite načine kroz djelovanje različitih evropskih institucija. U njihovoj formulaciji značajnu ulogu igra Sigma, zajednička inicijativa Evropske komisije i OECD-a,<sup>11</sup> čija uloga je prije svega u upravnoj pripremi zemalja kandidata za članstvo u EU, ali u novije vrijeme i u odnosu na zemlje u evropskom komšiluku.<sup>12</sup>

Međutim, Sigma nije jedini, a možda ni najvažniji, evropski akter koji svojim djelovanjem podstiče ili učvršćuje procese upravne konvergencije, upravnog približavanja, odnosno harmonizacije načela, pravila i rješenja u javnim upravama, zatim u pravnoj regulaciji uprave različitih evropskih zemalja. Tu su još više različita tijela EU, od Evropske komisije preko evropskih agencija do evropskih sudova i Savjeta Evrope, kao i druga tijela i institucije. Jedno od važnih područja standardizacije i konvergencije je i upravno procesno pravo EU, oko kojeg se standardizuju procesni standardi i u zemljama članicama, kandidatima, susjedima, itd.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Knull i Lehmkuhl razlikuju tri komponente evropeizacije: institucionalnu adaptaciju, promjenu strukture i uslova (omogućuje redistribuciju sredstava među nacionalnim stek holderima), kao i uticaj na domaća vjerovanja i očekivanja. – C. Knull, D. Lehmkuhl, “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms“, *European Journal of Political Research* 41/2/2002, 255–280.

<sup>11</sup> Sigma je osnovana 1992. godine.

<sup>12</sup> „Evropska susjedska politika ili politika prema susjedima (*European Neighbourhood Policy*) utemeljena je uglavnom tijekom 2003. i 2004. godine. Odnosi se na mediteranske zemlje koje nisu ni članovi, ni kandidati za članstvo u EU te na većinu zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza. Govori se o 'istočnim' i 'južnim partnerima'. U prvu grupu spadaju Ukrajina, Moldavija, Gruzija, Armenija, Azerbajdžan, Rusija, Bjelorusija, kao i dijelovi koji se pokušavaju odvojiti od svojih matičnih država – Abhazija, Južna Osetija, Nagorno Karabakh te Transnistrija. U drugoj su Maroko, Tunis, Palestinski Teritoriji, Izrael, Jordan, Libanon, Egipat, Alžir, Sirija, Libija i Zapadna Sahara. Prema karakteru odnosa s EU, dijele se u četiri kategorije: a) one koje su voljne surađivati, b) pasivne, c) isključene, i d) one koje nisu sklone surađivati. U prvu grupu svrstavaju se Ukrajina, Moldavija, Gruzija, Armenija, Maroko, Tunis, Palestinski Teritoriji, Izrael i Jordan.” – Vid. И. Копрић, „Еуропски управни простор – различити приступи слични исходи“, *Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“*, Скопје 2011, 6.

<sup>13</sup> I. Koprić, 15.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, konvergenciji daje podsticaj i snagu Savjet Evrope kao šira i starija forma evropske saradnje i integracije.

### 3.4. Sigma

Ograničavajući se na područje zapadnog Balkana, dobro je istaći da je, pored ostalog, EU ustanovila politiku uslovljavanja o kojoj se zaključuju sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (SAA). Ovaj institucionalni instrument ustanovljen je još kasnih devedesetih, a dosad su ga potpisale sve zemlje tog područja, osim Kosova.<sup>14</sup> Takođe, sve zemlje osim Bosne i Hercegovine i Kosova podnijele su molbe za članstvo u EU. Hrvatska je dobila status zemlje kandidata 2004, Makedonija 2005, Crna Gora 2010, a Srbija 2011. godine. Hrvatska je pregovore zaključila 2011, a pridruživanje je okončano u julu 2013. godine. Ostali kandidati očekuju otvaranje pregovora.

Upravni standardi i kriterijumi za ocjenu napretka upravnih reformi Sigme odnose se na sadržaj ustava (šest standarda), službeničko zakonodavstvo (osam standarda), zakonsku regulaciju upravnih postupaka (deset standarda), finansijsku kontrolu u javnom sektoru (devet standarda), spoljnu reviziju (četiri standarda), upravljanje budžetom i javnim rashodima (13 standarda), oblikovanje javnih politika i koordinaciju u centru vlade (devet standarda).<sup>15</sup> Navode se i Sigmini standardi u pogledu javnih nabava i sistema javnog poštenja (*public integrity*).

Konvergencija upravnog procesnog prava može se i ozakoniti, bilo kroz zakonodavnu aktivnost evropskih tijela (ponajprije direktivama, npr. u pogledu usluga na unutrašnjem tržištu, ili u slučaju širenja pristupa upravnim postupcima zainteresovanim licima u području zaštite okoline), tako i mijenjanjem domaćeg zakonodavstva. Ona se može dodatno osnažiti dobrovoljnom primjenom evropskih upravnih procesnih standarda i pravila, tamo gdje ih ima, od strane nadležnih domaćih sudova, itd. Ipak, valja znati da postoje ograničenja. Budući da Sud EU u određenim aspektima provjerava tek pridržavanje osnovnih procesnih načela, nacionalni javnopravni organi i sudovi mogu i dalje, u odnosu na te aspekte, primjenjivati različita procesna pravila koja ulaze u okvir načela jednakosti i efektivnosti.<sup>16</sup>

Pod pokroviteljstvom Sigme, vodi se stručna rasprava na regionalnom nivou o potrebi da se kodifikuje bar neki minimum upravnih procesnih

---

<sup>14</sup> Hrvatska i Makedonija (priznata kao Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija) potpisale su ga 2001, Albanija 2006, Crna Gora 2007, a Srbija i BiH 2008. godine.

<sup>15</sup> F. Cardona, *Assessing the Fulfillment of the Copenhagen Criteria in Public Administrations*, 2004, 1–5, <http://www.sigmaxweb.org>, 31. decembar 2013.

<sup>16</sup> E. Mariolina, “The Future of National Procedural Law in Europe: Harmonisation vs. Judge-Made Standards in the Field of Administrative Justice”, *Maastricht Faculty of Law Working Paper* 2008/8, 4–5.



pravila koja bi se primjenjivala u svim državama članicama jednako. Kao glavni argument, navodi se mogućnost da različita upravna procesna pravila u različitim državama negativno utiču na funkcionisanje zajedničkog tržišta. Ipak, rasprava je puno šira i sadrži čitav niz razumnih argumenata u prilog kodifikacije bar dijela upravnog procesnog prava u EU.

#### **4. PRINCIPI UPRAVNOG POSTUPKA U REPUBLICI MAKEDONIJI**

Principi upravnog postupka predstavljaju osnovna pravila, odnosno pravce i smjernice za rešavanje poslova na utvrđeni način i postizanje određenih ciljeva. Cilj upravnog postupka je da se donese zakonito rješenje u materijalnom i formalnom smislu, kako bi se garantovalo ostvarenje i zaštita prava, obaveza i pravnih interesa svih subjekata koji učestvuju u postupku.

Da bi se ostvario cilj upravnog postupka, zakonodavac je utvrdio njegova osnovna pravila odnosno osnovna načela u prvoj glavi ZOUP-a. Riječ je o sljedećim načelima: načelo zakonitosti, načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, načelo jednakosti, načelo nepristrasnosti i objektivnosti, načelo servisne orijentacije uprave, načelo efikasnosti, načelo materijalne istine, načelo saslušavanja stranaka, slobodne ocjene dokaza, načelo samostalnosti u rješavanju, pravo na žalbu (načelo dvostepenosti u upravnom postupku), načelo pravnosnažnosti rješenja, načelo ekonomičnosti postupka, načelo davanja pomoći neukoj stranki i prava na upotrebu jezika i pisma.

Kao posljedica gorepomenutih procesa harmonizacije nacionalnog zakonodavstva Republike Makedonije, pod pokroviteljstvom Sigmee, Vlada Republike Makedonije i Ministarstvo informatičkog društva i uprave usvojili su u 2013. godini Strategiju reforme Zakona o opštem upravnom postupku u kojoj su postavljeni pravci koji treba da „osavremene“ aktuelni ZOUP i približe ga standardima upravnog postupka koji su utvrđeni aktima i ugovorima Evropske unije i preporukama Savjeta Evrope. Među važnijim prioritetima navedenim u Strategiji, izdvajamo sljedeće:

1. Osiguranje zaštite prava pojedinaca i javnog interesa i proporcionalnost upravnih akata;
2. Povećavanje transparentnosti upravnih postupaka;
3. Povećavanje povjerenja građana u javnu upravu;
4. Podsticanje upravne prakse orijentisane prema profesionalnoj upravi, što je esencijalni uslov ekonomskog razvoja;
5. Podržavanje efektivnog i etičkog ponašanja državnih i javnih službenika u zaštiti javnog interesa;

6. Povećanje efikasnosti (i ekonomičnosti) upravnih organa u donošenju upravnih akata u korist javnog interesa i zaštiti odnosno ostvarenju prava građana;
7. Početak primjene savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija za isporuku upravnih usluga (e-uprava);
8. Konačno usaglašavanje makedonske javne uprave sa standardima Evropske unije.

## 5. ZAKLJUČAK

Kada govorimo o „stepenu zavisnosti” nacionalnog zakonodavstva od akata i ugovora Evropske unije, moramo napomenuti da je riječ o dobrovoljnom procesu usaglašavanja zakona i podzakonskih akata na nacionalnom nivou sa utvrđenim smjernicama, standardima i preporukama koje usvaja Evropski parlament, i (sa poštovanjem) izriče Evropska komisija u vidu izvještaja o napretku države koja pretenduje na članstvo u Uniji. Da bi se država članica u potpunosti „uklopila” u osnovne vrijednosti i temelje Evropske unije, među kojima je najvažnije jedinstveno tržište, supranacionalne institucije Unije usvajaju akte kojima se članice Unije prilagođavaju.

Upravno pravo nije izuzetak od ovih procesa. Pokušaji harmonizacije upravnog zakonodavstva vide se u konceptima poput evropskog upravnog prostora, u preporukama Savjeta Evrope, djelimično u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju (Evropskoj uniji) i za zapadni Balkan preko Sigmee. Međutim, specifičnosti nacionalnih upravnih sistema, koji su građeni tako da odgovaraju potrebama samih država i njihovih konkretnih ekonomskih i političkih uslova, ne dozvoljavaju da se materijalno upravno pravo unifikuje, tako da EU nikada nije uslovljavala države članice niti države kandidate za članstvo da predvide jedinstveni model upravnih struktura. S druge strane, budući da je riječ o zaštiti javnog interesa (te interesa EU) i zaštiti prava stranaka u postupku, upravno procesno zakonodavstvo može se kodifikovati. Osim toga, u interesu povećanja kvaliteta pravne zaštite na nivou Unije, usvaja se veći broj gore spomenutih rezolucija i inicijativa za izradu evropskog zakona o upravnom postupku, koji bi predvidio minimum pravnih standarda važećih za sve države članice Evropske unije.

Pod pokroviteljstvom Sigmee, države zapadnog Balkana, među kojima je i Republika Makedonija, pristupile su reformi nacionalnih zakona koji uređuju upravni postupak, te je krajem 2013. godine usvojena Strategija reforme ZOUP-a, čiji cilj je usaglašavanje upravnog postupka sa upravno-procesnim standardima Unije.

## LISTA REFERENCI

### Bibliografske reference

1. Давитковски, Борче, Давитковска, Елена, „Основи на Европскиот административен простор“, *Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје*, Скопје 2011;
2. Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms“, *European Journal of Political Research* 41/2/2002;
3. Kassim, H., “The European Administration: Between Europeanization and Domestication“, *Governing Europe* (eds. J. Hayward, A. Menon), Oxford University Press, Oxford 2003;
4. Копрић, Иван, „Европски управни простор – различни приступи слични исходи“, *Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје*, Скопје 2011;
5. Mariolina, Eliantonio, “The Future of National Procedural Law in Europe: Harmonisation vs. Judge-Made Standards in the Field of Administrative Justice“, *Maastricht Faculty of Law Working Paper* 2008/8;
6. Marks, Gary, Hooghe, Liesbet, Blank, Kermit, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance“, *From Government to Governance* (eds. R. Bellamy, A. Palumbo), Farnham – Burlington, Ashgate 2010;
7. Olsen, Johan, “Towards a European Administrative Space?“, *ARENA Working Papers*” WP 0202/26, 2002
8. Ćapeta, Tamara, „Европска унија по Лисабонском уговору“, *Hrvatska javna uprava* 10(1)/2010;
9. Fournier, Jacques *et al.*, *Preparing Public Administrations for the European administrative Space SIGMA Papers: NO 23*, SIGMA – OECD, Paris 1998;
10. Cardona, Francisco, *Assessing the Fulfillment of the Copenhagen Criteria in Public Administrations*, <http://www.sigmaweb.org>;
11. Cardona, Francisco *et al.*, *European principles of public administration SIGMA Papers: No. 27*, (ed) 10<sup>th</sup> SIGMA Liaison Group Meeting, November 15–16 1999, SIGMA –OECD, Paris 1999.

*Full Professor Borče Davitkovski, LL.D.*

*Assistant Professor Dragan Gocevski, LL.D.*

Faculty of Law “Iustinianus I“, “Sts. Cyril and Methodius“ University of Skopje

*Assistant Professor Elena Davitkovska, LL.D.*

Institute for Economy, “Sts. Cyril and Methodius“ University of Skopje

**INFLUENCE OF EUROPEAN INTEGRATION ON  
(IN)DEPENDENCE OF NATIONAL LEGISLATION  
(PARTICULAR CASE OF THE ADMINISTRATIVE LAW)**

*Summary*

When we speak of the “degree of dependence” or level of influence EU acts and agreements extend over national legislature, one must emphasize that this conditionality is above all voluntary. Member states and countries aspiring to EU membership strive to harmonize their laws and bylaws at a national level, in accordance to (mutually) determined directives, standards and recommendations adopted by the European Parliament and issued by the European Commission in the form of progress reports. In order to fully adapt to the founding values of the EU, all countries are driven to respect the common market and therefore follow the regulation adopted at supranational level by the legitimate EU institutions.

Administrative law is no exception to this process of harmonization. Attempts to harmonize administrative legislature can be found in concepts such as European Administrative Space, Recommendations of the Council of Europe, partly in Agreements for Stabilization and Association (to the EU) and for the Western Balkans through Sigma. However, specifics of the national administrative systems were built and designed to serve the countries’ economic and political needs. Therefore, substantive legislative governing structure and institutions cannot be uniformed, and the Union indeed does not condition member states to adopt a uniformed administrative structure. Administrative procedural legislation, on the other hand is more convenient to such harmonisations and standardizing. Administrative procedure aims to protect the public (and EU) interest, as well as to protect the rights of parties in the procedure. In recent years there have been multiple attempts to adopt certain directions, recommendations and minimum of standards for administrative procedures at EU level as well as by the Council of Europe.

Under the coordination and support from Sigma, states from the Western Balkan region, among which the Republic of Macedonia, have committed to reforming their administrative procedural laws. As a direct result, at the end of 2013 Macedonia adopted a Strategy for Reform of Law on General Administrative Procedure which aims to harmonize Macedonia's administrative procedure with modern standards found in the EU.

**Key words:** *European administrative space; Acquis communautaire; Administrative procedure; Public and state administration; Principles of administrative procedure.*