



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ “ЈУСТИНИЈАН ПРВИ”
СКОПЈЕ



.....
АКАДЕМСКИ СТУДИИ ОД ТРЕТ ЦИКЛУС

ИРЕНА ЦУЦУЛОСКА ЈАКИМОВСКА

КОНЦЕПТОТ НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЕВРОПСКА
УНИЈА И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ЗЕМЈИТЕ ОД
ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор: Проф. д-р Сашо Георгиевски

Студиска програма: ПРАВО НА ЕВРОПСКА УНИЈА

Скопје, 2020

Концептот на добра администрација во ЕУ и неговото влијание врз земјите на Југоисточна Европа

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	7
МЕТОДОЛОГИЈА.....	14

I ДЕЛ – КОНЦЕПТОТ НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЕУ

1. Концептот на добра администрација-теоретски согледувања.....	20
1.1. Концептот на „добро владеење“ наспроти концептот на „добра администрација“.....	20
1.2. Концептот на „добро владеење“: теоретски согледувања.....	21
1.2.1. Потекло, создавање и дефиниција на концептот на „добро владеење“.....	22
1.2.2. Дефиниција на концептот на „добро владеење“ кај меѓународните организации.....	23
1.2.3. Концептот на „добро владеење“ во Европската Унија.....	25
1.2.4. Заклучок.....	29
1.3. Концептот на „добра администрација“: теоретски согледувања.....	29
2. Правото на добра администрација во Европската Унија.....	39
2.1. Правото на добра администрација во ЕУ: развој, правна основа, содржина и опсег“...39	
2.1.1. Правото на добра администрација како фундаментално право на граѓаните на ЕУ.....	41
2.1.1.1. „Право на правата“.....	43
2.1.1.2. Статус на правото на добра администрација.....	47
2.1.2. Правна основа за правото на добра администрација во ЕУ.....	48
2.1.2.1. Правно-обврзувачки акти (добрата администрација како фундаментално право).....	48
2.1.2.2. Soft-law (добра администрација низ кодексот на Европскиот омбудсман).....	62
2.1.3. Активности на SIGMA.....	71
2.2. Правото на добра администрација низ призмата на судската пракса на ЕСП.....	77
2.2.1. Правичност и непристрасност.....	77
2.2.2. Постапување во разумно време.....	83

2.2.3. Право да се биде сослушан.....	89
2.2.4. Право на пристап до сопственото досие.....	92
2.2.5. Обврска за образложување на донесените одлуки.....	94
2.2.6. Право на граѓаните Унијата да ги надоместува штетите	96
2.2.7. Право на комуникација со институциите на било кој од јазиците од Договорот.....	97
2.3. Развој на концептот на „добра администрација“ во Советот на Европа	98
2.4. Правото на добра администрација низ призмата на судската пракса на Европскиот суд за човекови права – материјални и процесни принципи	99
3. Кодификација на административната постапка во ЕУ – идни стремежи и предизвици.....	110
3.1. Контекстот и потребите за преземање на нови активности и мерки на ниво на ЕУ во насока на кодификација на административната постапка и донесување на ЕУ Регулатива.....	110
3.2. Придобивки од кодификацијата на административната постапка во ЕУ.....	118
3.2.1. Поефикасна ЕУ администрација.....	118
3.2.2. Зајакнување на легитимитетот на Унијата	122
3.3. Институционална култура: граѓаните и администрацијата на ЕУ.....	122
3.3.1. Моментални проблеми.....	122
3.3.2. Идни перспективи.....	133
3.4. „Предлог – Регулатива на Европскиот Парламент и Советот за административна постапка на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Европската Унија“	136
3.4.1. Назив и структура на Регулативата.....	137
3.4.2. Опсег на Регулативата.....	139
3.4.3. Коментари на одредени поважни одредби од Предлог-Регулативата.....	143
3.5. ReNEUAL Модел-Правила за административна постапка.....	147
4. Влијанието на развојот на правото на добра администрација во ЕУ врз земјите членки	150
4.1. Ефектите на развојот на правото на добра администрација во ЕУ врз административните системи на земјите-членки на ЕУ	150
4.1.1. Влијанието на Повелбата за фундаменталните права на ЕУ врз националното право на земјите-членки.....	151
4.1.2. Spill- over ефект на ЕУ регулативата врз националните правни системи	154
4.1.3. Планирани последици за земјите членки.....	156
4.1.4. Од планирани кон непланирани последици	163

4.2. Приказ на резултати од спроведено истражување за потребата од донесување на Регулатива за општа административна постапка во ЕУ и потенцијалните ефекти на таквата регулатива за граѓаните и правните лица	166
4.2.1. Приказ на резултати од спроведено истражување со правни експерти од областа.....	166
4.2.2. Приказ на резултати од спроведено истражување со вработени во ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции	176
4.2.3. Приказ на резултати од спроведено истражување со Омбудсманите на земјите-членки	179
4.2.4. Приказ на резултати од спроведено истражување со Европскиот омбудсман ...	182
4.2.5. Заклучок од спроведено истражување	183

II ДЕЛ – ВЛИЈАНИЕТО НА ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЕУ ВРЗ ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

5. Моментални состојби на концептот на добра администрација во земјите на Југоисточна Европа.....	186
5.1. „Европеизација“ на административните постапки во земјите од Југоисточна Европа	186
5.2. Северна Македонија	194
5.2.1. Законска регулатива и трендови	195
5.2.2. Анализа на извештаите на Народниот Правобранител	204
5.2.3. Анализа на праксата на управните судови	210
5.2.4. Анализа на праксата на ЕСЧП во предмети против Република Северна Македонија.....	214
5.3. Црна Гора	217
5.3.1. Законска регулатива и трендови	217
5.3.2. Анализа на извештаите на Омбудсманот на Црна Гора	223
5.3.3. Анализа на одлуките на Управниот суд на Црна Гора	230
5.3.4. Судска пракса на Врховниот суд на Црна Гора по однос на вонредните правни лекови против одлуките донесени од Управниот суд на Црна Гора.....	233
5.3.5. Анализа на праксата на ЕСЧП во предмети против Црна Гора	234
5.4. Србија	235
5.4.1. Законска регулатива и трендови	235
5.4.2. Анализа на извештаите на Омбудсманот на Србија	240
5.4.3. Анализа на одлуките на Управниот суд на Србија	245
5.4.4. Анализа на одлуките на Врховниот касационен суд	247
5.4.5. Анализа на праксата на ЕСЧП во предмети против Србија	248
5.5. Хрватска	249

5.5.1. Законска регулатива и трендови	249
5.5.2. Анализа на извештаите на Омбудсманот на Хрватска	253
5.5.3. Анализа на праксата на Управните судови и Вишиот управен суд на Хрватска...	254
5.5.4. Анализа на праксата на ЕСЧП во предмети против Хрватска.....	255
5.6. Заклучок	256
6. Очекувано влијание на новите трендови на развојот на правото на добра администрација во ЕУ врз првото на добра администрација во земјите од Југоисточна Европа	259
6.1. Очекувано влијание на Предлог-регулативата за административна постапка на Европска Унија врз домашното право на земјите од Југоисточна Европа.....	259
6.1.1. Северна Македонија.....	259
6.1.2. Црна Гора	263
6.1.3. Србија	265
6.1.4. Хрватска	268
6.2. Приказ на резултати од истражување: Какво е мислењето на експертите, судиите и омбудсманите за потенцијалните ефекти од евентуалната кодификација на административното право во ЕУ врз земјите од Југоисточна Европа?	271
6.2.1. Резултати од истражување споредено со експерти/професори по управно право и право на Европска Унија.....	271
6.2.2. Резултати од истражување спроведено со судии на управните судови.....	277
6.2.3. Резултати од истражување спроведено со Омбудсманите на земјите од Југоисточна Европа – предмет на ова истражување.....	285
7. Заклучок	289
Библиографија	298
Прилози	331

Кратенки:

ДЕЗ – Договор за европската заедница (Договорот од Мастрихт)

ДФЕУ – Договор за функционирање на Европската Унија

ДЕУ – Договор за Европската Унија

ЕУ – Европска Унија

ЕКЧП – Европска конвенција за заштита на човековите права и основните слободи

ЕК – Европска Комисија

ЕП- Европски Парламент

ЕСП – Европски суд на правдата (Судот на правдата на ЕУ)

ЕСЧП – Европски суд за човекови права

ЗОУП – Закон за општа управна постапка

ЗУС – Закон за управните спорови

МПГПП -Меѓународен пакт за граѓански и политички права

РМ – Република Македонија

РСМ – Република Северна Македонија

СЕ – Совет на Европа

ССА – Спогодба за стабилизација и асоцијација

Концептот на добра администрација во ЕУ и неговото влијание врз земјите на Југоисточна Европа

Вовед

а) Предмет и цели на истражувањето

Денес сме сведоци на формулирањето на еден нов концепт во Европската Унија – концептот на „добра администрација“. Овој концепт се оформува во ЕУ и земјите-членки како систем на вредности кои произлегуваат од принципите на владеење на правото, демократијата и човековите права. Се состои од сет на процесни правила кои што ги претвораат овие принципи во конкретни стандарди за административно работење. Некои клучни елементи на ова право на добра администрација произлегуваат од Договорот за функционирање на Европската Унија во член 298 и Повелбата за фундаменталните права кои што го воспоставија правото на граѓаните на добра администрација како фундаментално право. Ова право онака како што е дефинирано во член 41 од Повелбата се однесува само во случаи каде што е инволвирана некоја институција, тело или агенција на Европската Унија и опфаќа неколку права: право на правичност и непристрасност, право на постапување во разумен рок, право да се биде сослушан, право на пристап со сопственото досие, право на образложување на одлуките, право на надоместок за штетата направена од Унијата, право на комуникација со институциите на било кој од јазиците од Договорите. Одредбата од овој член се базира врз судската пракса и одредбите од Договорите.¹ Повелбата, заедно со генералните принципи на правото на ЕУ нудат солидна почетна точка на административното право. Долгогодишните искуства на административна пракса, поддржани со научна елаборација исто така имаат значаен придонес.

Овие принципи и стандарди станаа дел модерните административни системи. Развивајќи се низ текот на времето, тие имаат динамичен карактер, интегрирајќи го новиот развој со цел да одговорат на промените на социјалните потреби.

¹ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ 2007/ C 303 / 02.

Договорот од Лисабон воведи нова правна основа, член 298 од ДФЕУ според кој „при извршувањето на својата мисија, институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата имаат поддршка од отворена, ефикасна и независна европска администрација. Текстот на овој член од ДФЕУ во став 2 јасно ја изразува намерата на изработувачите на Договорот за усвојување и на секундарно законодавство за добра администрација кое ќе обезбеди минимални стандарди за квалитет и процесни гаранции кои што ќе се применуваат на целата администрација на ЕУ.² Целта на овие правила е „отворена, ефикасна и независна“ администрација во ЕУ.

Повелбата за фундаменталните права на ЕУ во член 41 содржи некои елементи врз кои треба да се гради правото на добра администрација. Судската пракса на ЕСП покажува дека граѓаните можат да се потпрат на одредени фундаментални принципи во нивните односи со администрацијата на ЕУ, но постојат многу празнини кои што придонесуваат индивидуите да не можат да ги остварат своите права без усвојување подетални задолжителни правни одредби. Секундарно законодавство е неопходно за да можат ефективно да се применуваат принципите и процесните гаранции. На пример, принципите на непристрасност и правичност, кои што се централни принципи во Повелбата, се недоволно разработени во судската пракса на ЕСП. И покрај тоа што има одредени случаи во кои што до одреден степен се признава потребата за делување во разумен рок, сепак судската пракса не е доволно силна за да се бори против неразумните рокови или да го отстрани молчењето на администрацијата. Европскиот кодекс за добро административно однесување подетално ги содржи принципите на добра администрација, меѓутоа тој нема правно обврзувачка сила. Концептот на добра администрација (или пошироко: добро владеење) и покрај неговото значење е сè уште непрецизно дефиниран. Многу проблеми остануваат нерешени и поради тоа граѓаните се ограничени во користењето на правото на добра администрација. Токму поради ова, првиот дел на овој докторски труд е посветен на дефинирање на овој концепт на добра администрација во ЕУ и определување на неговиот опсег низ призмата на толкувањата од Европскиот суд на правдата.

Во последниве декади Советот на Европа донел неколку препораки во врска со јавната администрација и административните постапки. Европскиот суд за човекови права исто така покрива одредени прашања во врска со јавната администрација и во

² Proposal of the Swedish government concerning the ratification the Treaty of Lisbon, Regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfordarget, 27.

врска со вршењето на јавната власт во некои од неговите пресуди, создаваќи одредена судска практика. Препораката за добра администрација на Советот на Европа донесена во 2007 година е од особено значење во однос на нејзиниот широк опсег и додадениот прилог (кодекс) кон неа и претставува чекор напред кон воспоставување на стандарди за државите членки во рамките на „доброто владеење“ за начинот како да се обезбеди „добра администрација“.

Принципите на добра администрација стануваат дел од системот на вредности во Европската Унија. ЕУ сочинува една комплексна политичка и економска средина во која предвидливоста е од најголема важност како за заедничкото донесување на одлуки така и за постигнување на економски и социјални цели. Поради тоа, овие принципи се заеднички за сите земји членки и самите институции на ЕУ. Тие се дел од *Acquis communautaire* на ЕУ и како такви треба да бидат прифатени и од земјите-кандидати за членство во ЕУ.

Се чини дека концептот на добра администрација бил првично формиран токму со намера да им послужи на државите кандидати за членство како потенцијален модел за административна реформа. Користен бил како насока (*benchmark*) за оценка на реформите во јавната администрација кои се еден од клучните приоритети на политичката агенда на земјите од Југоисточна Европа во нивниот пат кон членството во Европската Унија. Меѓутоа со тек на време, се чини дека овој концепт ја надраснал првичната цел и продолжил да се развива самиот по себе вклучувајќи ги административните стандарди во правните акти и документи на Унијата. Идејата за добра администрација се развила во институциите на ЕУ и нивните правни акти со цел да опфати релевантни административни принципи и практики кои што треба да се почитуваат од Европските институции, тела и агенции но исто така и од националните администрации кога го применуваат Европското право. И покрај тоа што овој концепт на добра администрација е перцепиран како „мек“ и двосмислен, санкциите кои што се наметнати позади него покажуваат дека овој концепт претставува моќна алатка за дисциплинирање на лошата администрација. Извештаите на Европската Комисија за напредокот на земјите кандидати за членство во ЕУ, доста многу се потпираат на оценките за административните реформи во согласност со принципите на Европскиот административен простор. Оттука санкцијата е забавување на процесот на пристапување. Слично, вклучувањето на добрата администрација во каталогот на одредбите на Договорот, ја покажува неговата обигаторна природа и можност за судско санкционирање на лошата администрација. Европската Унија е силно

заинтересирана да обезбеди дека земјите-кандидати за членство ги исполнуваат критериумите од Копенхаген и Мاستрихт. Ова вклучува и подготвеност и способност да се следат принципите за добра администрација во сите нивни аспекти, вклучувајќи и административна и судска реформа, почитување на владеењето на правото и борба против корупција. Од перспектива на земјите-кандидати за членство, ова претставува и можност да го користат и да имаат полза од претходното искуство на другите земји членки во насока на оформување, насочување и рационализирање на постоечките правила и административни постапки. Две фази на реформите на системот на административните постапки како резултат на влијанието од Европската Унија можат да се забележат во земјите од Југоисточна Европа. Првата фаза го опфаќа периодот од 1995 до 2015 година, а втората фаза започна од 2007 година и сè уште не е завршена во повеќето од овие земји. Во текот на првата фаза, поранешните Југословенски земји презеле некои маргинални измени на постоечките закони, додека пак Албанија усвоила нов Закон за административна постапка. Во втората фаза, сите овие земји започнаа со драфтирање на комплетно нови закони во ова поле, како резултат на развојот на принципите за добра администрација на ниво на Европската Унија. Овој докторски труд детално го разработува влијанието што овој концепт на добра администрација го предизвикува врз правните системи на овие земји.

Концептот на добра администрација се развива полека но континуирано на ниво на ЕУ. Денес во институциите на Европската Унија се одвиваат дебати околу можна кодификација на административната постапка на ЕУ што ќе претставува голем чекор напред за целокупниот развој на овој концепт во ЕУ со големи реперкусии за институциите на ЕУ и граѓаните на ЕУ. Целиот овој развој влијае врз моделите на добра администрација во земјите на Југоисточна Европа.

Предмет на истражување на оваа докторска дисертација е токму развојот на концептот на добра администрација во ЕУ (преку анализа на трендовите во развојот на заедничките административни стандарди во ЕУ, со посебен осврт на правните норми на ЕУ за добра администрација, праксата на ЕСП и ефектите врз институциите и граѓаните на ЕУ) и влијанието кое што овој концепт на ниво на ЕУ го има врз земјите од Југоисточна Европа (преку примерот на четири држави од Југоисточна Европа: Северна Македонија³, Црна Гора, Србија и Хрватска).

³ Од 12 февруари 2019 година со стапувањето во сила на Уставните амандмани и Уставниот закон, уставното име на Република Македонија е сменето и гласи „Северна Република Македонија“, а краткото име „Северна Македонија“. Од тие причини, во докторската дисертација при употребата на називот на

Целта на ова докторско истражување е да покаже каков е и што значи развојот на концептот на добра администрација на ниво на ЕУ и да се дојде до заклучок околу тоа какво е неговото влијание врз правните системи на земјите од Југоисточна Европа. Истражувањето меѓудругото треба да даде одговори на прашањата: а) Какво е влијанието врз легислативата и врз праксата на административните органи како и врз судската пракса во овие земји со посебен осврт на Северна Македонија, Црна Гора, Србија и Хрватска. б) Кои се потенцијалните ефекти (позитивни и негативни) од развојот на концептот на добра администрација во ЕУ врз земјите од Југоисточна Европа во иднина; в) Дали развојот на правото на ЕУ на добра администрација ќе придонесе кон поголема компатибилност на правото на ЕУ со правото на земјите на Југоисточна Европа; г) Дали развојот на правото на ЕУ на добра администрација ќе придонесе кон поголема заштита на правото на добра администрација на граѓаните од земјите од Југоисточна Европа?.

б) Истражувачки претпоставки

Истражувањето се темели на три главни претпоставки:

- а) Развојот на правото на добра администрација на Европската Унија ќе ги разјасни главните административни принципи и процесни стандарди во ЕУ, ќе ја зголеми правната сигурност, ќе придонесе за поефикасна администрација и ќе ја зголеми довербата и врската помеѓу граѓаните и администрацијата во ЕУ.
- б) Правото на добра администрација во ЕУ влијае позитивно врз подобрувањето на законодавната рамка и развојот на праксата на управните и судските органи во однос на правото на добра администрација, како во земјите членки на ЕУ, така и во земјите кандидати за членство во ЕУ.
- в) Земјите од Југоисточна Европа предмет на истражувањето се под континуирано позитивно влијание од развојот на концептот на добра администрација во ЕУ, како резултат на процесот на европеизација, што особено доаѓа до израз преку транспонирање на овој концепт на ЕУ, особено

нашата држава ќе се следат насоките на Владата за извршување на обврските на Република Северна Македонија кои што произлегуваат од конечната Спогодба и Уставните амандмани и Уставниот закон.

преку инструментите на мекото право, во внатрешното законодавство и во праксата на управните и судските органи.

в) Структура на истражувањето

Истражувањето базирано на горенаведените истражувачки претпоставки, предмет и цели е систематизирано во два главни делови од кои првиот дел е посветен на концептот на добра администрација во ЕУ (и се состои од четири глави), а вториот дел се однесува на влијанието на правото на добра администрација во ЕУ врз земјите од Југоисточна Европа (петта и шестата глава).

Првиот дел од оваа докторска дисертација е составен од четири глави и ќе ги опфати 1) теоретските согледувања за концептот на добра администрација во ЕУ (и концептот на добро владеење како поширок концепт од концептот на добра администрација), 2) развојот на правото на добра администрација во ЕУ опфаќајќи ја судската пракса на Европскиот суд на правдата како и праксата на Европскиот суд за човекови права, 3) потребите и активностите за кодификација на административното право во ЕУ и неговите потенцијални ефекти врз институциите и граѓаните на ЕУ, како и 4) влијанието на правото на добра администрација врз земјите членки на ЕУ прикажано меѓу другото и преку четири примарни истражувања.

Вториот дел на докторската дисертација се состои од две сеопфатни глави (петтата и шестата глава). Во овој дел ќе бидат обработени 1) моменталната состојба на концептите на добра администрација во земјите од Југоисточна Европа предмет на докторското истражување (вклучувајќи ги предизвиците со кои се соочуваат креаторите на политиките во овие земји и проблемите на административните практичари во имплементирањето на реформата на јавната администрација што всушност претставува еден од клучните приоритети на политичката агенда на сите земји од Југоисточна Европа во процесот на нивно пристапување кон Европската Унија) и 2) ефектите и влијанијата што концептот на добра администрација во ЕУ ги има врз овие земји (опфаќајќи и резултати добиени преку примарни истражувања).

На крајот ова докторско истражување содржи заклучок во кој што се сумирани резултатите кои што произлегле од истражувањето.

Вака структурирана, дисертацијата дава една сеопфатна слика на ефектите кои што развојот на правото на добра администрација и создавањето на „европскиот административен простор“ ги имаат и ќе ги имаат и понатаму во земјите од Југоисточна Европа. Со оглед на тоа дека се работи за тема која е малку обработувана

на ниво на Европската Унија, а доста актуелна, несомнена е потребата од ваков научен труд во Југоисточна Европа, а особено во Република Северна Македонија, имајќи го предвид фактот дека скоро и да не постојат научни трудови кои што го обработуваат влијанието на концептот на добра администрација врз институциите и граѓаните на земјите од Југоисточна Европа меѓу кои и Република Северна Македонија.

Методологија

Докажувањето на поставените тези и добивањето на одговори на поставените прашања наметна како неопходно, компилирање на повеќе научни методи со цел добивање на целосна слика за проблематиката и спроведување на соодветни истражувања кои што ќе не одведат кон добивање на посакуваните резултати. Секако, докторската дисертација бараше користење на методите на анализа и тоа: компаративна анализа, генетичка анализа, каузална анализа, структурално функционална анализа и историска анализа); понатаму, користење на методот на синтеза, методот на апстракција, методот на конкретизација, методот на дедукција, методот на индукција и методот: студија на случај. Од големо значење за добивање на посакуваните резултати беше методот на добивање на информации по пат на анкети, интервјуа и прашалници, кои што беа особено често користени и во двата дела од дисертацијата.

Првиот дел, содржи истражувања базирани врз секундарни и примарни податоци добиени врз основа на следните методи:

- а) Истражување врз база на методот на анализа на судски пресуди на ЕСП и ЕСЧП како и анализа на релевантните правни акти на ЕУ; Пресудите беа анализирани со помош на алатките за пребарување на официјалните база на судот на правдата на ЕУ (CURIA) и на ЕСЧП (HUDOC);
- б) Истражување по пат на анкети кои што беа испратени до сите Европски институции и тела⁴, за примената на Кодексот во секојдневната работа на вработените во ЕУ институциите (види Прилог 10);
- в) Истражување врз база на анкети и прашалници со академски експерти од правни факултети, факултети за администрација и политички науки и други експерти и практичари од соодветната област во земјите членки на ЕУ. Список на сите оние експерти кои што учествуваа во истражувањето и одговарањето на прашалниците е

⁴ Анкетата беше поставена на интерната мрежа за вработените на Европската Комисија. Покрај тоа, кон анкетата пристапија и вработените на други ЕУ институции, како што е Европскиот суд за ревизори, вработени во Европскиот парламент и Европскиот суд на правдата. Известување на оваа анкета беше испратено до сите одделенија за човечки ресурси во Европските институции.

даден како Прилог 1 на оваа докторска дисертација. Пример од прашалникот е даден во Прилог 2. Експертите беа избрани врз основа на нивните трудови, придонес и работа на оваа материја, како и членови на ReNeual групата. Истражувањето заврши доста позитивно со добиени одговори од 42 меѓународни експерти од областа, кои што беа обработени и квантитативно и квалитативно.

г) Истражување по пат на прашалници испратени до сите Омбудсмани во земјите-членки на Европска Унија (види Прилог 3). Со оглед на тоа дека Европскиот омбудсман има голема улога во развојот на правото на добра администрација во ЕУ и еден од главните двигатели истото да биде вклучено во Повелбата за човекови права на ЕУ, па оттука и националните омбудсмани во домашните држави, беше одлучено да се направи истражување помеѓу националните омбудсмани со цел да се утврди какви се нивните видувања за развојот на правото на добра администрација во ЕУ и како тоа би влијаело врз националните држави. Добиени беа одговори од Омбудсманите во: Италија, Малта, Финска, Естонија, Полска и Хрватска. Одговорите беа обработени квалитативно, поединечно по држави во првиот дел на дисертацијата, освен за Хрватска, која што беше обработена во вториот дел од оваа дисертација.

д) Истражување по пат на прашалник до Европскиот омбудсман. Со оглед на улогата и значењето на Европскиот омбудсман за развојот на концептот на добра администрација на ниво на ЕУ, од особено значење е ставот и мислењето на Европскиот омбудсман за оваа тематика. Затоа, прашалник со отворени прашања како тие дадени во Прилог 3 беше испратен до Европскиот омбудсман и за брз временски период беше добиен одговор од Омбудсманот. Резултатите од истиот се обработени квалитативно.

Вториот дел од докторската дисертација содржи истражување базирано врз секундарни и примарни податоци добиени врз основа на следните методи:

а) Анализа на законската регулатива во секоја од овие земји;

б) Анализа на извештаите на Омбудсманите во Северна Македонија, Црна Гора, Србија, и Хрватска во однос на тоа како во пракса се почитуваат правата на

граѓаните во административните постапки и кои се најголемите проблеми со кои што се соочуваат граѓаните во овие земји при нивните контакти со администрацијата. Кон извештаите на Омбудсманите беше пристапено преку нивните официјални веб-страни. Сите четири држави, јавно ги имаат објавено извештаите на нивните веб-страни, па оттука, лесно може да се пристапи кон нивна анализа,

в) Анализа на судската пракса на управните судови во овие земји; Со цел да се добие целосна слика на тоа како во пракса функционираат одредбите од законите за административна постапка, направена е анализа на судската пракса на управните судови во овие земји (преку анализа на поединечни предмети одбјавени на веб-страниците на овие судови). Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер беа испратени до Управниот суд и Вишиот управен суд на РМ за потребите на овој дел од истражувањето.

г) Анализа на пресудите на Европскиот суд за човекови права во предмети против државите кои што се предмет на ова истражување; Во рамките на оваа глава беше направена анализа на пресудите на Европскиот суд за човекови права против државите кои што се предмет на ова истражување, а кои што на некаков начин се поврзани со административните постапки во овие земји и ги детектираат нивните слабости, а кои што пресуди и нивното извршување влијаеле за одредени промени или ќе влијаат за одредени промени во постапувањето на органите на јавната управа или управните судови. Анализата на овие пресуди е направена користејќи ја дата базата на пресуди на ЕСЧП – HUDOC и нејзините алатки за пребарување.

д) Прашалници испратени до експерти од земјите од Западен Балкан-предмет на ова истражување, пред се, професори по управно право и право на Европска Унија на правните факултети во Северна Македонија, Црна Гора, Србија и Хрватска; Листата на експерти кои одговориле на овие прашалници е дадена во Прилог 5, а примерок од истите е даден во Прилог 6.

ѓ) Прашалници испратени до Омбудсманите на земјите од Југоисточна Европа – предмет на ова истражување; Прашалници беа испратени до Омбудсманите на четирите земји кои што беа предмет на ова истражување. Одговори беа добиени од

страна на Омбудсманите во Србија, Хрватска и Црна Гора. Нажалост, одговор не беше добиен од македонскиот Народен Правобранител до кого беше испратена и ургенција по пошта, која што не вроди со плод (види Прилог 4).

Како дополнителен придонес кон главните истражувања беше и истражувањето направено преку прашалници испратени до сите судии на Управниот суд и Вишиот управен суд на РМ како и до управните судови на Србија, Хрватска и Црна Гора; Испратени беа вкупно 28 прашалници до судиите на Управниот суд на РМ и 12 прашалници до судиите на Вишиот управен суд. Добиеени се 4 одговори од судии на Управниот суд, што претставува доволен репрезентативен примерок за да истражувањето се земе како релевантно во делот на Управниот суд. Нажалост, истражувањето не вроди со плод во однос на Вишиот управен суд. Исто така, прашалници беа испратени и до управните судии во останатите три земји кои што беа предмет на истражувањето – Србија, Хрватска и Црна Гора. Нажалост, беа добиени само два одговори од судии на Управниот суд на Хрватска. И покрај тоа што овој број е мал и не е репрезентативен број, сепак овие одговори се прикажани во трудот со оглед на тоа што се дадени од актуелни судии на Управниот суд на Хрватска.

Во текот на истражувањето се преземени соодветни активности намалување на евентуалните ризици околу успешноста на примарните истражувања⁵. Најголем ризик постоеше кај прашалниците испратени до судиите на управните судови во земјите предмет на ова истражување поради тоа што досегашните искуства покажале дека судиите многу ретко одговараат на било какви анкети и прашалници. Токму поради тоа, ова истражување е направено како дополнително на останатите главни истражувања на кои се темели докторската дисертација, со тоа што секој добиен одговор дава само дополнителна поткрепа на резултатите на докторската дисертација. Одговори беа добиени од четворица судии на Управниот суд на РМ и двајца судии од Управниот суд на Хрватска.

⁵ При испраќањето на прашалниците се водеше сметка секој прашалник да е испратен посебно, поименично за секој експерт/орган, со можност за одговор на повеќе јазици (англиски, француски, шпански или на било кој од јужнословенските јазици), а се со цел јазикот да не претставува пречка за давање на соодветни одговори. Се внимаваше прашањата да се во мал број со цел да не одземаат значајно време, а сепак да ги опфатат клучните работи неопходни за истражувањата.

Она што може да се извлече како заклучок од спроведувањето на сите овие примарни истражувања, особено истражувањата со експертите и омбудсманите е дека свеста кај западноевропските земји за одговарање на вакови вид на прашалници и анкети кои што се дел од ваков вид на научни истражувања е многу поразвиена за разлика од земјите на Југоисточна Европа, а особено Република Северна Македонија, каде што свеста особено на институциите е многу ниска.

ГДЕЛ

КОНЦЕПТОТ НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЕУ

ГЛАВА 1

Концептот добра администрација-теоретски согледувања

1.1. Концептот на „добро владеење“ наспроти концептот на „добра администрација“

Концептот на *добро владеење* претставува еден од трите темели на една модерна држава покрај *владеење на правото* и *демократија*. Овие три концепти се прифатени во повеќето модерни држави во светот, меѓутоа сите три се дефинирани на различен начин во различни држави во зависност од економските и културните фактори во засегнатите држави.⁶

Доброто владеење претставува обврска за владата и право за граѓаните. Овие обврски се некогаш поврзани со владеењето на правото или демократијата, но најчесто имаат своја сопствена содржина.

Концептот на добро владеење може да се сфати во поширока и потесна смисла. Во поширока смисла доброто владеење се однесува на сите власти, односно опфаќа три видови на принципи за секоја од трите власти: принципи на добро законодавство (законодавна власт), принципи на добра администрација (извршна власт) и принципи на добри постапки (судска власт).⁷ Во потесна смисла концептот на добро владеење се врзува само со администрацијата.

Во некои држави не се прави разлика во содржината на термините „добро владеење“ и „добра администрација“, додека пак во други држави терминот „добро владеење“ се сфаќа во поширока смисла и е поврзан со трите (или четирите⁸) власти во државата, а администрацијата ја претставува само едната од тие власти.

⁶ H.Addink, G.Antony, Antoine Buyse & C. Flinterman, Human Rights and Good Governance, SIM Special No.34, Utrecht, 2010.

⁷ G.H. Addink, Principles of Good Governance: Lessons from Administrative Law, in: D.M. Curtin & R.A. Wessel (eds.) Good Governance and the European Union, Antwerpen-Oxford-New York: Intersentia, 2005.

⁸ Покрај трите власти: законодавна, извршна и судска, денес се повеќе внимание се става на „четвртата“ власт како што е Омбусманот и Судот на ревизори. Види повеќе: G.H. Addink, The Ombudsman as the fourth power. On the foundations of Ombudsman from a comparative perspective, in: E.C.H.J. van der Linden & F.A.M. Stronik (eds.) Judicial Lawmaking and Administrative Law, Antwerpen-Oxford: Intersentia 2005, pp. 251-273.

Со оглед на тоа дека „концептот на добрата администрација“ во секој случај има потесен опсег од „концептот на добро владеење“, пред да се даде теоретски осврт на „концептот на добра администрација“ најпрво во оваа глава е неопходно да се даде теоретски осврт на „концептот на добро владеење“.

1.2. Концептот на „добро владеење“: теоретски согледувања

Доброто владеење е еден од клучните аспекти на добро-функционирачка држава и општество. Воглавно на овој принцип се гледа како на нормативен принцип на административното право кој што ја обврзува државата да ги извршува своите обврски на начин на кој што ќе промовира вредности на ефикасност, не-коруптивност, и одговорност спрема граѓанското општество.⁹ Концептот на „добро владеење“, се развил и како принцип на меѓународните организации, а пред околу две децении започнал да се развива и како принцип на ниво на ЕУ. Голем број на дебати се направени околу дефиницијата и содржината на овој концепт на ниво на ЕУ. Особено големо внимание и значење доби овој принцип со добивањето на правно обврзувачка сила на Повелбата за фундаментални права на ЕУ која што гарантира одредени аспекти на правото на добро владеење. Токму затоа оваа глава е посветена на дефинирањето на концептот на добро владеење, неговото потекло и содржина со посебен осврт на овој принцип на ниво на Европската Унија.

Оваа глава е поделена во три дела. Првиот дел се однесува на потеклото, дефиницијата и создавањето на концептот на доброто владеење, додека вториот е посветен на дефинирање на концептот на добро владеење кај меѓународните организации. Третиот дел се однесува на концептот на добро владеење на ниво на ЕУ, во кој што хронолошки е прикажано создавањето и развојот на концептот на добро владеење на ниво на ЕУ како и неговата содржина и опфат.

⁹ N. Chowdbury, C.E. Skarstedt, “The principle of Good Governance”, Legal working paper in the CISDL “Recent Developments in International Law Related to Sustainable Development”, Oxford, March 2005.

1.2.1 Потекло, создавање и дефиниција на концептот на „добро владеење“

Поимот „владеење“ (governance) потекнува од грчкиот збор κυβερνάω кој што значи „управува“.¹⁰ Академци од различни дисциплини го разработувале концептот на „управување“. Koorman¹¹ го делел истото мислење со Rosenau¹² во дефинирањето на поимот „владеење“ како „сите активности на социјалните, политичките и административните актери на кои што може да се гледа како на напори со цел да се водат, управуваат, контролираат или менаџираат општествата“. Smouts за владеењето вели дека е процес за кој што е неопходна континуирана интеракција¹³. Според дефиницијата предложена од Mayntz владеењето претставува „форма на колективно регулирање на општествените околности“.¹⁴

Европската комисија во 2003¹⁵ го опишува владеењето како „правилата, процесите и однесувањето преку кои интересите се артикулирани, ресурсите се менаџирани и овласувањата се извршувани во општеството“. Понатаму вели дека „начинот на кој што јавните функции се извршувани, јавните средства се менаџирани и јавните регулаторни овластувања се извршувани се најглавните прашања на кои што треба да им биде обрнато внимание во овој контекст“ и дека „владеењето се однесува на способноста на државата да им служи на граѓаните“.

Сите претходно наведени дефиниции дадени од академци и креатори на политиките се фокусираат на владеењето како процес, оставајќи ги целите и резултатите од овие процеси неспецифицирани. Спротивно на тоа дефиницијата за владеење на Светска банка директно го инкорпорира развојот како цел на владеењето и

¹⁰ Slocum-Bradley Nikki, Bradley Andrew. *Is the EU's Governance 'Good'?: An assessment of EU governance in its partnership with ACP States*. Institute for European Studies Working Paper. Vrije Universiteit Brussel, 1/2010, 7.

¹¹ Koorman, *Modern Governance*, London:Sage, 1993, 2.

¹² James Rosenau, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992.

¹³ Marie-Claude Smouts, *The Proper Use of Governance in International Relations*, *International Social Science Journal* 50 (155)81-90, 1998.

¹⁴ Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, In *Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen*, edited by Arthur Benz, 65-76, Wiesbaden: VS Verlag, 2004.

¹⁵ European Commission, *“Communication on Governance and Development”*, COM (2003) 615, 2003, par 3.

оттука го опфаќа владеењето не само како процес туку и ги опфаќа резултатите и целите кои би требало да произлезат од тој процес.¹⁶

Терминот „добро“ во „добро владеење“ е употребуван некогаш како прилог за да го евалуира процесот на владеење, а во други наврати е употребуван како придавка, за да ги евалуира резултатите од овој процес.¹⁷ На пример Комисијата за човекови права при Обединетите Нации ги идентификувала клучните карактеристики на „добро владеење“: транспарентност, одговорност, отчетност, учество и одговор на потребите на граѓаните.¹⁸ Ориентирајќи се повеќе кон целите и резултатите кои што произлегуваат од владеењето, Резолуцијата на ОН 2000/64 изречно го поврзува доброто владеење со „поттикнување на раст и одржлив човечки развој“.¹⁹ Кофи Анан, генерален секретар на Обединетите нации во 1997, рекол дека „доброто владеење и одржливиот развој не можат да се поделат“.²⁰

И покрај долгогодишните напори за да се дефинираат термините „владеење“ и „добро“, овие термини сè уште остануваат недоволно дефинирани и спорни.²¹

1.2.2. Дефиниција на концептот на „добро владеење“ кај меѓународните организации

Од почетокот на 1990тите години, меѓународните организации, особено оние активни во развојната помош и финансирање вовеле нов принцип „добро владеење“ со цел да се осигура дека финансиската помош е соодветно насочена.²² Меѓутоа

¹⁶ World Bank, *Governance and Development*, Washington D.C., 1992, 1.

¹⁷ Slocum-Bradley Nikki, Bradley Andrew. *Is the EU's Governance 'Good'? An assessment of EU governance in its partnership with ACP States*. Institute for European Studies Working Paper. Vrije Universiteit Brussel, 1/2010, 8.

¹⁸ OHCHR, “Good Governance – Human Rights in Development”, July 2008.
<<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>>

¹⁹ Ibid.

²⁰ Kofi Annan, Inaugural Address: International Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity, United Nations, New York, 1997.

²¹ Deirdre Curtin, Ige Dekker, *Good Governance: The concept and its application by the European Union*, in Deirdre Curtin and Ramses Wessel (eds): *Good governance and the European Union, Reflection on concepts, institutions and substance*, 2005, 3.

²² Jan Wouters, Cedric Ryngaert, *Good Governance: The concept and its application by the European Union*, in Deirdre Curtin and Ramses Wessel (eds): *Good governance and the European Union, Reflection on concepts, institutions and substance*, 2005.

содржината на принципот „добро владеење се разликува кај различни меѓународни организации. Финансиските институции „доброто владеење“ повеќе го гледаат низ призмата на макро-економските реформи, а додека политичките организации поголемо внимание ставаат на човековите права и владеењето на правото. Како и да е постои консензус за клучните, суштински елементи кои што ги содржи доброто владеење: транспарентност, отчетност и учество.

Светска банка под „владеење“ го подразбира процесот на кој што се избрани, мониторира и заменети оние што се на власт, капацитетот на владата ефективно да ги менаџира нејзините ресурси, водењето на добри политики, почит на граѓаните и државата за институциите кои што кои што се надлежни за економските и социјалните интеракции помеѓу нив. Според Светска банка „лошо владеење“²³ претставува отсуство на транспарентност и пристап до информации, слаба отчетност, ниско ниво на граѓанско учество.²⁴

Милениумската декларација на Обединети нации содржи секција за „човекови права, демократија и добро владеење“ без да дефинира точно што тоа последното значи, но имплицитно поврзувајќи го со владеење на правото.²⁵

ОБСЕ која што е европска организација за безбедност и соработка, исто така има посебен интерес за „добро владеење“. Во Повелбата за европска безбедност која што била усвоена за време на Истамбулскиот самит во 1999 година, земјите-членки на ОБСЕ се заложиле за „промоција на позитивна рамка за практики на добро владеење и јавен интегритет“.²⁶ Во Извештајот на ОСЕЕА се вели дека доброто владеење е предуслов за одржлив економски раст, овозмувајќи им на државите да ја намалат сиромаштијата и нееднаквоста и да ја зголемат социјалната интеграција.²⁷ ОСЕЕА ги фокусира своите активности во областа на доброто владеење на борбата против

²³ Eng. “Poor governance”.

²⁴ <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/governance>

²⁵ Параграф 24 од Милениумската декларација: “We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development”.

²⁶ OSCE, Charter for European Security, Istanbul, November, 1999, 33. Достапно на <http://www.osce.org/mc/39569?download=true>

²⁷ Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity Report June 2006-May, 2007. 17. Достапно на <http://www.osce.org/eea/25607?download=true>.

корупција и перење на пари, како и против финансирање на тероризам. ОСЕЕА активно учествува во активностите на ОБСЕ за борба против организиран криминал. ОЕЦД е организација која што е помеѓу најактивните во охрабрувањето на земјите-членки како и земјите кои што не се членки да го имплементираат принципот на „добро владеење“ во сите негови аспекти.²⁸ Принципите на добро владеење според ОЕЦД влијаат не само на врската помеѓу владите, граѓаните и парламентите, туку и придонесуваат за поефективно функционирање на самата влада. Со оглед на тоа дека експертизата и насоките на ОЕЦД се генерално признати како објективни, издржани и корисни како за земјите-членки така и за другите земји, принципите на добро владеење кои што ги воспоставува ОЕЦД можат да се гледаат како мерило односно критериум за „добро владеење“²⁹. Тие принципи се следните: почитување на владеењето на правото; отвореност, транспарентност и отчетност на демократските институции; правичност и еднаквост во постапувањето со граѓаните, вклучително и механизмите за консултации и учество; ефикасни и ефективни услуги; јасни, транспарентни и применливи закони и регулативи; конзистентност и кохерентност во формулирањето на политиките; високи стандарди на етичко однесување;

1.2.3. Концептот на „добро владеење“ во Европската Унија

Европската Унија го користела терминот „добро владеење“ за прв пат во Резолуцијата на Советот за човекови права, демократија и развој од 28 Ноември 1991.³⁰ Во резулацијата било наведено дека „човековите права и демократијата сочинуваат дел од поширок сет на барања со цел да се постигне балансиран и одржлив развој“ и дека „во овој контекст треба да се води сметка за прашањето за „добро владеење“.³¹ Оттогаш па наваму ЕУ тесно го поврзувала доброто владеење со човекови права и владеење на правото во нејзините развојни програми за помош.

²⁸ Jan Wouters, Cedric Ryngaert, *Good Governance: The concept and its application by the European Union*, Deirdre Curtin and Ramses Wessel (eds): *Good governance and the European Union, Reflection on concepts, institutions and substance*, 2005, 76.

²⁹ Ibid, 77.

³⁰ Resolution of the European Council of Ministers on 28 November 1991, in *Bulletin of the European Communities* No. 11/1991.

³¹ Resolution of 28 November 1991, para 2.

Во 1996 била објавена книгата „Principes Generaux du droit en droit communautaire. Origines et concretisation” во која што биле обработени генералните принципи на правото на ЕУ во различни групи и тоа: експлицитни принципи, имплицитни принципи и премолчни принципи.³² Како дел од последните принципи внимание било посветено на посебно поглавје наречено „Le principe de bonne administration”.³³ Во ова поглавје се споменати некои одлуки на Европскиот суд на правдата (ЕСП) во кои што овој принцип е спомнат. Заклучокот бил дека е од клучно значење за понатамошен развој на принципот на добро владеење, да принципите на добра администрација се применуваат дури во ситуации кога има отсуство на пишани правила.³⁴

Во 1998 и 1999 година, биле објавени пресуди на ЕСП во кои што терминот „принципи на добра администрација“ бил користен од страна на Судот.³⁵ Во 1997 Европскиот омбудсман дал дефиниција на она што претставува лоша администрација (maladministration) во неговиот годишен извештај, во 1999 тој препорачал донесување на нацрт Кодексот за добро административно однесување, а во периодот од 6 септември 2001 и 3 Мај 2002 ги користел термините „принципи на добра администрација“ и „добро административно однесување“ во 25 извештаи.³⁶

На конференцијата во Малме во август 1999 година посветена на „Генералните принципи на правото на ЕУ“ чија што основна цел била анализа на генералните принципи, нивниот опсег во правниот поредок на ЕУ и нивното влијание на национално ниво. Во текот на оваа конференција внимание било посветено на „обезбедување на принципот на добра администрација во рамките на институциите на

³² R.-E. Papandopoulou, *Principes Generaux du droit en droit communautaire. Origines et concretization*, Athene/Brussels, Sakkoulas/Bruylant, 1996.

³³ *Ibid*, Chapter IV, p.127-132.

³⁴ Генералниот адвокат Van Garven напишал во еден од неговите случаи: *l'absence de garanties n'empêche pas la Commission d'élire ses interventions, par les principes généraux du droit communautaire, don't le principe de bonne administration.* (Netherlands et al. v Commission, C- 48/90 и C-66/90, 1992.

³⁵ Case C-252/96 *Parliament v. Gutierrez de Qulijano y Llorens*, 1998; Case C-119/97 *UFEX et al. v. Commission*; Case T-127/98, *UPS Europe v. Commission* 1999.

³⁶ K.Fannel, *The European Ombudsman's Code of Good Administrative Behavior*, in Henk Addink "Principles of Good governance lessons from administrative law", Deirdre Curtin and Ramses Wessel (eds): *Good governance and the European Union, Reflection on concepts, institutions and substance*, 2005, 22. Повеќе околу работата на Европскиот омбудсман и Кодексот за добро административно однесување види во Глава 2.

ЕУ“.³⁷ Еден од заклучоците на конференцијата бил дека улогата на компаративното право во процесот на развој на генералните принципи не смее да биде потценето.³⁸

Барањата за добро владеење јасно дошле до израз во Спогодбата од Котону од 2000³⁹. Во односите со Афричките, Карибските и Пацифичките земји во рамките на овој договор, ЕУ се обврзува за политички дијалог кој што го опфаќа и прашањето за „добро владеење“. За ЕУ „доброто владеење“ припаѓа во истата политичка категорија како човекови права, демократски принципи и владеење на правото.⁴⁰ Транспарентно и отчетно владеење е интегрален дел на одржливиот развој.⁴¹

Во јули 2001, објавена е „Белата книга на Европско владеење“⁴² од стана на Комисијата во која што се спомнати и развиени пет принципи на добро владеење: отвореност, учество, отчетност, ефективност и кохерентност. Исто така порано во Белата книга за административни реформи усвоена на 1 март 2000⁴³ година клучни принципи на Европската јавна администрација биле нагласени и тоа: услужност, независност, одговорност, отчетност, ефикасност и транспарентност.

На 6 септември 2001 Европскиот Парламент го усвои „Кодексот за добро административно однесување“ кој што треба да го почитуваат институциите и телата на ЕУ, нивната администрација и службеници во односите со пошироката јавност. Овој кодекс е базиран врз работата на Европскиот омбудсман за „лоша администрација“. Кодексот специфицира принципи како што се: отсуство на дискриминација (член 5),

³⁷ H. Ragnemalm (member of the European Court of Justice), *Leading by example or learning on supremacy? Some reflections on the Union, the individual and the protection of fundamental rights*, para 2.1.3. *Securing the principle of good administration within the Community Institutions* in U. Bernitz and J Nergelius (eds), *General principles of European community law*, 2000, the Hague, Kluwer Law International, Kluwer Law, p.54-57.

³⁸ J. Nergelius, *General Principles of Community law in the future: Some remarks on their scope, applicability and legitimacy* in U. Bernitz and J Nergelius (eds), *General principles of European community law*, 2000, the Hague, Kluwer Law International, Kluwer Law, 223-232.

³⁹ PARTNERSHIP AGREEMENT between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 (Cotonou Agreement), OJ L 317/3, 2000.

⁴⁰ Cotonou Agreement, Article 8 (4).

⁴¹ Ibid, Article 9 (1).

⁴² Commission of European Communities, *European Governance, a white paper*, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final, достапно на:
< http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>.

⁴³ COM (2000)200, volume I and II <<http://aei.pitt.edu/1190/>>.

пропорционалност (член 6), отсуство на злоупотреба на овластувања (член 7), непристрасност и независност (член 8), објективност (член 9), легитимни очекувања, конзистентност и совет (член 10), правичност (член 11), учтивост (член 12), право да се биде слушнат и да се даде изјава (член 16), разумен временски рок за донесување на одлуките (член 17) и обврска за образложение на одлуките (член 18). Спореден со Кодексот за добро административно однесување на Комисијата, Кодексот на Омбудсманот е појасен, подетален и поразвиен.

Кодексот на Омбудсманот содржи класични основни материјални и процесни принципи на административно право (право на одбрана, образложение за одлуките, недискриминација, непристрасност, право на жалба), како и некои правила за добро административно функционирање (префрлање на документ на надлежните служби, назначување на надлежен службеник, праќање на потврда за прием). Двата вида на норми, поради нивниот правен статус се дел од принципите на добро владеење.⁴⁴

Повелбата за фундаменталните права на ЕУ која што стана правно обврзувачка во 2009 година со влегувањето во сила на Договорот од Лисабон во член 41 го гарантира „правото на добра администрација“⁴⁵. Како и да е, доколку ги анализираме одредбите на овој член, се чини дека сè уште не постои општо право на добро владеење во ЕУ, меѓутоа загарантирано е субјективното право на добра администрација кое што покрива одредени аспекти на правото на добро владеење. Односно најправилно би било доколку се каже дека одредени аспекти на правото на добро владеење се кодифицирани во член 41 од Повелбата за фундаменталните права.⁴⁶

⁴⁴ Henk Addink, *Principles of good governance: Lessons from administrative law*, in Deirdre Curtin and Ramses Wessel (eds): *Good governance and the European Union, Reflection on concepts, institutions and substance*, 2005, 21-48, 24.

⁴⁵ „Секое лице има право на објективна, правична и навремена услуга за своите потреби, од страна на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата.

Ова право го вклучува следното:

(а) правото секое лице да биде сослушано, пред да се преземе мерка што негативно би влијаела на тоа лице;

(б) правото секое лице да има пристап до сопственото досие, почитувајќи ги легитимните интереси на доверливост и професионална и деловна тајна;

(в) обврската на администрацијата да даде причини за сопствените одлуки.

Секое лице има право од Унијата да бара надоместување на штета предизвикана од нејзините институции или службеници при вршење на нивната должност, во согласност со општите начела заеднички за законодавствата на земјите-членки.

Секое лице може да им пише на институциите на Унијата на еден од јазиците на договорите и мора да добие одговор на истиот јазик.“

⁴⁶ G.H. Addink, *Good Governance: a norm for the administration or citizen's right*, Deventer 2008.

Покрај правото на добра администрација Повелбата исто така ги вклучува и правото на пристап до документи (член 42), правото на жалба до Европскиот омбудсман (член 43) и правото на петиција до Европскиот парламент (член 44). Подетално за овие одредби од Повелбата како и за тоа како ЕСП во својата досегашна пракса ги развивал овие принципи на добра администрација вклучени во член 41, ќе видиме подетално во следната глава.

1.2.4. Заклучок

И покрај тоа што на терминот добро владеење е посветено големо внимание во литературата, сепак постои малку согласност околу суштината на концептот. Дефинициите кои што научниците ги користат најчесто зависат од нивното поле на интерес и работа. Исто така не постои ни општо прифатена дефиниција за добро владеење кај меѓународните организации, меѓутоа постои голема согласност помеѓу одредени карактеристики на овој концепт кои што се заеднички за сите како што се: отвореност, транспарентност, учество, отчетност, правичност, не-дискриминација, ефикасност.

Концептот на добро владеење е релативно нов на ниво на ЕУ. Во 2001 година „Белата книга на Европско владеење“ развива пет принципи на добро владеење во ЕУ: отвореност, учество, отчетност, ефективност и кохерентност. „Кодексот за добро административно однесување“ специфицира исто така одредени принципи кои се карактеристика на доброто владеење. Во Повелбата за фундаменталните права загарантирани се неколку права кои што покриваат одредени аспекти на правото на добро владеење. Меѓутоа сè уште неможе да се каже дека постои општо право на добро владеење во ЕУ, бидејќи концептот на добро владеење како што видовме е доста поширок и опфаќа повеќе карактеристики кои што сè уште неможе да се каже дека се доволно развиени на ниво на ЕУ.

1.3. Концептот на „добра администрација“: теоретски согледувања

Концептот на добра администрација ги рedefинира административните дејствија и врската помеѓу граѓаните и администрацијата. Овој концепт е одговор на очекувањата и барањата за балансиран пристап кај зачувувањето на јавниот интерес и

почитувањето на правата и интересите на граѓаните. Добрата администрација им служи на општеството и ја промовира општествената доверба во извршната власт, при што, во крајна линија придонесува кон политичка стабилност и го зајакнува економскиот развој и социјалната благосостојба.

Може да се констатира дека онака како што рекол Dutheil de Rochere, дека во Европа дебатата за „добра администрација“ се развивала во скоп на концептот на „добро владеење“ и тоа поради неопходноста да се реформира европската администрација критикувана поради недостиг на ефикасност, транспарентност и оддалеченоста од граѓаните.⁴⁷

Имплементацијата на принципите на добра администрација во пракса, бара соодветен систем на административна постапка.⁴⁸ Ова вклучува сет на правила кои што го дефинираат процесот на донесување на административни одлуки. Во многу Европски држави овие правила се кодифицирани во еден легислативен акт, најчесто со името „Закон за општа административна постапка“.

Добар систем на административни постапки ја обезбедува законитоста како и квалитетот на административните одлуки; исто така ги заштитува правата на граѓаните и го промовира нивното учество во донесувањето на одлуките; ја зајакнува транспарентноста и отчетноста преку избегнување на непотребно комплицирани, формалистички и долги постапки.

Експертите од оваа област прават разлики помеѓу тн. неинструментални и инструментални функции на административните постапки:

А) *Неинструментални функции*: административната постапка игра улога самата по себе без да биде поврзана со конечната одлука што е нејзин производ. Помеѓу овие функции можат да се нагласат следните:

⁴⁷ Dutheil de la Rochere, J. “The charter of Fundamental ...” op. cit., стр. 168.

⁴⁸ Wolfgang Rusch Sigma „Citizens First – Good Administration Through General Administrative Procedures” , ReSPA , 2012.

- 1) Заштита на личниот дигнитет (дефиниран пристап поврзан со идеите на Кант)⁴⁹;
- 2) Промоција на граѓанското учество (понекогаш поврзувано со делиберативна демократија следејќи ги идеите на Хабермас на пример)⁵⁰;
- 3) Зајакнување на транспарентноста и отчетноста⁵¹;
- 4) Подобрување на легитимитетот. Административните постапки надоместуваат за недостатокот на формална рационалност како резултат на отсуството на правна предодреденост во случаите на постоење на дискреција, нудејќи екстра легитимитет базиран на поголема демократија и подобар квалитет на резултатот.⁵²

Б) Инструментални функции: од оваа перспектива, административната постапка ја гарантира коректноста на суштинскиот исход. Административната постапка е корисна за:

- 1) заштита на правата и интересите (процедурата во овој случај претставува правен штит) и
- 2) промоција на добра администрација и, последователно, квалитет на конечните одлуки, особено ако постои дискрециона моќ.⁵³

Со цел да се развие оваа втора улога на административните постапки во врска со целта-а тоа е промоција на добрата администрација, најпрво е неопходно да се разбере значењето на дискреционите моќи.

⁴⁹ P.P. Craig, Procedures and Administrative Decision-making: A Common Law Perspective, 5 EUR. REV. PUB. L. 55 (1993).

⁵⁰ Rafael Rubio, Los Grupos De Presión 100 (2003).

⁵¹ Denis Galligan, Principal Institutions and Mechanisms of Accountability, in comprehensive legal and judicial development 31 (rudolfv. Van puymbroeck ed., 2001); carol harlow, accountability in the European Union 159 (2002).

⁵² Niklas Luhmann, Legitima Durch Verfahren (1969).

⁵³ Lord Millet, The Right to Good Administration in European Law, 47 PUB. L. 309, 310 (2002), (објаснувајќи дека „добрата администрација значи добри административни постапки“).

Европскиот концепт на дискрециони моќи вклучува два заеднички поими: избор и општ интерес. Академците се согласни дека дискрецијата значи дека јавната администрација е овластена согласно правото да направи избор од неколку правни можности. Овој избор вклучува баланс помеѓу јавните и приватните интереси користејќи вредности кои не се регулирани со правото со цел да се дефинира општиот интерес.

Постои посебна Препорака од Комитетот на министри која што е од интерес на Европската Унија и која што ја дефинира дискреционата моќ како „моќ која што им остава на административните власти одреден простор во однос на одлуките кои што треба да се донесат, овозможувајќи им можност за избор помеѓу неколку правно дозволиви одлуки на онаа одлука која што ја сметаат за најсоодветна.⁵⁴

Суштината на дискрецијата, односно изборот помеѓу алтернативи е нешто различно од традиционалното административно право, кое што не се занимава со тоа, освен со поставување на граници за дискрецијата кои што не можат да бидат поминати. Изборот сам по себе се смета за работа на политиката, а не правна ствар. Во традиционалната парадигма, административното право обезбедува пред се заштита на индивидуите, односно штит против арбитрано одлучување.

Од друга перспектива, онаму каде што не постои правна регулација, започнува „тиранија“ – и единствена ефективна заштита против тиранијата е судска ревизија.

Оттука, традиционалното административно право не е особено заинтересирано за добри административни одлуки туку за судска ревизија на нелегални одлуки, да ги заштити граѓаните против арбитрерноста на јавните власти. Ова е негативен пристап во смисла на тоа дека е пристап против арбитрерност кој што не оди во прилог на добрата администрација и можно е да се направи линк на оваа гледна точка со метафората на *Harlow* и *Rawling* за таканаречените *red-light* теоретичари.⁵⁵

⁵⁴ Recommendation of the Comm. of Ministers No. R (80) 2 Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities, 316th Mtg. (1980) (усвоена од Комитетот на Министри на 11 март 1980 на 316 состанок).

⁵⁵ *Budu: Carol Harlow & Richard Rawlings, Law And Administration 29 (1997), as well as commentary on this book in Michael Taggart, Reinvented Government, Traffic Lights and the Convergence of Public and Private Law--Review of Harlow and Rawlings: Law and Administration, 44.*

Овој пристап бил карактеристичен за Шпанија подог период, како и во некои други европски држави, како што Cassese објаснува за принципот на законитост како „фетиш“.⁵⁶

Меѓутоа нов пристап се развива на ниво на Европа. Овој нов пристап поврзан со квалитетот на одлуките, е релативно нова парадигма за нас, но добро етаблирана во САД. Дискрециониот избор самиот по себе е релевантен за административното право, затоа што е поврзан со добри одлуки и со добра администрација. Важно е јавната администрација да донесува законити и правилни одлуки со соодветно образложение за нивна поткрепа. Ова е важно затоа што граѓаните бараат такви добри одлуки да бидат донесени и тие сакаат да учествуваат во процесот на донесување на одлуките кои што ги засегаат како на пример изградба на автопат или нуклеарна централа.

Како што Braibant нагласил „*Дури и кога на јавните власти им е дозволено да прават она што сакаат, тие не можат да прават било што*“.⁵⁷ Тоа значи дека соодветната употреба на дискреционите моќи е важна за јавното право. И соодветната употреба на дискреционата моќ е дефинирана од идејата за добра администрација. Овој концепт не може да биде *a pass par tout*, туку треба да има свое сопствено значење како правна техника.

Што всушност значи правото на добра администрација? Првично, може да се каже дека добрата администрација е спротивно на „лоша администрација“ (*maladministration*). Меѓутоа, тогаш се поставува прашањето што значи „лоша администрација“?

Можеме да се повикаме на Британскиот систем во насока да дефинираме што значи „*maladministration*“. Британскиот Омбудсман се борел против тоа уште од 1960тите. Не постои дефиниција во Британскиот правен систем, иако таканаречениот Crossman's catalogue⁵⁸ се користи често, дефинирајќи ја „лошата администрација“ како

⁵⁶ Sabino Cassese, *Las Bases Del Derecho Administrativo* (1994).

⁵⁷ "Even when public authorities are allowed to do what they want, they cannot do whatever. Види: See *Sieur Lambert, Braibant's Conclusions "CE," 27 L'actualité Juridique: Droit Administratif* 53 (1971).

⁵⁸ Таканаречен затоа што содржел листа на закани што можат да произлезат од „лошата администрација“ дадена од тогашниот – Лорд Претседател на Советот во дебатите на Парламентарниот Комесар Бил во 1967.

„пристрасна, занемарувачка, невнимателна, бавна, некомпетентна, неспособна, перверзна, вулгарна, арбитрерна и итн.“⁵⁹ Омбудсманот ја фокусираше неговата активност гарантирајќи дека јавната администрација ги следи добрите процедури пред да ги извршува нејзините овластувања. Како што *Greenwood и Wilson* нагласуваат дека, *"во суштина, лошата администрација значи постоење на дефекти во административните постапки, а не во меритумот или суштината на одлуките"*⁶⁰

Во однос на Европскиот омбудсман, Договорот за Европска Унија ја дефинира неговата фигура и улога како борец против „лошата администрација“ на институциите на Заедницата освен на Европскиот суд на правдата при извршувањето на своите „судски функции“⁶¹.

Меѓутоа, прашањето останува. Што претставува „лошата администрација“? Очигледно, како што е претходно спомнато, „лошата администрација“ е спротивно на она што претставува на „добра администрација“. Меѓутоа, обидот да се даде соодветна дефиниција не е лесен. Како што Европскиот омбудсман, *Jacob Soderman*, кој што беше назначен од Европскиот Парламент во 1995, нагласил: „не е добра идеја да се дефинира лошата администрација затоа што потребна е флексибилност при извршувањето на својата функција соодветно“. ⁶² Судијата на Врховниот суд на САД *Justice Potter* рекол: „знаеме дека постои лоша администрација кога ќе ја видиме“.

Постојат голем број на начини кои што можат да помогнат за да се најде соодветна дефиниција за тоа што претставува „лошата администрација“. Европскиот омбудсман рекол дека „*лошата администрација се случува кога некое јавно тело не делува во согласност со правата или принципите кои што се задолжителни за него.*“⁶³

Доколку сакаме да бидеме попрецизни, може да анализираме некои Европски правни системи, како што се италијанскиот и шпанскиот систем и нивните напори да се дефинираат и да се развијат принципите на добра администрација. Уставот на

⁵⁹ Parliamentary and Health Service Ombudsman, Sir William Reid's Definition of Maladministration: "bias, neglect, inattention, delay, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude, arbitrariness and so on".

⁶⁰ John r. Greenwood & david j. Wilson, Public Administration in Britain Today, (1989), 313.

⁶¹ Treaty Establishing the European Community, art. 195, 2002 O.J. (C 325) 120.

⁶² See J. Soderman, El Derecho Fundamental a Una Buena Administraci6n, 214 G.J. 8 (2001).

⁶³ The European Ombudsman, Annual Report For 1997, стр 23.

Италија од 1947⁶⁴ вели дека италијанските агенции мора да бидат организирани на таков начин на кој што би се постигнала административна непристрасност и *buon andamento*. Многу италијански академци ги сметале последниве зборови како должност за добра администрација (*buona amministrazione*). Уставниот суд (*Corte Costituzionale*) нагласил дека оваа должност го обврзува законодавецот да креира соодветни административни структури и процедури за спроведување на административните функции. Од друга страна, принципот им наложува на јавната администрација обврска за донесување на добри одлуки преку собирање на неопходните информации и балансирање на релевантните фактори во секој поединечен случај пред донесување на одлука.⁶⁵

Шпанскиот Устав од 1978 е особено интересен. Во член 31 и 103 е предвидено дека јавната администрација мора да дејствува објективно и непристрасно во согласност со принципите на ефективност, ефикасност, економичност и координација.⁶⁶ Исто така го воспоставува и принципот на забрана за арбитрерност.⁶⁷ И покрај тоа што сè уште не е воспоставена парадигма, академците како и дел од судската пракса ги користат зборовите *buena administración* во врска со обврската да се постигнат добри административни одлуки

Од друга страна во последните неколку години, академците ја нагласите потребата за образложување на одлуките како гаранција за добра употреба на дискреционите моќи.

Сите принципи кои што беа претходно спомнати можат да бидат вклучени во еден генерален принцип, односно принципот на добра администрација, кој што првично бил воспоставен од страна на шпанското законодавство во поглед на договорите, а подоцна и во судската пракса. Меѓутоа досега овој правен концепт страда од недостаток на конзистентна теоретска конструкција. Оттука, неопходно е да се дефинира таквата должност и нејзините правни последици во врска со клучната улога на административната постапка.

⁶⁴ La Costituzione della Repubblica Italiana од 1947 [Устав] член 97.

⁶⁵ Види: Guido Falzone, *Il Dovere Di Buona Amministrazione* (1953).

⁶⁶ Constitución Española од 1978, член 31 и 103.

⁶⁷ Ibid, член 9 став 3.

Шпанскиот Устав од 1978 содржи низа на принципи кои што се однесуваат на развојот на активноста „служба во општ интерес“.⁶⁸ Ова се принципи на „buena administración“ (шпански израз за добра администрација), кои што претставуваат водич за спроведување на административните активности и оттука, несомнено, ја условуваат содржината на нивниот резултат.

Вреди да се споменат и Британските напори да се изградат неколку принципи на добра администрација. „Комитетот на правдата – All Souls“ – невладина институција, објави извештај кој што содржел драфт на принципи за добра администрација.⁶⁹

Во Извештајот се препорачува Парламентот да усвои серија на принципи на добра администрација кои што ќе послужат како водич на административните активности во Велика Британија. Седумнаесет години подоцна, истата институција објави друг извештај⁷⁰ кој што вклучува поглавје со принципи за добра администрација.⁷¹ Извештајот нагласува дека попожелно е постоење на „добра администрација“ отколку ремедирање односно постоење на правни лекови за „лоша администрација“ и дека превенцијата е подобар лек, па така „добрата администрација“

⁶⁸ Constitución Española De 1978, член 103, став 2; член 9, став 3; член 31 став 2.

⁶⁹ Види: Committee Of Justice, Keith Goodfellow, Chairman, Administration Under Law (1971). Првиот принцип гласи:

„Before making any decision, an authority shall take all reasonable steps to ensure that all persons who will be particularly and materially affected by such decision have been informed in sufficient time of its intention to make the decision and shall afford to all such persons a reasonable opportunity of making representations to the authority with respect thereto. See id. at 38. Principle number 3 states, "It shall be the duty of an authority in proceeding to a decision to take all reasonable steps to ascertain the facts which are material to the decision." Id. This document clarifies that "all reasonable steps" means measures by way of inquiry, verification, deliberation, or otherwise as are in all circumstances of the case necessary according to good administrative practice.“

Принципот број 3 гласи: "It shall be the duty of an authority in proceeding to a decision to take all reasonable steps to ascertain the facts which are material to the decision." This document clarifies that "all reasonable steps" means measures by way of inquiry, verification, deliberation, or otherwise as are in all circumstances of the case necessary according to good administrative practice.

⁷⁰ Committee of Justice, Patrick Neill, chairman, Administrative Justice: Some Necessary Reforms (1988).

⁷¹ Ibid. стр 7.

е подобра отколку лекови за „лошата администрација“.⁷² Извештајот ја нагласува важноста на постоењето на некои принципи на добра администрација и му препорачува на Британскиот Омбудсман да изработи листа на принципи за добра администрација кои што ќе служат како водич за административно одлучување. Оваа листа може да биде усвоена од страна на секое одделение во форма на јавни правила. Извештајот истакнува дека ригидноста треба да биде избегнувана. Принципите и правилата или кодексите на однесување треба да бидат драфтирани на таков начин да ја нагласат важноста на флексибилноста.⁷³

Што се однесува до Европскиот суд на правда, тој ги користи зборовите „добра администрација“ меѓутоа истите не ги дефинира. Генералниот адвокат *Simon Rozes* во заклучоците во одлуката од 29 Октомври 1981 нагласил дека постои должност за добра администрација на институциите на Заедницата. Што значи ова? Проучувањето на судската пракса покажува дека општа идеја за добра администрација постои. Во основа, пред донесување на одлуките, институциите на Унијата мора да следат соодветни процедури: да ги сослушаат засегнатите страни; да ги земат предвид сите релевантни фактори и да ги отфрлат оние кои што не се релевантни; да ја мерат тежината на интересите на страните инволвирани во случајот и да образложат зошто ја одбрале едната алтернатива наместо другата.⁷⁴ ЕСП, бил активен во имплементацијата на голем број на процесни обврски⁷⁵. Всушност судската пракса покажува дека ЕСП воспоставил сет на принципи кои што служеле како водич за Европските институции, кои што ќе бидат подетално анализирани во втората глава на овој труд.

Дури во 1995 година првиот Европски омбудсман Џејкоб Содермен прави обиди да даде дефиниција на она што е спротивно од „добра администрација“ – „лоша

⁷² Ibid. стр 8.

⁷³ Ibid. стр 23 (Препорака бр. 8).

⁷⁴ Важно е да се нагласи дека ДЕЗ, член 235 вели дека: „*Регулативите, директивите и одлуките усвоени заеднички од Европскиот Парламент и Советот, и оние акти усвоени од Советот или Комисијата, ќе содржат образложение за причините врз кои тие се засноваат и ќе имаат референца до сите предлози или мислења кои што се барало да бидат добиени во согласност со овој Договор.*“

⁷⁵ Види: Hanns Peter Nehl, *Principles Of Administrative Procedures In Ec Law* (1999); Jurgен Schwarze, *Judicial Review of European Administrative Procedure*, 49 *PuB. L.* 146 (2004).

администрација“⁷⁶ кој во својот Годишен извештај од 1995 ја дефинирал лошата администрација како „неуспех да се дејствува во согласност со правото на ЕУ“, за да во својот Годишен извештај од 1997 истакне дека и други работи може да претставуваат лоша администрација како: административни неправилности, административни пропусти, злоупотреба на моќ, небрежност, незаконски процедури, неправичност, лошо постапување или ненадлежност, дискриминација, неоправдано задоцнување, недостаток или одбивање за давање на информации.⁷⁷

Идејата за добра администрација како право на граѓаните е воведена на ниво на ЕУ во контекст на драфтирањето на Повелбата за фундаменталните права на ЕУ, пред се од страна на самиот Џејкоб Содермен кој што на самото јавно расправање по предлог Повелбата изјавил дека правото на добра администрација треба да биде вклучено врз основа на

„идејата дека граѓанинот има право по неговите или нејзините работи да биде постапувано соодветно, правично и навремено преку отворена, транспарентна и услужлива јавна администрација.“⁷⁸

Многу од овие елементи се вклучени во член 41 (право на добра администрација) од Повелбата за фундаментални права на ЕУ која што стана правно обврзувачка со стапувањето во сила на Договорот од Лисабон. Договорот од Лисабон исто така вовеле и правна основа за секундарно законодавство за добра администрација (Член 298 ДФЕУ). За жал и по неколку години од воведувањето на оваа одредба, сè уште отсутува секундарна легислатива во оваа област. Одредени елементи се регулирани со меко право или унилатерални обврски дадени од самите институции, но тоа е незадоволително во однос на моменталните потреби.

⁷⁶ Eng: “Maladministration”.

⁷⁷ Annual Report of the European Ombudsman 1995, 17 and Annual Report of the European Ombudsman 1997, 22.

⁷⁸ Speech of Jakob Soderman, the European Ombudsman at the Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Preliminary remarks, Brussels, Belgium, 02 February 2000, available at <<http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/355/html.bookmark>>.

ГЛАВА 2

Правото на добра администрација во Европската Унија

2.1. Правото на добра администрација во ЕУ: развој, правна основа, содржина и опсег

Како што веќе добро знаеме, признавањето и заштитата на фундаменталните права во Европската Унија е резултат на еден бавен процес во кој што Европскиот суд на правдата одиграл клучна улога.

Може да се каже дека потешкотиите во создавањето на еден европски систем на заштитата на фундаменталните права се резултат воглавно на политичките, културните и идеолошките разлики помеѓу земјите-членки, што довело до создавање на системи со различни концепти за фундаменталните права.⁷⁹

Од постоечките студии за фундаменталните права, не е тешко да се заклучи дека состојбата на нивна заштита сè до моментот на донесување на Повелбата за човековите права е незадоволителна. Ваквата состојба се карактеризирала со отсуство на пишан текст кој што содржи каталог со правата и дисперзираност на оние права кои што се на некој начин загарантирани со Договорите.⁸⁰

И не е многу различна ситуацијата со заштитата на правото на добра администрација. Осврнувајќи се на меѓународно ниво, Беатрис Томас Мален⁸¹ наишла на тешкотии во откривањето на почетоците на правото на добра администрација, па оттука и грижата за граѓаните при постапките на администрацијата се чини непостоечка. Тешко е да се најде во меѓународните текстови нешто што асоцира на правото на добра администрација во генеричка смисла, ниту негова било каква манифестација. Не е регулирано ниту во Универзалната декларација за човекови права од 1948 година⁸², ниту во Европската конвенција за човекови права⁸³. Единствено,

⁷⁹ Craig P. op.cit. стр. 489.

⁸⁰ Jimena Quesada, L., Sistema Europeo de Derechos fundamentales, Colex, Madrid, 2006, стр.167.

⁸¹ Tomás Mallén, B., “ El derecho fundamental a una buena administración”, MAP-INAP, Madrid, 2004.

⁸² Универзална декларација за човекови права, Усвоена и прокламирана од Генералното Собрание на ОН со резолуција 217A(III) на 10 декември 1948.

Европскиот суд за човекови права „се обидел да гарантира некои од аспектите на правото на добра администрација преку екстензивно толкување на некои од другите права“.⁸⁴

Горенаведената авторка укажува дека Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот усвоена од Француското основачкото собрание на 26 август 1789, наговестува на правото на добра администрација во делот во кој што се вели дека „општеството има право да бара одговорност од сите јавни службеници за нивните административни дејствија.“⁸⁵

Што се однесува до правото на Европската Унија, правото на добра администрација не се сретнува во Основачките Договори. Она што е од огромно значење овде е европската судска пракса и работата на Европскиот омбудсман. Токму европските судии и Омбудсманот се тие кои што го насочиле и поттикнале развојот на правото на добра администрација во ЕУ и неговото подоцнежнo вклучување во Повелбата за фундаменталните права.⁸⁶ Може да се потврди дека судската пракса⁸⁷ заедно со работата на Омбудсманот се клучните елементи за вклучувањето на правото на добра администрација во Повелбата како фундаментално право.⁸⁸

⁸³ Конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, донесена од страна на земјите членки на Советот на Европа во Рим, 4 ноември 1950 година.

⁸⁴ Tomás Mallén, B., “ El derecho fundamental a una buena administración” op.cit., стр.179.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Така, во пресудата *Industrias Siderurgicas asociadas c. Alta Autoridad* од 11 февруари 1955, Европскиот суд на правдата за првпат јасно алудирал на принципот на добра администрација произнесувајќи се за обврската за образложние на одлуките на високите власти.

⁸⁸ Традиционално, во судската пракса била давана референца на „добра администрација“ како информативен принцип. Пред донесувањето на Повелбата, се наоѓаат голем број на пресуди на Европскиот суд на правдата и Судот од прва инстанца, во кои што се сретнува терминот „добра администрација“ меѓутоа не како право само по себе туку како стандард на однесување кое што се бара од администрацијата во нејзините односи со земјите-членки, нивните органи и агенти или сопствените вработени, односно како принцип-ориентир за делувањето на администрацијата од кој произлегува обврската да се делува со целата потребна должност. Како пример може да се наведат следните предмети: Пресуда на ЕСП од 4 февруари 1987, *Maurissen* против Судот на ревизори, бр. 417-85; пресуда од 31 март 1992, *Burban*, бр. C-255/90 и сл.

Не може да се заборави придонесот на Советот на Европа во однос на принципите на правото на добра администрација. Покрај стандардите дефинирани и применувани во земјите-членки кои што се дел на оваа организација, Советот на Европа оди чекор напред дефинирајќи ги принципите на добра администрација кои што треба да бидат водилка на административните постапки на земјите-членки со цел да се постигне поголема еднаквост помеѓу индивидуите и административните власти.⁸⁹ Во оваа насока потребно е да се спомне Резолуцијата на Комитетот на Министри од 28 септември 1977 за заштита на индивидуите во врска со административните акти⁹⁰, Препораката на Комитетот на министри од 11 март 1980 која што се однесува на остварување на дискреционите овластувања⁹¹ и особено Препораката на Комитетот на министри во однос на правото на добра администрација усвоена на 20 јуни 2007⁹². И покрај нивната важност, препораките на Советот на Европа немаат правно обврзувачка сила.

2.1.1. Правото на добра администрација како фундаментално право на граѓаните на ЕУ

Идејата за воведување на правото на добра администрација како фундаментално право била забележана во еден предлог даден од Финска⁹³, меѓутоа сепак Европскиот омбудсман е тој кој што во почетокот на 2000 година ја препознава потребата за да се регулира оваа материја и да се разгледа можноста за воведување во Повелбата за

⁸⁹ Ponce Sole, J., "EU Law, Global Law and the Right to Good Administration" во Chiti, E. Mattarella, B. (Eds.), "Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, legal issues and Comparison, Springer, London, New York, 2011, стр. 138.

⁹⁰ Резолуцијата 77/31 содржи серија на принципи кои што се однесуваат на правото на добра администрација. Помеѓу нив се наоѓаат некои принципи кои што подоцна се инкорпорирани во член 41 од Повелбата како што се правото да се биде сослушан, обврската да се даде образложение на административните акти кои што ги засегаат правата, слободите или интересите на лицата и сл.

⁹¹ Препорака R (80). Не се однесува директно на правото на добра администрација иако голем број на принципи кои што ги опфаќа, упатуваат кон ова право.

⁹² Препорака CM/Rec (2007) 7.

⁹³ Tomás Mallén, B., „ El derecho fundamental a una buena administración“, MAP-INAP, Madrid, 2004, стр. 180. Интересот на Финска се објаснува со тоа што нивното законодавство ја класифицира „добрата администрација“ како фундаментално право.

фундаментални права посебна одредба која што ќе се однесува на правото на добра администрација.

Иницијалниот драфт на текстот бил предмет на различни модификации, меѓутоа тие не претставувале ништо повеќе од модификации со технички карактер прво во контекст на Уставниот договор, а потоа и во контекст на Договорот од Лисабон, без тоа да влијае врз суштината на правото на добра администрација.⁹⁴

Последиците од вклучувањето на правото на добра администрација во член 41 од Повелбата, со иста правно задолжителна сила како и одредбите во Договорите може да бидат многу позитивни за европските граѓани, иако во моментот можеби тоа изгледа само како слово на хартија.

Всушност, правото на добра администрација преминува од право кое што дотогаш се наоѓало во опсегот на јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата, во позитивно право со реперкусии врз транспарентноста и видливоста кои што доаѓаат заедно со тоа.⁹⁵

Ова може да има два вида на последици на две нивоа. Прво, на институционално ниво, принципите на транспарентност и учество ќе се зајакнат. Во оваа смисла Guillem Carrau смета дека воведувањето на правото на добра администрација во Повелбата за фундаментални права ќе ги задолжи Европската Комисија и другите европски институции да го промовираат развојот на ова право и да ја почитуваат неговата содржина.⁹⁶ Во најмала рака по усвојувањето на Повелбата, поголемиот број на институции усвоија свои европски кодекси за добро административно однесување. Меѓутоа, покрај другото, правото на добра администрација се создава, барем формално, како фундаментално право со сите можни реперкусии кои што таквото право може да ги има.

Објаснувањата на Повелбата за фундаментални права ни укажуваат на тоа дека конкретната содржина на член 41 произлегува делумно од од судската пракса, а

⁹⁴ González Alonso, L.N., „El derecho a una buena administración“ во „Mangas Martín, A., “Carta de los derechos fundamentales de la Union Europea. Comentario artículo por artículo”, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, стр.666 и 667.

⁹⁵ Susana Viñuales Ferreiro, “El procedimiento administrativo de la administración europea – De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general”, Thomas Reuters Aranzadi, 2015, стр. 113.

⁹⁶ Guillem Carrau, J., “El avance del derecho a la buena administración en el Tratado de Lisboa”, Revista de Derecho de la Union Europea, No. 19, 2010, стр. 44.

делумно како резултат на некои одредби од Договорите⁹⁷. Па оттука, член 41 се однесува на збир на една серија на права кои што се наоѓале расфрлени низ Договорите или признати на индивидуите преку судската пракса. Како и да е ова прашање ќе биде подолу елаборирано повторно подетално.

2.1.1.1., *Право на правата*“

Како што веќе беше спомнато, во член 41 од Повелбата за прв пат во позитивното право се вклучува концептот на добра администрација, кој што Повелбата го издигнува на ниво на фундаментално право, конкретирајќи го после една серија на права на индивидуите во односите со администрацијата. Онака како што е загарантирано ова право во Повелбата, може да се заклучи дека станува збор за „*право на правата*“.⁹⁸

Содржината на она што се подразбира под право на добра администрација не се исцрпува со правата кои што се спомнати во овој член. Може да се забележи од овој член дека листата на права кои што ги опфаќа е отворена и прашањата кои што сега се поставуваат се следните: прво, тргнувајќи од член 41 од Повелбата, може ли да се зборува за постоење на едно генеричко право на добра администрација кое што ги надминува правата кои што ги опфаќа? И доколку е тоа така, дали се работи за фундаментално право или само еден објективен принцип на добра администрација?

Голем број од овие прашања се веќе поставени во науката, иако некои од нив сèуште не се длабински проучени.⁹⁹

Во оригиналниот текст на Повелбата од 2000, е ставена референца како кон Преамбулата, така и кон член 51.1 на правата, слободите и принципите, меѓутоа не бил воспоставен некој посебен критериум за разликување помеѓу нив. Разликата помеѓу правата и принципите била една од темите кои биле најмногу дебатирани во процесот на елаборација на Повелбата.¹⁰⁰ Во последниот драфт бил додаден став 5 на членот 52

⁹⁷ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ C 303, 14.12.2007, стр. 17–35.

⁹⁸ Saura Fructuoso, C. “El Derecho de Buena Administración y el Due Process Administrativo Europeo” во Soriano García, J.E., *Procedimiento Administrativo Europeo*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2012, стр. 354.

⁹⁹ Во врска со разликата помеѓу принципи и права и нивните реперкусии види: Tornos Mas, J., “El derecho a una buena administración”, Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona 2007, стр. 38-40.

¹⁰⁰ Craig, P., op. cit. стр. 467-472.

со цел да се разјаснат разликите помеѓу едните и другите.¹⁰¹ Со овој член се воведува разлика помеѓу правата и принципите, иако сè уште не е доволно јасен и се покажува како тешко да се определат дали се работи за права или принципи.

Што се однесува до јуриспруденцијата, веќе беше напоменато дека уште пред донесување на Повелбата, судот често упатувал на принципот на добра администрација, но без некоја еднообразна концепција во однос на карактеристиките и квалификацијата на овој принцип. По усвојувањето на Повелбата, судовите ја продолжиле судската пракса во насока на одбрана на правата дефинирани во член 41 од Повелбата, меѓутоа нивната позиција во однос на правото на добра администрација сè уште останува двосмислена и во одредени случаи дури и контрадикторна.

Во таа насока доминираат пресудите во кои што Судовите сметаат дека правото на добра администрација се смета како принцип кој што сам по себе не произведува права за поединците, освен доколку не се изречно нагласени некои од специфичните права кои што принципот на добра администрација ги опфаќа¹⁰², така што повредата на ова право не може да ја доведе на одговорност администрацијата. Одредени исклучоци може да се најдат во некои пресуди на Судот од прва инстанца¹⁰³ и поскоро во некои пресуди на Генералниот суд¹⁰⁴.

¹⁰¹ „The provisions of this Charter which contain principles may be implemented by legislative and executive acts taken by institutions, bodies, offices and agencies of the Union, and by acts of Member States when they are implementing Union law, in the exercise of their respective powers. They shall be judicially cognisable only in the interpretation of such acts and in the ruling on their legality.“

¹⁰² Значајна тука да се спомене е пресудата на Судот од прва инстанца (Court of first instance) од 4 октомври 2006 година во случајот Tillack v. Commission, предмет бр. T-193-04, иако овој суд веќе и претходно се произнесол во однос на ова прашање во пресудата од 6 октомври 2001 – Area Cova and others против Советот и Комисијата, предмет број T-196/99. Во предметот Hoechst (T-410/03) Судот од прва инстанца повторно се повикува на добрата администрација како „принцип“ потсетувајќи ја Комисијата дека во административните постапки кои што се водат пред неа треба да ги почитува процесните гаранции кои што ги воспоставува правото на Заедницата, а помеѓу кои спаѓа и принципот на добра администрација.

¹⁰³ Така на пример Пресудата од 30 јануари 2002 – Max. Mobil Telekomunikation против Комисијата (T-54/99) Судот од прва инстанца го спомнал „правото на добра администрација“ како субјективно право (кое што е дел од генералните принципи на државата и заеднички за уставните традиции на државите-членки). Судот на правдата одлучувајќи по жалба на пресудата од Судот од прва инстанца ја коригирал оваа пресуда и признал сопствена автономија на „принципот на добра администрација“ (Пресуда на Судот на правдата од 22 февруари 2005, Max.mobile Austria, предмет C-141/02, 72).

¹⁰⁴ Пресуда од 20 септември 2011 Evropaiki Dynamiki, предмет T-461/08. Во оваа пресуда Судот укажува на тоа дека принципот на добра администрација може да „создаде правна норма која што има за цел да

Доктриналните дебати околу тоа дали се работи за фундаментално право, субјективно право или само принцип од информативен карактер за административната активност, сèуште се активни во меѓународната доктрина.¹⁰⁵

Веќе ги нагласивме позитивните ефекти кои што ги има донесувањето на ниво на ЕУ каталог со фундаментални права. Во конкретниот случај, со член 41 правото на добра администрација за прв пат е формално вклучено на листа на фундаментални права. Затоа потребно е и да се разгледаат ефектите од таквата афирмација.

За да видиме какво значење имаат фундаменталните права на ниво на ЕУ потребно е најпрво да се тргне од домашните правни поредоци на државите-членки. Имено, кај овие, разликата помеѓу она што значи фундаментални права и други права или принципи е од формален карактер. Фундаменталните права се оние права кои што најчесто се предмет на регулирање во Уставите на земјите членки, односно се уставна категорија, а додека пак другите права се оние кои што се создани во полза на граѓанинот по пат на обични закони или други акти од понизок ранг.¹⁰⁶

Ваквиот формален критериум за разликување помеѓу фундаменталните права и останатите права бил критикуван во науката поради тоа што во последно време се повеќе се јавуваат ставовите дека не сите права што треба да се сметаат како фундаментални права се наоѓаат загарантирани во Уставот.¹⁰⁷

Како и да е она што е најмногу важно кај фундаменталните права не е тоа дали тие формално ќе се сметаат за такви, туку во степенот на заштита при нивна повреда. Фундаменталните права се оние кои што уживаат во највисок степен на заштита во домашните законодавства. На пример во Уставот на Шпанија максимална заштита уживаат правата загарантирани во оддел два (Sección Segunda) од правата глава (членовите од 15 до 29) како и член 14, што изречно е наведено во член 53.1 од Уставот.¹⁰⁸

додели специфични права на индивидуите (параграф 128: *“that principle may constitute a rule of law whose purpose is to confer rights on individuals where it constitutes the expression of specific rights”*).

¹⁰⁵ Правната литература по однос на ова прашање е многу бројна. Некои од најрелевантните аспекти може да се најдат во трудовите на Tornos Mas, Guillem Carrau и Fuentetaja Pastor кои што се цитирани погоре.

¹⁰⁶ Fernández Tomás, A., “La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, стр. 21.

¹⁰⁷ Fernández Tomás, A., op. cit, стр. 139.

¹⁰⁸ Устав на Шпанија, објавен во BOE бр. 311 од 29 декември 1978, ревидиран на 27 септември 2011.

Доколку се префрлиме на ниво на ЕУ, прва констатација е дека сите права загарантирани со Повелбата за фундаментални права, меѓу нив и правото на добра администрација, формално може да се сметаат како фундаментални права¹⁰⁹. Меѓутоа, разликата помеѓу домашните правни поредоци и правото на ЕУ е тоа што Европската Унија не ги класифицира фундаменталните права и остатите права по категории и не предвидува различен степен на заштита на ниво на ЕУ за едните и за другите права. Па оттука класификацијата на некое право како фундаментално и не носи некои поголеми гаранции во однос на заштитата.

Повелбата не создава нови правни лекови ниту пак ги проширува надлежностите на Судот на правдата. Не постои на ниво на Европска Унија, правен лек или (*recurso de amparo*), така што евентуална повреда на овие права потребно е да се ремедира преку сопствените механизми кои што веќе се воспоставени на ниво на ЕУ.

Од изнесеното погоре следи дека со вметнувањето во Повелбата за фундаментални права на правото на добра администрација, истото формално е класифицирано како фундаментално право. Обврзани да го почитуваат ова право се институциите, органите и организмите на Европската Унија и земјите-членки кога го применуваат правото на ЕУ. Меѓутоа постојат одредени пречки во заштитата на ова право. Како што веќе напоменавме, отсуството на специфични механизми за заштита на фундаменталните права кои што ќе важат за сите права загарантирани со Повелбата, заедно со фактот на непрецизноста и нејаснотијата на содржината на член 41, ја отежнува неговата функција како право на граѓаните како и негова ефективна заштита од страна на Судовите.

Ова не упатува кон потврдата дека се работи за принцип кој што е коректив на Европската администрација, принцип кој што е близок до принципот на „добро владеење“.¹¹⁰ Овој принцип се вклучува во повелба за фундаментални права за да даде одговор на неопходноста да се реформира Европската администрација, постојано критикувана поради недостигот на ефикасност, транспарентност и оддалеченост од граѓаните.¹¹¹

¹⁰⁹ Susana Viñuales Ferreiro, 'El procedimiento administrativo de la administración Europea', Thomson Reuters, 2015, стр 105.

¹¹⁰ Communication from the Commission of 25 July 2001 "European governance - A white paper" [COM(2001) 428 final - Official Journal C 287 of 12.10.2001].

¹¹¹ Во оваа насока види: Dutheil de la Reochere, J. op.cit., стр. 170.

2.1.1.2 Статус на правото на добра администрација

Како што веќе беше напоменато погоре, вклучувањето на правото на добра администрација во Повелбата за фундаментални права содржи формално признавање на ова право како фундаментално право. Како такво, тоа претставува важен „елемент на скелетот на Унијата составен од „примарни“ односно „уставни“ правила“¹¹².

Во светло на ова, опсегот на член 41 од Повелбата изгледа чудно, особено во однос на неговата цел да обезбеди гаранции за индивидуите во текот на административната постапка. И покрај тоа што член 41 може да ја постигне оваа цел во однос на институциите и телата на Унијата, прашањето останува дали оваа цел може да биде постигната со исклучување на државите-членки од неговиот опсег и како тоа се вклопува со прокламацијата на „добрата администрација“ како фундаментално право. Ограничувањето на член 41 исто така е чудно во светло на тенденцијата која што ја покажува Судот кон наметнување на заеднички стандарди врз земјите-членки при имплементација на правото на ЕУ.¹¹³

Овој член е исто така критикуван поради тоа што не обезбедува модел кој што националните системи ќе можат да го следат. Со оглед на тоа што државите-членки имаат различни национални правила, Повелбата би можела да служи како основ за заеднички административен поредок во рамките на ЕУ и да придонесе за координација на имплементацијата на правото на ЕУ во државите-членки¹¹⁴.

Се чини дека во литературата преовладува мислењето дека Повелбата не треба да отстапува од судската пракса на Судот¹¹⁵. Оттука, нејзиниот опсег треба да коинцидира со оној на генералните принципи на правото на ЕУ¹¹⁶. Ако ова се примени на правото на добра администрација, член 41 не треба да ги ослободува земјите-членки

¹¹² Groussot X and Pech, L., 'Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty' Foundation Robert Schuman/European Issue 173, 2010, стр. 2.

¹¹³ Kanska, K. 'Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of fundamental Rights.' European Law Journal 10, 296–326, 2004, стр. 309.

¹¹⁴ Ibid, стр. 310.

¹¹⁵ de Vries, S.A., Balancing fundamental rights with the EU treaty freedoms: the European Court of Justice as 'tightrope' walker, Eleven International Publishing, 2012, стр. 22.

¹¹⁶ Ibidem.

од обврската да го применуваат правото на добра администрација како генерален принцип. Во оваа смисла, ограничувањето во член 41 исто така изгледа непрактично¹¹⁷.

Оваа дискусија го доведува во прашање ограничениот опсег на правото на добра администрација во светло на неговата фундаменталност и цел. Исто така го нагласува неговиот неуспех да ја координира имплементацијата на правото на ЕУ во земјите-членки. Понатаму, сугерира дека, ако е толкува буквално, опсегот на член 41 не само што отстапува од генералниот опсег од член 51, туку отстапува и од генералниот принцип на правото на ЕУ.

Оттука произлегува дека исто така тоа влијае и на значењето на член 6 (1) и (3) од ДЕУ во однос на Повелбата и генералните принципи како норми на Унијата кои што обезбедуваат заштита на фундаменталните права во ЕУ. Овие поенти покренуваат прашања во однос на импликациите на член 41 во однос на опсегот на добра администрација. Такви прашања се: 1) дали член 41 од Повелбата всушност ја ограничува примената на правото на добра администрација на ситуации кои што се однесуваат на односи помеѓу поединци и ЕУ институции, 2) дали онака како што е напишан член 41 ја исклучува примената на генералниот принцип на добра администрација во земјите-членки и 3) дали постои, и доколку постои, каков е ефектот од формалното признавање на правото на добрата администрација врз имплементацијата на правото на ЕУ во земјите-членки? Делот од овој труд кој што се однесува на праксата на Европскиот суд на правдата ќе ги адресира и овие прашања.

2.1.2. Правна основа за правото на добра администрација во ЕУ

2.1.2.1. Правно-обврзувачки акти (добрата администрација како фундаментално право);

А) Правото на добра администрација во Повелбата за фундаментални права на ЕУ

¹¹⁷ Dutheil de la Rochère, J., 'The EU Charter of Fundamental Rights, Not Binding but Influential: the Example of Good Administration' in Anthony Arnall and others (eds), *Continuity and change in EU law : essays in honour of Sir Francis Jacobs* (p. 157-172), Oxford University Press., 2007, стр. 170.

Како што беше споменато погоре во текстот, добра администрација како право на граѓаните е загарантирано со член 41 од Повелбата за фундаменталните права на ЕУ (цитиран подолу), која што со Договорот од Лисабон доби иста правна вредност како и Договорите. Повелбата претставува прво место каде што ова право се признава експлицитно како дел од пишан текст и од една листа на „фундаментални“ права.¹¹⁸ Правото на добра администрација во Повелбата е презентирано како еден генерален принцип кој во себе опфаќа серија на права од процесен карактер. Значењето на член 41 се состои токму во тие специфични права кои што самиот член ги опфаќа во една отворена листа.

Европската администрација составена од институции, органи и други тела на Европската Унија ќе биде приморана директно да ги применува овие процесни правила било тоа да е преку примена на одредбите или преку судската пракса, што ќе доведе кон развој на член 41 од Повелбата.

Токму поради тоа е потребно подлабоко да се проучи овој член кој гласи како што следи:

„ 1. Секое лице има право на непристрасна, чесна и навремена постапка по неговите или нејзините работи од страна на институциите и телата на Унијата.

2. Ова право ги опфаќа:

- а) правото на секое лице да биде ислушано, пред да биде преземена каква било поединечна мерка што може неповолно да влијае врз него или неа;*
- б) правото на секое лице да има пристап до своето досие, при што треба да се почитуваат легитимните интереси на доверливост и професионална и деловна тајна;*
- в) обврската на администрацијата да ги образложи причините за своите одлуки.*

3. Секое лице има право на надомест од Заедницата за секаква штета предизвикана од нејзините институции или службеници при извршувањето на нивните должности, согласно опитните начела заеднички за законите на земјите- членки.

¹¹⁸ Susana Viñuales Ferreiro, “El procedimiento administrativo de la administración europea – De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general”, Thomas Reuters Aranzadi, 2015, стр. 105.

*4. Секое лице може да им пишува на институциите на Унијата на еден од јазиците на Договорите и мора да добие одговор на истиот јазик.*¹¹⁹

Од Explanatory notes на членот произлегува дека оваа одредба е базирана во дел врз генералните принципи на правото на ЕУ обработувани низ врз судската пракса и во дел врз некои од одредбите од Договорите.¹²⁰ Ставовите 1 и 2 на овој член според она што е појаснето во објаснувањата за овој член, се базирани на генералните принципи на правото кои што се однесуваат на правото да се биде сослушан и правата на одбраната. Ставот 3 од овој член е базиран на член 340 од ДФЕУ, а додека пак став 4 е базиран врз основа членовите 20(2)(d) и 25 од ДФЕУ. Главниот извор за интерпретација на овие одредби претставува судската пракса на судовите на ЕУ во однос на генералните принципи на правото и во однос на релевантните одредби од ДФЕУ. Европската конвенција за човекови права е релевантен извор во врска со некои аспекти од правото да се биде сослушан. Во однос на ова член 6 од ЕКЧП е релевантен.

¹¹⁹ Член 41 од Повелбата за фундаментални права на ЕУ.

¹²⁰ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ 2007/ C 303 / 02. Член 41 се базира на постоењето на Унијата како субјект на владеењето на правото чишто карактеристики биле развиени во судската пракса која што меѓу другото го востанови правото на добра администрација како генерален принцип на правото (види меѓу другото пресуда на Судот на правдата од 31 март 1992 во предметот Case C-255/90 P Burban [1992] ECR I-2253, и пресудата на Судот од прва инстанца од 18 September 1995 во предметот Case T-167/94 Nölle [1995] ECR II-2589, и 9 July 1999 во предметот T-231/97 New Europe Consulting and others [1999] ECR II-2403). Речникот во првите два параграфи произлегува од судската пракса (пресуда на Европскиот суд на правдата од 15 октомври 1987 во предметот 222/86 Heylens [1987] ECR 4097, параграф 15, пресуда од 18 октомври 1989 во Case 374/87 Orkem [1989] ECR 3283, пресуда 21 ноември 1991 во предметот C-269/90 TU München [1991] ECR I-5469, и пресуда на судот од прва инстанца од 6 декември 1994 во предметот T-450/93 Lisrestal [1994] ECR II-1177, 18 септември 1995 во предметот T-167/94 Nölle [1995] ECR II-2589) и речникот во однос на обврската да се даде образложение произлегува од член 296 од Договорот за функционирање на Европската Унија (види за споредба: правната основа во член 298 од Договорот за функционирање на Европската Унија за усвојување на легислатива во интерес на отворена, ефикасна и независна европска администрација)

Параграф 3 го одразува правото сега гарантирано со член 340 од Договорот за функционирање на Европската Унија. Додека пак параграф 4 го одразува правото сега загарантирано со член 20(2)(d) и член 25 од Договорот за функционирање на Европската Унија. Во согласност со член 52 (2) од Повелбата, овие права треба да бидат применети под условите и во рамките дефинирани од Договорите.

Правото на ефективен правен лек, кој што е важен аспект на ова прашање е гарантиран со член 47 од Повелбата.

Генералните принципи на правото на ЕУ ги обврзуваат институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ, како и институциите на земјите-членки кога тие делуваат во рамките на опсегот на правото на ЕУ.¹²¹ Постоеле дебати дали опсегот на примената на Повелбата е полимитиран поради член 51 (1) во кој што се вели дека земјите-членки се обврзани со Повелбата само кога го имплементираат правото на ЕУ. Она што се смета за правилно и што е во согласност со објаснувањата за Повелбата е дека второто гледиште не го заменува првото односно дека институциите на земјите-членки се обврзани со Повелбата кога делуваат во рамките на опсегот на правото на ЕУ.¹²²

Мора да се признае дека член 41 се однесува на институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ и постојат интерпретации од Европскиот суд на правдата кои што се однесуваат на ова.¹²³ Меѓутоа, како и да е постои судска пракса која што јасно се базира на претпоставката дека земјите-членки се обврзани со Повелбата кога делуваат во рамките на опсегот на правото на ЕУ¹²⁴ и ова толкување е засилено со фактот дека правата специфицирани во член 41(2), особено правото да се биде сослушан, се третирали од страна на ЕСП како задолжително-обврзувачки за земјите-членки како генерални принципи на правото кога тие делуваат во рамките на опсегот на правото на ЕУ.

Што се однесува до меѓусебната поврзаност на член 41 со други одредби од Повелбата, одредбата која што е најрелевантна за правото на добра администрација е членот 47 кој што се однесува на правото на ефективен правен лек и правично судење¹²⁵.

¹²¹ The EU Charter for Fundamental Rights-A commentary, ed. Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward, Oxford and Portland, Oregon, 2014, Член 41, стр. 1069.

¹²² P. Craig, EU Administrative Law, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2012, ch. 16.

¹²³ Случај C-482/10 Teresa Cicala v. Regione Siciliana, Пресуда од 21 декември 2011, пара. 28.

¹²⁴ Случај C-277/11 MM v. Minister for Justice. Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General, Пресуда од 22 ноември 2012, пара. 81-94.

¹²⁵ Член 47 став 1 гласи: „Секој оној чии права и слободи гарантирани со законите на Унијата се нарушени има право на ефективен правен лек пред суд во согласност со условите предвидени во овој член.“

Вториот параграф од член 47¹²⁶ е особено поврзан со член 41. Базиран е на член 6 од Европската конвенција за човекови права и ја воспоставува обврската да се овозможи правично и јавно сослушување во разумен рок пред независен и непристрасен трибунал основан во согласност со закон.¹²⁷

Член 42 е исто така поврзан со член 41. Согласно овој член: *“Секој граѓанин на Унијата, и секое физичко или правно лице со престојувалиште или регистрирано службено седиште во некоја земја-членка има право на пристап до документите на Европскиот парламент, Совет и Комисија.”* Во оваа насока не смее да се заборава да се спомне и член 48 од Повелбата според кој секое обвинето лице се смета за невино се додека согласно законот не се докаже дека е виновно. Исто така, став 2 на овој член го гарантира почитувањето на правото на одбрана за секое обвинето лице.

Според Paul Craig две генерални забелешки можат да бидат направени во однос на член 41. Прво, совпаѓањето на конститутивните делови на член 41 е несовршено. Став 1 и 2 може лесно да се гледа како дел од правото на добра администрација, а истото може да се каже и за став 3. Конекцијата помеѓу правото на добра администрација и правото на јазик од став 4 е повеќе индиректна. Второ, поделбата помеѓу член 41 и член 47 на два посебни члена е дискутабилна. Член 41(2)(а) се однесува на правото да се биде сослушан. Член 47 бара сослушувањето да биде спроведено од независна и непристрасна личност. Овие елементи на овие два члена се дел од целокупното право на правично сослушување и би било посоодветно истите да бидат вклучени во ист член од Повелбата.

¹²⁶ Ibid, став 2 гласи *„Секој има право на правично и јавно сослушување во разумен рок од страна на претходно законски востановен независен и непристрасен суд. Секому мора да му се даде можност да биде советуван, бранет и застапуван. Правната помош се обезбедува за оние кои немаат доволни средства, во мера што е неопходна за да се осигури делотворен пристап до правда.“*

¹²⁷ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ 2007/ C 303 /17.

- *Член 51 од Повелбата за фундаментални права и неговата поврзаност со член 41*

Член 51 го дефинира генералниот опсег на Повелбата на ЕУ за фундаментални права¹²⁸. Одредбите на Повелбата се применливи на институциите и телата на Унијата и на државите-членки кога тие го имплементираат правото на ЕУ. Ова значи дека националните власти мора да ги почитуваат таквите права кога делуваат во опсегот на правото на ЕУ.¹²⁹ Кога државите делуваат врз основа на домашното право, надвор од опсегот на правото на Унијата, тие не подлежат на таква обврска¹³⁰.

Што претставува примена на правото на Унијата во смисла на член 51(1) од Повелбата во однос на врската помеѓу националното и правото на ЕУ е предмет на дискусија помеѓу правните експерти. Правните анализи направени во првите години на Повелбата, уште пред нејзиното стапување во сила, укажуваат на несигурност¹³¹, несогласувања¹³² и различни мислења¹³³ во однос на тоа како да се толкуваат зборовите „имплементација на правото на ЕУ“. Дури и во 2010 откако Повелбата станува правно

¹²⁸ Член 51 став 1 гласи: „Одредбите на оваа Повелба се однесуваат на институциите и телата на Унијата, со должно почит за начелото на супсидијарност, како и на земјите-членки само кога тие го спроведуваат правото на Унијата. Затоа тие треба да ги почитуваат правата, да се придржуваат кон начелата и да ја поттикнуваат нивната примена во согласност со своите овластувања“.

¹²⁹ Groussot, Pech and Pétursson, „The Scope of Application of Fundamental Rights on Member States’ Action: In Search of Certainty in EU Adjudication’ , 2012 in Ulla B. Neergaard and Ruth Nielsen (eds), European legal method: in a multi-level EU legal order (p. 135-163). Jurist – og Økonomforbundets Forlag, стр. 135. Ваквиот пристап бил оформен во судската пракса пред стапувањето во сила на Повелбата: види повеќе во Fenger, N. (2004). Forvaltning og fællesskab : om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret : konfrontation og frugtbar sameksistens. Jurist- og Økonomforbundets Forlag., 104.

¹³⁰ Ibid, стр. 147.

¹³¹ Eeckhout, P. (2002). ‘The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question’ Kluwer Law International 39, 945–994, стр. 969.

¹³² Fenger, N. (2004). Forvaltning og fællesskab : om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret : konfrontation og frugtbar sameksistens. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 105-113.

¹³³ Craig, P., „EU administrative law“, Oxford University Press, 2006, стр. 502.

обврзувачка, постојат различни гледишта помеѓу академците¹³⁴ и изразени надежи за ремедирање на недостатоците на Повелбата во врска со ова¹³⁵.

Во 2012 сè уште имало коментари во однос на потешкотиите за интерпретација на овој термин¹³⁶. Базирано на различните гледишта на интерпретација на член 51, Европскиот суд на правдата бил критикуван или за проширување¹³⁷ или за непроширување на опсегот на член 51¹³⁸. Повикот за ремедирање можеби е одговорен во одлуката на Големиот совет од 26 февруари 2013 во предметот Åkerberg (C-617/10 Åklageren v. Hans Åkerberg Fransson, пресуда од 26 February 2013) која што ќе биде дискутирана подолу. Дали оваа одлука ќе биде исто така подложена на критицизам останува да видиме.

Постојат различни гледишта околу тоа како треба да се толкува примената на Повелбата. Постојат експерти кои што го фаворизираат екстензивното толкување на оваа одредба и сметаат дека тоа ќе ја зајакне намерата на Повелбата „да ги опфати сите различни полиња во кои државите-членки може да се смета дека дејствуваат во опсегот на правото на Унијата“.¹³⁹ Понатаму, било нагласувано дека речникот на член 51 не бара тесна интерпретација¹⁴⁰ како и дека во Објаснувањата за Повелбата силно го поддржуваат широкото толкување на оваа одредба¹⁴¹. Од друга страна пак, претпазливоста била исто така нагласувана наспроти широкото толкување: преку

¹³⁴ Види на пример: Craig, P., *The Lisbon Treaty : law, politics, and treaty reform*. Oxford University Press, 2010, стр.211.

¹³⁵ Groussot X and Pech, L., 'Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty' *Foundation Robert Schuman/European Issue* 173, 2010, стр. 6.

¹³⁶ de Vries, S.A., *Balancing fundamental rights with the EU treaty freedoms: the European Court of Justice as 'tightrope' walker*. Eleven International Publishing, 2012, стр. 22. Види исто така во врска со оваа тема во Groussot, Pech and Pétursson 2012, 137-148.

¹³⁷ На пример за вклучување на дерогации (отстапувања) од правото на ЕУ во неговиот опсег.

¹³⁸ На пример 'whenever they act within the scope of EU law', види Craig 211, или 'in all cases and contexts where there is a material link with EU law', види Eeckhout 2002, 993.

¹³⁹ Craig, P., *The Lisbon Treaty : law, politics, and treaty reform*, Oxford University Press, 2010, стр.212.

¹⁴⁰ Craig, P., *EU administrative law*. Oxford University Press, 2006, стр. 502.

¹⁴¹ Craig 2010, *op.cit*, стр. 212.

важни фундаментални права не може да се оправда експанзија на принципите на Унијата по цена на националната автономија.¹⁴²

Различностите во речникот употребени во Објаснувањата за повелбата не се од голема корист по однос на ова прашање. Зборовите „да делува во контекст (*act in the context*)“ или „во рамките на опсегот (*within the scope*)“ може да сугерираат на поширок опсег од зборот „имплементација (*implementation*)“.¹⁴³

Последен чекор во еволуцијата на оваа одредба во однос на врската помеѓу националното и ЕУ правото е направен во одлуката на судот во предметот Åkerberg кој што беше спомнат погоре. Прво, Судот поддржал широко толкување на член 51(1), што според стојалиштата на Судот „ја потврдува судската пракса во врска со тоа кои акции/делувања на државите-членки мора да се во согласност со барањата кои што произлегуваат од фундаменталните права загарантирани во правниот поредок на Европската Унија.¹⁴⁴ Овде, Судот негира, реферирајќи на Објаснувањата во однос на член 51, дека овој член води кон рестрикција на примената на претходната судска пракса за фундаментални права. Потоа Судот нагласил дека фундаменталните права загарантирани во правниот поредок на Европската Унија се применливи на сите ситуации во правото на ЕУ. Оттука, ако национална легислатива спаѓа во опсегот на правото на ЕУ, ваквата легислатива мора да биде компатибилна со загарантираните фундаментални права,¹⁴⁵ вклучувајќи ги и тие загарантирани со Повелбата за фундаментални права¹⁴⁶.

Од заклучокот кој што може да се извлече од Åkerberg дека одредбите од Повелбата на ЕУ за фундаментални права се применливи на државите-членки кога националните мерки спаѓаат во опсегот на правото на ЕУ, би можело да се претпостави дека ова исто така се однесува и на правото на добра администрација

¹⁴² Fenger, N., Forvaltning og fællesskab : om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret : konfrontation og frugtbar sameksistens, Jurist- og Økonomforbundets Forlag., 2004, стр. 113.

¹⁴³ Eeckhout, P., 'The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question', Kluwer Law International 39, 945–994., 2002, стр. 955.

¹⁴⁴ Одлука на ЕСП, Åkerberg, C-617/10, пара. 18.

¹⁴⁵ Idem, пара 19.

¹⁴⁶ Idem, пара 20.

загарантирано во истата повелба. Како и да е, речникот на член 41, сугерира нешто друго.

- *Демаркација на член 41- Дали всушност претставува ограничување?*

а) Неспомнувањето на државите-членки

Како и другите права загарантирани во Повелбата, правото на добра администрација претставува фундаментално право. Особеноста на правото на добра администрација се гледа од дефинирањето на опсегот на ова специфично право загарантирано во член 41. Како што веќе беше спомната, оваа одредба го гарантира правото на секое лице со неговите работи да се постапува на определен начин од страна на институциите или телата на Унијата. Не ги спомнува државите-членки. Оттука, се чини дека неговиот опсег е дефиниран потесно отколку оној опсег на Повелбата генерално (член 51 од Повелбата).

Кај научниците од оваа област како на пример кај Margrét Vala Kristjánsdóttir, постојат сомнежи во однос на вистинските импликации на ова ограничување. Речникот употребен во член 41 од Повелбата за фундаментални права, јасно укажува дека ова право се однесува само во однос правата на граѓаните со нивните работи да се постапува соодветно од страна на институциите и телата на Унијата и не спомнува за никакви обврски на државите-членки. Доколку ваквиот речник е јасен, тогаш се поставува прашањето од каде основа за да се мисли поинаку?

Она што раѓа сомнежи за поинакво толкување е фактот што „добрата администрација“ претставува генерален принцип на правото на ЕУ и фундаментално право загарантирано во Повелбата. Оттука, ограничувачкиот опсег даден во член 41 се чини дека не е во согласност со ваквиот статус.

Причините за раличниот опсег на правото на добра администрација не се наведени ниту во Повелбата, ниту во Објаснувањата за Повелбата. Евентуално би можеле да бидат објаснети со „доктрината за процедурална автономија“. На пример, било сугерирано дека ограничениот опсег на член 41 бил со намера државите да се осигураат и да бидат успокоени дека „нема да има потреба да го земаат предвид принципот на добра администрација во чисто национални административни постапки,

вклучувајќи ги и оние кои што инволвираат примена на правото на Унијата¹⁴⁷. Ова упатува на фактот дека член 41 не само што ја исклучува неговата примена врз државите-членки при нивната имплементација на чисто национално право, туку и при имплементацијата на правото на Унијата исто така. Додека член 51 од Повелбата прави дистинкција кога станува збор за имплементацијата на правото на ЕУ и националното право, член 41 се чини дека ги исклучува и двете од нејзиниот опсег.

b) „Доктрината на процедурална автономија“

Доктрината на директен ефект и супремација бара државите да го имплементираат и применуваат правото во согласност со правото на ЕУ. Доктрината на процедурална автономија им дозволува на државите-членки да одлучат од страна на кого и како имплементацијата ќе се одвива. Според тоа, државите-членки може да воспостават нивни сопствени процесни правила според кои ќе се водат нивните дејствија¹⁴⁸. Член 41 изгледа како да коинцидира со ова, лимитирајќи ја примената на ова право на телата и институциите на Унијата и оставајќи ги процедурите на уредување на државите-членки.

Како и да е, треба да се има предвид дека доктрината на процедурална автономија не е без ограничувања. Имено, постојат три главни ограничувања на оваа доктрина.

Прво, таа не се однесува на примената на правилата на Унијата кои што имаат директен ефект. Па оттука, ако конкретното правило е базирано врз одредби од Договорите¹⁴⁹, неговата имплементација не е предмет на доктрината на процедурална автономија.

¹⁴⁷ Dutheil de la Rochère, J., 'The EU Charter of Fundamental Rights, Not Binding but Influential: the Example of Good Administration' in Anthony Arnall and others (eds), *Continuity and change in EU law : essays in honor of Sir Francis Jacobs* (p. 157-172). Oxford University Press, 2007, стр. 170

¹⁴⁸ Reichel, J., 'Between Supremacy and Autonomy - Applying the Principle of Good Administration in the Member States' in Ulf Bernitz and others (eds), *General principles of EC law in a process of development : извештаи од конференцијата во Стокхолм, 23-24 March 2007, организирана од Swedish Network for European Legal Studies*. Wolters Kluwer Law & Business., 2008, стр. 256.

¹⁴⁹ Ibid, стр. 257.

Второ, доктрината на процедурална автономија не ја исклучува примената на процесните правила во секундарното право на Европската Унија¹⁵⁰. Поради почитување на барањата за конзистентност и ефективност, државите-членки мора да ги применуваат овие правила. Тие не се слободни да воспостават свои сопствени правила. Оттука, процесните правила во ЕУ секундарното законодавство имаат предност во однос на националните правила.

Трето, доктрината на процесна автономија не се применува на генералните принципи на правото на ЕУ. Генералните принципи на правото на ЕУ функционираат како минимум стандарди кои што треба да бидат почитувани од страна на државите-членки¹⁵¹. Тие не оставаат простор за државите-членки да одлучуваат самостојно за процесните правила во врска со овие принципи. Оттука, доколку националното право не ги исполнува минималните стандарди, доктрината на процедурална автономија не е применлива.

Прашањето кое што се поставува тука е како правото на добра администрација од член 41 од Повелбата за фундаментални права се вклопува во доктрината на процесна автономија. Ако оваа доктрина се применува, државите-членки треба да ги следат само нивните сопствени административни правила. Доколку, од друга страна се применат ограничувањата опишани погоре, јасно би се претпоставило дека државите-членки треба да го земат предвид правото на добра администрација.

Правото на добра администрација лесно може да се пронајде во сите три ограничувања наведени погоре. Па така, лесно би се вклопило во второто ограничување, односно на пример доколу ЕУ директивите вклучуваат процесни правила, државите-членки мора да ги следат таквите процесни инструкции. Тие мора да обезбедат ниту повеќе, ниту помалку заштита од онаа која што ја предвидел легислативецот онака како што тоа е толкувано од страна на Судот¹⁵². Првиот исклучок кој што се однесува на правилата кои што се базираат на одредби од Договорите, се чини дека исто така е присутен. Должноста наметната во член 253 од Договорот за Европска Унија на административните тела да даваат образложени одлуки е чист пример за ова правило. Во член 6(1) од ДЕУ е пропишано дека правата,

¹⁵⁰ Ibid, стр. 267-8.

¹⁵¹ Ibid, стр. 258, 261.

¹⁵² Ibid, стр. 267.

слободите и принципите од Повелбата за фундаменталните права „ќе имаат иста правна вредност како и Договорот“ . Оттука произлегува дека статусот на правото на добра администрација со сите негови компоненти не се разликува од „правото кое што се базира на Договорите“¹⁵³ што се однесува на образложување на одлуките и оттука не претставува предмет на доктрината на процедурална автономија. Примената на генералните принципи на ЕУ (третото ограничување) исто така резултира со неприменливост на доктрината на процедурална автономија. Како што веќе неколку пати беше спомнато претходно, правото на добра администрација претставува генерален принцип на правото на ЕУ. Како генерален принцип на правото на ЕУ, неговата примена спаѓа во опсегот на ограничувањата од доктрината на процедурална автономија. Оттука, генералниот принцип на добра администрација не е предмет на оваа доктрина.

Врз основа на сето ова што беше погоре образложено може да се заклучи дека и покрај тоа што член 41 од Повелбата се чини на прв поглед дека е конзистентен на доктрината на процедурална автономија, сепак тоа не е така доколку се земат предвид ограничувањата од оваа доктрина. Од направената анализа произлегува дека сите три ограничувања се применливи во овој случај. Па оттука, оваа доктрина многу тешко може да претставува основа за ограничувачкиот опсег на правото на добра администрација онака како што е дефинирано во член 41 од Повелбата.

Доктрината на процедурална автономија се чини дека не ја поддржува генералната претпоставка дека административните обврски на државите-членки се ограничени на нивното административно право и дека тие не треба да го земат предвид принципот на добра администрација кога делуваат во опсегот на правото на ЕУ. Оваа доктрина не бара дистинкција да биде направена помеѓу опсегот на ова право и правото на другите права од Повелбата. Како и да е, се чини дека доктрината на процедурална автономија влијаела во драфтирањето на Повелбата за фундаменталните права, а исто така претставува и релевантен фактор во одлуките на Судот.

¹⁵³ „Treaty-based rule“.

Б) Правото на добра администрација низ призмата на Договорите

Договорот од Лисабон вовеле нова правна основа, член 298 од ДФЕУ според кој:

„При извршувањето на својата мисија, институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата имаат поддршка од отворена, ефикасна и независна европска администрација.

*Во согласност со Кадровските прописи и Условите за вработување донесени врз основа на член 336, Европскиот Парламент и Советот, постапувајќи преку регулативи во согласност со вообичаената законодавна постапка, утврдуваат одредби за таа цел.*¹⁵⁴

Текстот на член 298 од ДФЕУ јасно ја изразува намерата на изработувачите на Договорот за усвојување на секундарно законодавство за добра администрација која ќе обезбеди минимални стандарди за квалитет и процесни гаранции кои што ќе се применуваат на целата администрација на ЕУ.¹⁵⁵ Овие правила треба да обезбедат дека администрацијата во ЕУ е „отворена, ефикасна и независна“.

Оваа одредба треба да биде разгледувана во врска со член 226 од ДФЕУ (поранешен член 193 од ДЕЗ), во кој што се вели дека на барање на една четвртина на членовите на Европскиот Парламент може да се воспостави временна Анкетна комисија која што ќе ги истражува наводни недоследности или „лоша администрација“ (maladministration) во имплементацијата на правото на ЕУ.¹⁵⁶ Оваа одредба не предвидува експлицитно случаи на “maladministration“ исклучиво на администрацијата на ЕУ, иако треба да се очекува дека оваа можност треба да се разгледува на ниво на ЕУ, а не да се истражуваат националните администрации.

¹⁵⁴ Член 298 од ДФЕУ.

¹⁵⁵ Proposal of the Swedish government concerning the ratification the Treaty of Lisbon, Regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfordarget, 27.

¹⁵⁶ Доколку за предметот се водел случај пред суд или е сè уште во тек постапка, Европскиот Парламент нема да ги користи неговите овластувања да воспостави таква Комисија. Дополнително, овој член предвидува усвојување на регулатива за таа цел.

Договорите содржат и други одредби чија што содржина е поврзана со ова право. Така член 296 од ДФЕУ вклучува одредби во врска со објавување на акти, известување и стапување на сила. Член 10, член 18 и член 19 од ДФЕУ воспоставуваат генерални принципи за недискриминација. Членовите 15 и 16 од ДФЕУ вклучуваат одредби за отвореност на активностите на Унијата, пристап до документи на институциите на ЕУ и заштита и обработка на лични податоци. Сите овие одредби се поставени доста широко и е потребно понатамошно специфицирање со донесување на секундарно законодавство. Во одредени сектори, секундарното законодавство кое Унијата го има донесено обезбедува некои правила од општ административно-правен карактер. Така на пример Регулацијата 659/1999 се однесува на процесните правила и принципи кои што Комисијата треба да ги примени во областите на државната помош, во однос на односите на Комисијата со властите на државите членки.¹⁵⁷ Во областа на конкурентското право Регулацијата 1/2003 воспоставува правила за ефективна примена на конкурентските правила и на механизмите за соработка помеѓу Комисијата и властите на државите членки.¹⁵⁸ Директивата што се однесува на услуги¹⁵⁹ вклучува голем број на одредби како што се контрола и квалитет на услугата, транспарентности објавување на информации, консултации со заинтересирани страни и вонсудско решавање на спорови. Други одредби исто така постојат во секундарното законодавство во различни области. И покрај постоењето на вакви одредби во секундарното законодавство, проблемот се состои во тоа што тоа е многу фрагментирано, а и не ги покрива сите области опфатени со Договорот и Повелбата. Ова е исто така потврдено и од судската пракса, па така во случајот *max.mobil* во кој што судот рекол:

„...Мора да се заклучи дека генералната обврска на Комисијата за супервизија, обврската за преземање на детално и непристрасно прегледување на поднесените

¹⁵⁷ Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules of the application of Article 93 of the EC Treaty, OJ 27.3.1999 L83/1.

¹⁵⁸ Council Regulation (EC) No 1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Article 81 and 82 of the Treaty, OJ (2003) L1/1.

¹⁵⁹ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council on universal service and users' rights relating to electronic communication networks and services, OJ (2002) L 108/51.

жалби, мора да се примени како принцип, без разлика на содржината на членовите 85, 86, 90 и 92 од ДЕЗ и покрај тоа што прецизниот начин на извршување на тие обврски варира во зависност од различните специфични области во кои се применува, особено во однос на процесните права доделени со Договорот или секундарното законодавство на засегнатите страни во одредени области.¹⁶⁰

Ваквата фрагментација на правила кои треба да се применуваат влијае не само на кохерентноста во стандардите кои треба да се применуваат туку и на нивниот пристап од аспект на граѓаните, кои може да имаат интерес да се повикуваат на нив. Ваквата моментална состојба покрева фундаментални прашања во однос на врската помеѓу граѓаните и администрацијата на ЕУ што ја потврдуваат и новите основи додадени во Договорите за усвојување на секундарно законодавство во оваа област. Многу експерти¹⁶¹ сметаат дека регулатива е потребна што ќе даде јасна слика на клучните принципи и процесни барања при извршувањето на правото на добра администрација, загарантирано со член 41 од Повелбата.

2.1.2.2. *Soft-law (добра администрација низ кодексот на Европскиот омбудсман)*

Покрај правно-обврзувачките акти, она што исто така е од големо значење за развојот на правото на добра администрација и кое што заслужува посебно внимание е и „мекото право“ во форма на Кодекси за добро однесување и етички кодекси при што тука ќе ги наведеме „Европскиот кодекс за добро административно однесување“ на Европскиот омбудсман како најзначаен документ на мекото право во оваа област и другите кодекси како „Кодексот за добро однесување на администрацијата“ од Комисијата.¹⁶²

Како што веќе беше напоменато во повеќе наврати, токму првите облици на добра администрација биле направени од страна на Европскиот омбудсман. И покрај тоа што постоеле големи дебати околу неопходноста на неговото постоење, сепак тој е

¹⁶⁰ Max.mobil v. Commission, T-54/99, para 53.

¹⁶¹ Dr. Paivi Leino Sandberg, Professor Jacques Ziller, The Blomeyer consortium ect.

¹⁶² Code of Good Administrative Behavior, Relations with the public, 2000/633/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 17 October 2000 amending its Rules of Procedure, OJ (2000) L 267/63.

инкорпориран во европскиот органограм со Договорот од Маастрихт од 7 февруари 1992.¹⁶³ Статутот за неговата работа е донесен на 9 март 1994. Со оглед на тоа што неговата функција онака како што е дефинирана во член 228 од ДФЕУ е поврзана со терминот „лоша администрација“ (maladministration), уште од неговото создавање Европскиот омбудсман започнува да го дефинира овој концепт на maladministration и да создава една позитивна дефиниција за тоа што претставува „добра администрација“. Најголемо достигнување во ова претставува Кодексот за добро административно однесување¹⁶⁴ од 2001 година кој што исто така е познат како „Кодексот на Söderman“ поради тоа што бил промовиран од страна првиот Европски омбудсман, г-дин Јасоб Söderman.

Кога Европскиот кодекс за добро административно однесување бил донесен, малкумина го претпоставиле влијанието кое што тој ќе го има не само врз институциите на ЕУ и на граѓаните на кои што тие им служат, туку и врз националните и регионалните системи па и пошироко.¹⁶⁵ Донесувањето на Кодексот низ годините предизвикало позитивна промена кај европските институции и нивните вработени кон насочување на центарот на нивното внимание при извршувањето на нивните активности кон граѓанинот. Ова резултирало не само со позитивни активности како резултат на препораките дадени од страна на Омбудсманот туку и со зголемување на проактивното делување кај вработените во институциите на ЕУ во детектирањето на недостатоците и изнаоѓање на решенија за потенцијалните проблеми.

Стотици илјади копии од Кодексот се дистрибуирани низ Европа и симнати од веб-страната на Омбудсманот што сведочи за фактот дека Кодексот е повеќе од водич за администрацијата на ЕУ. Кодексот исто така прераснува и во водич за граѓаните кои што сакаат да се информираат за нивните права. Во голем број од претставките поднесени до Европскиот омбудсман не ретко се цитира Кодексот при објаснувањето

¹⁶³ Членот кој што ја регулира работата на Омбудсманот сега е 228 од ДФЕУ. Тука исто така треба да се напомене постоењето на Статутот за неговото работење, член 43 од Повелбата за фундаменталните права и членовите 204, 205 и 206 од Правилникот на Европскиот Парламент.

¹⁶⁴ Идејата за развој на „добрата администрација“ во Кодекси на однесување се појавува уште во Резолуцијата од 10 јуни 1997, во врска со одлуките на Комисијата за петиции за време на парламентарното заседание од 1996-1997.

¹⁶⁵ P. Nikiforos Diamandouros - European Ombudsman, "The European COde of Good Administrative Behaviour", *Foreword, cmp. 2.*

на тоа кое право му е повредено на граѓанинот.¹⁶⁶ Кодексот им кажува на граѓаните што правото на добра администрација содржано во член 41 од Повелбата за фундаментални права значи во пракса и конкретно што тие би можеле да очекуваат од администрацијата на ЕУ.

Кодексот исто така има охрабрувачки ефект за да се подобри квалитетот на администрацијата низ Европа и пошироко. Па така по примерот на овој Кодекс донесени се кодекси за однесување на администрацијата на регионално, национално и локално ниво во земјите-членки¹⁶⁷ па и во земјите од Југоисточна Европа кандидати за членство во ЕУ како што се Република Северна Македонија и Србија.

И покрај тоа што има карактер на „меко право“ Кодексот има огромно значење во интерпретацијата на правно-обврзувачките акти како што тоа било и воспоставено во познатиот предмет на ЕСП бр. 322/88 *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionelles*¹⁶⁸. Исто така треба да се напомене дека овој инструмент на „меко право“ ги зголемува стандардите на должно внимание од страна на органите кои што доброволно ги усвоиле.¹⁶⁹

Член 26 од Европскиот кодекс за добро административно однесување вели дека:

„Секое непочитување на принципите пропишани во овој кодекс од страна на одредена институција или службеник може да биде предмет на жалба до Европскиот омбудсман според член 228 од Договорот за функционирање на Европската унија и Статутот на Европскиот омбудсман¹⁷⁰.“

¹⁶⁶ P. Nikiforos Diamandouros - European Ombudsman, “The European COde of Good Administrative Behaviour”, *Foreword*, *cmp.* 2.

¹⁶⁷ Годишен извештај на Европскиот омбудсман од 2005 година, стр. 18.

¹⁶⁸ Пресуда на ЕСП: *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionelles*, C-322/88, пресуда од 13 декември 1989, пара 19.

¹⁶⁹ Carlos Saura Fructuso, “El Derecho de Buena Administración y el << Due Process>> Administrativo Europeo” во *Procedimiento Administrativo Europeo*, ed. Jacques Ziller, Thomson Reuters and CIVITAS, 2012, стр. 350.

¹⁷⁰ Одлука на Европскиот парламент во врска со прописите и општите услови за вршење на должностите на Омбудсманот, Сл. весник 1994 г. L 113 стр. 15, како што е последно променето со Одлуката на Европскиот парламент 2008/587/EЗ, Euratom од 18 јуни 2008 година. Сл. весник 2008 L 189 стр. 25.

Имајќи го предвид ова, не смее да се заборави вредноста на ваквиот тип на инструменти.¹⁷¹

Европскиот кодекс на добро административно однесување ги развива одредбите содржани во член 41 од Повелбата за фундаменталните права.¹⁷² Меѓутоа неговата цел не е ограничена само на едноставна конкретизација туку тој претставува и етички патоказ за европската администрација. Кодексот дејствува како толкувачки инструмент на правно-обврзувачките норми и оди еден чекор понатаму, вклучувајќи деонтолошки и етички критериуми фокусирани на администрацијата.¹⁷³

Кодексот воспоставува принципи на добра администрација и се однесува воглавно на односите помеѓу службениците односно вработените во европските институции со јавноста (физички и правни лица). Не се однесува на односите помеѓу службениците односно вработените во европските институции со самата институција.

Кодексот содржи права на добра администрација кои што се изречно наведени во член 41 од Повелбата за фундаментални права (како што се: непристрасност – член 8, одговор на јазикот на граѓанинот-член 13, правото да се биде сослушан-член 16, постапување во разумен рок- член 17 итн.), принципи на европското право кои што се тесно поврзани со правото на добра администрација (како што се: отсуство на дискриминација- член 5, пропорционалност-член 6, објективност- член 9, пристап до документи член- 23 итн.) и принципи и етички должности во врска со однесувањето на европската администрација (како што се: отсуство на злоупотреба на овластувања – член 7, легитимни очекувања, конзистентност и совет – член 10, учтивост – член 12 итн.).¹⁷⁴ Како што може да се забележи од ова, Кодексот ги збогатува и развива одредбите за од Повелбата.

¹⁷¹ Исто така не смее да се заборави „ad intra“ вредноста на „мекото право“. Па така, да се потсетиме на пресудата од 10 декември 1987 бр. 181-184/86, Sergio del Plato y otros против Комисијата во која што се вели дека „модалитетите на постапката“ кои што не можат да се класифицираат како правно-обврзувачки норми, воспоставуваат индикативни правила за однесување која што треба да се следи и која администрацијата не може да ја избегне без да даде соодветно образложение.

¹⁷² Во самиот вовед на Кодексот е наведено дека: *Европскиот кодекс за добро административно однесување стана суштински инструмент за практична примена на принципот за добра администрација* воспоставен во Повелбата.

¹⁷³ Carlos Saura Fructoso, “El Derecho de Buena Administración y el << Due Process >> Administrativo Europeo” во *Procedimiento Administrativo Europeo*, ed. Jacques Ziller, Thomson Reuters and CIVITAS, 2012, стр. 351.

¹⁷⁴ De Leeuw, Magdalena E., “The European Ombudsman Role as a Developer of Norms of Good Administration”, *European Public Law* 17, No.2, pp.353-357, 2011.

Професорот Jacques Ziller во неговиот истражувачки труд „Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators“¹⁷⁵ прави споредба помеѓу одредбите од Кодексот и членовите од Повелбата и Договорите во однос на правото на добра администрација. Во табелата која што тој ја дава дадени се коментари во врска со степенот на прецизност на одредбите од Повелбата и Договорите во споредба со одредбите од Кодексот.

Членови од Европскиот кодекс за добро административно однесување	Правно-обврзувачки ЕУ одредби	Коментар (Степен на прецизност на одредбите од правно-обврзувачките акти во однос на одредбите од Кодексот)
Член 4 – Принцип на законитост	Член 2 – ДЕУ	Помалку прецизни
Член 5 – Осуство од дискриминација	Член 9 - ДЕУ	Помалку прецизни
Член 6 – Пропорционалност	Член 5 (4) – ДЕУ	Помалку прецизни
Член 7 – Отсуство на злоупотреба на надлежност	Член 263 – ДФЕУ	Помалку прецизни
Член 8 – Непристрасност и независност	Член 41 (1) – Повелба за фундаментални права; Член 298 (1) - ДФЕУ	Помалку прецизни и помалку сеопфатни
Член 9 – Објективност	Член 298 (1) – ДФЕУ	Помалку прецизни
Член 10 – Легитимни очекувања, конзистентност и совет	Пракса на ЕСП (во однос на легитимни очекувања)	Помалку сеопфатни

¹⁷⁵ Jacques Ziller, “Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators” во “Law of Administrative Procedure of the European Union”, European Added Value Assessment, October 2012.

Член 11 – Правичност	Член 41 (1) Повелба за фундаментални права	Еквивалентни
Член 12 – Учтивност	Нема	Отсутни: не постои ниту правно правило ниту принцип
Член 13 – Одговор на јазикот на граѓанинот	Член 41 (4) Повелба за фундаментални права; Член 24 ДФЕУ	Еквивалентни
Член 14 – Потврда за прием и индикација на надлежен службеник	Нема	Отсутни
Член 15 – Обврска за пренесување на надлежна служба или институција	Нема	Отсутни
Член 16 - Право да се биде сослушан и да се даваат изјави	Член 41 (2) б – Повелба за фундаментални права	Помалку прецизни
Член 17 – Разумен рок за донесување на одлуките	Член 41 (1) – Повелба за фундаментални права	Помалку прецизни
Член 18 – Обврска за образложување на одлуките	Член 41 (2) - Повелба за фундаментални права; Член 296 –ДФЕУ	Помалку прецизни
Член 19 – Правна поука за жалба	Нема	Не постојат правно-обврзувачки норми
Член 20 – Известување за одлуката	Член 297 – ДФЕУ	Помалку сеопфатни
Член 21 – Заштита на податоци	Член 8 - Повелба за фундаментални права; Член 16 – ДФЕУ	Еквивалентни
Член 22 – Барање на информации	Нема	Отсутни
Член 23 – Барање за јавен пристап до документи	Член 42 - Повелба за фундаментални права; Чле 15 - ДФЕУ	Еквивалентни

Член 24 – Чување на соодветни досиеја	Нема	Отсутни
Член 26 – Право на жалба до Европскиот омбудсман	Член 43 - Повелба за фундаментални права; Член 20 (2) г –ДФЕУ; Член 228 – ДФЕУ	Еквивалентни

- *Извор: Jacques Ziller - „Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators*

Табелата на *Jacques Ziller* покажува дека голем број на права, правила и принципи на административната постапка во ЕУ дадени во Европскиот кодекс за добро административно однесување не соодветствуваат со или отсуствуваат од правно-обврзувачките акти на Европската Унија.

Така на пример членовите од Кодексот кои што се однесуваат на „Учтивост“, „Барање на информации“ или „ Чување на соодветни досиеја“ може да се сфатат како водич за однесување на администрацијата и од кои што не произлегуваат неопходно санкции за институциите, органите, канцелариите или агенциите на Унијата. Од друга страна, членовите кои што се однесуваат на „Потврда за прием и индикација на надлежен службеник“, „Обврска за пренесување на надлежна служба или институција“ и „ Правна поука за жалба “ јасно упатуваат на права или обврски, што произлегува и од фактот што тие се содржани во законите за административна постапка на многу земји-членки на Унијата, како и во некои одредени регулативи на Унијата карактеристични за одредени сектори. Членот во Кодексот кој се однесува на „Легитимни очекувања, конзистентност и совет“ не се совпаѓа со ниту еден член од Повелбата ниту Договорите. Одредени аспекти на овој член се поклопуваат со судската пракса на Европскиот суд на правдата. Само одреден број на членови од Кодексот се совпаѓаат со одредени одредби од Повелбата или Договорите како што се на пример „Правичност“, „Одговор на јазикот на граѓанинот“, „Заштита на податоци“, „Право на јавен пристап до документи“. За некои од овие се донесени и посебни регулативи на ниво на ЕУ¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Regulation 1/58 on official and working languages, Regulation 45/2001 on data protection and Regulation 1049/2001 on access to documents.

Целосна и правилна примена на Кодексот и Повелбата зависи од постоењето на административна култура кај службениците за разбирање и примена на принципите за добра администрација. Етичките стандарди претставуваат витална компонента на административната култура. Во јуни 2012, по одржани јавни консултации, од страна на Омбудсманот се објавени етички стандарди кон кои што администрацијата во ЕУ треба да се придржува. Ова има форма на пет принципи на јавната служба и тоа:

1. Посветеност на Европската Унија и нејзините граѓани;
2. Интегритет;
3. Објективност;
4. Почит за другите;
5. Транспарентност.

Овие принципи можат да им помогнат на службениците да ги разберат и применат правилата и принципите соодветно и водат кон донесување на правилна одлука во случаите по кои постапуваат.

Омбудсманот го користи Кодексот и овие принципи за јасно да ги разликува случаевите на „лоша администрација“ и кога однесувањето на администрацијата само по себе не е незаконско. Во оваа насока Омбудсманот треба без разлика на законитоста на однесувањето секогаш да се запрашува дали административното однесување е соодветно или несоодветно во согласност со неговите сопствени стандарди. Ова е возможно затоа што Омбудсманот не е суд и има свои сопствени уставни основи и надлежности. Како резултат на тоа Омбудсманот може да бара повеќе од администрацијата отколку судијата.¹⁷⁷

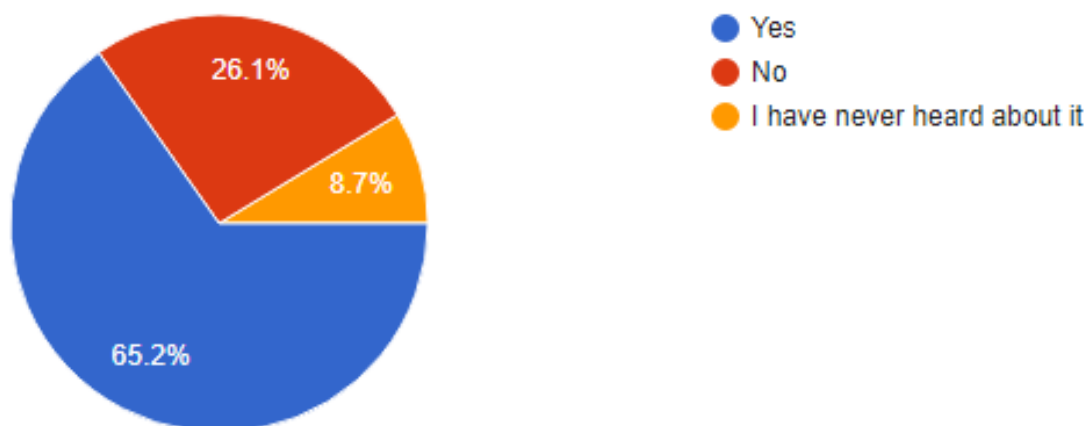
▪ *Резултати од спроведено истражување*

Во рамките на примарните истражувања направени за потребите на оваа докторска дисертација, беше спроведена онлајн анкета со администрацијата на ЕУ односно со вработени во институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата. Анкетата

¹⁷⁷ De Leeuw, Magdalena E., “An empiricqal study into the norms of good administration as operated by the European Ombudsman in the field of tenders”, European University Institute, Working Paper Robert Schuman Centre for Advanced Studies, No. 2009/20, p. 9, 2009. Во нејзиното дело таа вели: “The legality review remains however the prerogative of the Court. The Ombudsman inserts always the usual caveat in his decisions that “the Court of Justice is the highest authority in questions of application and interpretation of Community law”. He must also refrain from conducting an investigation when the alleged facts are or have been subject to legal proceedings (Art. 195 EC) and he may not intervene in cases before the Courts or question the soundness of the Court’s ruling (Art. 1 (3) Statute).”

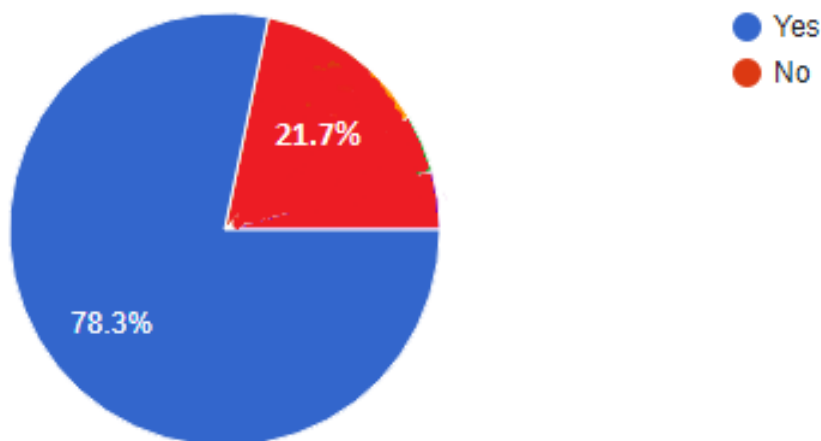
беше официјално доставена по електронска и по редовна пошта до одделите за човечки ресурси на институциите, како и беше испратена поединечно на е-маил адресите на вработените во ЕУ администрацијата кои што беа достапни на нивните веб-страни. Меѓу другите прашања, тие требаше да дадат одговор и на прашањата дали тие некогаш го имаат прочитано Кодексот за добро административно однесување на Европскиот омбудсман и доколку одговорот на ова прашање е да, тогаш дали тие ги користат неговите принципи во нивната секојдневна работа.¹⁷⁸

Од добиените резултати може да се заклучи дека 65.2% се изјасниле дека го имаат прочитано и свесни се за постоењето на Кодексот за добро административно однесување. Она што загрижува кај овие резултати е што 26.1% од испитаниците кои што одговориле на прашалникот рекле дека никогаш не го прочитале Кодексот, а додека пак 8.7% никогаш не ни слушнале за неговото постоење. Резултатите од ова прашање, графички се прикажани подолу:



На прашањето, дали оние кои што го имаат прочитано Кодексот, ги користат принципите на истиот во нивната секојдневна работа, 78.3 % одговориле со да, а додека пак 21.7% одговориле со не. Графички тоа е прикажано како што следува:

¹⁷⁸ Прашањата беа поставени на англиски јазик: „1. Have you ever read the European Ombudsman’s Code for Good Administrative Behavior? 2. If yes, do you use its principles as a guide during your daily work?“ (Види Прилог 10 кон оваа дисертација)



Од погореприкажаното може да се извлече заклучок дека сè уште е висок процентот на вработените во ЕУ администрацијата кои што не се доволно запознати со Кодексот за за добро административно однесување на Омбудсманот. Поради тоа, сè уште е потребно да се работи на подигнување на свеста за неговото значење како и за значењето на принципите во него кои што би требало да бидат водилка во секојдневното работење на администрацијата.

2.1.3. Активности на SIGMA

Европскиот административен простор (ЕАП) често е дефиниран како неформално *acquis* на ЕУ поврзано со организацијата и функционирањето на јавната администрација.¹⁷⁹ Неговата креација особено во делот понуден како модел на потенцијалните држави-членки е воглавно резултат на активностите на Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), заедничка иницијатива на Европската Унија и Организацијата за економска соработка и развој - OECD, финансирана од ЕУ, основана од OECD и Фаре програмата на Европската Комисија во 1992, како поддршка на партнерските земји во реформата на нивните јавни администрации. Sigma била воспоставена со цел да поддржи пет централно европски држави (Чешка, Унгарија,

¹⁷⁹ Види Olsen, J.P., Towards a European Administrative Space, *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no. 4, 2003, pp. 506–531. Исто така види: Musa, A., 'Европски управни простор - приближување националних управа' (European Administrative Space. Convergence of National Administrations), *Hrvatska javna uprava*, vol. 6, no.1, pp. 123-154.

Полска, Словачка и Словенија). Во меѓувреме поддршката на Sigma се проширила на други земји-односно на сите 12 држави членки кои што биле дел од проширувањето од 2004 и 2007, како и Хрватска, Северна Македонија, Црна Гора, Турција, Албанија, Босна и Херцеговина, Србија и Косово. Од 2008 поддршката од Sigma се проширила и на не 16 соседни држави на ЕУ во рамките на Политиката за Европско соседство.¹⁸⁰

Во 2017 Sigma славила 25-годишнина од нејзиното постоење. Во овој период Sigma се развила во препознатлив центар за реформа на јавната администрација кој што има работено со повеќе од 30 партнерски држави помагајќи им да воспостават професионални јавни администрации, ефективен финансиски менаџмент и економски развој. Sigma им помага на државите во планирање и остварување на нивните приоритетни реформи преку билатерални проекти за техничка помош, регионални настани и слично. Во 2014 година Sigma работејќи заедно со Европската комисија ги разви „Принципите на јавна администрација“, со цел да им обезбеди на државите рамка за тоа како треба да изгледа добрата јавна администрација и кон што треба да цели за да може подобро да ги послужи граѓаните и правните лица.

Подолу во продолжение ќе бидат објаснети активностите и приоритетите на Sigma во однос на јавната администрација, со посебен акцент на принципите во однос на некои клучни димензии на јавната администрација.

А) Улогата на OECD-Sigma во развојот на стандардите на добра администрација

Тимот на експерти на Sigma работи во 6 клучни области:

- Стратешка рамка на реформите за јавна администрација
- Развој на политики и координација
- Јавна служба и менаџмент на човечки ресурси
- Отчетност
- Испорака на услуги
- Менаџмент на јавни финансии, јавни набавки и надворешна ревизија

¹⁸⁰ Види ја официјалната страна на Sigma: www.sigmaxweb.org



**Извор: <http://sigmaweb.org/ouexpertise/>*

Во рамките на овие приоритети, Sigma ги поддржува таргет-државите преку проценка на напредокот во реформите и идентификувајќи ги приоритетите за реформа, поддржувајќи институционално зајакнување и развој на правна рамка и процедури, како и олеснителна помош од ЕУ и други донатори. Механизмите на поддршката на Sigma вклучуваат советување, евалуација, анализи и проценки, поддршка на вмрежувања, подготовка на соодветни материјали и обезбедување на тренинзи и едукација.

Важен придонес за работата на Sigma се документите кои што покриваат специфични области во владеењето и менаџментот-Sigma трудови (Sigma Papers). Од 1995 објавени се 54 трудови на различни теми поврзани со реформите на јавните администрации. Стандардите развиени и собрани во трудовите на Sigma претставуваат добри практики и европски стандарди за владеење и менаџмент кои што земјите кандидатки за членство се должни да ги исполнат во насока на усогласување на нивните структури и практики на јавна администрација со тие на земјите членки на ЕУ. Ваквите стандарди биле користени во Sigma извештаите за евалуација, кои што биле изготвувани уште од 1999 година како контрибуција на годишните извештаи за напредокот, со цел да се утврди степенот до кој системите на јавна администрација на земјите кандидати кореспондираат со принципите на Европскиот административен

простор.¹⁸¹ Во нејзините годишни извештаи, Комисијата го проценува степенот до кој што институционалните мерки кои што ги преземаат земјите кандидати за членство и нивните административни практики се компатибилни со принципите на Европскиот административен систем.¹⁸²

Sigma документите, иако не се правно задолжителни, сочинуваат и ги кодифицираат добрите административни практики. Ширењето на ЕАП е зајакнато со дисеминација на принципите и поврзаните со тоа концепти преку конференции, тркалезни маси, работилници и други настани како и објавување на евалуациони анализи од експертите на Sigma.

Б) Европскиот административен простор и специфичните стандарди и принципи развиени од страна на Sigma

Sigma имала важна улога во креирањето на концептот на Европскиот административен простор (ЕАП) - самата идеја била развиена во трудовите на Sigma објавени во 1998 и 1999. Во Sigma-трудот бр. 23 „Подготвувајќи ги јавните администрации за Европскиот административен простор“¹⁸³ јасно е дека ЕАП започнува да се создава.

Трудот бр 27 „Европски принципи за јавна администрација“¹⁸⁴ го дефинира Европскиот административен простор како „метафора со практични импликации“ која што „претставува еволутивен процес на зголемување на конвергенцијата помеѓу националните административни правни поредоци и административните практики на државите-членки“ под влијание на неколку движечки сили, како што е јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата, економскиот притисок од индивидуи и фирми и редовните и континуирани контакти помеѓу јавните власти на

¹⁸¹ I. Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak: Good Administration as a ticket to the European Administrative Space, Zbornik PFZ, 61, (5) 1515-1560 (2011).

¹⁸² Meyer-Sahling, J. (2009), “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, Sigma Papers, No. 44, OECD Publishing, [URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>], стр. 12.

¹⁸³ OECD (1998), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, Sigma Papers, No. 23, OECD Publishing, 1998, [URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>];

¹⁸⁴ OECD (1999), “European Principles for Public Administration”, Sigma Papers, No. 27, OECD Publishing, 1999, [URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>];

државите-членки, но и законодавните активности на Европските институции и влијанието на законодавството на ЕУ врз националната правна рамка.¹⁸⁵ Според Sigma ЕАП вклучува сет на заеднички стандарди на јавната администрација, дефинирани со закон и имплементирани во пракса преку процедури и механизми за отчетност. Ваквите принципи се поделени во четири главни групи:

- владеење на правото-законитост, сигурност и предвидливост;
- отвореност и транспарентност;
- отчетност;
- ефикасност и ефективност.

Според трудовите на Sigma не постои сомнеж дека ЕАП постои. Како и да е постои прашање за нивото на конвергенција кое што националните јавни администрации го имаат во однос на еден заеднички модел. Истражувањата објавени во трудот на Sigma бр. 44 „Одржливост на реформите во државните служби во Централна и Источна Европа пет години по пристапувањето кон ЕУ“ подетално се занимаваат со ова прашање.¹⁸⁶

Примерите на административни стандарди на ЕАП вклучуваат специфични елементи на административните служби, административната постапка, административната правда, креирање на политики како и четирите групи на општи административни принципи.¹⁸⁷ Ваквите стандарди, придружувани со чеклисти, служат како бенчмарк за проценката на административниот капацитет на земјите кандидати за членство како и новите членки. Така на пример, Sigma развила детална чеклиста за Генерален закон за административните постапки¹⁸⁸ наменета како алатка во процесот на драфтирање, која што подоцна може да служи во оценката на состојбата со реформите на административната постапка. Чеклистата содржи некои генерални

¹⁸⁵ Cardona F., Freibert A., *The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries*. Hrvatska javna uprava, vol. 7, no.1, 2007, стр. 51-59.

¹⁸⁶ See Meyer-Sahling, *op.cit.*, стр. 75

¹⁸⁷ Види трудови 42 и 44. За принципите на административното право види OECD, 1999, *op.cit.* За принципите на административната постапка види Cardona, F., *Checklist for a general Law on Administrative Procedures*, OECD Sigma, 2005, [URL: www.sigmaxweb.org].

¹⁸⁸ For administrative procedure principles see Cardona, F., *Checklist for a General Law on Administrative Procedures*, OECD Sigma, 2005, [URL: www.sigmaxweb.org].

принципи на административното право и чекорите односно фазите кои што водат кон донесување на одлука за одредена административна работа. Слично, постојат две импресивно детални чеклисти за легислативата во однос на административните служби, поврзани со законска и подзаконска регулатива која се однесува на специфичните елементи на административните служби на граѓаните.¹⁸⁹

Слично, во дополнение, административните системи на земјите кандидати за членство се оценувани како според формалната правна рамка, така и според степенот до кој тие принципи на административното право се применувани во пракса. Конечно, регулаторната политика и креирањето на политики се посебни области кои што се дефинирани и оценувани од Сигма, давајќи им тежина не само на правните аранжмани туку исто така на процесите кои што им претходат: стратешки капацитет на Владата, планирање и приоритизирање, проценка на влијанието на регулативата, координативни капацитети итн.

Во 2017 година Sigma го објави најновото издание на Принципите на јавна администрација развиени во тесна соработка со Европската Комисија за да се дефинираат детално барањата за добро-функционирачка јавна администрација во сите од погоренаведените области. Иако генерално критериумите за добро владеење се универзални, Sigma ги има развиено Принципите за земјите од ЕУ проширувањето. Како минимум услов за добра администрација, земјите треба да обезбедат почитување на овие фундаментални принципи.

Принципите ја покриваат областа во јавниот сектор наречена „државна администрација“. Како термин кој што широко се користи во земјите од Западен Балкан, овој термин упатува на два главни елементи кои спаѓаат во опсегот на Принципите: „јавна администрација“ и „државно ниво (национално или централно)“. Принципите исто така ги покриваат независните уставни органи како што се парламентот и судството, во рамките на нивните надлежности во врска со државната администрација.

¹⁸⁹ Види: OECD Sigma, Sigma труд бр. 5, Civil Service Legislation Contents Checklist, 1996 and OECD Sigma, Sigma труд бр. 14, Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments), 1997. За дополнителни детали види исто така: Musa, A., *Europski standardi u pogledu službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005.* (European Standards Regarding Civil Service Legislation and Croatian Civil Service Law 2005), Hrvatska javna uprava вол.6, бр.4, стр. 91-132.

2.2. Правото на добра администрација низ призмата на судската пракса на ЕСП;

2.2.1. Правичност и непристрасност

Првите два принципи загарантирани со Повелбата се принципите на правичност и непристрасност. Според овие принципи одлуките донесени од администрацијата не треба да бидат под влијание на лично мислење, национални интереси или политички притисок. Целта на постоењето на овие принципи е да се обезбеди соодветно постапување на администрацијата.¹⁹⁰

Барањето за „непристрасност“ ги има своите корени во Римското право под латинската поговорка „Nemo iudex in causa sua (или nemo iudex in sua causa) што значи дека никој не може да биде судија во случај во кој самиот/а има интерес. Лордот J. Lush многу интересно нагласил дека целта на ова правило е „да го промовира чувството на доверба во администрирањето на правдата кое што е клучно за општествениот поредок и безбедност“.¹⁹¹ Што се однесува до принципот на правичност, Европскиот Парламент во една скорешна Резолуција нагласил дека „овој принцип мора да биде почитуван како основен правен принцип неопходен за формирањето на клима на доверба и предвидливост во односите помеѓу индивидуите и администрацијата“¹⁹². Овој принцип бил покренат и од апликантите¹⁹³ и од правната доктрина. К. Lenaerts го толкувал принципот на “sound administration“ и неговиот „правичен“ аспект, како еден од „принципите на правото на Заедницата кои што ја зголемуваат довербата“¹⁹⁴

¹⁹⁰ Види документ на Европскиот Парламент “Law of Administrative Procedure of the European Union: European Added Value Assessment“, Brussels, октомври 2012, I-12.

¹⁹¹ Види коментар на L.Lush во *Serjeant v. Dale* (1877) 2 Q.B. 558 до 567.

¹⁹² European Parliament Resolution од 15 јануари 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI)).

¹⁹³ Види, на пример случај C-299/84 *Neumann v. BALM* (1985) ECR 3663, пара.22.

¹⁹⁴ Koen Lenaerts, “In the Union We Trust: Trust-Enhancing Principles of Community Law (2004) 41 *Common Market Review* стр. 317-343, на стр. 337-340.“

Некои елементи на овие принципи се предмет на праксата на ЕСП, меѓутоа не сите. Така во случајот Technische Universität München кој што се однесува на ослободување од царини за научни инструменти внесени во ЕУ судот рекол дека:

„онаму каде што институциите на Унијата имаат моќ да оценуваат нешто, почитта за правата загарантирани со правото на Унијата при административните постапки е од уште поголемо фундаментално значење. Ваквите граници ја вклучуваат особено должноста за детално и непристрасно прегледување на сите релевантни аспекти од индивидуалниот случај од страна на надлежната институција, правото на засегнатото лице да го изнесе своето мислење и да добие образложена одлука. Само на ваков начин Судот може да утврди дали фактичките и правните елементи биле присутни при извршувањето на моќта на оценување.“¹⁹⁵

Слично во случајот Hoechst, апликантот се жалел на повреда на принципите на добра добро-функционирачка администрација и еднаков третман во врска со пристап до податоци. Судот утврдил дека:

„Мора да се има во предвид дека во текот на административна постапка пред Комисијата, од Комисијата се бара да внимава на сите процесни гаранции утврдени во правото на Заедницата. Помеѓу тие гаранции... е особено правото на добро-функционирачка администрација, кое што претставува обврска за надлежните институции да ги прегледуваат внимателно и непристрасно сите елементи на случајот. Што се однесува до принципот на еднаков третман Комисијата не смее да го игнорира генералниот принцип на правото на Заедницата до кој што доаѓа до повреда кога споредливи ситуации се третирали различно или кога различни ситуации се третирали на ист начин, освен ако таквиот третман е објективно оправдан.“¹⁹⁶

Во случајот Max.mobil Судот истакнал, повикувајќи се на член 41(1) од Повелбата дека:

¹⁹⁵ Case C-269/90 Technische Universität München.

¹⁹⁶ Case T-410/03 Hoechst GmbH v Commission, paras 128-130. Види исто така: Joined cases T-355/04 and T-446/04 Co-Frutta Soc. Coop. v. Commission, para 55, во кој што исто така е истакнато дека Комисијата мора во текот на административна постапка пред неа, да води сметка за процесните гаранции обезбедени со правото на Заедницата.

„Детален и непристрасен третман на една жалба е поврзан со правото на „добро-функционирачка администрација“, што претставува еден од генералните *принципи во една држава во која има владеење на правото и воедно е заеднички принцип во уставните традиции на земјите членки.*“¹⁹⁷ Судот понатаму истакнал дека обврската за детално и непристрасно разгледување од страна на Комисијата е изречно наведено низ судската практика: „од Комисијата се бара да ги разгледува сите фактички и правни елементи на жалбите“¹⁹⁸ Понатаму судот нагласил дека таквото исполнување на обврската мора да биде подложно на прегледување од страна на судска инстанца.¹⁹⁹

Генералниот принцип на соодветно постапување и должноста за внимателно постапување постои во судската пракса врз основа на принципот на „добро-функционирачка администрација“, но е општо дефиниран и потребно е подетална регулација, особено имајќи го предвид фактот дека принципот на непристрасност е многу поширок принцип.

Принципот на правичност бил широко признат помеѓу правните академски експерти како широк принцип, толку широк што некои сметаат дека ги опфаќа сите аспекти на административната активност.²⁰⁰

Апликантите, ЕУ судовите, Генералните адвокати и дел од правната доктрина некогаш реферираат на принципите на правичност и на добра администрација заедно, или како два субститутивни принципи.

На пример, Генералниот адвокат Maugas се повикал на овие принципи на начин што сметал дека концептите на добра администрација и правичност претставуваат различен начин на изразување на истатата работа.²⁰¹ Слична идеја произлегува од пресудата во предметот *Di Marzio and Lebedev* против Комисијата, каде што реферирање е направено на „*principes d'équité, de sollicitude ou de bonne administration*“²⁰² Понатаму, во *Slovak Telekom v. Commission* било реферирано на „принципот на процедурална правда“ загарантирана во член 41 став 1 од Повелбата за

¹⁹⁷ T-54/99 *max.mobil v. Commission*, para 48.

¹⁹⁸ *Ibid.*, para 49.

¹⁹⁹ *Ibid.*, para 56.

²⁰⁰ Види: Jill Wakefield, “The Right to Good Administration (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International ed. European Monographs, 2007) стр. 1-285, на стр. 71.

²⁰¹ Joint Cases 33/79 и 75/79 *Kuhner v. Commission* (1980) ECR 1677, Opinion of AG Maugras, на стр. 1708.

²⁰² Joint Cases T-98/92 и T-99/92 *Di Marzio and Lebedev v. Commission* (1994) ECR II-54, para. 58.

фундаменталните права на ЕУ.²⁰³ Значењето на барањето за „правичност“ во контекст на добра администрација понатаму било истакнато од правната доктрина. К. Kanska рекол дека под капата на член 41 став 1 од Повелбата може да се опфатат повеќе субјективни права од оние кои што се набројани во став 2 на овој член и дека тоа е поради фактот што „идејата за правичност е отворена, поврзана не само за процедурата, туку и за суштината на одлуката“²⁰⁴.

И покрај константното одбивање на ЕУ судовите да го подигнат принципот на „правичност“ на ниво на општ принцип на правото, сепак останува фактот дека неговото вклучување во член 41 од Повелбата води кон негова заштита како „фундаментално право“ на Унијата. Останува да се види дали, толкувањето на принципот на правичност како суб-компонента на правото на добра администрација ќе предизвика некакви промени во иднина во однос на неговата заштита како општ принцип на правото.²⁰⁵

Принципот на правичност е поврзан и со принципот на легалитет и должноста за почитување на правото и соодветна примена на одредбите и процедурите. Правичноста бара суштината на одлуките да биде законита. Меѓународното право познава многу правила според кои ограничувањата на правата и слободите на индивидуите треба да бидат пропишани со закон. Иако само одредени одредби кои што се однесуваат на човекови права изрично го признаваат тоа користејќи различен јазик²⁰⁶ сепак денес ова е признат стандард во меѓународното право за човекови права.²⁰⁷ Се чини дека ЕСП не елаборира многу на ова прашање, туку неговиот фокус е повеќе на можната злоупотреба на моќта.

²⁰³ Joint Cases T-458/09 и T-171/10 Slovak Telekom v. Commission (GC, 22 март 2012), пара. 65.

²⁰⁴ Klara Klinska, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, 2004, 10 European Law Journal, стр. 296-326, на стр. 312. (ENG: “the notion of fairness is an open ended one, not only relating to procedure, but also to the substance of a decisions”).

²⁰⁵ Bucura C. Mihaescu Evans, “The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system”, University of Luxembourg, Volume 7, 2015.

²⁰⁶ Како што е член 12 МПГПП, член 8(2) и 9 (2) од ЕКЧП, член 1 Протокол 1 од ЕКЧП.

²⁰⁷ Y.Arai, “The System of Restrictions” in P. van Dijk et al. “Theory and Practice of the European Convention on Human Rights (2006) 333-350, 336.

Во случајот *O 'Hannrachain v. the Parliament*, случај кој се однесува на состанок закажан од Европскиот Парламент, Судот во однос на злоупотреба на моќта нашол дека:

*„Концептот на злоупотреба на моќта има прецизен опсег и се однесува на употребата на моќта на одредено административна власт за намери различни од оние за кои таа моќ им е доделена.“*²⁰⁸

Меѓутоа правичноста не ја опфаќа само злоупотребата на моќта туку таа се поврзува и со потребата за наоѓање на соодветен баланс помеѓу приватниот и јавниот интерес, како и со принципот на пропорционалност²⁰⁹. Однесувањето на администрацијата може да биде законито но сепак неправично. Пропорционалноста одредува определен начин на правно резонирање при балансирање на различни правно заштитени интереси. Вообичаено е чекор во испитувањето на ограничувањата на права и други правни овластувања.²¹⁰ Некои ја сметаат пропорционалноста како чисто материјален стандард. Како таков пропорционалноста има долга традиција.²¹¹ Сепак како начин на правно резонирање постои исто така и процесна страна на пропорционалноста. Тестот на пропорционалноста дефинира чекори кои што администрацијата треба да ги следи при донесувањето на одлуки. Процесната и материјалната страна на пропорционалноста се тесно поврзани.²¹² Кај човековите права, тестот на пропорционалноста се користи скоро во сите релевантни системи. За ЕСЧП пропорционалноста е клучен принцип.²¹³ ЕСЧП ја воспостави

²⁰⁸ C-121/01 P *O 'Hannrachain v. the Parliament*, para 46; Види исто така: *Case C-110/97 Netherlands v. Council*, para 137.

²⁰⁹ Види член 5(4) од ДЕУ: “Според начелото на пропорционалност, содржината и обликот на дејствување на Унијата нема да ги надминат границите на она што е потребно за остварување на целите од Договорите”.

²¹⁰ Matthias Goldmann, “International Law and European Administrative Procedure: Interaction and Mutual Impact”, Hearing of the Legal Affairs Committee of the European Parliament: “Administrative Procedure in the Eu and the US”, 24 February 2015.

²¹¹ E. Crawford, “Proportionality” in R. Wolfrum (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, No 3.

²¹² *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina V. Uruguay)*, 20 April 2010, Joint Dissenting Opinion of Judges Al-Khasawneh and Simma, para.26.

²¹³ J.McBride “Proportionality and the European Convention on Human Rights” in Bills (ed.), *The principle of Proportionality in the Laws of Europe*.

пропорционалноста како стандард раширен на ниво на Европа кога станува збор за ограничувања на човекови права во Европа дури и во земји каде што претходно не постоел како што е Обединетото Кралство.²¹⁴ Пропорционалноста има пишана основа во некои од правата загарантирани со Европската конвенција за човековите права и основни слободи (ЕКЧП) кои што бараат органичувањата да се „неопходни“.²¹⁵ При што неопходноста се поврзува со потребите во едно демократско општество, јавната сигурност или безбедност итн. Тестот на пропорционалноста е дополнително искомплициран со можноста државите да го користат институтот „маргина на уважување“ (margin of appreciation).²¹⁶ Слично како и ЕКЧП и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП) не содржи изрично барање за пропорционалност, меѓутоа многу одредби кои што се однесуваат на индивидуални права бараат ограничувањата да бидат неопходни или разумни.²¹⁷

Денес пропорционалноста е длабоко вкоренета во меѓународното право како и во домашните правни системи, вклучувајќи го и правото на ЕУ. Оттука може да се смета дека пропорционалноста е генерален принцип на правото кој што е обврзувачки за домашната администрација. Контурите на пропорционалноста не се секогаш јасни и варираат во различни системи. Притоа може да се идентификуваат два трендови: прво, постои тенденција на судовите и трибуналите за хармонизирање на нивните пропорционални тестови и покрај тоа што нивната текстуална основа се разликува како и проширување на нивниот опсег на примена. Второ, имајќи ги предвид потешкотиите при балансирањето на различните права и правно заштитени интереси, судовите и трибуналите претендираат да ги одржуваат нивните тестови флексибилни. Еден начин да го прават тоа е преку вклучување на процесни елементи во нивните пропорционални тестови. Друг начин е преку развивање на софистицирани доктрини како што е доктрината „маргина на уважување“ (margin of appreciation).

Од погоре елаборираното може да се заклучи дека судската пракса на ЕСП не доволно ги елаборира овие принципи: непристрасноста и правичноста. Затоа е потребно нивно подетално прецизирање.

²¹⁴ Crawford, note 18 no. 13.

²¹⁵ Член 8-11 од ЕКЧП.

²¹⁶ A. Legg, "The margin of appreciation in international human rights law. Deference and proportionality, Oxford University Press 2012, 67.

²¹⁷ Пример: Член 19, 21, 22, 25 од МПГПП.

Кодексот на Омбудсманот од 2001 година е подетален и вклучува неколку членови поврзани со овие принципи: законитост (член 4), отсуство на злоупотреба на моќ (член 7), независност и непристрасност (член 8), објективност (член 9), легитимни очекувања, конзистентност и совет (член 10) и правичност (член 11).

2.2.2. *Постапување во разумно време*

Повелбата за фундаменталните права на ЕУ бара администрацијата да делува во „разумно време“. Правото на индивидуите со нивните работи да се постапува во разумен рок често пати е познат и како принцип на „разумно времетраење“²¹⁸, принцип на „разумна брзина“²¹⁹, „право на навремен третман“²²⁰, принцип на „навременост“²²¹, право на секој со неговите/нејзините работи да се постапува „без задоцнување“²²² или „без неправично задоцнување“²²³, како потреба да се делува „со најмало задоцнување“²²⁴ или „право на брзо постапување со работите“²²⁵. На ниво на земјо-членки на ЕУ овој принцип е гарантиран или во Уставот²²⁶ или е вметнат во актите кои што ги регулираат административните постапки²²⁷. Земјите членки се согласиле на ниво на Совет на Европа, дека барањето за „разумен рок“ претставува еден од

²¹⁸ Joint Cases T-44/01 и T-119/01 *Viera SA and Others v. Commission* (2003), ER II-1209, пара. 165-170.

²¹⁹ Case C-244/99 P *DSM NV and Others v. Commission* (2002) ECR I-8375, Opinion of AG Mischo.

²²⁰ Jill Wakefield, “The Right to Good Administration”, *Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International ed., European Monographs 2007*, стр. 1-285, на стр. 72-73.

²²¹ Herwig C. H. Hofmann, Gerard C. Rowe and Alexander H. Turk, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, стр. 196-199.

²²² Член 108 (3) ДФЕУ (поранешен член 88 ДЕЗ); Член 135 ДФЕУ (поранешен член 115 од ДЕЗ; Член 5(4) од Протокол бр. 19 од Шенгенското АСQUIS интегрирано во рамките на ЕУ.

²²³ Види пр. Оддел 21 од Уставот на Финска, 11 Јуни 1999.

²²⁴ Види член 267 b) параграф 4 од ДФЕУ (поранешен член 324 од ДЕЗ).

²²⁵ Klara Kanska, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *10 European Law Journal*, 2004, 296-326, стр. 313-315.

²²⁶ Види пр. Оддел 21 од Уставот на Финска, 11 Јуни 1999.

²²⁷ Види пр. Член 41 од Законот за административна постапка на Естонија од 1 јануари 2002.

основните принципи на административниот систем²²⁸. Ова барање е исто така загарантирано со член 6 став 1 од ЕКЧП²²⁹. На ниво на ЕУ овој принцип може да се сретне и во примарното²³⁰ и во секундарното законодавство²³¹.

Утврдувањето на она што значи „разумно време“ е тешко. Во некои инструменти на Унијата биле преземени чекори за утврдување на тоа што значи разумно време, јасно воспоставувајќи правило дека усвојувањето на одлуки не може да надмине одреден временски период. Така Европскиот кодекс за добро административно однесување во член 17 вели дека одлуките треба да се донесуваат во период не подолг од два месеци од датумот на прием²³². Слично, Резолуцијата на Праламентот од 2013 со која се даваат препораки за Законот за административната постапка на ЕУ сугерира дека временските периоди треба да бидат фиксирани на оние рокови зададени во правилата што ги регулираат специфичните области, а онаму каде што такви рокови не се воспоставени рокот не треба да надминува три месеци од датумот на одлуката за отпочнување на постапката (ако истата била отпочната *ex officio*) или од датумот на барањето на заинтересираната страна.²³³ Регулацијата за вработените во Унијата исто така определува точни рокови за постапување на Дисциплинскиот одбор кој што би требало да донесе образложена одлука и за официјалното овластено лице кое што треба да ја донесе конечната одлука²³⁴. Дополнително на ова ЕУ судовите специфицирале во областа на државна помош

²²⁸ Види 5^{та} обврска воспоставена во Препораката на Советот на Европа R(80)2 во однос на дискреционите моќи на административните власти, 11 март 1980.

²²⁹ „Секој има право на правично и јавно судење во разумен рок“.

²³⁰ Член 108 (3) од ДФЕУ, Член 135 од ДФЕУ, Член Член 5(4) од Протокол бр. 19 од Шенгенското ACQUIS интегрирано во рамките на ЕУ, Член 126(7) ДФЕУ.

²³¹ Види на пр. Член 8 од Регулацијата на Комисијата 823/2000 од 19 април 2000 за примената на член 81(3) од Договорот на одредени категории на договори, одлуки и практики помеѓу превозните компании, 2000, OJ L-100, стр. 24-30.

²³² European Ombudsman, “European Code of Good Administrative Behaviour”, 2001.

²³³ Види Recommendation 4.6. on time-limits and Recommendation 4.3. on the impartiality of administrative decisions of European Parliament Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024 (INI)).

²³⁴ Annex IX и особено член 7 од Staff Regulation предвидува рок од 1 месец (кој што може да се продолжи до 3 месеци онаму каде што е потребно) за дисциплинскиот одбор да донесе одлука и поставува слични временски ограничувања и за овластеното лице кое што треба да ја донесе одлуката.

специфицирале дека Европската Комисија има „разумен рок од два месеци“ за да направи иницијална проценка на било која побарана помош.²³⁵ Во сите други ситуации тие одлучувале на база на случај до случај, имајќи ги предвид специфичните околности на случајот со цел определување на она што претставува разумно времетраење, а без определување на експлицитен рок²³⁶.

ЕУ судовите имале можност да го разгледуваат ова прашање во однос на временските рокови како и во однос на неуспехот да се делува во разумно време, со оглед на тоа што исполнувањето на овој принцип очигледно предизвикува проблеми во работењето на администрацијата на ЕУ.

Во продолжение ќе бидат дадени неколку примери за она што според досегашната судска пракса на ЕУ судовите значи разумно и неразумно траење на постапката. Така на пример, во неколку постапки поврзани со државна помош временскиот период што и бил потребен на Комисијата за донесување на прелиминарна одлука за потребите на член 108 од ДФЕУ било утврдено дека е неразумен. Во случајот SIC против Комисијата било оценето дека временскиот период од 39 месеци за потребите на таква постапка „далеку го преминувал периодот нормално потребен за таква прелиминарна одлука“²³⁷. Слично, во Gestelevision Telecinco против Комисијата, судот ги толкувал роковите од 47 и 26 месеци потребни на Комисијата за да ја отпочне прелиминарната фаза на истрагата како неразумни²³⁸. Во областа на финансиска помош, период 15 месеци кој што и бил потребен на Комисијата со цел да корегира некоја материјална грешка која што самата Комисија признала дека ја направила било најдено од страна на судот дека е предолг и дека го прекршува барањето за разумен рок²³⁹. Во контекст на предметите кои што се однесуваат на ЕУ-вработените, период од 7 години бил оценет како неразумен за признавање на

²³⁵ Види случај 120-73 Lorenz GmbH против Германија и Land Rheinland-Pfalz (1973) ECR 1471, пара. 4. Види исто случај T-95/96 Gestelevision Telecinco v. Commission, (1998) ECH II-3407, пара. 36 и 76.

²³⁶ Види случај C-58/12 P Groupe Gascogne v. Commission (CJEU, 26 November 2013), Opinion of AG Sharpston, пара. 110-112 и случај C-40/12 P Gascone Sack Deutschland v. Commission (CJEU, 26 ноември 2013), мислење на ГА Sharpston, пара. 134.

²³⁷ Случај T-46/97 SIC v. Commission, (2000) ECR II-2125, пара. 102-107.

²³⁸ Случај T-95/96 Gestelevision Telecinco v. Commission (1998) ECR II-3407, пара. 80-81.

²³⁹ Случај T-514/93 Cobrefac SA and Others v. Commission (1995) ECR II-621, пара. 68-70.

професионално потекло на заболувањето на апликантот²⁴⁰. Во други случаи, објективно долги рокови кои што на прв поглед изгледаат како неразумни од страна на судовите биле оценети како разумни со оглед на околностите на случајот. На пример, 80-месечно траење на административните постапки во контекст на одлука усвоена во согласност со член 80 од ДЕЗ (сегашен член 106 од ДФЕУ не бил сметан како неразумен²⁴¹. Дури и 20-годишна постапка во PVC пресудата била сметана како разумна со оглед на комплексноста на материјата. Во овој случај спорното траење било сметано како оправдано со оглед на комплексната административна постапка и четирите последователни сетови на судски постапки.²⁴²

Постои богата судска пракса на ЕСП во однос на молчење на администрацијата, таканаречените „претпоставени одлуки“ во случаи каде не е донесена одлука во предвиденото време, ефектите од тоа како и донесување на одлуки по истекот на рокот.²⁴³ Така на пример во случајот *Ryanair* кој што се однесува на барање за пристап до документи поврзани со ревидирање на државната помош врз основа на Регулацијата 1049/2001 – процедура која што вклучува многу специфични временски ограничувања за постапување по таквите барања, Судот рекол дека кога постојат точно определени временски рокови и постои правило за продолжување на тие рокови еднаш, тогаш непостапувањето во рамките на продолжениот рок претставува „претпоставена одлука“ за одбивање на пристапот.²⁴⁴ Во случајот *Vieira* поврзан со суспензија на исплата на финансиска помош доделена на проект поврзан со рибарство апликантот се жалел дека Комисијата ја прекршила нејзината должност да делува во „разумно време“ бидејќи поминале повеќе од четири години од барањето на апликантот за исплата пред да се донесе спорната одлука на Комисијата. Апликантот во овој случај го изнесол следното:

²⁴⁰ Случај T-394/03 *Angeletti v. Commission* (2006) ECH Staff cases I-A-2-95; II-A-2-441, пара. 148-167.

²⁴¹ Случај T-228/97 *Irish Sugar v. Commission* (1999) ECR II-2969, пара. 277-286.

²⁴² Joint Cases C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P и C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij and Others v. Commission* (2002) ECR I-8375, пара. 231.

²⁴³ Види случаи: Cases T-494/08, T-500/08 и T-509/08, *Ryanair Ltd v. Commission*; Joined cases T-355/04 и T-446/04 *Co-Frutta Soc.coop v. the Commission*; Case T-42/05 *Rhiannon Williams v. the Commission*.

²⁴⁴ Cases T-494/08, T-500/08 и T-509/08, *Ryanair Ltd v. Commission*, para 40.

„...постои генерален принцип во правото на Заедницата, базиран на потребата од правна сигурност и добра администрација, кој што бара административните власти да ги извршуваат своите овластувања во рамките на даден период со цел да ги заштитат легитимните очекувања на оние кои што се засегнати. Оттука, кога Комисијата бара враќање на финансиската помош по неразумно задоцнување, тоа не е делување со неопходното внимание, не е исполнување на барањата за правна сигурност и не е повеќе делување во рамките на границите на добра администрација“²⁴⁵

Судот рекол дека „почитување на разумни временски ограничувања е генерален принцип на правото на Заедницата кој што Комисијата мора да го почитува при административните постапки“ и дека во овој случај процедурата била долга, со периоди на неактивност од Комисијата (параграфи 167-169). Меѓутоа, Судот не бил убеден во ефектите од таквото задоцнување и според него „прекршување на принципот за одлучување во разумен временски рок, не го оправдува автоматското поништување на оспорената одлука“²⁴⁶ Односно задоцнувањето во преземањето на дејствието не значи автоматски дека одлуката за суспензија на исплатата не требало да биде донесена.

Од прикажаното, како и од останатата судска пракса може да се заклучи дека во пракса институциите во крајна линија имаат флексибилност при следењето на временските рокови и можат да донесуваат одлуки и по нивното истекување. Во многу случаи одлуките се донесувани по истекот на временскиот рок, кога станува очигледно дека засегнатата страна ќе се жали за „претпоставената одлука“.

Во случајот Co-Frutta Soc. Coop²⁴⁷ Судот нашол дека одлука донесена по истекот на рокот не е автоматски ништовна. Напротив, Комисијата може да ја повлече својата „претпоставена одлука“ со донесување на нова во подоцнежната фаза по истекот на временскиот рок. Во областа на конкуренцијата Судот постапувал по жалбата на Hoescht дека Комисијата го прекршила принципот дека постапката мора да се одвива „во разумен рок“. Времето помеѓу првото барање на информација и изјавата на Комисијата било повеќе од 42 месеци од кои Комисијата била неактивна речиси 31

²⁴⁵ Joint cases T-44/01, T-119/01 и T-126/01 Eduardo Vieira v. the Commission, para 165.

²⁴⁶ Ibis, para 170.

²⁴⁷ Joined cases T-355/04 и T-446/04 Co-Frutta Soc. Coop v. the Commission, para 71.

месец. Судот овде ја подвлекол флексибилноста утврдена во правната рамка бидејќи Регулативата 2988/74 овозможува временски рок од пет години во однос на прекршување на правилата за конкуренција. Судот нашол дека Регулативата воспоставува

„комплетен систем од правила детално покривајќи го временскиот период во рамките на кој Комисијата е должна да делува, без да се поткопа фундаменталното барање за правна сигурност, за да наметнува казни на претпријатија кои се подложени на правилата на Комисијата за конкуренција...не постои простор за разгледување на должноста на Комисијата да ја извршува својата моќ за наметнување на казни во разумен период“²⁴⁸

Оттука, не е возможно да се испита дали период од пет години всушност е разумен или не.

Во случајот *Z v. the European Parliament*²⁴⁹ кој што се однесувал на дисциплинска мерка изречена на вработен, Судот рекол дека:

„врз основа на судската пракса произлегува дека временските ограничувања дадени во член 7 од Анекс IX на Правилникот за вработени службеници на Европската Заедница не се задолжителни, но содржат правила за добра администрација кои што можат да доведат со одговорност на институцијата која што ги прекршила тие временски рокови за штетата нанесена на засегнатите страни, меѓутоа не можат да влијаат на валидноста на дисциплинската санкција изречена по истекот на тие рокови.“²⁵⁰

Судската пракса на ЕСП покажува дека иако има некое признавање за потребата да се делува во разумен рок, овој принцип не е доволно строг за да ја принуди администрацијата да делува во „разумно време“. Молчењето на администрацијата е сериозен и очигледен проблем, но начинот на кој што апликантите предлагаат ова да се

²⁴⁸ Case T-410/03 Hoechst GmbH v. Commission, paras 223-224.

²⁴⁹ Case C-270/99 P Z v. the European Parliament.

²⁵⁰ Ibid, para 21. Види исто така: Case 13/69 Van Eick v. Commission (1970) para 3; Case 228/83 F. v. Commission (1985) para 30; Joined cases 175 и 209/86 M. v Council (1988), para 16.

реша – одлука донесена од администрацијата по истекот на рокот да не е валидна-можеби не е универзално решение со одред на разликите во административните процедури во ЕУ и нивните цели.

Кодексот од 2001 е многу поамбициозен отколку моменталната судска пракса во врска со временските рокови поставува временска рамка од не подоцна од два месеци за донесување на одлуки, одговарање на писма и на административни белешки (Член 17). Доколку материјата е комплексна и не може да се донесе одлука во овој рок, Кодексот бара службените лица да ја информираат странката за доцнењето и да донесат одлука во „најкус можен рок“. Можноста за покренување на тужба против институција за неуспех да делува врз основа на член 265 од ДФЕУ е малку атрактивна опција за една индивидуа и тешко дека е доволен лек за овој релативно раширен феномен.²⁵¹

2.2.3. Право да се биде сослушан

Покрај погоре споменатите основни принципи, член 41 став 2 (а) од Повелбата за фундаменталните права воспоставува и „право на секоја личност да биде ислушана пред да биде донесена одредена мерка која што би можела неповолно да влијае врз неговиот/нејзиниот случај“. Односно индивидуата има право да биде запознаена со фактите кои што влијаат на нејзиниот случај, па оттука администрацијата има обвска да создаде можност за прегледување на фактите кои што би можеле да влијаат при постапувањето во случајот, да ги евалуира и да провери дали тие се точни, како и да се утврди дали сите факти кои што биле важни за случајот се земени предвид.

Ова право е анализирано и во судската пракса на ЕСП.²⁵² Во пракса Судот бара строго почитување на принципот да се биде слушнат пред донесување на мерки со неповолно влијание. Во случајот Fiskano ЕСП нагласил дека:

„почитување на правото да се биде слушнат е, во сите постапки иницирани против личност кои што можат да резултираат со мерка која има неповолно влијание врз

²⁵¹ Paivi Leino-Sandberg, *Enforcing Citizens' Right to Good Administration: Time for Action*, European Added Value Assessment on Law on Administrative Procedure of the European Union EAVA 1/2012, Brussels, 2012, I-17.

²⁵² Case 32/62 Alvis v. the Commission.

*таа личност, фундаментален принцип на правото на Заедницата кој што мора да биде загарантиран дури и во отсуство на правила за водење на постапката која што е во прашање.*²⁵³

Судот повикувајќи се на претходната судска пракса рекол дека:

*„Почитувањето на правото да се биде слушнат, бара секоја личност на која постои можност да и биде изречена казна, да мора да биде ставена во позиција во која тој/таа ефективно ќе може да ги изнесе своите гледишта во врска со работата за која што Комисијата ја изрекува казната.*²⁵⁴

Ова право, за разлика од некои други права претходно елаборирани, не е зависно од постоењето на одредена одредба во секундарното законодавство, туку потребно е да се почитува без оглед на деталите на постапката која што треба да се примени. Така Судот во случајот Lisrestal повторно ја нагласил потребата за почитување на правата на одбраната:

*„Овој принцип бара било кое лице кое што може да биде неповолно засегнато со донесувањето на одлука, треба да биде во позиција во која може ефективно да ги изнесе своите гледишта во однос на доказите против него кои што Комисијата ги зела како основа за донесување на предметната одлука.*²⁵⁵

Понатаму во пресудата врз основа на ова Судот рекол дека Комисијата нема право да ја усвои спорната одлука без претходно да им даде можност или да се осигура дека засегнатите лица имале можност за ефективно да ги изнесат нивните гледишта во однос на конкретниот спор (во случајов намалувањето на помошта).²⁵⁶ Слично на тоа

²⁵³ Case C-135/92 Fiskano v. the Commission, para 39.

²⁵⁴ Ibid, para 40-41.

²⁵⁵ Case T-450/93 Lisertal v. the Commission, para 42.

²⁵⁶ Ibid, para 49.

Судот рекол и во предметот *Spain v Commission* (C-287/02, EU:C:2005:368, paragraph 37²⁵⁷).

Пропуштање да се испочитува правото да се биде слушнат исто така води кон должноста да се плати оштета. Во случајот *Fresh Marine v. Commission*²⁵⁸ апликантот се жалел дека не бил информиран од страна на Комисијата за релевантните факти и гледишта врз основа на кои што сакала да наметне одредени давачки на увозот на негови продукти и барал право да коментира на одлуката на Комисијата со што би било можно Компанијата да ги избегне давачките. Судот забележал дека Комисијата го изменила релевантниот извештај еднострано без да го ислуша апликантот и правејќи го тоа направила грешка која што не би била направена во друг случај доколку административните власти си ги извршувале своите должности со потребното внимание.²⁵⁹ Бидејќи постои причинско-последична врска помеѓу штетата и прекршувањето на правото на апликантот да биде правично сослушан, Комисијата била исто така одговорна за половина од загубата на профитот на апликантот.

Судската пракса исто како и самата Повелба го ограничува правото да се биде слушнат на случаи во кои мерката има неповолен ефект врз странката. Ова прашање Судот го разгледувал во случајот *Windpark Groothusen*, случај кој што се однесувал на постапка за поднесување на проекти каде што на кандидатите, со оглед на големиот број и преоптовареноста со работа при евалуацијата, не им била дадена понатамошна можност да ги изразат нивните гледишта по поднесувањето на проектните предлози, освен доколку Комисијата изречно не го побара тоа од нив. ЕСП ја прифатил оваа пракса и рекол дека:

„Правото на лицето на сослушување пред донесување на одлука која што се однесува на тоа лице произлегува само во случај кога Комисијата размислува за наметнување

²⁵⁷ Параграф 37 од пресудата: “It is apparent from the Court’s case-law that respect for the rights of the defence is, in all proceedings initiated against a person which are liable to culminate in a measure adversely affecting that person, a fundamental principle of Community law which must be guaranteed even in the absence of any rules governing the proceedings in question. That principle requires that the addressees of decisions which significantly affect their interests should be placed in a position in which they may effectively make known their views (see, inter alia, Case C-32/95 P *Commission v Lisrestal and Others* [1996] ECR I-5373, paragraph 21, and Case C-462/98 P *Mediocurso v Commission* [2000] ECR I-7183, paragraph 36)”.

²⁵⁸ Case T-178/98 *Fresh Marine Company AS v Commission*.

²⁵⁹ *Ibid*, para 82.

на казна или донесување на мерка која што би имала неповолно влијание на правната положба на тоа лице.²⁶⁰

Во иднина треба да се размисли за евентуално проширување на овој пристап од причина што може да се случи не секогаш да биде јасно дали мерката што се планира да се изрече е позитивна или негативна, или пак да биде позитивна за некои лица, а негативна за други. Од тие причини потребно е да се размисли за правото на изразување на мислењето да биде проширено во сите постапки кои резултираат со одлука која влијае на индивидуата на еден или на друг начин, освен доколку не е очигледно дека такво сослушување е неопходно. Во оваа насока Кодексот на Омбусманот од 2001 во член 16 пошироко го третира ова прашање во однос на судската пракса и вели:

Секое лице има право, во случаи каде што треба да се донесе одлука која што ќе има влијание врз него, да поднесе писмени коментари и кога е потребно усно да ги презентира, пред одлуката да биде донесена.

2.2.4. Право на пристап до сопственото досие

Повелбата во член 41 став 2 (а) го воспоставува правото на пристап до сопственото досие. Во случајот *Aalborg Portland v. Commission*, случај кој што е поврзан со Европски производители на цемент и трговски здруженија, апликантот се жалел дека не бил свесен и запознаен со целокупната документација користена против него кога одлуката била донесена. ЕСП не бил целосно убеден во тоа и рекол:

„Пропуштањето да се искомунцира документ претставува повреда на правото на одбраната, само доколу претпријатието докаже дека, прво, Комисијата се потпира на тој документ за да го поддржи своето негодудвање во однос на постоењето на прекршокот и второ, дека таквото негодудвање може да се докаже само со повикување на тој документ.“²⁶¹

²⁶⁰ C-48/96 P *Windpark Groothusen*, para 47.

²⁶¹ C-204/00 P *Aalborg Portland v. Commission*, para 71. Види исто така: Case 322/81 *Michelin v. Commission* (1983); Case 107/82 *AEG v. Commission* (1983); Case T-30/91 *Solvay v. Commission* (1995).

Судот го ставил товарот на докажување на претпријатието:

„На засегнатото претпријатие е товарот да покаже дека резултатот кој што Комисијата го постигнала со донесувањето на својата одлука ќе бидел различен доколку документот кој што не бил искомунциран со претпријатието и врз основа на кој Комисијата ја донесла одлуката за прекршокот, би бил недозволен како доказ...Доволно е за претпријатието да докаже дека ќе можел да користи документи кои што го ослободуваат од вина во негова одбрана, во смисла дека ќе може да доставува докази кои што не се согласуваат со наодите на Комисијата во таа фаза и оттука би имало моќ да влијае на проценката на Комисијата при донесувањето на одлуката, барем во однос на сериозноста и траењето на однесувањето за кое што тоа е обвинето, а и нивото на казната.“²⁶²

Товарот на докажување изгледа тежок, имајќи го предвид фактот дека процесот и покрај тоа што е административен по карактер, ги има карактеристиките на ситуација на „фер судење“. Од гледна страна на странката, познавањето на сопственото досие е неопходност за да може да се оцени дали институцијата постапила правилно или не. Во спротивно, не познавајќи го сопственото досие и врз кои основи е донесена одлуката во твојот случај, може да води кон непотребни судски постапки. Во крајна линија, тоа исто така е фактор кој што може да влијае на зголемувањето или намалувањето на довербата во институциите и поради тоа е клучен елемент за „добра администрација“. Оттука и се појавуваат многу прашања дали моментално воспоставената судска пракса е правилна.²⁶³

Судска пракса постои исто така и од имплементирањето на Регулативата 1049/2001 која што се однесува на друга поврзана тема, јавен пристап до документи. Изгледа како во некои сектори пристапот на странката со своето сопствено досие е толку ограничено што често пати се испитува дали Судот би донел поблага одлука во случаите со јавен пристап до информации отколку во случаите на пристап на странката до сопственото досие.²⁶⁴ Комисијата постојано нагласува дека ограничениот или

²⁶² Ibid, para 73-75.

²⁶³ Paivi Leino-Sandberg, *Enforcing Citizens' Right to Good Administration: Time for Action*, European Added Value Assessment on Law on Administrative Procedure of the European Union EAVA 1/2012, Brussels, 2012, I-20.

²⁶⁴ Case T-237/02 Technische Glaswerke Ilmenau v. Commission.

воопшто неовозможен пристап на странката до своето досие, создава притисок во имплементирањето на правилата за јавен пристап до документи. Постоенето на ваквите случаи сведочи за проблемите со правото на пристап на странката до своето досие: странката треба да ужива поголеми права во споредба со општата јавност која што добива информации кои што можат да бидат дадени во јавност и не предизвикуваат штета со нивното објавување. Пристапот на странката до документите од сопствениот случај е ограничено на самата странка, и е оправдано со обезбедувањето на странката на правото на одбрана.

Судот нагласил дека проблемот со пристапот на заинтересираните страни до документи треба да биде решено на друго место, а не да се одвива преку правото на јавен пристап до информации. Во случајот *Sison* Судот нагласил дека улогата на Регулаторната 1049/2001 е „да и даде на општата јавност право на пристап на документи на институциите, а не да поставува правила дизајнирани со цел да се заштитат одредени интереси кои некоја индивидуа може да ги стекне со добивање на пристап до таквите документи.“²⁶⁵

2.2.5. Обврска за образложување на донесените одлуки

Член 296 од ТФЕУ вели дека „правните акти треба ги содржат причините врз кои тие се засновани како и да се повикуваат на секој предлог, иницијатива, препорака, барање или мислење кои се бараат со Договорите“ Во член 41 став 2(с) од Повелбата и во судската пракса оваа обврска е проширена и на административни одлуки. Во случајот *UNECTEF v. Heylens*, случај кој што се однесува на квалификациите на фудбалски тренери, Судот рекол дека: „*Надлежните национални власти се должни да ги информираат засегнатите страни за причините на кои што е засновано одбивањето било тоа да е во самата одлука или во последователна комуникација направена по нивно барање.*“²⁶⁶

Судот притоа ја ограничува ваквата должност само на „конечни одлуки со кои се одбива да се признае еквивалентност и не се проширува на мислења и други мерки во подготвителната или истражната фаза“.²⁶⁷

²⁶⁵ Case-266/05, *Jose Maria Sison v. Council*, para 47.

²⁶⁶ Case 222/86 *UNECTEF v Heylens*, para 15.

²⁶⁷ *Ibid*, para 16.

Во случајот Белгија против Комисијата, случај кој се однесувал на валидноста на одлука на Комисијата за државна помош со која се забранувало финансиска помош на претпријатие за челик, Судот ја потврдил дотогашната судска пракса и рекол дека изнесувањето на причините мора да биде соодветно на актот што се донесува и мора на јасен и недвосмислен начин да даде образложение за донесувањето на таквата одлука од страна на институцијата на тој начин што ќе им овозможи на засегнатите лица да ги утврдат причините за донесување на мерката и да му овозможи на судот да ја извршува својата моќ за ревидирање на таквата одлука.²⁶⁸

Во случајот Williams (случај поврзан со барање за пристап до подготвителни документи во врска со GMO директивата), Судот рекол дека дури и „претпоставеното одбивање – во случај на молчење на институциите односно неодговарање на барањето на странките, претставува прекршок на обврската за образложување на донесената одлука.“²⁶⁹ Во врска со тоа Судот прифаќа дека дури и „претпоставените одлуки“ во случај на молчење на администрацијата може да бидат обжалувани.²⁷⁰

Во 2017 Судот повторно го нагласил значењето на обврската на националните власти за образложување на одлуките. Па така, Судот истакнал решавајќи по барање за претходно прашање дека *„обврската за образложување на одлуките усвоени од националните власти е особено важно, затоа што ја става личноста на која се однесува во позиција да ги брани своите права во најдобрите можни услови и да одлучи со целосно познавање на околностите дали вреди да се поднесе некаков правен лек против таквата одлука. Исто така е неопходно со цел да им се овозможи на судовите да ја прегледуваат законитоста на тие одлуки“*.²⁷¹

²⁶⁸ Case C-197/99 Belgium v. Commission, para 72.

²⁶⁹ Case T-42/05 Rhiannon Williams v. the Commission, para 93.

²⁷⁰ Ibid, 98.

²⁷¹ Judgment of the ECJ, Case C-46/16, REQUEST for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Augstākā tiesa (Supreme Court, Latvia), made by decision of 21 January 2016, received at the Court on 27 January 2016, in the proceedings Valsts ieņēmumu dienests v 'LS Customs Services', 9 November 2017. „ Among those requirements, the obligation to state reasons for decisions adopted by the national authorities is particularly important, since it puts their addressee in a position to defend its rights under the best possible conditions and decide in full knowledge of the circumstances whether it is worthwhile to bring an action against those decisions. It is also necessary in order to enable the courts to review the legality of those decisions (see, to that effect, judgment of 15 October 1987, Heylens and Others, 222/86, EU:C:1987:442, paragraph 15)“.

Од воспоставената судска пракса може да се види дека обврската за образложување на одлуките е добро воспоставен принцип (загарантиран исто така и во член 18 од Кодексот) и покрај тоа што во пракса постојат многу случаи поврзани со прекршување на овој принцип кои што се изведени пред судовите. И покрај тоа што понекогаш изгледа како непотребно и техничко отежнување од гледна точка на службениците, сепак тоа претставува единствена гаранција за индивидуата дека сите релевантни факти и правила биле земени предвид кога случајот бил решаван. Соодветното образложување на одлуките е јасна врска помеѓу довербата на индивидуата во администрацијата. Потребата од дополнителни судења се намалува доколку странката ги знае основите врз кои е донесена одлуката. Односно образложувањето на одлуките е клучен елемент на добрата администрација.

2.2.6. Право на граѓаните Унијата да ги надоместува штетите

Член 340 од ДФЕУ го воспоставува принципот на вон-договна одговорност, глесејќи: „Унијата, во согласност со општите принципи заеднички во правото на државите-членки, ќе ги надомести штетите предизвикани од институциите или од нејзините службеници во вршењето на нивните должности“. Оваа содржина е регулирана и во член 41 став 3 од Повелбата, а исто така постои и богата судска пракса во однос на ова прашање.

Во случајот *Area Cova* Судот рекол дека правото на заедницата го дава правото на надоместок на штетата онаму каде што три услови се исполнети: да постои повреда на владеењето на правото, повредата да биде доволно сериозна и трето, да постои директен линк помеѓу повредата на обврската од страна на Комисијата и штетата нанесена на повредените страни. Во случајот Судот нашол дека првиот услов не е исполнет и дека странките се жалаат само на повреда на принципот на „добро-функционирачка и стабилна администрација“.²⁷² Она што притоа Судот сакал да го каже е дека повреда на принципот на добра администрација не е и чисто повреда на владеењето на правото, што исто така остава простор за во иднина ова прашање да биде разгледано повторно.

²⁷² T-196/99 – *Area Cova and Others v Commission and Council*, para 42-44.

2.2.7. *Право на комуникација со институциите на било кој од јазиците од Договорот*

Член 20 став 2 (d) од ДФЕУ го воспоставува правото на граѓаните на ЕУ „да се обраќаат до институциите и советодавните тела на Унијата на било кој од јазиците од Договорите и да добијат одговор на истиот јазик“. Повелбата во член 41 став 4 и Кодексот од 2001 исто така го гарантираат ова право проширувајќи го на „секое лице“. Кодексот оди дури и понатами и опфаќа и правни лица како што се здруженија (НВО) и компании.

Прашањето со употребата на јазиците од страна на институциите е исто така предмет на регулација во Регулацијата број 1 на Советот. Според член 6 „институциите можат да ги определат во нивните процесни правила јазиците кои што ќе се користат во специфични случаи“.

И покрај тоа што е јасно дека можноста на граѓаните да комуницираат со институциите на ЕУ на нивниот сопствен јазик е од исклучително практично и симболично значење, сепак исто така е јасно дека е невозможно да се овозможи секој документ да биде преведен на сите официјални јазици, особено кога станува збор за ЕУ тела со ограничени ресурси како што е Европскиот институт за родова еднаквост кој што е со ограничен персонал на 42 вработени.

Судот исто така покажал разбирање за постоењето на ваквите потешкотии. Во случајот Кик Судот рекол дека и покрај тоа што Договорот содржи одредени одредби за употребата на јазиците, тие не можат да бидат гледани како доказ за генерален принцип на правото на Унијата кој што му дава право на секој граѓанин да има верзија на неговиот јазик од се што може да влијае на неговите интереси во сите ситуации и околности.²⁷³ Понатаму судот рекол дека индивидуална одлука не е неопходно да биде преведена на сите официјални јазици и покрај тоа што може да влијае на правата на други граѓани на ЕУ различни од лицата на кои одлуката се однесува.

Во случајот Eurojust²⁷⁴ кој што бил прогласен како недопуштен од Судот, генералниот адвокат Мадуро ја поврзал политиката на јазиците со правата и фундаменталните цели на Унијата и рекол дека:

²⁷³ C-361/01 P Kik v. OHIM, para 82.

²⁷⁴ C-160/03 Spain v. Eurojust.

„принципот на почитување на јазичниот диверзитет на Унијата претставува фундаментално барање до сите институции и тела на Унијата. Но ова барање не може да се гледа како апсолутно. Неопходно е да се прифатат ограничувања во пракса со цел да се помири почитувањето на тој принцип со императивите на институционалниот и административниот живот. Меѓутоа тие ограничувања треба да бидат ограничени и оправдани. Во никој случај тие не смеат да ја поткопаат суштината на принципот според кој институциите мора да ги почитуваат и користат сите официјални јазици на Унијата. Јасно е дека во контекст на комуникацијата помеѓу институциите и граѓаните на Унијата, принципот на почитување на јазичниот диверзитет заслужува највисоко ниво на заштита. Во вакви случаи, овој принцип е поврзан со фундаменталниот демократски принцип на кој Судот посветува најголемо внимание за да обезбеди негово почитување.²⁷⁵

Тој исто така нагласил дека во контекст на административните постапки, државите-членки и граѓаните треба да бидат способни да ја разберат институцијата или телото со кое тие комуницираат.

2.3.Развој на концептот на „добра администрација“ во Советот на Европа

Советот на Европа уште во својата Резолуција 77 (31)²⁷⁶ нагласил дека со оглед на тоа што развојот на модерната држава резултирал со зголемено значење на јавните административни активности, индивидуите многу често се засегнати од административните постапки. Со оглед на тоа што главната задача на Советот на Европа е да ги заштити фундаменталните права и слободи на индивидуите, се појавува и намерата да се направат напори за подобрување на позицијата на индивидуата vis-à-vis администрацијата преку промовирање на усвојување на правила кои што ќе обезбедат правичност во односите помеѓу граѓаните и административните власти. Во Резолуцијата биле нагласени следните принципи:

1. Право да се биде сослушан;

²⁷⁵ Opinion od AG Poiares Maduro, delivered on 16 December 2004, para 42-43.

²⁷⁶ Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977 at the 275th meeting of the Ministers' deputies.

2. Право на пристап до информации;
3. Помош и застапување;
4. Образложување на причините;
5. Индикација за правни лекови;

Со цел да го ограничи опсегот на примената на овие принципи, Советот изјавил дека претходно наведените принципи се применуваат на “заштита на лица (физички или правни) во административни постапки во врска со индивидуална мерка или одлука која е донесена при извршувањето на јавна власт и која што е од таква природа што директно ги засега правата, слободите или интересите на лицата било да се физички или правни (административен акт)“. Терминот *административни постапки* ги исклучува судските процеси од опсегот на примена, терминот *индивидуални мерки или одлуки* ги исклучува административните акти со генерална примена, додека пак терминот *директно* ги исклучува тие кои што се индиректно засегнати од административен акт.²⁷⁷

Оваа Резолуција станала важен прв чекор во воспоставувањето на концептот „добра администрација“ како правен концепт кој што опфаќа сет од принципи денес клучни за правото на добра администрација. Советот на Европа и понатаму продолжил со воспоставување на принципи во однос на правото на добра администрација²⁷⁸, а била формирана и проектна група за административно право (CJ-DA).

2.4. Правото на добра администрација низ призмата на судската пракса на Европскиот суд за човекови права – материјални и процесни принципи

Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (ЕКЧП) молчи во однос на прашањето што претставува „добра администрација“. Мора да се признае дека и Европскиот суд за човекови права одбивал да го признае принципот на добра администрација како дел од Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) долго време. Европската комисија за човекови права експлицитно

²⁷⁷ Statskontoret, Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, 2005, 11.

²⁷⁸ Види: Recommendation No.R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities; Recommendation No R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons; Recommendation No R (2000) 10 on Codes of conduct for Public officials.

нагласила во неколку прилики дека принципот на правичност од член 6 став 1 од ЕКЧП не се применува на административни постапки туку само на постапки кои што се одвиваат пред судовите.²⁷⁹

Како и да е, од случајот *Beyeler*²⁸⁰ од 2000, ЕСЧП навел голем број на барања кои што администрациите мора да ги почитуваат доколку тие имплементираат право кое што може во принцип да претставува оправдано попречување на правата загарантирани со член 8-до член 11 од ЕКЧП или сопственичко право од член 1 од Протоколот 1²⁸¹. Во *Beyeler* ЕСЧП нагласил дека *“онаму каде што е засегнато прашање од јавен интерес, неопходно е јавните власти да дејствуваат навремено, на соодветен начин и со максимална конзистентност”*²⁸² или во спротивно ризикуваат да направат повреда на Конвенцијата. Во предметот *Moskal* против Полска²⁸³ Судот го нарекол овој принцип експлицитно како „принцип на добро владеење“ и нагласил дека *“пожелно е јавните власти да дејствуваат со максимална скрупулозност, особено кога се справуваат со работи кои што се од витално значење за индивидуите како што се социјална помош и други сопственички права.”*²⁸⁴ Иако досега овој принцип бил експлицитно применуван само во ситуации кога има попречување на правото на сопственост во согласност со член 1 од Протоколот бр. 1, ЕСЧП нагласил дека ова се однесува на попречувања „на сите права од ЕКЧП, вклучително и правото на

²⁷⁹ Види *X v. Denmark* (1329/62), May 7, 1962, European Commission of Human Rights (Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights 9 [1963], pp. 28 – 33 [p. 33]); *X v. Germany* (2942/66), April 8, 1967, European Commission of Human Rights (Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights 23 [1967], pp. 51 – 65 [p. 62]); *X v. Germany* (4304/69), October 5, 1970, European Commission of Human Rights (Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights 36 [1971], pp. 76 – 78 [p. 78]). Види на оваа тема J. Schwarze, “Der Beitrag des Europarates zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verwaltungsverfahren im Verwaltungsrecht”, (1993) 20 EuGRZ, стр. 377 – 384, на стр. 377 .

²⁸⁰ Види случај пред ЕСЧП, *Beyeler v Italy* (A. Бр. 33202/96) January 5, 2000.

²⁸¹ Види *Church of Scientology Moscow v Russia* (18147/02) April 5, 2007 ECtHR at [87] et seq.; *Megadat.com SRL v Moldova* (21151/04) July 8, 2008; за понатамошна дискусија види P. Wachsmann, “Les normes régissant le comportement de l’administration selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme”, (2010) AJDA, pp. 2138 – 2146; J. F. Flauss, “L’apport de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l’Homme en matière de démocratie administrative”, (2011) RFAP, pp. 49 – 58 (pp. 55 et seq.); O. Gabarda, “Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs?”, (2012) rfd, стр. 61 – 70

²⁸² Види *Beyeler v Italy* case (op cit.), пара. 120.

²⁸³ Види *Moskal v Poland* (10373/05) September 15, 2009 ECtHR.

²⁸⁴ Ibid, пара. 51.

сопственост“²⁸⁵. Ова исто така е рефлектирано во судската пракса, која што ја нагласува важноста на процесната страна на член 8 од ЕКЧП и го воспоставува правото на правични административни постапки²⁸⁶. Оттука, „принципот на добро владеење“ може да се сфати како концептуална рамка²⁸⁷, способна да ги опфати принципите за добра администрација кои што биле формулирани во постари предмети дури и без директна референца како такви.²⁸⁸

Важноста на овој концепт на „добро владеење“, била нагласувана од страна на ЕСЧП во повеќе наврати. Па така она што било нагласено во *Beyleer* било повторено во предметите *Pyrantienė*²⁸⁹ § 55, 12 November 2013 и *Vukušić*²⁹⁰ и во најново време во пресудата *Beinarovic and Others* против Литванија²⁹¹. Во оваа пресуда *Beinarovic and Others* од 2018, Судот напоменал дека принципот на „добро владеење“ не треба, како генерално правило, да ги превенира властите од корекција на случајни грешки, дури и тие кои што произлегуваат од нивната немарност. Како и да е, потребата да се прави корекција на стара „грешка“ не треба непропорционално да го попречува новото право кое што е побарано од страна на индивидуата потпирајќи се на легитимитетот на

²⁸⁵ Види *Rysovskyy v Ukraine* (29979/04) October 20, 2011 ECtHR at [70]; *Pyrantienė v Lithuania* (45092/07) November 12, 2013 ECtHR at [55]; *Albergas and Arlauskas v Lithuania* (17978/05) May 27, 2014 ECtHR at [63]; *Berger-Krall and Others v Slovenia* (14717/04) June 12, 2014 ECtHR at [198]; *Digrytė Klibavičienė v Lithuania* (34911/06) October 21, 2014 ECtHR at [33]; *Noreikienė and Noreika v Lithuania* (17285/08) November 24, 2015 ECtHR at [34]; *Paukštis v Lithuania* (17467/07) November 24, 2015 ECtHR at [74], [84]; *Tunaitis v Lithuania* (42927/08) November 24, 2015 ECtHR at [37].

²⁸⁶ Види *W v the United Kingdom* (9749/82) July 8, 1987 ECtHR at [62]; *McMichael v the United Kingdom* (16424/90) February 24, 1995 ECtHR at [87] et seq.; *Buckley v the United Kingdom* (20348/92) September 29, 1996 ECtHR at [76]; *Chapman v the United Kingdom* (27238/95) January 18, 2001 ECtHR at [92]; *Hatton and Others v the United Kingdom* (36022/97) July 8, 2003 ECtHR at [99], [103]; *Taşkın and Others v Turkey* (46117/99) November 10, 2004 ECtHR at [118] et seq.; *Dubetska and Others v Ukraine* (30499/03) February 10, 2011 ECtHR at [142]; *Flamenbaum and Others v France* (3675/04) 13 December, 2012 ECtHR at [137].

²⁸⁷ Види P. Wachsmann, “Les normes régissant le comportement de l’administration selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme”, (2010) AJDA, pp. 2138 – 2146; J. F. Flauss, “L’apport de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l’Homme en matière de démocratie administrative”, (2011) RFAP, pp. 49 – 58 (pp. 55); O. Gabarda, “Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs?”, (2012) rfda, pp. 61 – 71.

²⁸⁸ Види на пример *Rysovskyy v Ukraine case* (op cit) para. 71; *Pyrantienė v Lithuania case* (op.cit.) para. 59; *Digrytė Klibavičienė v Lithuania case* (op.cit.) para. 33.

²⁸⁹ *Pyrantienė v. Lithuania*, no. 45092/07, § 55, 12 November 2013.

²⁹⁰ *Vukušić v. Croatia*, no. 69735/11, § 64, 31 May 2016.

²⁹¹ *Beinarovic and Others v. Lituania*, no. 70520/10 21920/10 41876/11, § 139, Judgment of 12 June 2018.

делувањето „in good faith“ на јавните власти. Со други зборови, на државните власти кои што пропуштиле да донесат или да се придржуваат кон нивните сопствени процедури, не смее да им биде дозволено да профитираат од нивното погрешно работење или да избегаат од своите обврски. Ризикот од било какви грешки направени од страна на државната власт, мора да биде сносен од страна на самата држава и грешките не смеат да бидат ремедирани на сметка на засегнатите индивидуи. Во случај на одземање на сопственоста на имот кој што е трансфериран погрешно, принципот на „добро владеење“ не само што воспоставува обврска за властите да делуваат брзо во корекцијата на нивните грешки, туку може да бара и исплата на соодветен надомест или друг вид на соодветна компензација на поранешниот bona fide сопственик.²⁹²

До денес, принципот на „добро владеење“ и неговиот прецизен опсег се сè уште нецелосно дефинирани²⁹³. Како и да е тоа не го попречува извлекувањето на неколку компоненти на овој принцип кој што се развива, а кои што ЕСЧП ги развил во својата пракса. Следно, подолу ќе бидат прикажани неколку компоненти кои што формираат дел од концептот на добро владеење, а кои што ЕСЧП ги идентификувал низ својата судска пракса:

- Административната постапка треба да биде организирана на транспарентен и јасен начин со цел да се минимизира ризикот од грешки и да се зајакне правната сигурност;²⁹⁴
- Должината на административните постапки не треба да води кон de facto одлука²⁹⁵ и не треба да ги остави индивидуите во правна несигурност за неопределен временски период.²⁹⁶

²⁹² Idem, § 140. Види исто така: *Lelas v. Croatia*, no. 55555/08, § 74, 20 May 2010; *Maksymenko and Gerasymenko v. Ukraine*, no. 49317/07, § 64, 16 May 2013; и *Bogdel v. Lithuania*, no. 41248/06, § 66, 26 November 2013.

²⁹³ Според зборовите на Н. Р. Nehl: “good administration, it seems, is a deliberately chosen indeterminate legal notion [...] often used to denote a standard of practice of any modern democratic system committed to the rule of law”, see Н. Р. Nehl, *Administrative Procedure in EC Law* (Oxford: Hart Publishing, 1999), p. 17. See more on the principle of good administration as an openended source of rights and obligations in K. Kanska, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, (2004) 10 *European Law Journal*, pp. 296 – 326. For further discussion, see Т. Fortsakis, “Principles Governing Good Administration”, (2005) 11 *European Public Law*, pp. 207 – 217 (pp. 216 et seq.), тврдејќи дека приципот на добра администрација има “fuzzy form”.

²⁹⁴ Види *Digrytė Klibavičienė v Lithuania case* (op.cit) para. 33.

- Неповолни административни мерки може да бидат усвоени единствено по соодветна проценка на релевантните факти.²⁹⁷
- Надлежните административни власти треба да им овозможат на апликантите да го презентираат својот случај и да изведат докази во поддршка на својот случај.²⁹⁸ Како и да е, итноста на ситуацијата може да дозволи отстапување од ова правило.²⁹⁹
- Надлежните административни власти треба да му остават на апликантот доволно време за разгледување на фајловите и документите релевантни за неговиот/нејзиниот случај.³⁰⁰
- Надлежните административни власти треба да даваат образложение на одлуките кои што ги засегаат правата на индивидуите.³⁰¹ Оваа обврска ја опфаќа и должноста да се цитира правната основа за донесување на таквата одлука.³⁰²
- Владиниот процес на донесување на одлуки во однос на комплексни прашања поврзани со политики за животна средина и економски политикитки, како што е планирање на одлуки во однос на „големи“ инфраструктурни проекти (аеродроми, улици) мора да вклучуваат првично соодветни истражувања и студии, на таков

²⁹⁵ Види *W. v The United Kingdom case* (op.cit.) para. 65.

²⁹⁶ Види *Sporrong and Lönnroth v Sweden* (7151/75 and 7152/75) July 25, 2002 ECtHR at [77] et seq.; *Sovtransavto Holding v Ukraine* (48533/99) July 25, 2002 ECtHR at [97] et seq.; *Dadouch v Malta* (38816/07) July 20, 2010 ECtHR at [58]; *Rysovskyy v Ukraine case* (op.cit) at [75] et seq.; *Digrýtė Klibavičienė v Lithuania case* (op.cit) at [40]; *Paukštis v Lithuania case* (op.cit) at [84].

²⁹⁷ Види *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v Romania* (46626/99) February 2, 2005 ECtHR at [49]; *Church of Scientology Moscow v Russia case* (op.cit.) at [87]; *Alekseyev v Russia* (4916/07) October 21, 2010 ECtHR at [85].

²⁹⁸ Види *Chapman v The United Kingdom case* (note 57) at [106] et seq.; *Megadat.com SRL v Moldova case* (note 52) at [73]; *Lombardi Vallauri v Italy* (39128/05) October 20, 2009 ECtHR at [45]. 66 See *K. and T. v Finland* (25702/94) July 12, 2001 ECtHR at [166].

²⁹⁹ Види *K. and T. v Finland* (25702/94) July 12, 2001 ECtHR para. 166.

³⁰⁰ Види *McMichael v The United Kingdom case* (op.cit.) para. 87.; *K.A. v Finland* (27751/95) January 14, 2003 ECtHR at [105]; *Yukos v Russia case* (14902/04) July 31, 2014 ECtHR at [536] et seq. Судот нашол во овој случај дека период од неколку денови е недоволен за разгледување на 43 000 страни што го сочинувале досието на апликантот.

³⁰¹ Види *Church of Scientology Moscow v Russia* (op.cit.) at [91]; *Mirolubovs v Lithuania* (798/05) September 15, 2009 ECtHR at [87]; *Alekseyev v Russia case* (op.cit.) at [85].

³⁰² Види *Frizen v Russia* (58254/00) March 24, 2005 ECtHR at [34]; *Adzhigovich v Russia* (23202/05) October 8, 2009 ECtHR at [32], [34].

начин што ефектите од активностите кои што можат да ја оштетат животната средина или да ги повредат правата на индивидуите ќе бидат оценети и евалуирани однапред и правичен баланс ќе биде направен помеѓу неколку спротивставени интереси.³⁰³

- Принципот на правна сигурност поставува граници на повлекувањето на нелегалните административни акти, особено кога такви акти доделуваат одредени индивидуални права; ризикот од било каква грешка направена од државна власт мора да биде сносен од страна на државата³⁰⁴, а не таквата грешка да биде поправена на сметка на *bona fides* индивидуи и/или да поставува непропорционален товар за нив;³⁰⁵ Индивидуите засегнати, не треба да сносат индивидуален и прекумерен товар при балансирање помеѓу заедничко добро и приватните права³⁰⁶.
- Преку донесување на административни договори со кои што се доделуваат сопственички права на индивидуи во смисла на член 1 од Протоколот број 1 од ЕКЧП на нелегален начин и без соодветна компензација, државата ризикува да

³⁰³ Види *Hatton and Others v The United Kingdom case* (op.cit.) на пара. 128; *Taşkın and Others v Turkey* (46114/99) November 10, 2004 ECtHR at [118] et seq.; *Giacomelli v Italy* (59909/00) November 2, 2006 ECtHR at [82] et seq.; *Dubetska and Others v Ukraine case* (op.cit.) at [143] et seq.; *Flamenbaum and Others v France* (3675/04) December 13, 2012 ECtHR at [137] et seq. and at [155] et seq.; *Eckenbrecht and Ruhmer v Germany* (25330/10) June 10, 2014 ECtHR at [36]; *Case Traube v Germany* (28711/10) September 9, 2014 ECtHR at [28] et seq.

³⁰⁴ Види во однос на кривични работи *Radchikov v Russia* (65582/01) May 24, 2007 ECtHR at [49] et seq.; За општ пример види *Gashi v Croatia* (32457/05) December 13, 2007 ECtHR at [40]; *Lelas v Croatia case* (op.cit.) пара.74; *Trgo v Croatia* (35298/04) June 11, 2009 ECtHR at [67].

³⁰⁵ Види *Pincová and Pinc v the Czech Republic* (36548/97) November 5, 2002 ECtHR at [57] et seq.; *Toşcuță and Others v Romania* (36900/03) November 25, 2008 ECtHR at [70] et seq.; *Rysovskyy v Ukraine case* (note 56) at [70]; *Žáková v the Czech Republic* (2000/09) October 3, 2013 ECtHR at [93]; *Case Noreikienė and Noreika v Lithuania case* (note 56) at [29]; *Tunaitis v Lithuania case* (note 56) at [32]; *Trgo v Croatia case* (note 71) at [67].

³⁰⁶ Види *Moskal v Poland case* (op.cit.) at [44], [64], [82] et seq.; *Bigaeva v Greece* (26713/05) May 28, 2009 ECtHR at [32] et seq.; *Rysovskyy v Ukraine case* (op. cit.) at [71]; *Albergas and Arlauskas v Lithuania case* (note 56) at [58] et seq. Individuals cannot entertain legitimate expectations if they are aware that the benefit derived from an administrative decision is subject to judicial review, see, e.g., *Pine Valley Developments Ltd and Others v Ireland* (12742/87) November 29, 1991 ECtHR at [80] et seq. Also, no legitimate expectations arise if individuals know that administrative decisions granting certain benefits are of a temporary (renewable) nature, see e.g., *Brosset-Triboulet and Others v France* (34078/02) March 29, 2010 ECtHR at [80] et seq.

- стави непропорционален товар на „нормалниот граѓанин“ поради грешки направени од јавните власти за кои граѓанинот оправдано не бил свесен.³⁰⁷
- Надоместокот за административни грешки не смее да биде на сметка на bona fide трети страни преку непропорционално мешање во нивните права.³⁰⁸
 - Незаконски ситуации кои што биле толерирани од страна на релевантните власти многу години, не смеат да бидат сменети „преку ноќ“. ³⁰⁹
 - Административните власти не смеат да ги потценат законите кои што биле донесени или нивната интерпретација: само на законодавната власт е да сменува закони кои што се чинат дека не се повеќе политички посакувани.³¹⁰ Принципот на правна сигурност ја исклучува можноста административните власти да ги доведуваат во прашање одлуките донесени од судовите.³¹¹
 - Секое лице кое што делува во добра волја, во принцип, има право да се потпре на изјавите направени од јавните службеници кои што имаат овластување за тоа; не треба да биде обврска на индивидуата да се осигура дека државните власти се придржувале кон нивните интерни правила и процедури.³¹²
 - Плаќањето на државните долгови не може да биде задоцнето неоправдано долго и намалено во вредноста, дури и доколку води кон суштествени буџетски проблеми.³¹³

³⁰⁷ Види *Stretch v the United Kingdom* (44277/98) June 24, 2003 ECtHR at [37] et seq.; *Gashi v Croatia* (32457/05) December 13, 2007 ECtHR at [38] et seq.; *Pyrantienė v Lithuania* (op.cit.) at [49] et seq.; *Albergas and Arlauskas v Lithuania case* (op.cit.) at [58] et seq.; *Digrytė Klibavičienė v Lithuania case* (op.cit.) at [33] et seq.; *Noreikienė and Noreika v Lithuania case* (note 56) at [33] et seq.; *Tunaitis v Lithuania case* (op.cit.) at [37] et seq.; *Žilinskienė v Lithuania* (57675/09) December 1, 2015 ECtHR at [45] et seq.

³⁰⁸ Види *Pincová and Pinc v the Czech Republic case* (note 72) at [57] et seq.; *Toșcuță and Others v Romania* (36900/03) November 25, 2008 at [36] et seq.; *Rysovskyy v Ukraine case* (op.cit.) at [70] et seq.; *Žáková v the Czech Republic* (2000/09) October 3, 2013 ECtHR at [93]; *Noreikienė and Noreika v Lithuania case* (op.cit.) at [29] et seq.; *Tunaitis v Lithuania case* (op.cit.) at [32] et seq.; see also *Trgo v Croatia* (op.cit.) at [67].

³⁰⁹ Види *Öneryıldız v Turkey* (48939/99) November 20, 2004 ECtHR at [128] et seq.

³¹⁰ Види *Broniowsky v Poland case* (op.cit.) at [184].

³¹¹ Види *Iatridis v Greece* (31107/96) March 25, 1996 ECtHR at [58]; *Brumărescu v Romania* (28342/95) July 25, 2005 ECtHR at [61]; *Sovtransavto Holding v Ukraine case* (op.cit.) at [71] et seq.; *Radchikov v Russia case* (op.cit.) at [42] et seq.

³¹² Види случај *Lelas v Croatia* (op.cit.) пара. 74.

³¹³ Види случаи: *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v Portugal* (29813/96 and 30229/96) January 11, 2000 ECtHR at [54] et seq.; види исто така T. Trentinaglia, “Gebietskörperschaften im Haftungsverband im Lichte der Rechtsprechung des EGMR”, (2016) 43 EuGRZ, стр. 253 – 263.

- Пренесувањето на државните функции на одделни правни ентитети во рамките на приватното право, не ја ослободува државата од одговорност во рамките на ЕКЧП за нејзините дејствија или пропуштања да се преземе некое дејствие се додека има институционална и операционална зависност помеѓу државата и новите ентитети.³¹⁴
- Конвенцијата им поставува на јавните власти обврска за извршување на нивната дејност во согласност со закон. Било кој акт на јавната администрација мора да има правна основа и мора да биде во согласност со правната одредба донесена од надлежна власт пред донесувањето на актот. Во случајот *Iatridis v. Greece*, ЕСЧП рекол дека: „Владеењето на правото, еден од фундаменталните принципи на демократските општества е својствен за сите членови во Конвенцијата“. Во *Malone v. UK*, ЕСЧП рекол дека исполнувањето на принципот на владеење на правото наложува дека мора да постои мерка за правна заштита во домашното право против арбитрерни попречувања на јавните власти во уживањето на правата загарантирани со Конвенцијата. Домашното право мора и самото да исполнува одредени минимални барања за квалитет. Прво, попречувањето мора да има правна основа во национален закон (или друг правен акт во националната држава), второ, таквиот закон да биде достапен, и трето, да биде формулиран на таков начин што било кое лице може да ги предвиди, до степен кој што е разумен со оглед на околностите, последиците кои што одредена акција ќе ги предизвика.
- Член 10 (1), во втората реченица ЕКЧП им го гарантира правото на пристап до информации кои што ги поседуваат јавните органи, а кои што се од јавен интерес, на (особено) медиумските куќи и невладините организации.³¹⁵ Како и да е, правото да се примаат информации не може да биде воспоставено на таков начин на кој што ќе и наложи на државата позитивни обврски за проактивно да ги собира и

³¹⁴ Види *Mukhaylenky and Others v Ukraine* (35091/02) November 30, 2004 ECtHR at [44] et seq.; *Cooperativa Agricola Slobozia-Hanesei v Moldova* (39745/02) April 3, 2007 ECtHR at [17] et seq.; *Yershova v Russia* (1387/04) April 8, 2010 ECtHR at [54] et seq.; *Ališić and Others v Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and Republic of Macedonia* (60642/08) July 16, 2014 ECtHR at [114] et seq.

³¹⁵ Види ја листата на критериуми релевантни за признавање на правото на пристап од информации кои што ги поседува државата во *Magyar Helsinki Bizottság v Hungary* (18030/11) November 8, 2016 ECtHR (GC) at [157] – [170], see also *Társaság a Szabadságjogokért v Hungary* (37374/05) April 14, 2009 at [35] et seq.; *Friedrich Weber v Germany* (70287/11) January 6, 2015 ECtHR at [25].

дисеминира информациите самата³¹⁶, особено кога тоа претпоставува значаен обем на работа.³¹⁷

- Кога земја членка ја има повредено ЕКЧП, мора да ја надомести штетата и да овозможи *restitutio in integrum* онолку колку што тоа е возможно. Ваквата обврска може да води и кон преотворање на домашната административна постапка.
- Член 13 од Конвенцијата им наложува на државите обврска да овозможуваат ефективен домашен лек за лицата чии што права се повредени, без оглед на тоа што повредата е направена од јавни службеници. Ваквите постапки мора да бидат достапни во домашното право, што ќе го направи можно поднесувањето на жалба против државата за да се воздржи од акти кои предизвикуваат повреда на правата, да ги признае истите и да ја ремедира настанатата ситуација.
- Во сите ситуации каде што Конвенцијата дозволува уживањето на некое право да биде ограничено, таквото ограничување мора кумулативно да исполнува три услови. Првиот веќе претходно спомнат е органичувањето да биде законито. Второ, ограничувањето мора да има легитимна цел како што се: национална безбедност, јавна сигурност, економска добро-состојба на државата, јавниот поредок и превенција на криминал, заштита на здравјето или моралот или заштита на правата и слободите на другите, превенција од откривање на доверливи информации или одржување на авторитетот и независноста на судството. Ваквата листа на легитимни цели зависи од правото кое што е доведено во прашање. Трето, ограничувањето мора да биде „неопходно во едно демократско општество“, односно да е пропорционално со легитимната цел која што се сака да се постигне.
- Конвенцијата им налага на јавните власти одредени обврски од позитивен карактер, бидејќи за ефективно уживање на одредени права не е доволно државата само да се воздржи од делување. Обврската која што за договорните страни произлегува од член 1 на Конвенцијата, да му обезбедат на секој во рамките на нивната јурисдикција права и слободи дефинирани во Конвенцијата, бара од државите потписнички да преземаат мерки со кои што ќе го овозможат уживањето на овие загарантирани права на граѓаните. Ваквата позитивна обврска на државата е

³¹⁶ Види *Guerra and Others v Italy* (116/1996/735/932) February 19, 1998 ECtHR at [53]; *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v Austria* (39534/07) November 28, 2013 ECtHR at [41].

³¹⁷ Види *Friedrich Weber v Germany case* (op.cit.) at [25].

поврзана со уште еден принцип на Конвенцијата кој Судот го нагласил во случајот *Airey v. Ireland* според кој државата треба да гарантира практични и ефективни, а не само теоретски и илузорни права.

Како што може да биде забележано од она што беше издвоено од судската пракса, што секако дека не е исцрпувачка листа, затоа што концептот на „добра администрација“ е отворен концепт, суб-компонентите варираат во опсегот и примената. Тие се чини дека припаѓаат на два вида: или воспоставуваат обврски – позитивни или негативни- на административните власти во однос на тоа како тие треба да ги спроведуваат административните постапки, или воспоставуваат индивидуални гаранции. Мора да се признае дека линијата помеѓу овие две категории е тенка со суштински и процесни аспекти кои што се преклопуваат.³¹⁸

Од анализата на судската пракса на ЕСЧП може да се забележи дека правото на добра администрација не е развиено како индивидуално право. Сепак елементи на она што денес се нарекува „добра администрација“ како што видовме погоре се развиени низ судската пракса на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП). Елементите на добра администрација се проследени заедно со многу индивидуални права загарантирани од ЕКЧП. Воопшто не е доведено во прашање дека ефективното уживање на човековите права бара јавните власти да почитуваат одредени принципи на добра администрација присутни во различни документи на национално и меѓународно ниво.

Ваквите генерални принципи поврзани со добра администрација се моментално многу подетално уредени во Препораката на Советот на Европа за добра администрација донесена во 2007 година . Препораката бара од владите на државите членки да промовираат добра администрација во рамките на принципите на владеење на правото и демократијата, која што ќе обезбеди ефективност, ефикасност и квалитет и ќе работи во интересите на сите. Како прилог на Препораката е додаден и Кодекс за добра администрација кој што содржи голем број на важни принципи. Поделен е во три секции:

³¹⁸ Ulrich Stelkens/Agne Andrijauskaite, “Added Value of the Council of Europe to Administrative Law: The Development of Pan-European General Principles of Good Administration by the Council of Europe and their Impact on the Administrative Law of its Member States”, FÖV 86 Discussion Papers , Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 2017, Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland.

1. Принципи за добра администрација каде се опфатени: законитост, еднаквост, непристрасност, пропорционалност, правна сигурност, постапување во разумен рок, учество, почитување на приватноста и транспарентност;
2. Правила кои што се однесуваат на донесувањето на административни одлуки каде се опфатени права поврзани исклучиво со административно право и административни одлуки како што е правото да се биде сослушан, форма и објавување на административните одлуки и слично.
3. Жалби. Овој дел се однесува на правото на жалба против донесувањето на административна одлука.

Од ова произлегува дека европскиот законодавец започнува да се фокусира не само на специфични административни акти, туку и на самите административни постапки. Ова води кон тоа да „принципот на добра администрација“ во иднина биде за административното право она што „доброто владеење“ и „доброто законодавство“ претставуваат за меѓународното право.

Во последниве декади Советот на Европа донел неколку препораки во врска со јавната администрација и административните постапки. Европскиот суд за човекови права исто така покрива одредени прашања во врска со јавната администрација и во врска со вршењето на јавната власт во некои од неговите пресуди, создаваќи одредена судска практика. Препораката за добра администрација на Советот на Европа донесена во 2007 година е од особено значење во однос на нејзиниот широкиот опсег и додадениот прилог (кодекс) кон неа и претставува чекор напред кон воспоставување на стандарди за државите членки во рамките на „доброто владеење“ за начинот како да се обезбеди „добра администрација“.

ГЛАВА 3

Кодификација на административната постапка во ЕУ - идни стремежи и предизвици

3.1. Контекстот и потребите за преземање на нови активности и мерки на ниво на ЕУ во насока на кодификација на административната постапка и донесување на ЕУ регулатива;

Административните постапки еволуирале низ времето. Нивната улога не е повеќе да се донесуваат авторитативни одлуки во однос на индивидуалните права, правните интереси и обврските на странките во нивните односи со административните власти, базирани врз општите правила и конкретните факти. Примарните функции и фундаменталните принципи на административните постапки всушност се промениле со цел да ги инкорпорираат сите административни активности, да обезбедат партиципативна демократија и да ги признаат современите промени на властите, од авторитети на национално ниво до ниво на ЕУ и од авторитети на централната власт до авторитети на пониско ниво.

Во однос на кодификацијата на административните постапки и покрај различните национални системи и правни традиции, значајна конвергенција може да се забележи на европско, па дури и на глобално ниво. Многу земји имаат воспоставено кодификација на административната постапка веќе долго време, најчесто во системски закон (Закон за административната постапка) или Кодекс. Всушност следниве земји имаат усвоено Закон за административна постапка: Шпанија (1889, 1958, 1992); Австрија (1925,1991), Чешка (1928,1960, 2004), САД (1946), Холандија, Норвешка, Швајцарија и Јапонија (1967 и дополнителни закони во индивидуални држави); Германија (1976); Шведска и Данска (1986); Италија (1990); Финска (2003) и др.³¹⁹

³¹⁹ Англо-саксонскиот модел игра посебна улога, затоа што како што може да се забележи common-law земјите (Обединетото Кралство, Ирска, Малта и др.) не усвојуваат посебни закони за административна постапка како што е тоа традиција во останатите земји, туку поседуваат единствена јурисдикција за сите типови на предмети, без оглед дали тоа се однесува на јавни-приватни или приватни-приватни односи. Подетално види: Herwig C.H. Hofmann, Jens-Peter Schneider и Jacques Ziller (eds.) The ReNEUAL Model Rules (ReNEUAL, 2014), достапен на www.reneual.eu.

Денес 22 од 28 ЕУ земји членки на ЕУ, всушност сите земји-членки освен оние земји со *common law* правен систем, имаат донесено закони за административна постапка. Последната држава која што усвои закон за административна постапка е Франција во 2015. Во однос на административните традиции или култура, вреди да се спомне Германското, Франкофонското, Скандинавското и Англо-саксонското влијание, меѓутоа како и да е, конвергенцијата се должи и на фактот што сите земји со закони за административна постапка ги вклучуваат, помеѓу принципите, примарните цели на административните постапки. Овие цели се чини дека се наменети воглавно да ги заштитат правата на специфичните страни наспроти административните власти (Централна Европа) и да се постигнат ефективни јавни политики (ЕУ и САД), односно балансирање на интересите и консензуални решенија-промовирање на дијалог - со посебно нагласување на транспарентноста и учеството.

Оттука клучната функција на правилата за административна постапка е да ја балансира заштитата на послабата страна наспроти заштитата на јавниот интерес. Административната постапка се смета за основна алатка за демократија, која што обезбедува административните власти да не ги злоупотребуваат нивните моќи и ја лимитираат нивната моќ, како резултат на демократски усвоениот закон.³²⁰ Законот за административна постапка го регулира процесот преку кој административните одлуки и административните проекти се елаборирани. Ваквиот закон се повеќе се гледа како неопходен за административното право. И покрај тоа што постојат конвергенции во националните закони, сепак постојат и клучни разлики кои што се однесуваат на опсегот, видовите на односи, акти и административни области кои ги опфаќаат.³²¹

Целта на кодификацијата на административна постапка е да се подобри квалитетот на правниот систем на ЕУ. Постоечката фрагментација на правото применливо на административните постапки е поради зголемувањето на специфичната легислатива по сектори и следствено на тоа и различната судска пракса на ЕСП. Недостатокот на акт за општа административна постапка довел до донесување на поголем број на регулативи за административни постапки и недостатоци во правилата кои што се

³²⁰ Види исто така: Hanns Peter Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law* (Hart, Oxford, 1999), 70.

³²¹ Види повеќе во Hofmann, Scheider и Ziller, *op.cit.*, note 5, 5-26.

применуват, а кои треба да бидат пополнети со генералните принципи на правото на ЕУ.

Уште еден важен фактор кој што придонесува за комплексноста на административните постапки во ЕУ е плурализацијата на административните актери, преку зголемувањето на бројот на ЕУ агенции во различни области. Понатамошна комплексност произлегува од фактот што постојат повеќе јурисдикции при имплементацијата на правото на ЕУ и неопходната соработка помеѓу Европските актери и актерите во земјите-членки. ЕУ институциите, телата, канцелариите и агенциите постојано придонесуваат кон административните постапки кај кои конечната одлука е доенсена од страна на властите на земјите-членки. Различните пристапи кон дефинирањето на процесните елементи во легислативата во специфичните ЕУ сектори предизвикува некохерентни правила и намален степен на транспарентност на процесните права и обврски во административните постапки. Ова резултира со недостаток на предвидливост, разбирливост и доверба во ЕУ административните и регулаторните постапки во целост и на нивниот исход, особено од гледна точка на граѓаните, малите бизниси.

На ЕУ ниво, првиот обид да се дизајнираат супранационални правила за општата административна постапка бил направен со донесувањето на Европскиот кодекс за добро административно однесување, усвоен од Европскиот омбудсман во 2001 и ревидиран во 2004 и 2012³²². Дебатата за кодификација на европската административна постапка долго време кружела во академските кругови, но во 2012 станала дел и од политичките дискусии³²³. 2012 година Комитетот за правни работи изготвил драфт резолуција со препораки до Комисијата да поднесе предлог за донесување на Регулатива за европски закон за административна постапка на ЕУ (European Law of Administrative Procedure) која што Европскиот Парламент ја усвоил во 2013 година³²⁴.

³²² European Ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behavior*, предговор од Европскиот омбудсман - Jacob Söderman, достапно на: http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/europ_code_2002_en.pdf, пристапено на 15.03.2018.

³²³ Danic Ceko, Ana and Petrašević, Tunjica, "Procedural rights of the parties in Croatian and European administrative procedure – lack of one common administrative procedure? Is regulation on administrative procedure necessary in the EU?", International Conference: "Public Administration in Democratic society: Thirty years of democratic transition in Europe", 3-6 October Dubrovnik, Croatia.

³²⁴ European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)), достапно на:

Дилема која што веднаш произлегла од оваа резолуција е какво ќе биде влијанието на регулативата, односно вапиот кодекс на правила, врз правните системи за земјите членки од кои што повеќето си имаат сопствени закони за административна постапка³²⁵. Како и да е, се чини дека следните години никакви специфични мерки не биле преземени од страна на Комисијата. Нов живот им бил вдахнат на напорите за кодификација на правилата за административна постапка од страна на Европскиот Парламент, кој што ја усвоил резолуцијата за отворена, ефикасна и независна ЕУ администрација на 9 јуни 2016³²⁶.

Резолуцијата ја поканува Комисијата да го разгледа приложениот предлог за регулатива, кој што е базиран на истата мотивација како претходната работа на Комитетот за правни работи на Европскиот Парламент, што довела до усвојување на историската резолуција од 15 јануари 2013.³²⁷ Предлогот се фокусира на правилата кои што е однесуваат на донесување на индивидуални административни акти на администрацијата на Унијата и вклучува многу идеи кои што се разработени од страна на *ReNEUAL's Book III*³²⁸, која што покрива поединечно донесување на одлуки.³²⁹ Предлогот исто така рефлектира многу сугестии понудени од страна на четири членови на управниот одбор на *ReNEUAL* како што е утврдено во студијата побарана од страна

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>, пристапено на 13.03.2018.

³²⁵ Повеќе околу земјите кои што имаат сопствени закони за административна постапка види во: Rush, W. (2009). Administrative procedure in EU Member States. Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, стр. 5-8.

³²⁶ European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP), достапно на: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//EN>, пристапено на 13.03.2018.

³²⁷ An explanatory memorandum е достапен на:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2016/01-28/1083272EN.pdf.

³²⁸ Подетално за *ReNEUAL* Модел правилата, види во точка 3.5. од оваа Глава.

³²⁹ Види табела која што ги сумира сличностите и разликите во: J. P. Schneider, "Einzelfallentscheidungsverfahren als Gegenstand von Buch III des ReNEUALMusterentwurfs", in: J. P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch (eds), *ReNEUALMusterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht* (Munich: C. H. Beck, 2016), pp. 129 – 142 (pp. 140 et seq).

на Комитетот за правни работи на Европскиот Парламент.³³⁰ Како и да е досега Комисијата останува рамнодушна на напорите на Европскиот Парламент.³³¹

Во декември 2017, Европскиот Парламент започнал јавна дебата за општи правила за отворена, независна и ефикасна европска администрација³³². Во 2018 Комитетот за правни работи на Европскиот Парламент побарал од Европскиот парламентарен истражувачки сервис – „European Added Value Unit“ да спроведе јавни консултации. Целта на тоа било да се спроведе истражување на јавното мислење за задоволноста од ЕУ администрацијата, личното искуство во односите со ЕУ институциите и идните акции кои што ЕУ треба да ги преземе во оваа област. Добиени биле 166 одговори од 20 земји членки³³³, кои што доколку се анализираат ќе се добие впечаток дека соодветствуваат со претходните истражувања и мислења на академците сумирани во понатамошниот текст.

Кодификацијата на административна постапка на ЕУ има потенцијал да придонесе кон целите не само за појаснување на правата и обврските туку и кон поедноставување на ЕУ правото преку обезбедување дека постапките може да се следат од еден единствен текст со правила, придонесувајќи кон подобра регулација преку подобрување на целокупниот квалитет на легислативата.³³⁴ Кодификацијата на најважните правила на административната постапка на ниво на ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции ќе ја зајакне правната сигурност, ќе ги пополни недостатоците

³³⁰ D. U. Galetta/C.H. Hoffman/O. Mir/J. Ziller, “The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union’s institutions, bodies, offices and agencies”, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU\(2016\)536487_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU(2016)536487_EN.pdf).

³³¹ Види повеќе за реакцијата на Комисијата во: J. P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch (eds), *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht – Tagungsband* (Munich: C. H. Beck, 2016), pp. 301 et seq.; for further reasons of this resistance see W. Mölls, “Die Perspektive der Europäischen Kommission: derzeitiger Stand und Herausforderungen”, in: J. P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch (eds), *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht – Tagungsband* (Munich: C. H. Beck, 2016), pp. 48 – 55.

³³² Danic Ceko, Ana and Petrašević, Tunjica, “Procedural rights of the parties in Croatian and European administrative procedure – lack of one common administrative procedure? Is regulation on administrative procedure necessary in the EU?”, *op.cit.*, стр. 5.

³³³ Истражувањето е достапно на: <https://epthinkthank.eu/2017/12/15/have-your-say-on-an-eu-administrative-law/>.

³³⁴ Cărăușan, Mihaela V., “Towards an Administrative Procedure of the European Union: Issues and Prospects”, *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, Vol 8, No 2 (2016), стр. 79-90.

на ЕУ правниот систем и ќе придонесе кон усогласување со владеењето на правото. Преку појаснување на правата на индивидуите во постапките кои што влијаат врз нив ќе се придонесе кон усогласеност со принципите на правичен процес и ќе се зајакне процедуралната правда.

Правила на административната постапка се неопходни за остварување на правата и интересите на оние кон кои се адресирани како и на третите страни при имплементацијата на ЕУ правото. Воспоставувањето на јасни процесни правила исто така ќе им помогне на ЕУ службениците во структурирањето на нивната работа при интеракцијата со граѓаните, бизнисите и другите правни лица, придонесувајќи кон транспарентноста и ефикасноста на правниот систем во целина.

Европскиот Парламент ги покажал овие фактори во „*European Added Value Assessment*“ од октомври 2012 за Законот за административна постапка на Европската Унија. Утврдил дека Регулатива за административна постапка за ЕУ администрацијата ќе придонесе кон рационализирање и намалување на фрагментацијата.³³⁵ Моменталната ситуација е таква што најпрецизната и најсеопфатната кодификација може да се најде во интерните документи на институциите, особено нивните Правилници за работа и во документите на мекото право како што се кодексите на однесување. Како и да е, овие не можат соодветно да ги заштитат правата на граѓаните. Само задолжителните, правно обврзувачки инструменти имаат капацитет да воспостават права за граѓаните кои што би можеле да бидат основа за тужба, а кога непочитување на правата ќе биде докажано, би биле основ за санкција. Денес, паралелното постоење на различни правила и кодекси на однесување на различни ЕУ институции и тела доведува до конфузија и дезориентација која што ја чувствуваат граѓаните кои што треба да се справуваат со различни институции и тела, како резултат на нивните различни активности.

Големата комплексност на административните процедури и недостатоците во заштитата на правото на граѓаните на добра администрација не може да биде отстранета од страна на Европскиот суд на правдата. Релевантната судска пракса е од ограничена корист, со оглед на тоа дека Судот одбива да му даде детално значење на

³³⁵ ‘European Added Value Assessment, Law on Administrative Procedure of the European Union 2019, PE_494.457, p. 6.

правото на добра администрација и бара од легислативецот да усвои подетални стандарди.³³⁶

Со цел исполнување на желбите на Европскиот суд на Правдата, на ЕУ и треба правно-обврзувачки документ кој што ќе навлезе подетално од она што е загарантирано со член 41 од Повелбата за човекови права и генералните принципи воспоставени во судската пракса и кој што ќе ги кодифицира постоечките административни практики.

Регулативата, исто така, ќе ја зајакне улогата на ЕСП во врска со административните одлуки. Не е задача на Судот да носи административни одлуки во име на самата администрација. Наместо тоа, Судот треба да прегледува дали правото и процедурите биле точно следени, како и дали администрацијата ја користела својата дискрециона моќ во рамките на маргините кои што и биле доделени во законодавството и за вистинската намера. Доколку тоа не е случај, тогаш предметот треба да биде вратен кај административниот орган за ревидирање на својата одлука. Со цел Судот да може да го прави ова, неопходна е соодветна кодификација на административната постапка.

За 33% од граѓаните на ЕУ, правото на добра администрација од ЕУ институциите е најважното право на граѓаните, согласно со посебниот Е-барометар.³³⁷ Истото ова истражување понатаму сведочи за незадоволноста на граѓаните поради недостигот на транспарентност на ЕУ институциите. Граѓаните сакаат да бидат поинволвирани во ЕУ активностите, но сè уште постои јаз помеѓу нив и институциите и покрај постоењето на одреден прогрес во зголемувањето на транспарентноста и отвореноста. Најголемиот број на експерти во оваа област сметаат дека вклучувањето на јасни принципи и стандарди во пишан облик на регулатива, кои што ќе бидат општо применливи, ќе претставува чекор напред во однос на транспарентноста: познавањето

³³⁶ C-255/90 P Jean –Louis Burban v. the European Parliament, para. 20. See also Case T-15/91 Josée Bollendorff b. European Parliament.

³³⁷ Special Eurobarometer, July 2011. Види исто така: European Parliament resolution of 26 October 2012 on the annual report on the activities of the European Ombudsman 2011 (2012/2049(INI)), 2014/C 72 E/08, достапен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012IP0405#ntc4-CE2014072EN.01005901-E0004>

на позитивното право од страна на властите и граѓаните ќе биде зајакнато, што ќе придонесе кон негово прифаќање и примена од страна на едните и другите. Уште повеќе, новиот речник на Регулативата ќе понуди серија на предности: ќе биде добро структурирана, прецизна и напишана на пријателски јазик за корисниците; ќе биде објавена во сите јазични верзии, користејќи ја придобивката од вклучување на правници-лингвисти; вклучувањето на членови на Европскиот Парламент во редовната законодавна процедура ќе понуди уникатна можност да се провери блискоста на текстот до граѓаните и неговиот „*user-friendly*“ карактер (лесен за користење)³³⁸. Исто така како што ќе биде напоменато подолу, генералниот закон за административна постапка исто така ќе има позитивни ефекти на преовладувачката институционална култура придонесувајќи како последица позитивни ефекти на институционалната култура придонесувајќи кон подобрување на односите помеѓу ЕУ граѓаните и институциите.

Целта на добрата администрација е да обезбеди дека граѓаните имаат доверба во однос на тоа дека со нивните работи се постапува соодветно. Во оваа насока, идејата за сервисна ориентираност, принцип кој што во националните системи е често нарекувано како „*citizen-friendliness*“ или како концепт на јавна служба, може да биде елабориран и да добие фундаментална позиција во контекст на новата Регулатива. Принципот на услужливост е познат на пример во Финска, Шведска или Шпанија. Овој принцип кој вклучува такви елементи како што се легитимните очекувања, конзистентност и совет, учтивост и обврска за трансфер до надлежната служба, веќе е присутен во некои од инструментите на мекото право како што е Кодексот за добро административно однесување од 2001 година. Овој концепт има за цел воспоставување на поширока рамка за гарантирање на соодветна услуга и висока успешност во вршењето на административните задачи.

Правно-обврзувачкиот карактер на регулативата ќе ја нагласи важноста на предвидените принципи и ќе придонесе кон промена на институционалната култура кај службениците. „Мекото право“ дава дискреција на институциите при имплементацијата со оглед на тоа дека во пракса институцијата секогаш го има последниот збор во однос на тоа дали ќе го примени или не. Задолжителниот карактер на регулативата е фактор кој што не треба да биде потценет во насока на подобрување на релациите помеѓу граѓаните и ЕУ администрацијата.

³³⁸ EAVA, Law on Administrative Procedure of the European Union, PE_494.457,1-2012, *стр.* 16-17.

Искуствата кои што произлегуваат од Регулативата бр. 1049/2001³³⁹ можат да користат како илустрација за тоа како усвојувањето на првено-обврзувачки правила е ефективен начин на влијаење врз секојдневните институционални практики: споредбено со периодот пред усвојување, голем број на документи се сега објавени од страна на институциите или на нивна сопствена иницијатива, или на барање на граѓаните. Ова покажува дека ограничувањето на дискрецијата на институциите автоматски ја става имплементацијата на правилата и принципите на надворешна контрола – нешто што недостасува кај мекото право, со исклучок на методите за контрола кои што ги практикува Европскиот омбудсман, кој има само ограничен импакт на однесувањето на институциите.

Придобивките од кодификацијата на административната постапка подетално се обработени во точката што следи.

3.2. Придобивки од кодификацијата на административната постапка во ЕУ

3.2.1. Поефикасна ЕУ администрација

Како што е наведено во член 298, „ефикасноста“ на Европската администрација е еден од клучните елементи кои што треба да бидат заштитени со новата регулатива. Комисијата смета дека правно-обврзувачки закон за административна постапка може да биде многу штетен за администрацијата, затоа што може да предизвика екцесивна ригидност и да го забави процесот на донесување на одлуки.³⁴⁰

Во спротивно, доколку е добро срочен, законот за административна постапка придонесува кон зголемување на ефикасноста на административните системи – обезбедувајќи подобри услуги, по можност за помалку трошоци – преку поефективни и транспарентни процедури како и заштеда на трошоците.

Искуствата од јавните администрации на државите покажува дека не е правно-обврзувачкиот карактер на законите за административна постапка, како таков, кој што

³³⁹ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 31.5.2001.

³⁴⁰ ‘European Added Value Assessment’, PE_494.457, p. 20.

генерира негативни последици, туку речникот на релевантните одредби и генералното однесување на службениците и јавноста во однос на имплементацијата на тавкиот закон. Онаму каде што одредбите за административната постапка се добро сročени и соодветни тренинзи и организациони напори се направени, искуствата покажале дека законите за административна постапка не само што имаат позитивни последици на правата на граѓаните, економските оператори и другите правни лица, туку исто така придонесуваат кон поефикасен и ефективен јавен менаџмент. Ова бил еден од основите за реформи во јавниот менаџмент воведен под мотото „diminish red tape“ или „reduce bureaucracy“ кој што водел кон тоа да во некои држави-членки како што се Германија и Италија се реформираат законите административната постапка во насока на забрзување на процесот на донесување на одлуки. Мора да биде нагласено дека скорешниот тренд во реформите на јавната администрација-во голем број на држави-членки, како и во релевантите оддели од ОЕЦД-е консолидирање на владеењето на правото и правата на граѓаните.

Правно-обврзувачката регулација и ефикасноста не се исклучуваат меѓусебно. Изводливо е да се направат закони кои што ја зголемуваат ефикасноста на администрацијата преку овозможување на различни средства за надзор на административните акции. Добрата администрација не треба да биде сфатена како дополнително барање, туку како природен начин на работење. Кога проблемите во администрацијата постојат, нивната ефикасност опаѓа. Доколку земеме пример, во случај на постапка за прекршување на правото на ЕУ, усвојувањето на задолжителни права во хоризонтален инструмент не треба да ја ограничат дискрецијата на Комисијата, туку да се фокусираат на процесни работи како што се на пример роковите и обврската за образложување на одлуките.

Ефикасност на ресурсите и заштедување на трошоци

Очекуваните придобивки во ефикасноста од донесувањето на регулатива за кодификација на административната постапка се повеќе. Соодветни стандарди за администрацијата заштедуваат време, трошоци и товари. Тие ја прават примената на

административното право полесна и ја отстрануваат потребата од разгледување на понатамошни жалби.³⁴¹

Прво, донесувањето на регулатива односно кодификацијата на административната постапка се очекува да ги намали спорите пред Европскиот суд на правдата и оттука, да ја намали потребата за администрацијата на ЕУ да посвети време и ресурси за подготовка и следење на судските постапки. Исто така, адвокатите и судиите ќе имаат бенефит од генерален закон за административна постапка со оглед на тоа што тие нема повеќе да треба да се запознаваат постојано со различните одредби на административната постапка вклучени во различни легислативни акти во посебни специфични сектори. Оттука, генералниот закон за административната постапка ќе донесе заштеди, намалувајќи ги правните трошоци за граѓаните, економските оператори и институциите.

Кодификацијата на административна постапка исто така ќе придонесе кон заштедата со намалување на волуменот на легислативата, на пример преку бришење на одредбите кои што се однеуваат на административната постапка во различни специфични сектори. Во голем број земји, зголемениот број и комплексноста на административните акти во различните сектори, била една од мотивациите за кодификацијата на административната постапка. Искуствата во Холандија, Финска или Германија на пример, покажува успех на генералниот закон за административна постапка во смисла на обезбедување на униформност и јасност во новата легислатива.

Регулатива за генерален закон за административна постапка носи ефикасност на ресурсите и придобивки на продуктивитетот со оглед на тоа дека ги ослободува административците и правните служби од барањето да ги елаборираат и применуваат различните генерални одредби на административното право за секоја ЕУ институција, тело, канцеларија или агенција (и оттука да им овозможи на овие актери да се концентрираат на нивната „суштинска“ работа). Ефикасност на ресурсите може да се

³⁴¹ Herwig C.H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, University of Freiburg and Jacques Ziller, Administrative Procedures and the Implementation of EU Law and Policies Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) project on administrative procedure to the EU Commission's 'Assises de la Justice' conference in Brussels 21-22 November 2013 to the topic of EU ADMINISTRATIVE LAW, University of Luxemburg and ReNEUAL, Law Working Paper Series Paper number 2014-02, 23/01/2014.

очекува и во случај на формирање на ново тело или агенција на пример, со оглед на тоа дека тие може да го користат таквиот генерален закон за административна постапка, а не да почнуваат од ново при подготвувањето на нивните административни постапки.

Друга јасна корист е полесна мобилност на персоналот помеѓу различни тела и власти, со оглед на тоа дека службениците не треба повторно да ги учат практиките за работење од почеток, што би било случај доколку секое тело би имало сопствени посебни правила за административна постапка.

Ваквата регулатива има потенцијал да ја зајакне координативната функција на релевантните актери, придонесувајќи кон хармонизација и помагајќи да се промовираат иновациите. Генералниот закон за административната постапка има функција на „водич“ и „лидер“, односно, иновациите се прво „тестирани“ на ниво на генерален закон за административна постапка, а потоа понатаму елаборирани во специфични секторски одредби. Занемарувањето на функција води кон неконзистентност помеѓу различни области на специфична секторска легислатива. Генерален закон за административна постапка која што ја покрива ЕУ администрацијата ќе и помогне на Комисијата да обезбеди поефективен и иновативен надзор на ЕУ политиките и активностите (пример е-Влада). Ова може да придонесе кон важни заштеди на полето на ИТ системите и е-Владините услуги, кои сега се уредени со посебни акти на ниво на сектори.

Дополнително, регулативата за законот за административна постапка би придонесла кон подобрување на конкурентноста на ЕУ на меѓународната сцена. Во моменталната глобализирана економија, правната јасност и сигурност во правниот систем (особено во регулативата која што го регулира функционирањето на администрациите) претставува важен фактор во конкурентноста. Јасни и лесно достапни правила, онака како што потврдува Германското искуство, ќе води кон намалување на трошоците за бизнис за стекнување на информации околу важечкото право, ќе го обесхрабри одливот на капитал од ЕУ и ќе ги поттикне странските директни инвестиции.

Конечно, искуствата од националните контексти исто така покажуваат дека воведувањето на подетални одредби за добра администрација не предизвикуваат

дополнителни трошоци, ниту бараат дополнителни ресурси. Всушност, реформата заштедува пари, како што може да се види од искуството на Шведска. Главниот трошок ќе биде едукацијата на персоналот во ЕУ институциите за тоа како да ги исполнуваат своите задолженија.

3.2.2. Зајакнување на легитимитетот на Унијата

Отворената администрација промовира добро владеење и учество на граѓаните во активностите на институциите. Отворена администрација е ефикасна администрација. Јасни, транспарентни правила кои што го ставаат граѓанинот и идејата за јавна служба во центарот на грижите на администрацијата, го подобруваат квалитетот на администрацијата и сочинуваат клучен елемент во обезбедување на доверба на граѓаните во ЕУ институциите и подобрување на нивната легитимност. Ова го покажуваат и резултатите од последното истражување од 2018 направено по барање на Комитетот за правни работи на Европскиот Парламент.

И како што Legal Affairs Working Group нагласила во нивниот извештај „на граѓаните не треба да се гледа едноставно како на примачи на одлуките, туку треба активно да бидат вклучени во извршувањето на моќите“.³⁴²

3.3. Институционална култура: граѓаните и администрацијата на ЕУ

3.3.1. Моментални проблеми

Моментално не постои веродостојна статистика за проблемите со кои граѓаните се соочуваат во нивните односи со ЕУ администрацијата, што го отежнува нивното анализирање. Судската пракса која што беше анализирана во претходната глава покажува дека прашањата поврзани со добра администрација предизвикуваат судски спорови, дел поради тоа што е нејасно кога и кои административни стандарди се применуваат и што се очекува да испорачаат. Несигурности постојат и за индивидуите

³⁴² Legal Affairs Working Group on administrative law, Working Document - State Of Play And Future Prospects For EU Administrative Law, октомври 2011: *“In a 21st century administrative democracy, citizens should not be viewed as mere passive receivers of administrative decisions but rather should be called upon to actively participate in the exercise of public power”*.

и за службениците во однос, на пример, процесните чекори кои што треба да бидат преземени. Одлуките не се доживуваат како правични и предизвикуваат незадоволство и во крајна линија спорови. Од судската пракса произлегува дека проблеми постојат, на пример со барањата за пристап до документи и информации, како и во областа на конкурентското право поврзани со различни процедури и процесни права на компаниите. Судската пракса се чини дека најмногу ја опфаќа Комисијата и покрај тоа што Агенциите се исто така понекогаш опфатени. Особен проблем исто така претставува молчењето на администрацијата и непочитувањето на временските рокови. Во исто време судската пракса има само ограничен капацитет да служи како индикатор на проблемите со оглед на тоа што постои во ограничена мера. Само одредени случаи стигнуваат до степен на судската постапка поради тоа што пристапот до суд е ограничен и скап, потребно е и долг временски период да се стигне до пресуда, а шансите за успех во предмети поврзани со „добра администрација“ се навистина мали.³⁴³

Друг можен начин за да се покажат проблемите помеѓу граѓаните и ЕУ администрацијата е преку преглед на извештаите на Европскиот омбудсман, кој што е главното ЕУ-тело задолжено со обврската да се детектираат можните случаи на „лоша администрација“ во ЕУ.³⁴⁴ Доколку се анализираат последните извештаи на Европскиот омбудсман може да се заклучи дека главните грижи кои што се покренати од страна на граѓаните во нивниот контакт со Омбудсманот се поврзани со неколку различни фундаментални прашања во врска со „добра администрација“, како што се:

- неуспех да овозможи пристап до информации или документи;
- некоректна примена на материјални и процесни правила;
- неуспех да се почитуваат временските рокови за донесување на одлука;
- неуспех да се образложат причините за донесување на одлуките и можностите за жалба;
- неуспех да се одговори на писмата на граѓаните, упатувајќи на надлежните службеници;

³⁴³ Leino-Sandberg Piavi , „Enforcing Citizens’s Right to Good Administration: Time for Action” во EAVA, “ Law of Administrative Procedure of the European Union”, Brussels, октомври 2012, стр.1-28.

³⁴⁴ Во согласност со член 228 од ДФЕУ, Омбудсманот има „овластување да прима жалби (...) во однос на случаевите на лоша администрација (...). Тој или таа ги разгледуваат таквите жалби и известуваат за тоа. Дополнително, Омбудсманот ќе спроведува прашалници, чиешто резултати ги прикажува на соодветната институција и на Европскиот парламент.

- можна дискриминација;
- неуспех да се почитува обврската за грижа;
- неуспех да се комуницира на јазикот на граѓанинот.

Многу од овие недостатоци произлегуваат и од судската пракса и се поврзуваат точно со правата спомнати во Повелбата за фундаменталните права како елементи на „добра администрација“, подвлекувајќи го тоа дека постои простор на подобрување. На пример, поставувањето на временски рокови за постапување по одредени работи и непочитувањето на истите, се чини дека е генерален проблем. Од разгледувањето на извештаите на Омбудсманот се добива импресии дека задоцнувањето во донесувањето на одлуките и задоцнување во доставувањето на одговор и недоставувањето одговор се случуваат доста често, како и задоцнета регистрација и одговори на барања.³⁴⁵ Непристрасноста и принципот на правичност се чини исто така како голем проблем.

Како илустрација за горенаведеното може да се земе примерот со пропуст на Комисијата да делува во однос на астма инхалатори.³⁴⁶ Имено, Овој случај се однесува на Германски пронаоѓач, кој што ги создал астма инхалаторите за да ги подобри животите на милиони пациенти, заштедувајќи билиони евра, а кој што бил спречен истите да ги продава поради 13 годишниот пропуст на Комисијата да постапува. Инхалаторите биле пуштени во продажба во Германија по добивањето на сите неопходни сертификати (вклучувајќи и СЕ ознака), како медицинска направа без лекаства. Меѓутоа во 1997, Баварската влада почнала да тврди дека продуктот е можно да е небезбеден и убедила друга Германска држава да донесе одлука за забрана за продажба против компанијата која што започнала да ги продава инхалаторите. Исто така ја информирала Европската Комисија за забраната, како што било предвидено согласно применливата Директива во тоа време 93/42/ЕЕС за медицински направи. Како и да е, наместо да изврши анализа дали продуктот бил опасен и да ја спорведе процедурата за заштита, Европската Комисија не донела одлука, што значи дека на компанијата никогаш не и била дадена можност да ја обжали одлуката која што била

³⁴⁵ Види пример случаи 1438/2008/DK; 1302/2009/TS; 355/2007/FOR.

³⁴⁶ P7_TA(2011)0017, European Parliament resolution of 19 January 2011 on Petition 0473/2008 by Christoph Klein (German), concerning the failure of the Commission to take action regarding a competition case and the harmful impact of this on the company concerned.

донесена против неа. Во 2005, инхалаторот бил продаван под ново име и нова забрана за продажба била издадена, меѓутоа за оваа одлука не била известена Европската Комисија. Производителот, се обратил до Комисијата иницирајќи постапка против Германија. Повторно и овој пат, Комисијата не направила ништо, застапувајќи го ставот дека нема потреба за проверка на безбедноста на продуктот. Пропустот на Комисијата да постапува имал важни последици. Производителот бил спречен законски да го продава својот производ повеќе од 13 години, без било каков правен надоместок и како последица на тоа претрпел значајни загуби на заработка. Згора на тоа, инхалаторот заштедува помеѓу 25 и 35 проценти од трошоците на астматичарите. Со околу 34 милиони астматичари во ЕУ, осигурителните компании и Националната здравствена служба можеле да заштедат 50 билиони евра доколку инхалаторот би се користел од 1997 само за астматичари. Европскиот Парламент го презел случајот и ја повикал Комисијата да одговори на легитимните грижи на производителот и да ги преземе неопходните чекори за да му овозможе да си ги оствари своите права.

Уште еден случај како илустрација за „лоша администрација“ е случајот со неправично наведување на компанија во Системот за рано предупредување³⁴⁷. Случајот се однесува на компанија инволвирана во голем број на проекти финансирани од Комисијата. Поради постоењето на некој трговски спор на компанијата со друга компанија-нејзин субконтрактор, Комисијата без претходно сослушување на жалителот и без постоење на правосилна одлука во однос на спорот помеѓу компанијата и субконтракторот, донела одлука да ја задржи сумата од 50 000 евра од износот кој што требало да и го даде на компанијата. Подоцна, повторно без да го информира жалителот – кој што дознал за тоа подоцна, неформално, од некои вработени во Комисијата-Комисијата ја навела компанијата во таканаречениот „систем за рано предупредување“. Овој систем ја предупредува Комисијата за случаи каде што одреден корисник (beneficiary) можеби сторил сериозни административни грешки, а дури и измама. Наведувањето на компанијата во овој систем било искомунуцирано до сите услуги на Комисијата. Компанијата разменила неколку дописи со Комисијата во однос на оваа ситуација, меѓутоа и понатаму останала наведена во „Системот за рано предупредување“ дури и по една година подоцна кога Комисијата добила известување дека одлуката на судот била укината. Компанијата доживеала сериозни загуби во однос

³⁴⁷ Early Warning System.

на новите договори, големи задоцнувања на плаќањата, административни режиски трошоци и непоправлива штета на нејзината репутација. Како што Европскиот омбудсманот нагласил, овој случај ја илустрира важноста од правењето на правичен баланс помеѓу заштитата на финансиските интереси на Комисијата и почитувањето на правата на одбраната на страните кои што се засегнати во случајот. Континуираното наведување на компанијата во „Системот за рано предупредување“ било нефер и претставувало форма на „лоша администрација.

Постојат голем број на жалби кои што се однесуваат на јавен пристап до документи, прашања поврзани со заштита на податоци или имплементација на регулативите за персоналот. Сите овие се клучни прашања кои што се поврзани со добра администрација, меѓутоа се случаеви каде што новата Регулатива најверојатно ќе има најмала улога. Ова затоа што специфични процедури се применуваат на овие области, како што е Регулативата 1049/2001 за пристап до документи³⁴⁸ и Регулативата 45/2001 за заштита на лични податоци.³⁴⁹

Како пример за случај во врска со јавен пристап до документи е предметот пред Европскиот омбудсман број 676-2008-RT против Европската Комисија³⁵⁰ кој се однесува на пристап до документи поврзани со CO2 емисии од автомобилите. Имено, фактичката состојба во овој предмет е следната:

Во 2006 година, Комисијата одржала консултации со клучни стејкхолдери во однос на предлогот за се намалат CO2 емисиите од патничките автомобили. Во овој контекст, поранешниот Заменик-Претседател на Комисијата Verheugen добил неколку писма од производители, вклучувајќи три од Porsche AG. Во март 2007, невладината за заштита на животна средина Friends of the Earth Europe побарале пристап до тие писма. Комисијата првично го одбила таквото барање, тврдејќи дека откривањето на писмата ќе ја поткопа заштитата на комерцијалните интереси на компанијата.

³⁴⁸ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council on public access to EU institution documents.

³⁴⁹ Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the institutions and bodies of the Community and on the free movement of such data.

³⁵⁰ Complaint 676-2008-RT против Европската Комисија, достапна на:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/3425/html.bookmark>.

По инспекцијата на документите, Омбудсманот препорачал да им се дозволи пристап до писмата. Комисијата побарала шест пати продолжување на рокот од три месеци пред конечно делумно да ги прифати препораките и тоа делумно да им биде даден пристап до писмата на Porsche AG упатени до Заменик-Претседателот на Комисијата Verheugen. Комисијата сè уште немала поднесено дополнителни објаснувања за да ја оправда одлуката да обезбеди делумно објавување на бараните документи. Омбудсманот сметал дека задоцнувањето на Комисијата во одговарањето по однос на оваа работа, претставува прекршување на нејзината обврска која произлегува од Договорите да соработува со него искрено и во добра волја, и дека недоволното образложение на нејзината одлука да го одбие целосниот пристап до документи претставувало „лоша администрација“. Во неговата Резолуција од 25 ноември 2010, Европскиот Парламент ги нагласил критичките забелешки на Омбудсманот и сметал дека несоработливото однесување на Комисијата во овој и во други слични случаи претставува ризик за губење на довербата на граѓаните во Комисијата.

Овој случај ја илустрира важноста за постоење на јасни прецизни стандарди за должноста да се образложуваат одлуките за целосно и точно исполнување на правото на граѓаните за пристап до документи.

Значаен дел од наводната „лоша администрација“ се однесува на сектори кои што можат и треба да се адресирани во идната Регулатива врз основа на член 298 и во кои регулацијата поврзана со „добра администрација“ моментално е послаба. Сите овие се области во кои што ЕУ администрацијата – во главно Комисијата, меѓутоа исто така и некои агенции на Унијата, се во директен контакт со граѓаните. Во однос на материјата, овие прашања се поврзани со: постапка за прекршување на правото на ЕУ; доделување на тендери и грантови; извршување на договори; конкуренција и постапки за избор.

Постапката предвидена во член 258 од ДФЕУ традиционално претставува област во која што произлегувале голем број на жалби и каде што Судот се оградува да ја користи својата имагинација за да ги развие процесните гаранции за жалителите.³⁵¹ Досега, статусот на индивидуалните жалители и правата кои што тие можат да ги уживаат во постапката биле во голем дел зависни од сопствените правила и препораки

³⁵¹ Види на пример случај C-141/02 P Commission v. T-Mobile Austria GmbH, (2005) ECR I-1283.

на Комисијата и од нејзините интерни работни методи. Процесните заштитни мерки главно се базирани на Комуникацијата на Комисијата од 2002.³⁵²

Во оваа област Омбудсманот во период од 2010 па наваму детектирал голем број на недостатоци, како на пример повторувачкиот проблем на нерегистрирање на жалбите.³⁵³ Други проблеми вклучуваат наводни повреди на правото да се сослуша жалителот пред да се отфрли неговата жалба³⁵⁴, проблеми со почитувањето на правата на одбраната³⁵⁵ и екстензивни задоцнувања во комуникацијата со жалителите³⁵⁶. Во април 2012 Комисијата донела нова Комуникација³⁵⁷ како обид да се одговори на критиките покренати во дискусиите на JURI Комитетот и Европскиот омбудсман, во која што се адресираат некои од проблемите претходно истакнати.

Доделувањето на тендери и грантови е уште една значајна област во која граѓаните имаат директни контакти со Комисијата и некои агенции. Комисијата доделува грантови за да поддржи одредени проекти или организации кои што ги зајакнуват интересите на ЕУ или придонесуваат за имплементацијата на ЕУ програми или политики. Тука станува збор за огромни суми на пари. Омбудсманот нашол дека постапката на финансирање од страна на ЕУ е бирократска и дека обврските кои што се наметнати се непропорционални за корисниците.³⁵⁸ Многу жалби во оваа област се однесуваат на принципот на правичност при поврат на средства или барање на надоместок.³⁵⁹ Засегнати во овој процес се индивидуални истражувачи, здруженија и невладини организации, кои што најчесто се со ограничени финансии и висока зависност од финансирање. Во нивната ситуација критериумите за избор и

³⁵² Communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law, OJ 2002 C 244, стр. 5.

³⁵³ Види на пример жалби бр. 1009/2009 КМ и ОI/3/2009/МНЗ; 3403/2008 ОV.

³⁵⁴ 3403/2008 ОV.

³⁵⁵ Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 705/2010/ANA against the European Commission.

³⁵⁶ 489/011/МНЗ.

³⁵⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Updating the handling of relations with the complainant in respect of the application of Union law. Brussels, 2.4.2012 COM (2012) 154 final.

³⁵⁸ Жалба до Европскиот омбудсман број: 1786/2010/РВ.

³⁵⁹ Жалба до Европскиот омбудсман број: 2605/2009/МФ; 1992/2010/РТ.

правичноста во имплементацијата се особено важни. Доколку процесот за аплицирање е преголем товар за апликантот со преголеми бирократски карактеристики, тогаш секако, атрактивноста на аплицирањето за ЕУ финансирање може да страда и тоа да влијае на квалитетот на финансираните ЕУ проекти. Ова се случува особено кога трошоците и товарот за аплицирање се непропорционални со изгледите за успех во добивањето на тоа ЕУ финансирање.

Комисијата и другите институции исто така се вклучени во склучување на договори со приватни лица со цел купување на добра и услуги како што се студии, техничка помош и консултански услуги. Во врска со извршувањето на договорите, Омбудсманот разгледувал жалби поврзани со задоцнето плаќање и склучување на субдоговори како и различни аспекти на принципот на правичност. Задоцнетото плаќање е сериозен проблем од перспектива на приватните лица и предизвикува поведување на голем број прашалници од страна на Омбудсманот на оваа тема.³⁶⁰ Многу жалби на Омбудсманот се однесуваат на постапките за конкуренција и селекција, особено неуспех да се обезбеди еднаков третман³⁶¹ или да се почитува правото на жалба³⁶² или легитимните очекувања³⁶³. Најмногу од овие случаи се однесуваат на Европската канцеларија за избор на персонал, но исто така и FRONTEX и Европскиот економски и социјален комитет.

Многу од жалбите се однесуваат на очигледни грешки, како што е случајот поврзан со наводна административна грешка во однос на риболовните квоти западно од Шкотска, каде што Комисијата по грешка ги заменила овие квоти со квотите на Западно море.³⁶⁴ Друг случај се однесувал на информации објавени од страна на Комисијата за авионските патници кои што биле засегнати по ерупцијата на Исландскиот вулкан во април 2010. Омбудсманот констатирал дека ѝ требало две недели на Комисијата да заклучи дека информацијата е погрешна и повеќе од еден месец за да биде отстранета од веб-страницата.³⁶⁵ Овој случај илустрира колку е важно за

³⁶⁰ Жалба до Европскиот омбудсман број: OI/5/2007/GG; OI/2/2010/GG.

³⁶¹ Жалба до Европскиот омбудсман број: 1994/2008/IP.

³⁶² Жалба до Европскиот омбудсман број: 923/2009/FOR.

³⁶³ Жалба до Европскиот омбудсман број: 2924/2007/TS.

³⁶⁴ Жалба до Европскиот омбудсман број: 865/2008/OV.

³⁶⁵ Жалба до Европскиот омбудсман број: 1301/2010/GG против Европската Комисија.

административната пракса на ЕУ институциите информациите кои што се доставуваат до јавноста да бидат точни и навремено да ги корегираат сите грешки кои што таквата информација би можела да ги содржи.

Омбудсманот исто така го искритикувал Европскиот совет за тоа што дал лаконски, негативен и одговор без почит на Полски државјанин кој што откако разбрал дека Претседателот на Европскиот совет користел три државни автомобили за приватно патување со неговото проширено семејство, се прашувал дали е тоа вистина.³⁶⁶ Омбудсманот рекол дека европскиот граѓанин ќе им верува на институциите и ќе ја прифати Европската Унија само ако тие видат дека ЕУ институциите ги почитуваат и ги земаат предвид нивните прашања и му предложил на Европскиот совет да се извини на жалителот за неговото поведение. Овој пример покажува како куртоазијата и ориентираноста кон граѓаните од страна на ЕУ институциите и нивните вработени е клучно за градењето и одржувањето на довербата помеѓу граѓаните и европската јавна администрација. Вклучувањето на овие барања во правно-обврзувачки генерален закон за административна постапка ќе помогне за остварување на оваа сеопфатна цел.

Јасно е дека празнината во регулацијата која што беше и претходно дискутирана влијае врз квалитетот на односите помеѓу ЕУ администрацијата и граѓаните. Потребата да бидат усвоени посеопфатни правила за добра администрација се дискутирани подолго време пред и по донесувањето на Белата книга за добро владеење на Комисијата.³⁶⁷ Во пракса две алтернативи за кодификација на применливите принципи на административното право се сугерирани. Прво, идејата за формален правно необврзувачки инструмент на меко право, која што веќе резултирала со Кодексите за добро административно однесување Европскиот омбудсман и Комисијата. Второ, влегувањето во сила на Лисабонскиот договор ги зајакнало повиците за донесување на правно-обврзувачка Регулатива во оваа материја.³⁶⁸ Приврзаниците на оваа идеја тврдат дека „мекото право“ може да ги загрози правата и интересите на индивидуите.

³⁶⁶ Жалба пред Европскиот Омбудсман бр. 808/2011/MHZ против Европскиот Совет.

³⁶⁷ European Governance – A White Paper, Brussels, 25.07.2001, COM (2001) 428.

³⁶⁸ Види: Eva Nieto-Garrido, “Possible Developments of Article 298 TFEU”: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration”, 18(2) European Public Law (2012) 373-398.

Тие нагласуваат дека целта на правно обврзувачките правила е да се заштитат индивидуите од арбитрерното однесување на администрацијата.³⁶⁹ После сè, голем дел од активностите на администрацијата се толку важни што мора да бидат базирани на закон дури и кога приватните интереси на индивидуата не се засегнати. И покрај тоа што јавната администрација е должна да го применува правото, сепак треба да цели кон ефикасност.³⁷⁰ Всушност, правно-задолжителната регулатива и ефикасноста меѓусебно не се исклучуваат и возможно е да се изработат закони кои што ја зголемуваат ефикасноста на администрацијата, каде што тоа е неопходно, овозможувајќи различни средства за водење на административните акции.

Денес, најсеопфатни правила и принципи за добра администрација можат да се најдат во интерните документи на институциите, како на пример Деловниците за работа и во „мекото право“. Како и да е искуствата покажуваат дека е тешко да се оцени колку вработените во Комисијата, на пример, доживуваат дека постоењето на Кодексот за добро административно однесување придонесол кон позитивна промена во внатрешната култура во одредена ЕУ институција. Од истражувањето кое што беше спроведено во рамките на ова истражување чиешто резултати се прикажани во рамките на претходната глава, видовме дека постојат случаи на вработени во ЕУ институциите кои што дури и го немаат прочитано Европскиот кодекс за добро административно однесување на Омбудсманот. Исто така, не постојат случаи каде што Европскиот суд на правдата упатува на овој Кодекс. Ниту пак постои поддршка од Судот за екстензивно толкување на ваквите документи на „мекото право“. Ова го поткрепува аргументот дека „мекото право“ не може да опстане доколку не е исто така правно обврзувачко.³⁷¹ Изборот за „меко право“ укажува на дискрецијата на институцијата која што го има крајниот избор за тоа дали ќе го имплементира или не.³⁷² Исто така мекото право може да го остави Судот во позиција да одлучува какво значење ќе и додели на одредена норма во определена ситуација. Во овој случај soft

³⁶⁹ Види повеќе: Suviranta Outi, “Good Administration and Efficiency in Administration – Principles and Legislation” во Matti Niemivuo и Tuula Majuri (eds.) *Outlooks on democratic Institutions in the Baltic Sea Region* (Helsinki 1999) 86-91, стр. 90.

³⁷⁰ Ibidem.

³⁷¹ За повеќе види: Jan Klabbers, “The Concept of Treaty in International Law, (Kluwer Law International: The Hague, London and Boston, 1996), стр. 156.

³⁷² Leino Paivi, “The Wind is in the North – The First European Ombudsman (1995-2003), 10 (2) *European Public Law* (2004) 333-368, стр. 363.

law решение не го почитува карактерот на добра администрација како фундаментално право.

Со сигурност претставува проблем, а и како така треба да биде третирано, доколку елементите на добра администрација се третирани како „опциони“ од страна на службениците кои што би требало да ги имплементираат. Алтернативно, обврските поврзани со добра администрација често се третираат како дополнително барање, отргнувајќи го фокусот од „вистинската работа“.

Добрата администрација не смее да биде разбрана како дополнителен критериум туку како начин на работа, кој што е земен предвид при планирањето на работните методи. Кога проблеми во администрацијата постојат, ефикасноста страда. Проактивниот пристап, заштитува пари, трошоци и товари, со оглед на тоа дека има помала потреба за поднесување жалби потоа. Искуствата од националниот контекст покажуваат дека воведувањето на подетални одредби за добра администрација не предизвикуваат дополнителни трошоци за администрацијата, ниту бараат дополнителни ресурси.³⁷³ Всушност реформата може и да заштеди средства.³⁷⁴ Омбудсманот Nikiforos Diamandouros ја нагласувал додадената вредност од трансформирањето на Кодексот за добро административно однесување од 2001 во Европски закон за добра администрација.

„Ова ќе помогне за елиминација на конфузијата која што моментално произлегува од паралелното постоење на различни кодекси за повеќето ЕУ институции и тела, ќе обезбеди дека институциите и телата ги применуваат основните принципи во нивните односи со граѓаните и ќе ја нагласи и за граѓаните и за вработените, важноста на таквите принципи.“³⁷⁵

³⁷³ За Финските искуства, види го Извештајот на Министерството за правда до Парламентот за имплементацијата на Законот за администрација, Oikeusministerion selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle hallintollain taytantonpanosta, MINS 11-2006 vp, Helsinki 2007, and the Parliament's Reply, HaVL 60/2006 vp.

³⁷⁴ Види искуства на Шведска: En ny forvaltningslag – A new Administrative Procedure Act; SOU 2010:29; Summary, 32.

³⁷⁵ Предговор на Кодексот од Европскиот омбудсман, стр. 9.

Се чини дека воведувањето на основните принципи на административното право-повеќето од нив веќе познати од националниот контекст³⁷⁶ - во секундарната легислатива преку Регулатива, ќе претставува бенефит најмногу за граѓанинот.

Деталните правила на административна постапка исто така ја заштитуваат улогата на судовите во врска со административните одлуки. Не е улога на судот да донесе административна одлука во име на самата администрација. Наместо тоа, судот треба да врши ревизија дали соодветната процедура била почитувана и дека администрацијата ја користела онаа дискреција за одлучување која што и е доделена во рамките на законодавството и за вистинската цел. Доколку ова не е случај, тогаш предметот треба да биде вратен на административниот орган на повторно одлучување. Меѓутоа јасно е дека ваквата функција на судовите лежи врз соодветно поставена административна постапка, почитувањето на која судот може да го следи. Онака како што е ситуацијата денес, ЕУ судовите мораат да одат подалеку од таква обична ревизија-функција која што тие не сакаат да ја извршуваат. Од перспектива на индивидуите, важноста да се обезбеди дека соодветните процесни чекори биле преземени е особено зголемена имајќи го предвид фактот дека во засегнатите постапки Комисијата има широка дискреција во одлучувањето.

3.3.2. Идни перспективи

Базирано на претходните аргументи, изгледа јасно дека моменталната состојба на добра администрација не е доволно добра за да го гарантира уживањето на правото на добра администрација од страна на институциите на Унијата. Регулатива за единствен генерален закон за административна постапка ќе биде неопходна за да обезбеди минимум гаранции на граѓаните-физички и правни лица - во нивната интеракција со ЕУ администрацијата. Оваа регулатива, онака како што е досега предлагано, би требало да биде ограничена на директна ЕУ администрација и да биде применлива како *lex generalis*, на сите области на активност на Унијата. Создавањето на хоризонтално применливи минимум стандарди нема да бара комплетно униформирана административна постапка да биде применета во сите ЕУ политики, меѓутоа ќе гарантира дека клучните права и релевантните процесни чекори (пр. право

³⁷⁶ Види: Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. Statskontoret 2005, 4. Во врска со ова види и Recommendation CM/REC(2007)7 на Комитетот на министри за земјите членки во врска со добра администрација.

да се биде сослушан, право на пристап до сопственото досие и право на образложени одлуки) се соодветно земени предвид во сите области на делување на Унијата. Ваквата кодификација ќе биде неопходна особено во области каде што приватните индивидуи и компаниите моментално не уживаат силни процесни правила, на пример во различните процедури за конкурентско право и процедурата од член 258 од ДФЕУ. Регулативите како што се Регулативата за пристап до документи³⁷⁷ како и Регулативата за процесирање на личните податоци³⁷⁸ кои содржат подетални одредби за административниот процес ќе претставуваат *lex specialis* во однос на идната Регулатива базирана на член 298. Важно е да се напомене дека Регулативата ќе се применува освен ако друг правен акт (*lex specialis*) не предвидува поинаку. Службениците нема да можат да одлучуваат врз база на принципот од случај до случај дали да применат одредено правило од регулативата или не. Ова е еден елемент од барањата за законитост во администрацијата и има директно влијание на отчетноста на институциите. Ова бара воспоставување на соодветен баланс помеѓу фундаменталните права од една страна и ефикасноста на администрацијата од друга.

При воведувањето на Кодексот од 2001 година, Jacob Soderman, првиот Европски омбудсман, сакал да стави акцент на идејата за сервисна-ориентираност, принцип кој што во националните правни системи често пати се нарекува пријателска ориентираност кон граѓаните или како концепт на јавна служба, означувајќи дека „администрацијата постои за да им служи на граѓаните, а не обратно“³⁷⁹. Доколку ги споредуваме Повелбата, судската пракса, член 298 од ДФЕУ и моменталното секундарно законодавство од една страна и Кодексот од 2001 година од друга, јасно е дека она што најмногу недостасува и каде што постои итна потреба од подобрување е „принципот на сервилност односно услужливост“. Кодексот од 2001 година предвидува посебни одредби за легитимни очекувања, конзистентност и совет (член 10), учтивост (член 12) и обврска за трансфер до надлежните служби (член 15), кои што претставуваат значајни елементи на овој принцип. Дополнително на потрадиционалните принципи на добра администрација, принципот на услужливост ќе

³⁷⁷ Regulation 1049/2001.

³⁷⁸ Regulation 45/2001.

³⁷⁹ Speech of the European Ombudsman –“The Citizen, the Administration and Community law” на XVIII Congress of FIDE (Fédération internationale de droit européen) одржан во Stockholm 3-6 Јуни 1998.

треба да биде обработен и да добие фундаментална позиција во контекст на новата Регулатива, како еден од фундаменталните принципи. Принципот на услужливост, кој што е признат во некои од земјите членки³⁸⁰ има цел да гарантира соодветна услуга и извршување на работите на администрацијата на продуктивен начин. Принципот на услужливост вклучува на пример, дека институциите ќе треба да им го дадат на граѓаните неопходниот совет и да одговорат на прашањата.

Исто така Регулативата неопходно е да вклучува стандарди поврзани со постапувањето по однос на специфични предмети. Тие одредби се оние кои што најмногу недостасуваат или кои се предмет на најголеми дивергенции. Ова се исто така области за кои праксата на Европскиот омбудсман како и судската пракса покажува дека е неопходна легислатива за да се постават релевантните стандарди. Во оваа насока најбитни се осум клучни стандарди.

Прво, се покажало како неопходно во новата Регулатива да се содржани одредби во однос на иницирањето на административните постапки, со цел да се констатира кога една работа е во тек. Треба да бидат содржани одредби за ова во случај кога е иницирано од самата институција и во случај кога е иницирано на барање на индивидуата. Второ, Регулативата треба да вклучува обврска за институцијата да ја прегледа и истражи работата со цел соодветно да се донесе одлука по однос на меритумот. Трето, мора да постои обврска на институцијата за донесување на одлука во разумен рок. Четврто, потребно е да се размисли за проширување на обврската за институцијата да ја сослуша страната во предметот пред да се донесе мерка која што би имала негативни последици врз него. Петто, обврската за образложение на одлуките треба да биде додадено во согласност со член 41 (2) од Повелбата за фундаментални права и оваа одредба е потребно да биде проширена со обврската за известување на сите лица кои што се засегнати со таа одлука³⁸¹. Шесто, обврската за упатување на достапните правни лекови секако дека е неопходно да биде вклучена, како и фактот дека е неопходно да постојат ефективни правни лекови, затоа што како што рекол Содерман „правата не вредат ништо без ефективни правни лекови“. Важноста на ова

³⁸⁰ Овој принцип е вклучен во релевантните законодавства на Финска, Шведска и Шпанија, но исто така е признат и како принцип во Португалија. На пример, шпанската легислатива (30/1992) предвидува во член 3 (Principios generales) дека "Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos"

³⁸¹ Член 20 од Кодексот за добро административно однесување на Европскиот омбудсман.

произлегува и од самата судска пракса³⁸². Седмо, со оглед на праксата на Омбудсманот, постојат многу случаеви каде што имало очигледни грешки направени од страна на администрацијата за кои било потребно предолго време и сложени процедури за истите да се отстранат, па како резултат на тоа неопходно е новата регулатива да содржи одредба за корекција на грешките на администрацијата. И конечно, последно е прашањето кое што правно не е никаде регулирано, а тоа е обврската за институцијата да чува регистри и да го документира административниот процес³⁸³.

3.4. Содржина, опсег и карактеристики на „Предлог – Регулацијата на Европскиот Парламент и Советот за административна постапка на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Европската Унија“

Предлог-Регулатива за административна постапка на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Европската Унија е изготвена од страна на Работната група за административно право (Working Group on Administrative Law) со цел зајакнување на усогласеноста со генералните принципи на правото на ЕУ, намалување на фрагментацијата на применливите правила, подобрување на транспарентноста и поедноставување на законодавството на Унијата преку воспоставување на концизен основен сет на процесни одредби заеднички за повеќе политики.

Од страна на Одделот за политики за граѓански права и уставни работи на Европскиот Парламент на барање на Комитетот за правни работи на Европскиот Парламент во 2015 година изготвена е анализа на контекстот и правните елементи на овој Предлог³⁸⁴ од која што произлегува дека кодификацијата на административното право на ЕУ не само што е изводлива, туку е и високо препорачлива. Не само што ќе ги разјасни и операционализира релевантните елементи на правото на добра администрација предвидено во член 41 од Повелбата за фундаменталните права на

³⁸² Види предмет T-54/99 *max.mobil v. Commission*, пара. 57. Јуриспруденцијата го допира прашањето околу тоа што може да биде предмет на жалба во случај C-362/08 P *Internationaler Hilfsfonds eV против Комисијата*, пара.52.

³⁸³ Член 24 од Европскиот кодекс.

³⁸⁴ Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, "The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies", Study for the JURI Committee, декември 2015.

Европска Унија на начин разбирлив за граѓаните и административните службеници, туку и ќе обезбеди почитување на обврските кои што произлегуваат од член 298 на ДФЕУ преку постоење на соодветно Европско законодавство.

3.4.1. Назив и структура на Регулативата

Називот на Предлогот: „Регулатива на Европскиот Парламент и Советот за административна постапка на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Европската Унија“ е сличен на називите кои што ги имаат кодификациите на административната постапка во земјите-членки. Во однос на називот во Резолуцијата на Парламентот од 15 јануари 2013 година, овој назив е малку модифициран, односно спомнати се институциите, телата, канцелариите и агенциите на Европската Унија, што всушност го нагласува тоа дека Регулативата не е применлива на земјите-членки. Ова е во согласност со текстот на член 41(1) од Повелбата и е кохерентно на член 2 и член 4(a) од Предлогот.³⁸⁵

Предлогот има едноставна и кохерентна структура карактеристична за секундарното право на ЕУ. Содржи преамбула, по која што следи суштински дел на Регулативата кој започнува со поглавје со општи одредби и завршува со поглавје со завршни одредби.

Преамбулата се состои од три групи на алинеи.

Првата група (од алинеа 1 до 13) ја покриваат причината за донесување на Регулативата и даваат историски осврт. Овие алинеи започнуваат со повикување на поранешни релевантни текстови, одредби од Договорите на ЕУ и одредби од Повелбата за фундаментални права.

Втората група на алинеи (од 14 до 36) се однесуваат на одредбите во индивидуалните членови од Регулативата. Најголемиот број од овие алинеи, како и некои дополнителни (од 39-42) користат речник чија цел е кодификација на генералните принципи на административната постапка на ЕУ. Целта на овие алинеи не е да ги ограничи или рedefинира генералните принципи со оглед на тоа што овие принципи имаат обврзувачко дејство кое што е наведено во повеќе одредби од

³⁸⁵ Член 2 (1) од Предлогот – „This Regulation applies to the administrative activities of the Union’s institutions, bodies, offices and agencies.“ Член 4 (1)(a): “Union’s administration’ means the administration of the Union’s institutions, bodies, offices and agencies;”

Договорите и во судската пракса на ЕСП. Наместо тоа, целта е да нагласи, односно да се потенцира имплементацијата на овие права и принципи преку процесните правила во овој драфт и да ја направи нивната содржина не само потранспарентна за пошироката јавност туку и исто така да ја направи нивната конкретна примена повидлива.

Третата група, односно алинеите 37 и 38 се однесуваат на две фундаментални правила и принципи кои што се кодифицирани во веќе постоечкото секундарно законодавство кое што ја надополнува оваа драфт регулатива, а тоа се принципите на транспарентност и заштита на личните податоци кои што се кодифицирани во регулативите за пристап до документи и заштита на податоци.

Телото на драфт-регулативата, ако ги тргнеме настрана вообичаените општи и завршни одредби, во големи размери го следи хронолошкиот тек на одвивање на постапката. Слично како голем број на национални закони за административна постапка и оваа предлог-регулатива ги следи истите фази на постапката. Започнува со глава која што се однесува на почетокот на постапката, следена со глава која што се однесува на менаџирањето на постапката, па потоа заклучување на постапката и глава која што се однесува на исправки и повлекување на административни акти. Глава 3 која што се однесува на одвивањето и текот на постапката воспоставува права и обврски кои што се должни да ги следат страните во постапката и администрацијата на ЕУ.

Глава I од општите одредби ја следи вообичаената структура на секундарното законодавство на ЕУ: содржина и цел; опсег; и дефиниции. Глава II се однесува на започнувањето односно иницирањето на административната постапка, било тоа да е на сопствена иницијатива на администрацијата на ЕУ (член 6) или на иницијатива на странка во постапката (член 7). Глава III ги содржи генералните одредби на процесните права (член 8) кои што се однесуваат на целиот опсег на Регулативата. Овие процесни права се надополнети со права и обврски дефинирани на подетален начин во членовите од 9 до 17. Понатаму, следат права и обврски кои што се однесуваат на заклучувањето на административната постапка дадени во Глава IV и одредби за исправка и повлекување на административните акти, дадени во Глава V.

Глава VI содржи два кратки членови кои појаснуваат специфични процесни елементи кои што мора да се почитуваат и кај актите од општ карактер.³⁸⁶

3.4.2. Опсег на Регулативата

i) Ограничување на ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции

Ограничувањето на опсегот на Регулативата само на ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции е внимателен пристап и е во линија со толкувањето на примената на член 298 од ДФЕУ. И покрај тоа што постојат важни аргументи во прилог на можниот поширок опсег на оваа одредба од Договорите³⁸⁷, сепак најдобро е да се следи внимателниот и ограничен пристап за потребите на драфтот од страна на Европскиот Парламент. Ова ќе биде важен елемент за справување со евентуалниот критицизам кој што би произлегол околу правната основа, а кој што би можел да биде покренат од некоја од државите-членки.

Третиот параграф од член 2 од Предлог-Регулативата е добра солуција за да се нагласи дека Регулативата ќе се применува само на ЕУ власти, што исто така произлегува од дефиницијата за „администрација на Унијата“ од член 4(а) од Предлогот кој што е рефлексива на член 41 (1) ОД Повелбата.

ii) Исклучување на законодавни процедури и судски постапки

Предлог-Регулативата експлицитно ги исклучува законодавните постапки и судските постапки од нејзиниот опсег на примена. Од стриктно правна перспектива ова исклучување не е есенцијално. И без да се спомне, се знае дека „административно“ е целосно различно од „законодавно“ или „судско“. Како и да е, сепак е корисно во насока на поголема јасност да се потврди ова исклучување, како што често се прави во законодавните текстови.

³⁸⁶ Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, "The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies", Study for the JURI Committee, декември 2015, стр. 14.

³⁸⁷ Види ReNeual MR, Introduction, стр. 45 и 46.

iii) Исклучување на акти врз основа на член 290 и 291 од ДФЕУ

Член 2 (2) експлицитно ги исклучува не само законодавните и судските постапки туку исто така и „постапките кои што водат кон усвојување на не-законодавни акти базирани директно врз одредбите од Договорите, делегирани акти или акти за имплементација“. Исклучувањето на актите врз основа на член 291 од ДФЕУ од опсегот на Регулативата ќе придонесе кон поголем степен на прифатливост на овој акт и ќе овозможи кодифицирање на генералните принципи на правото на ЕУ врз основа на лимитираниот опсег на примена на актот.

Овој стратешки избор треба да биде направен независно од фактот дека административните активности во рамките на подготовката на не-законодавните акти од општа примена треба да бидат во согласност со принципот на добра администрација. Оттука, интегрирањето на подготовката на не-законодавни акти од општа примена во една Регулатива во иднина ќе биде од интерес не само за граѓаните чишто права и интереси можат да бидат засегнати при имплементирање на актите, туку ќе биде во интерес и на законска поедноставеност и предвидливост на правата. Член 2 став 2 (с) ги исклучува овие акти од опсегот на примената на Регулативата со цел да се сконцентрира претежно на постапките кои што водат кон донесување на индивидуални акти. Само административни акти со општ опсег имаат некои специфични правила наведени во Глава VI.

Генерално кажано, Регулативата се применува на сите административни активности на ЕУ администрацијата кои што не се изречно исклучени, без оглед на тоа дали произлегуваат од еднострана одлука или од договор. Искуствата од поплаките кои што се примени од страна на Европскиот омбудсман покажуваат колку е важно да се инсистира на почитување на правилата за добра администрација исто така во полето на договорите.³⁸⁸ ЕСП експлицитно признава дека Комисијата при донесувањето на одлуки во однос на договорни работи е обврзана да ги почитува принципите на добра администрација.³⁸⁹

³⁸⁸ Види за повеќе детали ReNEUAL MR Книга IV за договори, Вовед.

³⁸⁹ Види на пример случај C-100/14 P Association médicale européenne (EMA) од 11 јуни 2015, пара. 120-123.

iv) *Ограничување на „директна администрација“*

Резолуцијата ЕР 2012/2024 експлицитно наведува дека опсегот на Регулативата треба да биде ограничен на директна администрација.³⁹⁰ Дефиницијата на опсегот на драфт-Регулативата не вклучува такво ограничување. Опсегот би бил многу стеснет доколку Регулативата не ги опфаќа оние постапки каде што активностите на ЕУ администрацијата се испреплетени со активности на земјите-членки.

Ваквите постапки кои што се испреплетени со активности на земјите-членки се многу чести во ЕУ политиките. Тие обезбедуваат импут во административната постапка од властите од различни јурисдикции. Без оглед на тоа дали финалната одлука е донесена од страна на земја-членка или ЕУ-администрација, двете нивоа можат да бидат директно инволвирани во единствена административна постапка. Кога ЕУ- администрацијата дејствува, потребно е да се придржува на принципите на правото на ЕУ. Оттука, и покрај тоа што не треба да се сугерира опсегот на Регулативата да се прошири на земјите-членки, важно е да се бара институциите на ЕУ да ги исполнуваат своите обврски кои што произлегуваат од правото на добра администрација во овие постапки кои што се мешовити и каде што има испреплетено и активности на земјите-членки.

v) *Примена на Регулативата на административни активности*

Дефиницијата „административни активности“ во член 4(б) е соодветна со оглед на тоа дека дава широк опсег на примена на гаранциите на добра администрација конкретизирани преку регулативата. Оттука, многу е важно да не се злоупотреби ова со додавање на дефиниција на „административен акт“ која што е отсутна во Предлог Регулативата. Таква дефиниција е многу тешко да се драфтира и било каква дефиниција би била подложена на критицизам. Дефиницијата на административни активности и дефиницијата на опсегот на Регулативата во член 2 (2) се спротивни на дефинициите на законодавни и судски активности. Исто така Договорите немаат дефиниција на тоа што претставува „акт“ и се ограничуваат на дефиницијата за регулативи, директиви, одлуки, препораки и мислења од член 288 од ДФЕУ која што е единствена одредба посветена на „правни акти на Европската Унија“. Може да биде

³⁹⁰European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI)), Annex, Recommendation 1, para. 2.

нагласено дека постојат делови од ЕУ легислативата кои што ги користат зборовите „административни акти“ како што е Деловникот на Советот³⁹¹, кој што се повикува на „административни или буџетски акти“ во член 8, без да ги дефинира понатаму.

Исто така Регулативата не треба да се обидува да определи кои акти на ЕУ администрација се предмет на судска ревизија со оглед на тоа што ова е работа која што треба да биде одлучена во судската пракса на Судот на правдата.

vi) *Врска помеѓу предложената Регулатива и секундарното право на ЕУ*

Дефинирањето за врската односно односот помеѓу предложената Регулатива и другото секундарно право на ЕУ е фундаментално и директно поврзано со опсегот на примена. Член 3 од предлог Регулативата дава совршено јасна и кохерентна дефиниција за овој однос. Член 3 не го содржи концептот „de minimis nature“ – термин кој што бил користен во ЕР 2012-2014. Напротив, драфт Регулативата обезбедува дека нејзините одредби не само што се наменети да ги пополнат празнините на постоечкото и идното секундарно право на ЕУ, туку тие исто така ги зголемуваат гаранциите на добра администрација онаму каде што постоечкото право на ЕУ содржи процесни административни правила.

Важно е да се нагласи дека со оглед на тоа дека член 3 предвидува дека „оваа Регулатива ќе се применува без прејудување на другите генерални акти во специфични области на Унијата“, не е потребно да се повторува во другите одредби од драфт Регулативата дека одредбите на оваа предлог Регулативата имаат субсидијарен карактер.

³⁹¹ Decision 2009/937/EU adopting the Council's Rules of Procedure (2009/937/EU) OJ L 325, 11.12.2009, pp. 35-61.

3.4.3. Коментари на одредени поважни одредби од предлог-Регулативата

Во третиот оддел од предлог Регулативата, кој што се однесува на менаџмент на административната постапка, повеќе од половина од одредбите во оваа глава се однесуваат на процесни правила и нивните корелативни обврски. Со цел овие да се појаснат авторката Mihaela V. Cărgăușan³⁹² ги прикажува во табела која што е прикажана на следниот начин.

Табела: Процесни права и нивните корелативни обврски

Процесни права на странката	Обврски на надлежниот орган
Да биде запознаен со сите релевантни информации – член 8 (а)	-Внимателно и независно истражување преку собирање на сите неопходни информации со цел донесување на одлука – член 9, став 1. - Испраќање на доволно информации на странката која што треба да биде сослушана – член 14, став 2. - Известување на странките за административните акти кои што засегаат во нивните права и интереси веднаш по нивното усвојување – член 21.
Да комуницира и да ги заврши сите процесни формалности на далечина и преку електронски средства – член 8 (b).	-Да ја прими поднесената апликација во писмена форма или преку електронските средства – член 7 став 2. - Да ги промовира одредбите за надградените онлајн информации околу постоечките административни процедури на ad-hoc веб-страница, секогаш кога тоа е возможно и разумно, без финансиски средства – член 28.
Да користи било кој од јазиците на Договорите – член 8 (c).	-Да ги прими апликациите напишани на некој од јазиците на Унијата – член 7 став 2 и да одговори на јазикот од Договорите на кој што се обратила странката – член 8 (c), но со услов дека јазикот од Договорите

³⁹² Associate Professor, PhD, Национален Универзитет за политички студии и јавна администрација, Факултет за јавна администрација, Букурешт, Романија, адреса: 6 Povernei Street, Sector 1, Bucharest, Романија.

	кореспондира со државата членка во која странките се лоцирани – член 6, став 5.
Да биде известен за сите процесни чекори и одлуки кои што би можело да го засегнат – член 8 (d).	<p>-Да ги извести странките за административните акти кои што би можеле да ги засегаат нивните права и интереси, веднаш штом се усвоени – член 21.</p> <p>-Да даде разумен рок за одговор на било кое барање за соработка, земајќи ги предвид должината и комплексноста на барањето – член 10 став 2 и да ги потсети на правото против самоинкриминација – став 3.</p> <p>-Да ја извести странката која што е предмет на инспекција, за времето и почетокот на инспекцијата – член 12, став 3.</p> <p>- Да испрати копија од инспекцискиот извештај до страните кои што имаат право да бидат присутни за време на инспекцијата – член 12, став 5.</p>
<p>Да биде застапуван од страна на адвокат или некое друго лице по негов избор – член 8 (e).</p> <p>Да ги изрази неговите/нејзините ставови писмено или усно со помош на личност по негов избор – член 14 став 3.</p>	<p>Да ги прима апликациите поднесени од странки – член 7 став 1.</p> <p><i>*Што се подразбира под странка е дадено во член 4 (f)³⁹³ - “било кое физичко или правно лице чијашто правна позиција би можела да биде засегната од исходот на административната постапка”.</i></p>
Да ги плати само трошоците кои што се разумни и пропорционали на трошоците во постапката – член 8 (g).	Да понуди бесплатен пристап до онлајн информации околу правилата за административната постапка – член 28, став 2.

³⁹³ Член 4(f) „any natural or legal person whose legal position may be affected by the outcome of an administrative procedure“

<p>Да побара на писмено за исклучување на некој член од персоналот од учество во некоја административна постапка поради постоење на конфликт на интерес – член 13 став 3.</p>	<p>Да го сослуша членот од персоналот за кој што се претпоставува дека постои конфликт на интерес и да донесе одлука за изземање (согласно член 13, став 3), доколку тој/таа има директно или индиректно лични интереси (фамилијарни или финансиски интереси) кои што го/ја спречуваат да биде непристрасен/на - член 13, став 1.</p>
<p>Да биде сослушан пред да биде донесена било каква индивидуална мерка која што негативно би влијаела врз него – член 14, став 1.</p>	<p>Да испрати доволно информации на страната која што треба да биде сослушана - Член 14, став 2.</p>
<p>Да има целосен пристап до досието доколку е тоа возможно, доколку не е тоа возможно, да има пристап до соодветно сумирање на содржината на документите – член 15.</p>	<p>Да ги чува сите документи кои што пристигнале или биле испратени како и сите документи во врска со мерките кои што биле преземени – член 16 став 1.</p>
<p>Да му се заштитат неговите лични податоци – член 16 став 2.</p>	<p>Да го почитуваат правото на заштита на лични податоци - член 16, став 2.</p>
<p>Да биде присутен за време на инспекцијата и да има можност да го изрази своето мислење и да поставува прашања поврзани со инспекцијата – член 12, став 3.</p>	<p>Да ги информира странките присутни за време на инспекцијата, колку што е тоа возможно, за предметот и причината за инспекцијата, постапката и правилата кои што се применуваат како и мерките кои што произлегуваат од тоа и можните последици од инспекцијата – член 12, став 4.</p>
<p>Да прими потврда за прием на апликацијата во рок од</p>	<p>Да не се отвора административна постапка доколку потврдата за прием на апликацијата не е испратена во рок од три месеци затоа што апликацијата била отфрлена</p>

<p>три месеци – член 17, став 3.</p>	<p>– член. 17, став 3. Да не се праќа потврда за прием на апликацијата ако две последователни апликации се поднесени со злоупотреба од страна на истиот апликант – член 7, став 4.</p>
<p>Да го прими административниот акт со кој се окончува административната постапка во рок од три месеци – член 17 став 1.</p> <p>Да биде информиран за причините кои што го оправдуваат доцнењето и за очекуваниот датум на усвојување на административниот акт кој што ја окончува административната постапка – член 17, став 2.</p>	<p>Да се усвои административниот акт и да се заклучи административната постапка во период од три месеци (од датумот на нотификација за иницирање на постапката или потврдата за приемот на апликацијата) – член 17, став 1.</p>
<p>Да се побара административна ревизија од хиерархиски повисокиот авторитет, истиот авторитет (доколку нема хиерархија) - член 20, став. 2</p> <p>Да отвори судска постапка или да поднесе жалба до</p>	<p>Да се опише во административниот акт постапката која што треба да се следи за поднесување на барање за административна ревизија и да се наведе временскиот рок– член 20, став 3.</p>

Европскиот омбудсман доколку дозволува правото – член. 20, став 4.	
--	--

Извор: Mihaela V. Cărbușan во, „Towards an Administrative Procedure of the European Union: Issues and Prospects“ Acta Universitatis Danubius. Administratio, Vol 8, No 2 (2016) – базирано на одредбите содржани во Предлог-Регулативата за административна постапка во институциите, телата, канцелариите и агенција на Европската Унија³⁹⁴

3.5. ReNEUAL Модел правила за административна постапка

Од 2009 до 2014 година, Истражувачката мрежа за ЕУ административното право (ReNEUAL)³⁹⁵, мрежа на правни научници од различни ЕУ земји-членки, развиле сет на модел правила, дизајнирани како драфт-предлог за правно-обврзувачки ЕУ кодекс – базирани на компаративно истражување – најдобрите практики во различни специфични области на политики на ЕУ, со цел да се зајакнат генералните принципи на правото на ЕУ. Во 2015 година извршниот одбор на ReNEUAL усвоил ажурирана верзија на англиски јазик на Модел-правилата, вклучувајќи лингвистичко подобрување на воведот и објаснувањата.³⁹⁶

Изработени од четири работни групи кои што ги адресирале главните аспекти на административната постапка на ЕУ, ReNEUAL Модел Правилата нудат алатка за европските и домашните власти кои што сакаат да ги регулираат административните активности, нагласувајќи ги и зајакнувајќи ги генералните принципи на правото на ЕУ и идентификувајќи ги, врз база на компаративна анализа, најдобрите практики во различни сектори на политики на ЕУ.³⁹⁷ Модел правилата се организирани во шест

³⁹⁴ <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/administratio/article/view/3898/3844>

³⁹⁵ Види повеќе за работата на ReNeual на следната веб страна: <http://www.reneual.eu/>, пристапено на 15.03.2018.

³⁹⁶ http://renewal.eu/images/Home/ReNEUAL--Model-Rules-update-2015_rules-only-2017.PDF, пристапено на 15.03.2018.

³⁹⁷ ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, Edited by Paul Craig, Herwig Hofmann, Jens-Peter Schneider, and Jacques Ziller, Oxford University Press, August 2017.

делови кои што зафаќаат повеќе од 300 страници. Дел I се однесува на генералните работи кои што се однесуваат на опсегот на Модел Правилата и нивната поврзаност со постоечките правила на ЕУ легислативата и правото на земјите членки. Дел II се однесува на донесувањето на правила од страна на ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции. Дел III се однесува на донесувањето на поединечни одлуки од страна на ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции. Дел IV се однесува на договори на ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции, Дел V дискутира за взаемната помош помеѓу администрациите. Дел VI се однесува на меѓу-административно управување со информации.

Модел Правилата се дизајнирани да бидат применливи на различни форми на административни дејствија на институциите, телата и агенциите на Европската Унија. Овие правила генерално нема да бидат применливи на административните постапки на земјите членки во имплементацијата на ЕУ правото, освен доколку тоа не е специфично определено во ЕУ легислативата или доколку на нивна примена повикува националното право. Во секој случај Модел Правилата во првиот Дел потсетуваат на тоа дека државите членки може да ги користат како водич кога нивното право дозволува одредена дискреција или при постоење на нормативни празнини.

Модел Правилата се резултат на проект за подготвување на нацрт на иновативна кодификација на правилата на административната постапка на ЕУ инспирирана од првичните иницијативи од правниците (на пр. во САД, во времето на подготовките на нацрт на Актот за административна постапка од 1946) како и од професорите и управните судии (пр. во Италија помеѓу 1985 и 1990 кои што воделе кон усвојување на Италијанскиот закон за административна постапка). Работата на ReNEUAL е базирана на постоечкото право (одредбите од Договорите, секундарно законодавство, судска пракса) и има за цел систематизација на постоечкото право, пополнување на постоечките празнини и давајќи иновативни предлози за области каде што не постојат јасни правила и принципи за заштита на граѓаните и правните лица.

Модел правилата и двете резолуции на Парламентот (Резолуцијата од 15 јануари 2013 и Резолуцијата од 9 јуни 2016) се меѓусебно блиско поврзани.³⁹⁸

³⁹⁸ Békesi, Nóra Balogh and Pollák Kitti, *General Principles of Administrative Procedure in the European Union, in Hungary and in France, Pro Publico Bono – Public Administration*, 2017/ Special edition 3, 18-39, стр. 21.

Резолуцијата од 2013 година ги содржи причините за кодификација на админитративната постапка во ЕУ, на кои што потоа се реферира во Модел Правилата и во Резолуцијата од 2016 година. Резолуцијата од 9 јуни 2016 ги содржи правилата кои што се главно опфатени во Дел I и Дел III од Модел Правилата.

ГЛАВА 4

Влијанието на развојот на правото на добра администрација во ЕУ врз земјите

членки

4.1. Ефектите на развојот на правото на добра администрација во ЕУ врз административните системи на земјите-членки на ЕУ;

Како што можеме да заклучиме од претходната глава, после дебатите кои што се одвивале во голем број научни кругови во текот на последните дваесетина години³⁹⁹, а во врска со предностите и недостатоците од донесувањето на генерален законодавен акт кој што ќе ја регулира административната постапка на ЕУ, следи нивна дискусија од страна на политичките институции на ЕУ. Особено, по усвојувањето на првата резолуција во февруари 2013⁴⁰⁰, Европскиот Парламент побарал од неговиот правен комитет да изработи понатамошни анализи, врз основа на академските предлози за кодификација засновани врз член 298 од ДФЕУ и Модел правилата на RENEUAL, кои што биле дебатирани во академските кругови и на официјални состаноци. Доколку ваква кодификација стане реалност, преку усвојување на еден или неколку легислативни акти на Унијата, одредени прашања ќе произлезат, вклучувајќи го и прашањето за каков вид на импакт може кодификацијата да има врз националните правни системи, повеќето од кои веќе имаат усвоено нивни сопствени закони за општа административна постапка.⁴⁰¹

³⁹⁹ Пред дваесетина години, European University Institute организирал една од првите работилници на оваа тема, на која што аргументите за кодификација и аргументите против таква кодификација биле изложени од страна на Carol Harlow и Giancinto della Cananea. Види повеќе: Carol Harlow: Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot. Eur. L.J., 2. (1996) 3 и Giancinto della Cananea: From Judges to Legislators? The Codification of EC Administrative procedures in the Field of State Aid. *Revista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995/5, 967.

⁴⁰⁰ European Parliament, Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024 (INL)).

⁴⁰¹ Giancinto della Cananea, "A Law in EU Administrative Procedures: Implications for National Legal Orders", *Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pazmany Press, Budapest, 2015, 283.

Во оваа глава најпрво ќе биде објаснето влијанието на Повелбата врз националното право, па потоа концептот на „spill-over ефектот“ на идната ЕУ регулатива врз националните правни системи, за на крај да бидат објаснети трите планирани последици на Модел-правилата од гледна точка на административното право во националните системи и тоа:

- Кодификацијата може да функционира како *lex generalis*, не само за ЕУ властите, туку и за тие на земјите-членки;
- Предност на критериумот *lex specialis*, во смисла на тоа дека Модел-правилата ќе бидат применливи на националните правни системи доколку правото на ЕУ во специфичните сектори тоа го дозволува;
- Употребата на Модел-правилата од страна на националните власти, како водич.

Дискутирано е исто така меѓу научниците и дека некои непланирани последици може да произлезат од Модел-правилата или друг систематски сет на правила и покрај тоа што тие не се одобрени од страна на легислативните институции на ЕУ. Првата е варијанта на случајот кога тие служат како водич, а тоа е *renvoi*. Второто е судска интерпретација која што им дава тежина на правилата со цел да обезбеди целосна усогласеност со генералните принципи на ЕУ правото.⁴⁰²

4.1.1. Влијанието на Повелбата за фундаменталните права на ЕУ врз националното право на земјите-членки

Во легендарната пресуда *Van Gend & Loos*⁴⁰³, Европскиот суд на правдата за прв пат го воспоставил принципот на директен ефект на ЕУ правото, според кој индивидуите можат директно да се потпрат на одредбите на правото на ЕУ. Две прашања се релевантни кога зборуваме за директен ефект. Прво е прашањето за тоа кога една одредба може да предизвика директен ефект. Добро воспоставената судска пракса на ЕСП укажува на тоа дека таквата одредба мора да биде доволно прецизна и безусловна. Второ, тука е прашањето против кого може да би можело одредбата со

⁴⁰² Giancinto della Cananea, "A Law in EU Administrative Procedures: Implications for National Legal Orders", *Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, op.cit. 284.

⁴⁰³ Case 26-62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*. Judgment of the Court of 5 February 1963.

директен ефект да биде покрената. Во пресудата на ЕСП Marshall I⁴⁰⁴ судот рекол дека директивите немаат хоризонтален директен ефект потпирајќи се на член 288 од ТФЕУ според кој директивата е задолжителна само за државата на која се однесува⁴⁰⁵. За разлика од ова одредбите од регулативите и Договорите се доволно прецизни и безусловни за да произведат хоризонтален директен ефект.

Дополнително на принципот на директен ефект, важно е да се спомне и доктрината на „конзистентно толкување“ односно обврската на националните судови да го толкуваат националното право колку што се може повеќе во согласност со ЕУ правото (види случај Von Colson and Kamann⁴⁰⁶). Важна разлика со принципот на директен ефект е тоа што кога националното право се толкува во согласност со ЕУ правото, правата и обврските загарантирани со правото на ЕУ допира до индивидуите индиректно преку засегнатите одредби на националното право⁴⁰⁷. Токму затоа оваа доктрина уште се нарекува и доктрина на „индиректен ефект“⁴⁰⁸.

Со договорот од Лисабон, Повелбата стана нов задолжителен извор на правото на ЕУ. Претходната судска пракса укажува на тоа дека одредбите од Повелбата кои што биле доволно прецизни и безусловни може да бидат употребувани против земја членка при имплементацијата на правото на ЕУ (види случај Glatzel⁴⁰⁹ и Milkova⁴¹⁰).

⁴⁰⁴ Case 152/84, M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Judgment of the Court of 26 February 1986.

⁴⁰⁵ Leczykiewicz Dorota, "Effectiveness of the EU law before national courts – Direct effect, effective judicial protection and state liability", Oxford Handbook of European Union Law, , Oxford University Press 2015, Chapter 9, p.211-248.

⁴⁰⁶ Case 14/83, Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen. Judgment of the Court of 10 April 1984.

⁴⁰⁷ Haket Sim, "Egenberger and Bauer: The EU Charter as a source of rights and obligations for individuals", Blog of the Montaigne Centre for Rule of Law and Administration of Justice, 8 april 2019.

⁴⁰⁸ Leczykiewicz Dorota, "Effectiveness of the EU law before national courts – Direct effect, effective judicial protection and state liability", Oxford Handbook of European Union Law, , Oxford University Press 2015, Chapter 9, 211-248, стр. 218

⁴⁰⁹ Case C-356/12, Wolfgang Glatzel v Freistaat Bayern. Judgment of the Court (Fifth Chamber), 22 May 2014.

⁴¹⁰ Case C-406/15, Petya Milkova v Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen control. Judgment of the Court (Second Chamber) of 9 March 2017.

Некои научници стојат на ставот дека хоризонталниот директен ефект на Повелбата бил имплицитно прифатен во AMS- пресудата⁴¹¹. Како и да е, експлицитно ова е потврдено во пресудата Egenberger⁴¹² и подоцна во Bauer⁴¹³. Дополнително, обврската да се толкува националното право колку што е можно повеќе во согласност со Повелбата било спомнато во пресудата Bauer⁴¹⁴ за прв пат.

Пресудите Egenberger и Bauer се однесуваат на постапки помеѓу две индивидуи кои што се повикувале на директива на ЕУ. Во Egenberger домашниот суд поставил прашање до ЕСП дали е обврзан да не ја примени одредбата од националното право која што не може да се толкува во согласност со рамковната директива за еднаков третман. Јасно е дека доколку такво толкување е невозможно, некомпатибилноста не може да се ремедира преку директна применливост на директивата во хоризонтален спор. Меѓутоа, произлегува од пресудата на ЕСП дека член 21 од Повелбата кој што се однесува на забраната за дискриминација, како и член 47, се доволни сами по себе да имаат директен ефект и во хоризонтални спорови⁴¹⁵.

Истиот пристап бил применет во пресудата Bauer во однос на спор поврзан со Директивата за работното време. ЕСП повторно нагласил дека директивата сама по себе не може да воспостави обврски на индивидуата. Доколку не е возможно да усвои толкување козистентно со правото на ЕУ, националниот суд треба да му даде директен ефект на член 31 (2) од Повелбата во однос на правото на платено отсуство. Дополнително, во оваа пресуда ЕСП констатирал дека член 51 од Повелбата не е пречка за признавање на директен ефект на член 31(2) во овие постапки⁴¹⁶.

Одредба слична на член 51 од Повелбата не постои во другите извори на правото на ЕУ, па оттука може да се оправда постоењето на различен пристап кон хоризонталниот директен ефект на Повелбата. Како и да е, сè уште не е јасно кои

⁴¹¹ Case C-176/12, *Association de médiation sociale v Union locale des syndicats CGT and Others*. Judgment of the Court (Grand Chamber), 15 January 2014.

⁴¹² Case C-414/16, *Vera Egenberger v Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.* Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 April 2018.

⁴¹³ Joined Cases C-569/16 and C-570/16, *Stadt Wuppertal v Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v Martina Broßonn*. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 November 2018.

⁴¹⁴ *Ibid*, paragraph 66.

⁴¹⁵ Case od Egenberger, *op.cit.*, paras 77-82.

⁴¹⁶ Case Bauer, *op.cit.*, paras. 86-92.

одредби од Повелбата можат да имаат директен ефект и прашањето сè уште останува отворено дали Повелбата е директен извор на права и обврски за индивидуите или дали сè уште останува предусловот поврзаност со неуспехот на земјата-членка да го почитува правото на ЕУ⁴¹⁷.

И покрај тоа што текстот на член 41 од Повелбата е уште порестриктивен од член 51 и неговиот опсег се протега исклучиво на институциите и телата на ЕУ и во никој случај на земјите-членки, се чини дека оваа одредба полека преку доктрината на индиректен ефект навлегува во праксата на националните судови и се почесто се реферира на правото на добра администрација од член 41 на Повелбата при одлучувањето во домашни спорови кои што го тангираат ова право во односите помеѓу граѓаните и националните администрации.

4.1.2. Spill- over ефект на ЕУ регулативата врз националните правни системи

Со цел да се согледаат сите можни последици од ЕУ закон за административна постапка врз правото и постапките на земјите-членки, важно е да се кажат неколку зборови за можниот „spill- over ефект“ на таквата регулатива.

Литературата на ЕУ го користи концептот „spill- over ефект“ (дефиниран во некои речници како „несакан ефект кој што произлегува од непредвиден извор“⁴¹⁸) слично како и практичарите – со цел да го објасни односно да го опише приближувањето на правата и практиките кои што резултираат со промени кои што земјите-членки на ЕУ доброволно ги усвојуваат, со цел да ја подобрат нивната легислатива и практики и да ја олеснат комуникацијата и слободното движење помеѓу јавните власти и граѓаните на земјите-членки.

Овој „spill-over ефект“ во полето на административната постапка бил искусен по усвојувањето на Европскиот кодекс за добро административно одневање на Европскиот омбудсман, кој што станал модел за некои необврзувачки кодекси и некогаш дури и делови од нови закони и регулативи за административна постапка во

⁴¹⁷ ⁴¹⁷ Haket Sim, “Egenberger and Bauer: The EU Charter as a source of rights and obligations for individuals”, op.cit., 8 april 2019.

⁴¹⁸ Оригиналната дефиниција на англиски јазик гласи: „A side effect arising from or as if from an unpredicted source”. ⁴¹⁸ The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Ed., 2009, <http://thefreedictionary.com/spillover>.

земјите-членки, земјите кандидати за членство во ЕУ и пошироко. Овој ефект на прелевање бил олеснет со воспоставување и функционирање на Европската мрежа на Омбудсмани⁴¹⁹.

Најпрво, ЕУ регулативата за административна постапка воглавно ќе служи за да го надгради релевантното ЕУ право до она ниво постигнато во земјите членки на ЕУ кои што имаат најдобри закони за административна постапка. Усвојувањето на ваква регулатива на ниво на ЕУ може да има позитивен ефект во земјите членки каде што сè уште се води дискусија околу потребата и користа од донесување на ваков закон.

Понатаму, ваквата ЕУ регулатива, доколку е добро срочена и со помошта на позитивниот развој на праксата на Европскиот суд на правдата, може да има позитивни ефекти на прелевање во сите ЕУ земји-членки, во подобрување на постоечките законски текстови и усвојување на ново законодавство.

Ова не е непознат феномен. Ќе го земеме примерот со Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик⁴²⁰, потпишан во Париз на 18 април 1951 година, кој што содржел одредба со која што се обврзува Високиот Авторитет (претходникот на Европската Комисија) да дава образложение на одлуките кои што се усвоени доколку истите имаат негативен импакт на економскиот оператор. Во тоа време, додека било општо прифатено правило дека судовите треба да ги образложуваат своите одлуки, такво слично правило не постоело за одлуките на јавните администрации во земјите-членки. Триесет години подоцна, повеќето земји-членки на ЕУ усвоиле правила и принципи за давање на образложение на административните одлуки. Кога Европскиот суд на правдата пресудил во случајот Heylens Case 222-86⁴²¹ во 1987, станало очигледно дека ваквите правила се неопходни не само во опсегот на внатрешниот пазар, туку и за чисто внатрешни работи на властите од земјите членки.

⁴¹⁹ Види: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statement.faces>.

⁴²⁰ Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty.

⁴²¹ Judgment of the Court of 15 October 1987, „Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others“, Reference for a preliminary ruling: Tribunal de grande instance de Lille - France. Free movement of workers - Equivalence of diplomas - Sports trainer - Case 222/86.

Позитивните ефекти на прелевање ја имаат предноста со тоа што тие може да ја нагласат позитивната улога што ЕУ ја одигрува во развивање на правата на граѓаните, економските оператори, невладините организации и други правни лица. Ова треба да се има предвид при изборот на речникот на идниот закон за административната постапка во ЕУ. Доколку е доволно прецизен и напишан на општо разбирлив јазик, постојат добри шанси дека ваков ЕУ закон може да предизвика spill-over ефекти за сите земји-членки, како и за земјите кандидати за членство во ЕУ.

4.1.3. Планирани последици за земјите членки

Помеѓу кодификацијата која што е предвидена во резолуциите на Европскиот Парламент и онаа предложена на ReNEUAL постојат сличности и разлики. Оние разлики кои што се најбитни во нашиот контекст се оние во однос на опсегот на примена и ќе бидат прикажани низ анализата прикажана во понатамошниот текст.

„No Lex Generalis“ за властите на земјите-членки

Да започнеме со анализа на Резолуцијата на Парламентот. Ваквата легислатива има очигледно значење не само за внатрешното функционирање на институциите, телата и агенциите на ЕУ, туку исто така и за граѓаните и економските оператори. Меѓутоа, како што видовме во претходните глави, опсегот на оваа регулатива е функционално и институционално ограничен. Функционално, ќе ги покрива само активностите на „директната администрација на Унијата“, односно, поспецифично гледано, оние кои што се однесуваат на постапка која што резултира со донесување на одлуки односно пресудување по одредена работа (adjudication). Како резултат на тоа, не само што административните постапки поврзани со донесување на правила и договорите нема да бидат опфатени со предложената кодификација, туку исто така надвор од опсегот останува и важен дел од постапките кои што резултираат со донесување на одлуки кои што се карактеризираат со поделена надлежност на администрацијата. Ниту пак ќе ги покрива постапките кои што ги водат јавните власти на земјите-членки.

Доколку целта на регулативата е да обезбеди подобра регулација за сложените односи помеѓу ЕУ граѓаните и други индивидуи со јавните власти, за голем дел од

научната фела не е сфатливо и тешко е да се разбере постоењето на ваквите ограничувања. Ниту пак е лесно да се разбере, доколку „судската пракса на ЕСП има развиено добро-утврдени процесни принципи кои што се применуваат на постапките на земјите-членки за работи на Унијата и кои што дотолку повеќе треба да се применуваат на директната администрација на Унијата“⁴²² (како што е наведено во Резолуцијата од 2013), тогаш зошто дури и поделената надлежност на администрациите е исклучена од опсегот на идната регулатива чија што цел е да се обезбеди почитување на тие принципи.

Од друга страна пак, Модел-правилата покриваат поширок опсег на постапки, но не ги покриваат активностите кои што ги вршат националните администрации, освен во одредени области. Тие имаат асиметричен опсег на примена.⁴²³ Ова произлегува од воведните зборови на Книга 1, каде што е наведено следното:

„ I-1 Опсег на примена

- (1) *Овие Модел-правила се применуваат на сите ЕУ власти кога тие го имплементираат правото на Унијата преку административни дејствија.*
- (2) *Овие Модел-правила не се применуваат на властите на земјите-членки освен доколку од некои специфични правила на ЕУ во одредени сектори не произлегува дека се применливи.*
- (3) *Модел-правилата од Книгите V и VI се применливи на властите на земјите-членки како што тоа е дефинирано во членовите V-1 и VI-1. Како последица на ова, Модел-правила кои што се исто така применливи на властите на земјите-членки се оние кои што ги уредуваат активностите во рамките на заедничката помош и менаџмент на меѓу-административни информации. Спротивно на тоа, правилата кои што ги регулираат другите процедури, вклучувајќи го донесувањето на одлуки, пресудувањето и договорите се применливи само на институции, тела и агенции на ЕУ.“⁴²⁴*

⁴²² Резолуција на Европскиот парламент, 2013, op.cit. 1, P., “whereas the case-law of the Court of Justice has developed well-established procedural principles which apply to Member States' procedures in community matters and which should a fortiori apply to direct administration by the Union”

⁴²³ Види ReNEUAL's Explanations во Книга 1, para.4.

⁴²⁴ ReNEUAL Model Rules, I-1 Scope of application, [http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model Rules-Compilation BooksI VI 2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model%20Rules-Compilation%20Books%20VI%202014-09-03.pdf).

Ваквиот избор може да биде оправдан на два начини, нормативно и прагматично. Нормативно, како што беше и порано нотирано, Модел –правилата се базирани врз член 298 од ДФЕУ, кој што се однесува на „институции, тела, канцеларии и агенции на Унијата“. Не се однесува на национални агенции и тела. Како резултат на ова, ваквата правна основа не оправдува вклучување на националните административни постапки во предложената регулатива. Друго важно оправдување може да се најде во различните цели на инструменталните вредности на субсидијарноста и пропорционалноста. Тука е битно да се спомне заштитата на националните преференции и стилови на регулирање на административните постапки и оттука и авотномноста и различноста⁴²⁵. Ова гледиште на објаснување има важна улога во правните и политичките говори кои што се однесуваат на институционалната рамка на ЕУ, со оглед на тоа што ова има обврска да го зачува „уставниот идентитет“ на некои земји-членки (како што е предвидено во член 4 од ДЕУ).⁴²⁶

Прагматично, секој обид да се донесе генерален закон како што е предложената кодификација на ЕУ административната постапка ќе наиде на опозиција не само поради генерални причини, како што е одбрана на националниот идентитет или борбата против преовладувачки надлежности на ЕУ институциите, туку и поради специфични причини. Додека во САД националните закони за општа административна постапка биле усвоени откако федерален закон за административна постапка бил усвоен, тоа не е случај со ЕУ, каде што скоро сите земји-членки на ЕУ веќе имале усвоено закони за општа административна постапка или биле во план на усвојување на таков, па оттука тие имаат одбивност да прифатат униформна кодификација. Не е изненадувачки што, во дебатите кои што претходеле и следеле по донесувањето на Модел-правилата, јасно одбивање на такви правила во однос на националните постапки кои што се однесуваат на пресудување, донесување на одлуки и договори

⁴²⁵ И покрај тоа што на принципот на субсидијарност често се повикувале како основ каде што поништување било барани, само во еден случај директива била поништена поради тоа што била усвоена на погрешна правна основа: види случај C-376/98, Германија против ЕП и Советот (the Tobacco Advertising Case).

⁴²⁶ Giacinto della Cananea, "A Law in EU Administrative Procedures: Implications for National Legal Orders", *Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, op.cit. 294.

може да се забележи. Ниеден проект кој што ги опфаќа сите аспекти на целата административна постапка не би бил прифатен.⁴²⁷

Како и да е, границата помеѓу ЕУ и националните постапки покренува некои прашања. Прво, јасниот пресек помеѓу директно и индиректно извршување на ЕУ нормите и политики може да биде „заматен“. Голем број на административни постапки не се во рацете на едно „ниво“ на власт, туку и на двете на Унијата и на националната администрација, и е квалификувана како мешана (eng: mixed) или комбинирана или поделена (eng: composite).⁴²⁸ Прашањето кое што произлегува тука е дали логички и правно истата постапка може да се води по различни правила без да тоа влијае врз принципот на „отворена и ефикасна“ администрација, односно целта која што член 298 се стреми да ја постигне.

Друго прашање е дали правната рамка која што се однесува само на институциите, телата и агенциите на Унијата би можела да ги постигне амбициозните цели на „отворена и ефикасна“ администрација. Со други зборови дали тесното строго толкување на одредбите не го прави постигнувањето на ваквата цел речиси невозможно? Друга, поинаква, поширока интерпретација на овие одредби е можна, а тоа е дека член 298 се однесува на сите административни тела кои што се инволвирани при имплементацијата на ЕУ право.

Третото прашање е варијанта на првото. Имено, може да се запрашаме дали премногу истакната разлика во правилата кои што се однесуваат на административната постапка може не само да ја потцени униформната примена на ЕУ правото, која што била мотив на јуриспруденцијата на ЕСП од донесувањето на основните пресуди во

⁴²⁷ Овој прагматичен пристап произлегува до воведот во ReNEUAL Книга 1, пара. 46, како и од Објаснувањата додадени на Книга 1, пара. 6.

⁴²⁸ За повеќе информации за овој концепт и неговите импликации види Giancinto della Cananea, “The European Union’s Mixed Administrative Proceedings. Law and Contemporary Problems, 68. Law and Contemporary Problems 197-218 (Winter 2004). Достапно на: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol68/iss1/10>.

1960 во Van Gend en Loos и Costa⁴²⁹ туку и на некој начин да води кон „дното“?! На пример, доколку националните правила кои што се однесуваат на административна постапка водат кон ограничување или исклучување на некое право на пример, овие правила можат да бидат толкувани екстензивно, меѓутоа што се случува доколку не постојат правила воопшто? Следејќи го ваквиот пример, дополнително прашање би било, дали националните правила кои што се многу поповолни за граѓанинот или економскиот оператор се прифатливи за Унијата.

„Leges Speciales“ на ReNEUAL за националните власти

Секако дека Модел-правилата не го игнорираат проблемот кој што е покренат. Меѓутоа, лекот за сите овие недостатоци и разлики не е воспоставувањето на *lex generalis*, особено за сите акции кои што спаѓаат во комбинирана надлежност. Лекот е, *lex specialis*, валиден и за ЕУ и за националните власти. Ова решение е предвидено во вториот параграф на член I-1 од Модел-правилата, согласно кој „*овие Модел-правила не се применуваат на властите на земјите-членки освен доколку специфичен закон во одредена област не повикува на нивна примена*“⁴³⁰.

Во основата на ваквиот избор лежат темели кои што треба да бидат наведени експлицитно. Прво, традиционалната разлика помеѓу *lex generalis* и *lex specialis*, првото од кои се однесува на генерални работи (во овој случај, администрација на ЕУ политики, гледани во целина) и второто кое се однесува на специфична област (пр. Државна помош)⁴³¹ или за класа на административни постапки (како што е Директивата за услуги)⁴³² или дури и одредена постапка (пр. внесување на ГМО во околината)⁴³³. Второ, доктрината која што е поврзана со толкувањето на закони, особено во случај на постоење на разлики, реални или очигледни помеѓу два закони.

⁴²⁹ Случаи пред ЕСП: Van Gend en Loos, C-26/62 и Costa v. ENEL, C- 6/64. Види за понатамошна анализа трудот на Eric Stein: Lawyers, Judges and the Making of Transitional Constitution. *American Journal of International Law*, 75. 1981.

⁴³⁰ Види Воведот на ReNEUAL Книга 1, пара. 53.

⁴³¹ Види ЕУ Регулатива бр. 659/1999 од 22 март 1999 кој содржи детални правила за супервизија на Државната помош.

⁴³² Директива 2006/123/ЕС на Европскиот Парламент и на Советот од 12 декември 2006 за услуги во внатрешниот пазар.

⁴³³ Види ЕУ Директива 2009/41/ЕС (*on the contained use of genetically modified micro-organisms*).

Доктрината кажува дека доколку постои некомпатибилност помеѓу два закони кои што се однесуваат на истата ситуација или правен однос, специфичниот закон преовладува во однос на генералниот или скратено: *Lex specialis derogat legi generali*⁴³⁴. Последно, но не и помалку важно, ова решение обезбедува решение за генералниот проблем кој што беше спомнат претходно во однос на плуралноста на правните основи. Акт кој што се однесува на одреден специфичен сектор со кој што се регулира една постапка или сет на постапки може да биде базиран на правна основа како таа од член 114 од ДФЕУ за внатрешниот пазар.

Овие доктрини беа спомнати затоа што тие ни дозволуваат да ги дефинираме претпоставките врз кои такво сценарио е базирано. Образложенијата се во основа три: 1) преференцијата за различност и специфичност, како спротиван на генерализација; 2) набројаните компетенции на ЕУ, што е – според некои толкувачи- против употребата на член 298 од ДФЕУ како генерална основа; и 3) попрецизно, специфичниот опсег на одредбите на Договорот кои што дозволуваат хармонизација на националните легислативни, регулаторни и административни одредби.⁴³⁵

Следствено на овие образложенија, одредбите од Модел-правилата воспоставуваат генерално правило, односно попрецизно забрана и дерогација. Додека Модел-правилата како такви „нема да се применуваат на „државите-членки“ тие ќе може да се применуваат само ако специфичните одредби на ЕУ правото тоа го дозволуваат. Доколку дерогацијата е наметната вака се поставува прашањето дали воопшто е неопходна. Правно гледано, не постои потреба од тоа, само затоа што специфичната правна основа може да им дозволи на институциите на ЕУ да изработат Модел-правила или дел од нив, применливи во одредено поле или вид на постапки. Како и да е изразот „освен доколку специфичен закон на ЕУ за одреден сектор не ги прави применливи“⁴³⁶ го нагласува фактот дека Модел-правилата не се генерално применливи на државите-членки меѓутоа може да им биде „доделена“ применливост. Ова потенцијално може да има неколку импликации. Прво, Модел-правилата не

⁴³⁴ Други критериуми се базирани на хиерархија и време, второто под доктрината: *Lex posterior derogat lege priori*.

⁴³⁵ Види член 116 (1) ДФЕУ (eng): „Where the Commission finds that a difference between the provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States is distorting the conditions of competition in the internal market and that the resultant distortion needs to be eliminated, it shall consult the Member States concerned. “

⁴³⁶ Оригиналниот текст на англиски: “unless EU sector-specific law renders them applicable”.

функционираат на еден единствен начин. Тие може да бидат применети без понатамошни детали кога се појавуваат празнини. Но може исто така да бидат заменети со норми во одредени специфични сектори во посебни специфични акти⁴³⁷. Второ и последователно, може да значи дека Модел-правилата може да се применуваат како минимум стандарди на административното дејствие, додека специфични одредби преовладуваат, во согласност со доктрината која што претходно беше спомната. Во конкретни случаи, специфичните одредби од конкретен сектор може да имаат повисоки стандарди, но во одредени случаи и пониски, во добро оправдани случаи.⁴³⁸

Модел-правилата како водич за националните власти

Претходно, ги разгледавме двете опции на институциите на ЕУ, да ги усвојат Модел-правилата како *lex generalis* и како *lex specialis* за националните власти. Друга опција е исто така возможна, а тоа е доколку една или повеќе држави-членки одлучат да ги користат Модел-правилата унилатерално.

Оваа опција е разгледана во Член I-3. Иако насловот на оваа одредба е „Поврзаност со правото на земјите-членки, неговата содржина упатува на „водич“. Оваа одредба укажува на тоа дека „Земјите-членки може да ги користат овие Модел-правила како водич кога тие го имплементираат правото на ЕУ во согласност со нивното национално процесно право“. Додека овој исказ открива јасна институционална и правна разлика во однос на изборот кој што може да биде направен од страна на ЕУ-институциите, друга импликација бара понатамошно разјаснување.

Член I-3 се однесува на водич, односно незаконски и нерегулаторен акт, како што се инструкциите и препораките адресирани до јавните тела, како и во одредени ситуации и до приватни страни. Овие мерки влијаат во сите сфери од владиниот и јавниот живот, помагајќи им на административците да го обликуваат донесувањето на одлуки, да го регулираат и извршуваат правото, особено во секторите за животна средина, здравје и безбедност.⁴³⁹ Со оглед на тоа дека не станува збор за законски акти,

⁴³⁷ Види Вовед на ReNEUAL Книга 1, пара. 53.

⁴³⁸ Giacinto della Cananea, "A Law in EU Administrative Procedures: Implications for National Legal Orders", *Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, op.cit. 298.

⁴³⁹ Види повторно, Вовед на ReNEUAL Книга 1, пара. 53.

тие не покренуваат особени проблеми кога националните власти го имплементираат правото на ЕУ, со оглед на тоа дека нивното национално процесно право е почитувано.

4.1.4. Од планирани кон непланирани последици

Можеби правниот аудиториум не треба да се потсетува дека анализа на последиците од предложена легислативна реформа како што е онаа на Европскиот Парламент или Модел-правилата на ReNEUAL за административна постапка, не треба да биде направена само од аспект на последиците кои што се планирани да се случат. Непланираните последици исто така мора да бидат разгледувани. Овој концепт предвидува последици кои што не се оние кои што се очекувани од авторите на предложените реформи. Ваквиот концепт бил употребуван од страна на многу филозофи на пример од страна на John Locke⁴⁴⁰.

Во оваа насока, без оглед на соодветноста на Модел-правилата како и други проекти за кодификација, ние мора да го разгледаме и другото сценарио, во кое таков проект не е прифатен и поддржан од политичките институции на ЕУ. Ова сценарио не треба да биде сметано како производ на скептицизам за можностите за прогресивна правна промена. Едноставно е реалистичко сценарио. Историјата на генералните закони за административни постапки, особено во САД и Италија, покажува дека првите проекти за генерален акт не постигнале голем успех. Единствено покасно и по значајни промени, каде што предлози дадени од експерти биле усвоени од политичките институции. Ова значи дека и во отсуство на политичка акција од страна на легислативната власт на ЕУ, нема да се спречат две потенцијални користи на систематски проект за кодификација како што се Модел-правилата. Веќе видовме дека тие можат да послужат како водич за националните администрации. Варијанта од оваа можност може да се случи и кога некој легислативен акт на националните држави упатува на Модел-правилата на начин „renvoi“. Судски напредок може да се случи исто така, особено во рамките на доктрината за генералните принципи на ЕУ правото.

⁴⁴⁰ Locke, *Some considerations of the Consequences of the Lowering of Interest and the Raising the Value of Money* (letter sent to a Member of Parliament, 1691). Види исто така: Recharl Merton: *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*. *American Sociological Review*, 1936, 894.

Варијанта на *renvoi*

Оваа варијанта не е отворено разгледувана во Модел-правилата. Третирана е на некој индиректен начин во објаснувањата додадени во Книга I, каде што референца е направена кон можноста дека држава-членка или неколку држави решат да ги користат Модел-правилата или дел од нив, како „темплејт“ за реформа на постоечките процесни правила или за усвојување на новите процесни правила.

Како што е добро познато во меѓународното приватно право, принципот *renvoi* (кое што на француски јазик значи „враќање“) е користен кога судот е овластен или насочен да го примени правото на друга држава.⁴⁴¹ За целите на нашето истражување нема да навелегуваме во покомплексни варијанти на оваа структура како што е *renvoi* од втор степен (кој што се случува кога државата А упатува на државата Б која што пак упатува на В или реципрочно *renvoi* кога државата А упатува на државата Б, а оваа пак упатува назад кон правото на државата А). Она што е важно е дека неколку норми на државите-членки упатуваат на ЕУ право. Додека некои уставни содржат неколку референци до ЕУ правото (на пример член 29 од Ирскиот устав⁴⁴²), други тоа го прават користејќи генерални изрази како што е член 117(1) од Италијанскиот устав⁴⁴³, кој согласно измените од 2001, ја потврдува супремацијата на ЕУ правото.

Она што би било многу порелевантно за нашиот случај е *renvoi* воспоставен во Италијанскиот закон за ошта административна постапка, согласно измените од 2005 кон „принципите на правниот поредок на Унијата“⁴⁴⁴ Овој пример е корисен од два аспекти: прво, бидејќи е разумно да потврди дека вака широко и отворено поставен *renvoi* не поставува никакви ограничувања во однос на Модел-правилата, во однос на тоа дали се и кога се усвоени од страна на институциите на ЕУ, второ, затоа што го покренува прашањето дали посебно *renvoi* може да биде упатено кон Модел-

⁴⁴¹ Види: Ernest G. Lorenzen: *The Renvoi Theory and the Application of Foreign Law*. Columbia L. Rev. 10. (1910) 190; и Armand Lainé: *La theorie du renvoi en droit international privé*. Sirey, 1910.

⁴⁴² За дополнителни податоци види: Monica Claes: *The National Courts's Mandate in the European Constitution*. Hart, 2006,211.

⁴⁴³ Constitution of the Italian Republic, Senato Della Repubblica, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

⁴⁴⁴ Неофицијален превод на англиски јазик е објавен од страна на Италијанското списание за јавно право, 2009, 2. www.ijpl.eu.

правилата, прашање на кое што може да се одговори потврдно со оглед на процедуралната автономија која што ја уживаат државите-членки.

Принципи, право и судско толкување

Додека една од варијантите кои што беа разгледувани беше базирана врз унилатерален легислативен избор, друго сценарио треба да биде разгледано како можно, а тоа е она во кое што Модел-правилата ниту се вклучени во некаква легислативна рамка од страна на институциите на Унијата, ниту пак се користени како водич од страна на националните власти. На кратко, ова сценарио се карактеризира со отсуство на било каква акција од страна на законодавните власти.

Во овој случај, може да се каже дека Модел-правилата и истражувањата врз кои тие се базирани, може да ни помогне да се разјасне моменталната состојба и оттука да обезбеди основа за идни легислативни акции. Ова не би бил изолиран случај. На пример, може да ги читаме образложенијата на процесните принципи и правила елаборирани од страна на Германските и Италијанските правници за јавно право, по 1950, кои што обезбедиле теоретска основа за законите за општа административна постапка кои што биле донесени во 1976 и 1990. Како и да е, според гледиштата на повеќе теоретичари, ова нема да биде само тесна и неубедлива верзија на правна теорија, на која се гледа како на *ancilla legislatoris*, туку ќе открие многу ограничено разбирање за улогата која што ја играат генералните принципи на административното право на кои што се реферира во Резолуцијата на Европскиот Парламент и преамбулата на Модел-правилата.

Целта на овој последен параграф е попрецизно да се утврди како, сет од правила кои што имаат за цел имплементација на генералните принципи, може да се користат како помош за нивната интерпретација. Ова покренува две прашања. Која е природата на тие принципи? Од кој извор го црпат нивниот авторитет? Дали обезбедуваат варијабилни или неваријабилни стандарди за судска ревизија? Најдобро може да ги адресираме овие прашања доколку ги поделиме на два дела, од кои првиот се однесува на улогата на генералните принципи на правото, со посебен осврт на ЕУ правото, додека пак вториот се однесува на канонско толкување базирано на такви принципи.

Гледано како целина, генералните принципи на правото биле користени за две намени, а тоа се интерпретација на ЕУ правото и како критериум за валидност на легислативните и административните дејствија на заедничките институции и

националните власти.⁴⁴⁵ Во воспоставената судска пракса на ЕСП, генералните принципи на правото биле користени во врска со техниките за толкување. Потребата од кохерентно толкување била потврдена во *Van Colson*⁴⁴⁶ and *Marleasing*⁴⁴⁷, каде што судот нагласил дека како последица на принципот на лојална соработка, од националните судови се бара да ги толкуваат нивните национални права во светло на речникот и целта на директивите на ЕУ.⁴⁴⁸ Тие мора да направат се што е можно за да го толкуваат домашното право на начин во согласност со правото на ЕУ. Ова се однесува, особено, на генералните принципи на правото, затоа што тие се главните столбови на правниот поредок и мора, оттука, да им биде дадена соодветна тежина во толкувањето на правото.

Оваа линија на толкување може да биде надградена со канонското толкување базирано на генералните принципи на правото. Со оглед на тоа дека генералните принципи на правото на ЕУ уживаат уставен карактер, во согласност со јуриспруденцијата на ЕСП како и во согласност со член 6 од ДЕУ и оттука се во центарот на легитимитетот и интегритетот на судскиот процес, разумно е да се тврди дека при разгледувањето на правилата и политиките, во контекст на судско разгледување на легислатива и административна акција, судовите мора да обезбедат почитување на тие принципи и правејќи го тоа тие можат да бидат инспирирани од можноста за примена на Модел-правилата или друг систематизиран сет на правила. Накратко кажано, ваквите правила може да имаат влијание при интерпретацијата на таквите генерални принципи.

4.2. Приказ на резултати од спроведено истражување за потребата од донесување на Регулатива за општата административна постапка во ЕУ и потенцијалните ефекти на таквата регулатива за граѓаните и правните лица

4.2.1. Приказ на резултати од спроведено истражување со правни експерти од областа

⁴⁴⁵ John A. Usher: *General Principles of EC Law*. Longman, 1997, 121.

⁴⁴⁶ Case 14/83- *Von Colson v Land Nordrhein-Westfalen* (1984).

⁴⁴⁷ Case C-106/89 - *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA* (1990).

⁴⁴⁸ Види: *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA* (1990) C-106/89 и *Case C-14/83 Von Colson* [1984].

Како што беше спомнато во методолошкиот осврт на почетокот на оваа докторска дисертација, со цел да се утврди какви се гледиштата на експертите од оваа област во Европа па и пошироко, беа испратени анкетни прашалници по пат на електронска пошта до стотина еминентни научници од оваа област најчесто универзитетски професори или вработени во некои од телата и институциите на ЕУ. Анкетните прашалници содржеа три отворени прашања во врска со нивниот став по однос на донесувањето на генерален закон за административна постапка на ниво на ЕУ како и по однос на тоа дали и кои би биле придобивките од неговото донесување.⁴⁴⁹

Добиени се 42 одговори на поставените прашања од страна на еминентни академски експерти од правни факултети, факултети за администрација и политички науки и други експерти од соодветната област во земјите членки на ЕУ. Листа на експертите кои што одговорија на прашалниците е даден во Прилог 1 на оваа дисертација.

Прашалниците беа доставени на англиски јазик, а експертите можеа да одговараат на еден од трите јазици: англиски, француски или шпански јазик, според нивните преференции.

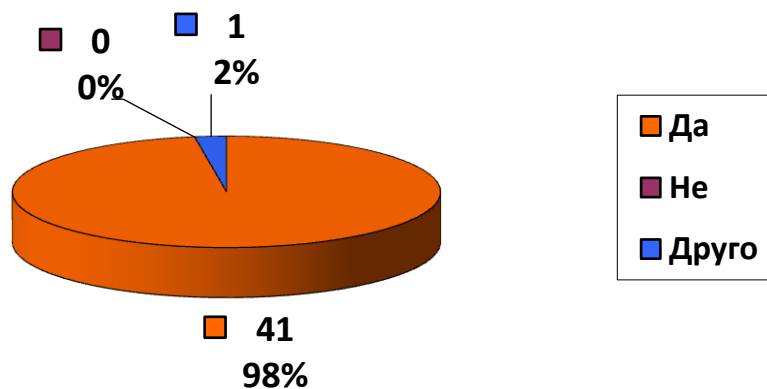
Првото прашање кое што им беше поставено на испитаниците е:

“Дали сте за донесување на Генерален закон за административна постапка на ЕУ?”⁴⁵⁰

Резултатите од одговорите на ова прашање се обработени квантитативно и квалитативно. Обработени квантитативно одговорите на ова прашање се прикажани графички како што следува:

⁴⁴⁹ Анкетниот прашалник испратен за потребите на ова истражување е даден во прилог како Прилог 2 на оваа дисертација.

⁴⁵⁰ Оригиналната верзија на прашањето гласи: “Are you in favour of adoption of a general EU administrative procedure law?”



Од графичкиот приказ може да се види дека само еден испитаник од 42 вкупно (што претставува 2% од вкупниот број на испитаници) не одговорил потврдно на ова прашање. Оттука може да се заклучи дека постои голем консензус помеѓу експертите кои што се занимаваат во оваа област дека „кодификација“ односно донесување на Закон за општа административна постапка на ниво на ЕУ е потребна и дека тие гласаат за нејзино донесување. Само еден од екпертите одговорил дека донесувањето на ваков закон ќе биде тешко сè додека компетенциите на институциите не се знаат доволно јасно.

Она што може да се забележи при квалитативна обработка на овие одговори е дека постојат 4 експерти кои што го поддржуваат донесувањето на Регулативата за законот за општа административна постапка на ниво на ЕУ, меѓутоа само доколку тој се однесува на институциите, телата, канцеларии и агенции на ЕУ (онака како што е дефинирано во член 41 од Повелбата), но не и на органите на земјите членки. Професорот Ivo Pilving⁴⁵¹ смета дека ваквите одредби не смеат да се однесуваат на органите на земјите членки дури и кога тие го применуваат правото на ЕУ. Професорот Niels Fenger⁴⁵² (моментално судија во Данскиот апелационен суд) смета дека идејата за донесување на закон за административна постапка на ниво на ЕУ која што ќе се

⁴⁵¹ Ivo Pilving - Judge, Senior Lecturer of Administrative Law Supreme Court of Estonia, University of Tartu.

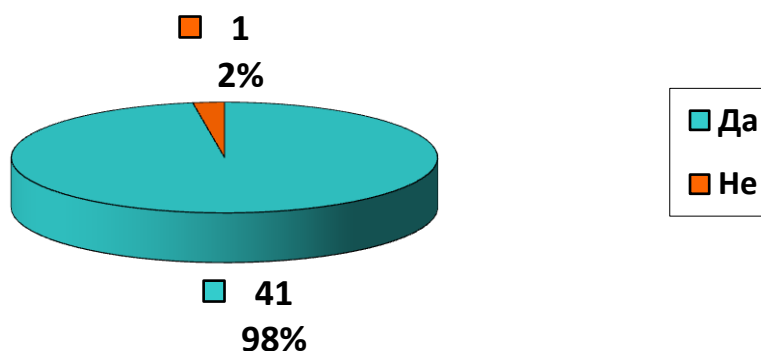
⁴⁵² Niels Fenger - Professor of Administrative Law University of Copenhagen.

однесува на институциите на ЕУ можеби ќе вроди со плод, меѓутоа смета дека доколку истата се однесува и на институциите на земјите-членки, тоа би било многу лоша идеја. Неколку испитаници, одговарајќи го ова прашање, нагласиле дека многу е важна содржината на ваквиот Закон, што е директно поврзано со ефектите кои што неговото евентуално усвојување ќе ги има. Професорот Fuentetaja Pastor⁴⁵³ нагласил дека ваквиот закон треба да биде поставен широко поради разликите кои што постојат во постапките во различни сектори и области на ЕУ, како и поради тоа што ваквата норматива треба да се применува на целокупната европска администрација.

Второто прашање кое што им беше поставено на испитаниците е:

“Дали мислите дека Законот за административна постапка во ЕУ ќе ја зајакне правната сигурност, ќе создаде јасен сет на процесни правила за сите европски институции, ќе ја зголеми ефективноста на европската администрација и ќе ја зајакне довербата на граѓаните во ЕУ?”⁴⁵⁴

Како и кај првото прашање, и резултатите од одговорите на ова прашање се обработени квантитативно и квалитативно. Квантитативно обработени одговорите на ова прашање се прикажани графички како што следува:



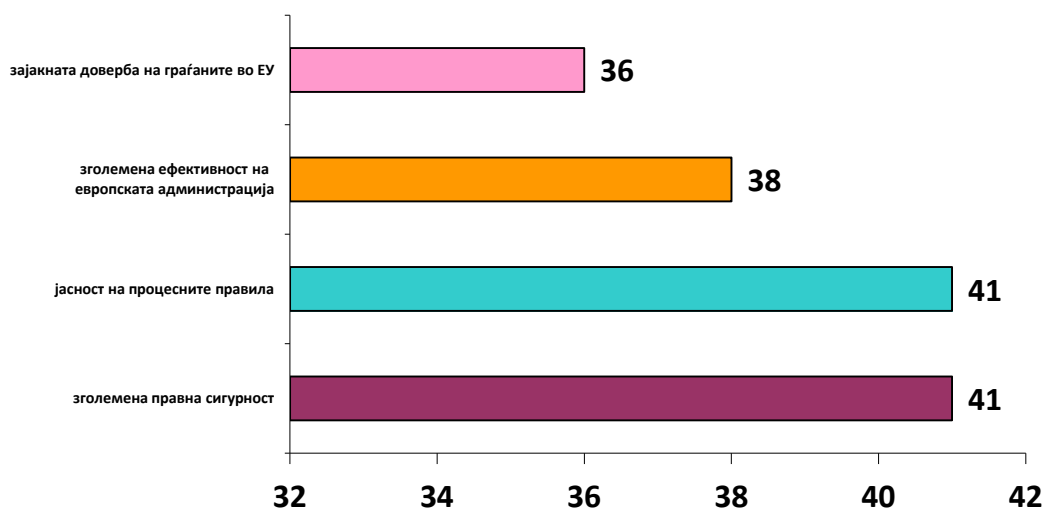
Од овој графички приказ може да се забележи дека најголем дел од испитаниците сметаат дека донесувањето на регулатива за административна постапка на ниво на ЕУ ќе има, земено генерално, позитивни придобивки по однос како за

⁴⁵³ Jesus Fuentetaja Pastor - Catedrático de Derecho Administrativo, Profesor Universidad Nacional de Education a distancia (UNED), Madrid.

⁴⁵⁴ Оригиналната верзија на прашањето гласи: “Do you think that the EU administrative procedure law would enhance legal certainty, create a clear set of rules of procedure for all European Institutions, increase the effectiveness of the European administration and enhance citizens’ trust in the EU?”

институциите на ЕУ така и за граѓаните. Со оглед на тоа што испитаниците кои што одговориле потврдно, одговориле и поединчено за различните ефекти кои што донесувањето на ваков закон може да ги има, па така во следниот графикон ќе бидат прикажани нивните одговори што се однесува до посебните видови на придобивки.

Донесувањето на закон за општа административна постапка на ЕУ ќе...



Од прикажаните резултати може да се види дека скоро и да не постои сомнеж дека усвојување на генерален закон за административната постапка на ЕУ ќе придонесе кон зголемување на правната сигурност и појасни процесни правила. Сепак голем број од испитаниците (меѓу кои и *Niels Fenger u Edoardo Chiti*) напоменуваат дека тоа во голема мера зависи од содржината на таквиот закон.

Професорката *Dobrochna Bach-Golecka*⁴⁵⁵ смета дека ЕУ Законот за административна постапка ќе придонесе кон посоодветно функционирање на институциите на ЕУ и ќе придонесе кон зајакнување на нивната одговорност и отчетност. Професорката *Micaela Lottini*⁴⁵⁶ е цврсто убедена во позитивните ефекти на ваквиот закон реферирајќи на примерот на Италија по усвојувањето на Законот бр. 241/1990 – генерален закон за административната постапка, кој што имал позитивни ефекти на правната сигурност и на правната заштита на граѓаните.

⁴⁵⁵ Dobrochna Bach-Golecka - Associate Professor of European Law University of Warsaw.

⁴⁵⁶ Micaela Lottini - Assistant Professor of Administrative Law University of Rome - Roma Tre.

Кога станува збор за ефективноста, и покрај тоа што за повеќето експерти несомнено е дека одредбите од ваквиот закон ќе придонесат за зголемена ефективност, сепак неколку експерти сметаат дека не постои директен линк помеѓу донесувањето на ваков закон и ефективноста на администрацијата. *Roberto Caranta*⁴⁵⁷ смета дека ефективноста зависи од многу фактори, вклучувајќи ја и мотивацијата, обуките и бирократската култура и според него само промената на одредени правила нема да помогне многу.

Што се однесува пак до зајакнување на довербата на граѓаните во ЕУ, процентот на испитаници кои што сметаат дека истата ќе биде зајакната како резултат на донесувањето на закон за административна постапка е најнизок во споредба со другите позитивни ефекти кои што овој закон би ги имал. Имено, пет експерти од 41 вкупно сметаат дека овој закон нема да смени ништо во однос на довербата која што граѓаните ја имаат во ЕУ институциите. *Roberto Caranta* смета дека довербата исто така зависи од многу други фактори и дека просечниот граѓанин нема да знае за разликата.

За професорот *Marc Clement*⁴⁵⁸ е многу важно да се определат последиците во случај на повреда на правото на добра администрација, затоа што праксата на ЕСП досега не е многу јасна и повредата на административната постапка не значи и автоматски поништување на одлуката.

Професорот *Allio Lorenzo*⁴⁵⁹ смета дека покрај останатите позитивни ефекти, ова исто така ќе ја зајакне иновацијата и развојот на Европа.

*Jesus Fuentaja Pastor*⁴⁶⁰ е еден од професорите кои што се цврсто убедени дека донесувањето на Законот за општа административна постапка на ЕУ ќе има позитивни ефекти во однос на сите работи споменати во прашањето кое што беше испратено до испитаниците. Според него, не постои никаков сомнеж дека тоа е така.

Некои од испитаниците направиле разлика, односно одговорот на ова прашање за нив е позитивен доколку станува збор за закон кој што ќе се применува исклучиво на институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ, но не и доколку се

⁴⁵⁷ Roberto Caranta - Professor of Law, University of Torino.

⁴⁵⁸ Marc Clement - Judge at Administrative Court of Appeal of Lyon, France.

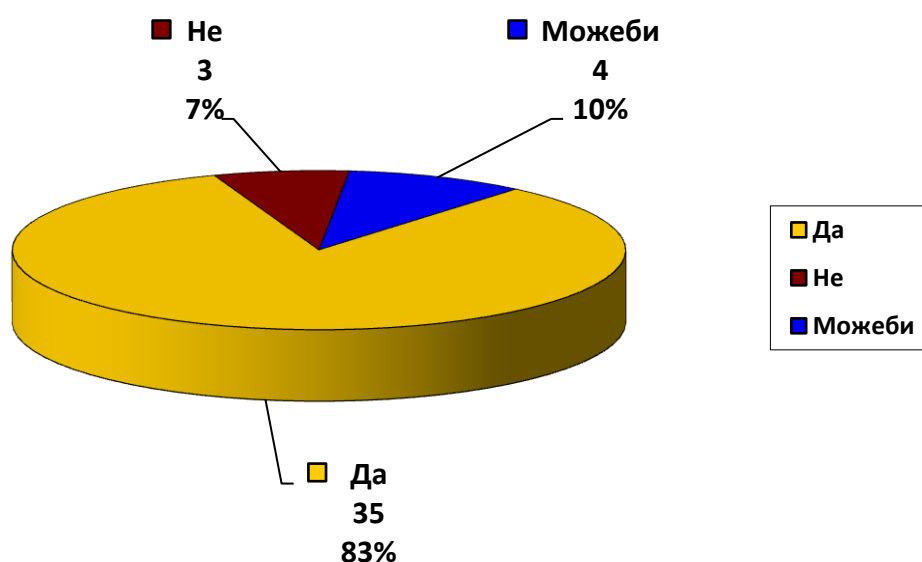
⁴⁵⁹ Allio Lorenzo - Honorary Associate Research - Fellow University of Exeter.

⁴⁶⁰ Jesus Fuentetaja Pastor - Catedrático de Derecho Administrativo, Profesor Universidad Nacional de Education a distancia (UNED), Madrid.

применува на земјите-членки. Во случај на ова второто, тие не се оптимисти во однос на ефектите кои што би ги предизвикало тоа.

Третото прашање кое што им беше поставено на испитаниците гласеше:

„Дали мислите дека усвојувањето на генерален закон за административна постапка во ЕУ ќе има одредени ефекти (позитивни или негативни) на административните постапки во земјите-членки и земјите-кандидати за членство од Југоисточна Европа?“



Од овој графички приказ може да се забележи дека најголем дел од испитаниците - 83% сметаат дека донесувањето на општ закон за административна постапка на ниво на ЕУ ќе има одредено влијание (позитивно или негативно) на административните постапки во земјите-членки и земјите-кандидати за членство од Југоисточна Европа. Подолу, при квалитативната обработка на овие одговори ќе биде прикажано во детали мислењето на овие испитаници, околу тоа за какво влијание станува збор и интензитетот на тоа влијание. 10 % од испитаниците одговориле дека не се сигурни дали кодификацијата ќе има одредени ефекти врз земјите-членки и земјите кандидати

за членство од Југоисточна Европа, додека пак 7% сметаат дека тоа нема да има некое посебно влијание.

*Micaela Lottini*⁴⁶¹ смета дека правниот систем на ЕУ е дизајниран на таков начин да ЕУ правото влијае на националното право (и принципи) и обратно, националното право (и принципи) влијаат на правото на ЕУ. Па оттука, нормално е дека ќе постои ефект на прелевање, меѓутоа е потребна подетална анализа да се утврди дали ефектот ќе биде позитивен или негативен. На иста линија е и *Roberto Caranta*⁴⁶² кој што смета дека ЕУ правилата, иако единствено применливи на ЕУ институции, брзо стануваат извор на пракса и инспирација за многу јурисдикции. *José Luis Palma Fernandez*⁴⁶³ смета дека усвојувањето на ваков закон треба да има позитивно влијание на процесните закони на земјите-членки. Професор *Henrik Wenander*⁴⁶⁴ е убеден дека мора да има ефекти на прелевање. Тој во својот одговор го посочил примерот со Шведска за која иако се сметало дека е земја чиј правен систем е базиран врз идеите за владеештото на правото, сепак пристапувањето во 1990тите донело важни промени во административната постапка, зајакнувајќи ја правната сигурност за индивидуите и компаниите во нивните интеракции со државата.

Niels Fenger, судија во Апелационен суд на Данска и поранешен професор, смета дека ефектот на прелевање е само академска идеја. Повеќето судии имаат премногу работа за да го користат времето да читаат странско право. Дури и да читаат, прашање е дали ќе применуваат извори кои што не се дел од нивниот правен систем. Тој вели „доколку јас во Апелациониот суд им кажам дека ние треба да го следиме образложението на ЕСП во чисто Дански суд, ќе ме гледаат како тажен пример на професор кој што не разбира дека сега се наоѓа помеѓу практичари.“⁴⁶⁵

⁴⁶¹ Micaela Lottini - Assistant Professor of Administrative Law University of Rome - Roma Tre.

⁴⁶² Roberto Caranta - Professor of Law, University of Torino

⁴⁶³ José Luis Palma Fernandez - Partner of Gómez-Acebo & Pombo, where he is currently responsible for various areas of the Administrative, Regulation and Competition Law Department in Madrid, and Lead Partner of the firm's office in Málaga. He is an Associate member (Académico correspondiente) of the Spanish Royal Academy of Jurisprudence and Legislation.

⁴⁶⁴ Henrik Wenander - Senior Lecturer of Public Law Lund University.

⁴⁶⁵ Изјава на Niels Fenger во неговиот одговор на прашалникот испратен за потребите на оваа докторска дисертација.

*Fabio di Cristina*⁴⁶⁶ и *Olli Mäenpää*⁴⁶⁷ сметаат дека донесувањето на регулативата за административна постапка на ниво на ЕУ ќе има позитивен ефект врз земјите-членки на долг рок, во насока на поддржување на добрата и отворена администрација на земјите-членки.

*Jesús Fuentaja Pastor*⁴⁶⁸ смета дека неизбежно е влијанието на административната постапка на ниво на ЕУ врз земјите-членки, поради тоа што одредени аспекти на административната постапка во одредени сектори на ЕУ регулираат и одредени аспекти кои што ги тангираат и државите-членки, како што се на пример одредени работи кои што државите членки се должни на ги направат со цел да имплементираат одредени политики на ЕУ особено доколку се поврзани со европско финансирање.

*Jae-Hoon Lee*⁴⁶⁹ смета дека е тешко да се одговори на ова прашање, затоа што одредени држави како што се Германија или Франција не сакаат да ги променат нивните закони за административна постапка. Во ваквите држави ефектот на прелевање би бил многу слаб и ограничен. Меѓутоа, во други земји кои што немаат генерален закон за административна постапка, може да има големо значење како модел за националниот закон за административна постапка. Во овој тип на земји, ефектите на прелевање би биле многу силни. Професор *Jens-Peter Schneider*⁴⁷⁰ во својот одговор навел дека ефектот на законот за административна постапка на ЕУ врз националните закони за административна постапка зависи и треба да биде решен од страна на надлежни институции на самите држави и може да варира помеѓу нив. Кодификацијата на ЕУ сигурно ќе обезбеди точка за референца. Меѓутоа мора да биде нагласено дека според сегашните предлози (на Европскиот Парламент и на ReNEUAL) кодификацијата не се применува на земјите-членки. Во случајот на ReNEUAL-модел правилата само Книга V (*Заедничка помош*) и Книга VI (*Информациски менаџмент*)

⁴⁶⁶ Fabio di Cristina - Staff member of the Italian Minister of Economy and Finance Italian Ministry of Economy and Finance.

⁴⁶⁷ Olli Mäenpää - Professor of Administrative Law, University of Helsinki.

⁴⁶⁸ Jesus Fuentetaja Pastor - Catedrático de Derecho Administrativo, Profesor Universidad Nacional de Education a distancia (UNED), Madrid.

⁴⁶⁹ Dr. jur. Jae-Hoon Lee -Administrative Law Research Office, Korea Legislation Research Institute, South Korea.

⁴⁷⁰ Jens-Peter Schneider - Professor of Public, European Information and European Infrastructure Law University of Freiburg – Institute of Media and Information Law.

кои што ја регулираат интеракцијата помеѓу ЕУ и земјите-членки се применуваат исто така и на земјите-членки. Во спротивно овие правила не би ја постигнале целта.⁴⁷¹

*Stéphanie De Somer*⁴⁷² вели дека познава многу примери на прелевање од ЕУ административното право врз нејзината земја (Белгија). На пример, таа вели дека нивната дефиниција за правото на сослушување се менува под влијание на ЕУ правото. Како и да е, доколку законот за административна постапка се применува само за институциите и телата на ЕУ, тогаш таа верува дека ефектот на прелевање би бил помал, освен за оние држави кои што сакаат да донесуваат нов таков закон, па бараат инспирација во ЕУ правото.

*Allio Lorenzo*⁴⁷³ не е сигурен за каскадниот ефект од идниот закон за административна постапка врз националните законодавства. Со оглед на тоа дека Комисијата ја одбива идејата за Закон за административна постапка на ЕУ, негова претпоставка е дека во иднина ќе биде обратно: државите ќе треба да ја убедат ЕУ за кодифицирање на административните постапки на ниво на ЕУ. *Robert Siucinsk*⁴⁷⁴ смета дека идниот акт за административна постапка во ЕУ треба да се однесува само на институциите и телата на ЕУ, а не на државите членки. По негово мислење државите при применувањето на ЕУ правото треба да ги користат националните процесни решенија. Поголемиот дел на држави имаат усвоено ваков закон многу одамна. Земјите од т.н. Австро-Унгарска традиција на административната постапка го имаат направено тоа дури и пред Втората светска војна (Полска во 1928, Југославија во 1930. Тој напоменал дека во Полска има долга, богата и силна традиција на ова поле, па евентуален конфликт помеѓу тоа и решенијата на ЕУ ниво нема да бидат добредојдени. Според него, ситуацијата е слична и во земјите од Западен Балкан. *Ian Harden*⁴⁷⁵ смета дека административното процесно право на ЕУ ќе има ефекти на прелевање врз земјите-членки и земјите-кандидати за членство во ЕУ. Особено, судовите и

⁴⁷¹ Изјава на Jens-Peter Schneider во неговиот одговор на прашалникот испратен за потребите на оваа докторска дисертација.

⁴⁷² Stéphanie De Somer - Postdoc fellow FWO Flanders -Guest professor Master of Laws Programme - University of Antwerp.

⁴⁷³ Allio Lorenzo - Honorary Associate Research, Fellow University of Exeter.

⁴⁷⁴ Robert Siucinsk - Assistant at the Chair of Comparative Administrative Procedure University of Łódź (Uniwersytet Łódzki).

⁴⁷⁵ Ian Harden - Professor, Secretary General, European Ombudsman

омбудсманите на државите нема да прифаќаат национални процедури кои што обезбедуваат пониско ниво на заштита отколку онаа која што е обезбедена на ниво на ЕУ. Дотолку повеќе што Европскиот суд на правдата може да гледа на регулативата како рефлексија на генералните принципи на ЕУ правото кои што се задолжителни и за земјите-членки на ЕУ.

Анализирајќи ги резултатите од ова истражување можеме да заклучиме дека помеѓу академската фела преовладува мислењето дека развојот на административната постапка на ниво на Европска Унија ќе влијае врз административните постапки во државите членки и дека таквото влијание е претежно од позитивен карактер. Сепак, се забележува дека постојат одредени сомнежи кај некои од експертите, особено оние што се и практичари околу тоа колку националните судови ќе ги следат трендовите на административното право на ЕУ.

4.2.2. Приказ на резултати од спроведено истражување со вработени во ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции

Во рамките на онлајн анкетата со администрацијата на ЕУ односно со вработените во институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата која што беше спомената и објаснета подетално во методологијата, како и во Глава 2 од оваа докторска дисертација, прашањата број 3, 4 и 5 се однесуваа на новата регулатива за донесување на генерален закон за административна постапка на ЕУ и нејзините евентуални ефекти. Како што беше напоменато и претходно, анкетата беше официјално доставена по електронска и по редовна пошта до одделите за човечки ресурси на институциите, како и беше испратена поединечно по е-маил адресите на вработените во ЕУ администрацијата кои што беа достапни на нивните веб-страни. Прашањата 3, 4 и 5 кои што се релевантни за оваа глава гласаа⁴⁷⁶:

⁴⁷⁶ Прашањата беа поставени на англиски јазик: „3. Do you think that the EU administration will have benefits of adoption of a general EU administrative procedure law? 4. If yes, than which of the following benefits are going to happen as a result of the adoption of a general EU administrative procedure law? (you can mark more than one option) 5. Are you in favour of adoption of a general EU administrative procedure law?”

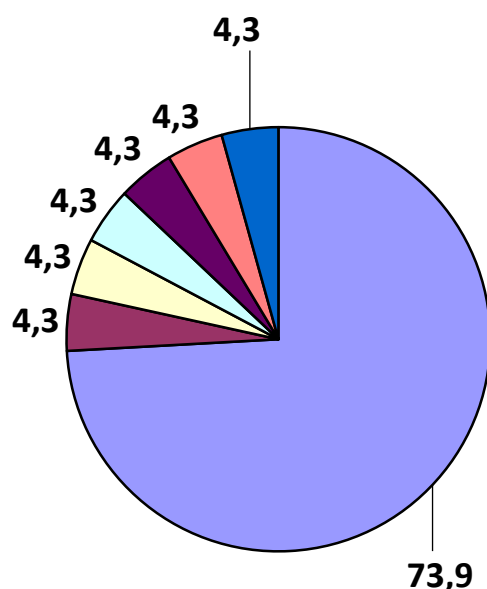
“ (Види Прилог 10 кон оваа дисертација)

- Трето прашање: Дали сметате дека ЕУ администрацијата ќе има придобивки од усвојувањето на генерален закон за административна постапка на ЕУ?
- Четврто прашање: Доколку да, кои од следните придобивки ќе настанат како резултат на усвојувањето на генерален закон за административна постапка на ЕУ? (може да селектирате и повеќе опции)
- Петто прашање: Дали сте за донесување на Генерален закон за административна постапка на ЕУ?

Од добиените резултати на првото прашање, во однос на тоа дали администрацијата на ЕУ ќе има придобивки од донесувањето на ваквиот закон, најголем процент од самите вработени во ЕУ администрацијата одговориле ќе имаат придобивки од донесувањето на ваков закон. Имено, 73,9 % од тие кои што одговориле сметаат дека тоа ќе влијае позитивно на нивната работа. Од останатите одговори како што е прикажано на графиконот подолу може да се заклучи дека некои испитаници сметаат дека тоа ќе зависи од содржината на одредбите на таквиот закон, а некои од вработените не се ни упатени што тоа значи, ниту пак се информирани околу оваа тема.

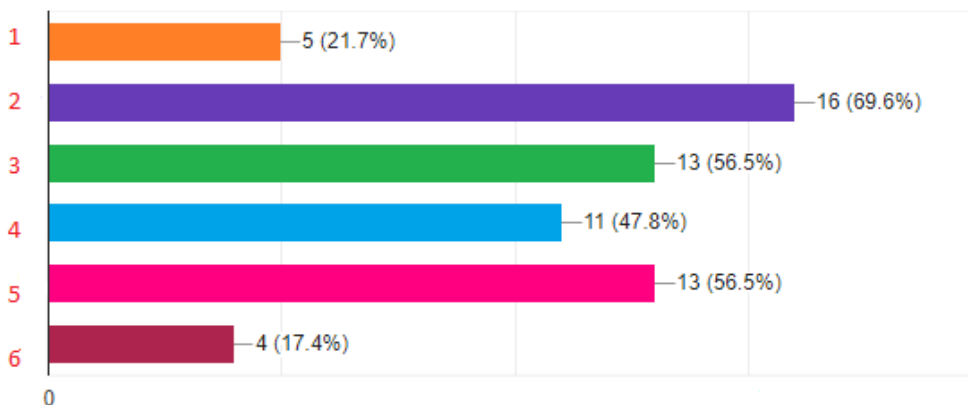
Резултатите од ова прашање, графички се прикажани подолу:

Дали сметате дека ЕУ администрацијата ќе има придобивки од усвојувањето на генерален закон за административна постапка на ЕУ?



*73,9% - одговориле со „да“; 4,3% - одговориле со „не“;4,3% - одговориле со „зависи од содржината на одредбите на Регулативата“;4,3% - одговориле со „не сум сигурен што тоа вклучува“;4,3% - одговориле со „не разбирам прашањето“;4,3% - одговориле со „зависно од содржината и имплементацијата“;4,3% - одговориле со „потребно е да се разбере што ќе содржи генералниот закон за административната постапка“;

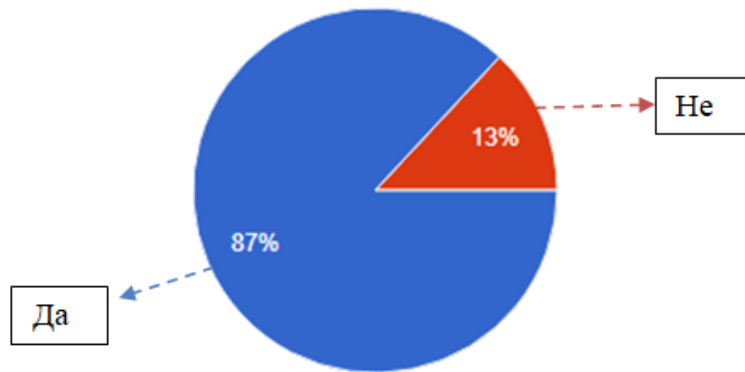
Од добиените резултати на четвртото прашање може да се констатира дека најголем процент од испитаниците, и тоа 69,6%, одговориле дека најголемата придобивка на новата регулатива ќе биде зголемена јасност на процесните правила кои што ги регулираат постапките на ЕУ администрацијата. Не многу позади овој процент е процентот на испитаници кои што сметаат дека новите правила ќе ја зголемат ефикасноста на ЕУ администрацијата (56,6%) и дека ќе обезбедат единствени и сеопфатни стандарди. 47,8% сметаат дека регулативата ќе ја зајакне довербата на граѓаните во ЕУ, додека пак 21,7% сметаат дека ќе ја зајакне правната сигурност.



*Легенда:

1. Ќе ја зајакне правната сигурност;
2. Ќе создаде јасни процесни правила за сите ЕУ институции;
3. Ќе ја зголеми ефикасноста на ЕУ институциите;
4. Ќе ја зајакне довербата на граѓаните во ЕУ;
5. Ќе обезбеди единствени и сеопфатни стандарди;
6. Друго.

На петтото прашање, „Дали сте за донесување на Генерален закон за административна постапка на ЕУ?“ најголемиот број на испитаници, односно 87%, одговориле потврдно, додека пак 13% одговориле негативно, што може да се види и преку следниот графички приказ:



4.2.3. Приказ на резултати од спроведено истражување со Омбудсманите на земјите-членки

Прашалник со три отворени прашања беше доставен и до сите Омбудсмани на земјите членки на Европската Унија по електронска пошта и паралелно по редовна пошта. Постапените прашања се дадени во Прилог 3 приложен кон оваа дисертација. Одговори на овој прашалник доставија Омбудсманите на следните држави: Италија, Малта, Финска, Естонија и Полска. Дел од останатите држави се изјаснија дека не можат да учествуваат во истражувањето поради другите приоритети на канцелариите и недостиг на време, а дел се изјаснија дека нема да учествуваат поради тоа што не им е добро позната таа материја. Добиен беше и одговор од Омбудсманот во Хрватска, меѓутоа од практични причини е одлучено истиот да биде анализиран заедно со Омбудсманите од останатите три земји од Југоисточна Европа кои што се дел од ова истражување, во рамките на вториот дел од дисертацијата. Подолу се изложени одговорите на оние држави кои што одговориле на прашалникот:

Италија

Според одговорите добиени од Омбудсманот на Италија може да се заклучи дека тој одговорил позитивно на првото прашање кое се однесуваше на тоа „дали е **за**

донесување на генерален закон за административна постапка во ЕУ“. Тој појаснува и воедно се надоврзува на второто прашање за ефектите на таквата легислатива дека ваквиот закон би придонесол кон зголемувањето на ефикасноста на администрацијата и довербата на граѓаните во ЕУ.

Во однос на третото прашање, за тоа какво е неговото мислење за влијанието врз националните држави вклучително и Италија, како и замјите-кандидати за членство во ЕУ, тој наведува дека смета дека ќе се олесни пристапот на граѓанинот и со тоа и ефикасноста на одговорите од администрацијата.

Малта

Канцеларијата на Омбудсманот на Малта на првото поставено прашање, дали Омбудсманот е „за“ донесување на генерален закон за административна постапка на ЕУ, одговорила позитивно односно дека канцеларијата смета дека треба да се донесе ваков закон. Во врска со второто прашање Омбудсманот на Малта смета дека ваквиот закон ќе придонесе кон поголема заштита на граѓаните на ЕУ, поголема правна сигурност и еднаквост во заштитата за сите. Како последица на тоа Европската администрација ќе биде зајакната и довербата на граѓаните зголемена.

Според Омбудсманот, секако дека донесувањето на ваков закон ќе има позитивно влијание врз административните процесни закони на земјите членки. Во Малта би ги зајакнало правата на граѓаните и би ги заштитило од арбитражни административни дејствија.

Финска

Од канцеларијата на Омбудсманот на Финска беше одговорено дека тие немаат официјален став по однос на новата Европска регулатива, бидејќи немаат ни соодветно познавање од материјата. Меѓутоа она што тие мислат е дека генерален закон за административната постапка кој што би ги заштитувал административните принципи од член 41 од Повелбата за човекови права на ЕУ не веруваат дека ќе води кон некои посебни измени во нивната национална легислатива со оглед на тоа дека постоечката легислатива ги гарантира истите принципи на сличен начин.

Како неофицијален став, нивниот одговор на првото прашање би бил „да“, односно дека се за донесување на ваков закон за административната постапка на ЕУ и дека според нивните сознанија Финска е една од државите која што притиска за

донесување на таков закон во ЕУ. Што се однесува до второто прашање, тие сметаат дека униформноста на правилата на административната постапка ќе ја зајакне ефективностa на ЕУ администрацијата и дека ваквиот закон ќе ја зајакне довербата на граѓаните во ЕУ.

Естонија

Во својот одговор Омбудсманот на Естонија одговорил дека дека со оглед на тоа што нема доволно контакти со ЕУ администрацијата, не може да оформи мислење дали донесувањето на закон за административна постапка на ЕУ ќе има позитивно влијание или не. Сепак, Омбудсманот на Естонија наведува дека донесувањето и постоењето на соодветно законодавство во Естонија што се однесува на административната постапка како што се на пример нивниот Закон за административна постапка⁴⁷⁷, Кодексот за постапката пред Административниот суд⁴⁷⁸, Законот за јавни информации⁴⁷⁹, Законот за заштита на информации⁴⁸⁰, влијаело многу позитивно врз развојот на целокупната административна култура во Естонија.

Полска

Омбудсманот на Полска одговорил дека како член на Европската мрежа на Омбудсмани, тој ја поздравува секоја европска иницијатива која што води кон зајакнување на заштитата на индивидуалните процесни права.

Во Полскиот систем, процесните права во административните постапки се гарантирани со Уставот, кој што го овозможува правото на жалба против пресуда или одлука донесена во прв степен (член 78 од Уставот) и предвидува дека административните судови ќе вршат (во рамките на законскиот опсег) контрола на дејствувањето на јавната администрација (член 184 од Уставот). Понатамошната регулатива го вклучува Кодексот за административните постапки и за даночни постапки кој што им

⁴⁷⁷ Administrative Procedure Act -Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523012018001/consolide>.

⁴⁷⁸ Code of Administrative Court Procedure, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512122017007/consolide>.

⁴⁷⁹ Public Information Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/516102017007/consolide>.

⁴⁸⁰ Personal Data Protection Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507032016001/consolide>.

овозможува на странките на постапката широк опсег на процесни права. Овие се надополнети со судската пракса на Врховниот административен суд и други административни судови. Со оглед на овој широк систем на мерки кој што датира од 1980тите и со оглед на тоа што сè уште нема прецизна информација околу текстот и содржината на новата европска регулатива во оваа област, Полскиот Омбудсман смета дека е многу тешко да се предвиди дали предложената европска регулатива ќе има некој позначаен импакт на Полска и полската легислатива. Како и да е, тој смета дека многу е веројатно дека европската легислатива ќе го вклучи институтот „општи административни акти“, кој што е непознат на полскиот правен систем, па оттука не може да се утврди како истиот ќе биде примен во домашниот полскиот систем.

4.2.4. Приказ на резултати од спроведено истражување со Европскиот омбудсман

Прашалник беше испратен и до Европскиот омбудсман кој што одговори на сите три прашања поставени, а во врска со предлозите за усвојување на генерален закон за административна постапка во ЕУ.

Според одговорот на Европскиот омбудсман на првото прашање, тој е „за“ усвојување на генерален закон за административна постапка на ЕУ уште од објавувањето на неговиот Кодекс за добро административно однесување пред 18 години. Омбудсманот исто така го поддржува повикот на Европскиот Парламент на оваа материја, од скоро ставен во рамките на Резолуцијата за отворена, ефикасна и независна администрација на Европската Унија од 2016.

На второто прашање „Дали мислите дека Законот за административна постапка во ЕУ ќе ја зголеми ефективната на европската администрација и ќе ја зајакне довербата на граѓаните во ЕУ. Попрецизно, дали донесувањето на јасни процесни правила ќе им помогне на службениците на ЕУ во структурирањето на нивната работа при интеракцијата со граѓаните, економските оператори и другите правни лица, оттука придонесувајќи кон транспарентноста и ефективната на правниот систем во целина?“ Европскиот омбудсман одговори позитивно. Во својот одговор тој истакна дека кодифицирано процесно право ќе помогне за да се воведат поголем ред и да се симплифицира интеракцијата на ЕУ администрацијата со граѓаните и ќе помогне за

цврсто воспоставување и гарантирање на правото на добра администрација дадено во Европската повелба за фундаментални права.

На третото прашање во однос на тоа какво е мислењето на Европскиот омбудсман во врска со ефектите на прелевање кои што генералниот закон за административна постапка ќе ги има врз земјите-членки, како и земјите на Југоисточна Европа, Европскиот омбудсман одговорил дека е тешко да се предвиди тоа, но тој се надева дека оваа реформа ќе има позитивно влијание. ЕУ институциите, телата и агенциите имаат многу високи стандарди за добра администрација кои што можат да послужат како пример на добри практики за земјите-членки уште денес. Законот за административна постапка на ЕУ ќе ги поддржи овие високи стандарди и ќе им овозможи на земјите-членки поконкретни примери за споредба со нивните домашни стандарди.

4.2.5. Заклучок од спроведено истражување

Од претходните анализи на спроведените истражувања може да се заклучи дека:

- i) Најголем процент од експертите кои што одговориле на првото истражување (98%) сметаат дека е потребно донесување на закон за административна постапка на ниво на ЕУ, како и дека иститот би имал позитивни ефекти за граѓаните на ЕУ кои што детално се опишани во погорниот текст. Неспорно е дека помеѓу академската фела преовладува мислењето дека развојот на административната постапка на ниво на Европска Унија ќе влијае врз административните постапки во државите членки и дека таквото влијание е претежно од позитивен карактер, иако постојат одредени сомнежи кај некои од експертите, особено оние што се и практичари, околу тоа колку националните судови ќе ги следат трендовите на административното право на ЕУ.
- ii) Најголем број од испитаниците-вработени во ЕУ администрацијата кои што одговориле на електронската анкета (во рамките на второто истражување) сметаат исто така дека е потребно донесување на ваква регулатива. Како и да е, постои одреден процент на вработени кои што не се запознати со

ваквата предлог регулатива и не знаат што значи и што опфаќа оваа промена.

- iii) Сите канцеларии на Омбудсмани на земји-членки на ЕУ кои што одговориле на прашалникот доставен во рамките на третото истражување сметаат дека донесувањето на регулатива за општата административна постапка на ЕУ ќе има позитивни ефекти за граѓаните на ЕУ како и за ЕУ администрацијата. Постојат разлики во одговорите околу тоа какви би биле потенцијалните ефекти од донесувањето на ваква регулатива врз нивните национални држави.
- iv) На слична линија како и останатите Омбудсмани на земјите-членки е и Европскиот омбудсман кој што смета дека донесувањето на регулатива за општата административна постапка на ЕУ ќе има позитивни ефекти за граѓаните на ЕУ како и за ЕУ администрацијата. Исто така тој се надева дека оваа реформа ќе има позитивно влијание и ќе послужи како позитивен пример и за земјите-членки и земјите-кандидати за членство во ЕУ.

II ДЕЛ

**ВЛИЈАНИЕТО НА ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЕУ ВРЗ
ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА**

ГЛАВА 5

Моментални состојби на концептот на добра администрација во земјите на

Југоисточна Европа

5.1. „Европеизација“ на системот на административни постапки во земјите од Југоисточна Европа;

Административната реформа е една од најчесто користените термини во современото општество. Јавните администрации станаа се покомплексни и функционираат во зголемено комплексни и динамични средини. Националните јавни администрации се карактеризираат со бројни нови задачи, функции, цели, предмети, организации и соработка со другите сектори (приватен, граѓански и неформален).⁴⁸¹ Други сектори се исто така вклучени во обезбедување на одредени јавни служби. Модерните јавни администрации се состојат од државна администрација, територијална (локална и регионална) локална самоуправа и јавни служби кои што се реконцептуализирани во Европска Унија како услуги од општ интерес.

Поимот Европски административен простор често е користен во склоп на зајакнувањето на Европските административни стандарди. Еден од секторите во кои што се случува административната конвергенција е административната постапка. ЕУ прави исцрпувачки напори за да обезбеди ефективна имплементација на правото на добра администрација загарантирано во Повелбата за фундаменталните права, ја зајакнува административната симплификација воспоставена со Директивата за услуги и ја олеснува реализацијата на многу други стандарди за добра администрација. Една од најновите иницијативи е како што веќе во претходните глави од ДЕЛ 1 на ова истражување беше дискутирано, е кодификација на административната постапка на ниво на ЕУ во форма на Модел правила кои што ќе се применуваат на сите постапки воспоставени од ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции.

⁴⁸¹ Koprčić Ivan, Kovač Polonca, Đulabić Vedran, Džinić Jasmina, "Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans", *Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia for Regional School of Public Administration, Danilovgrad, Montenegro*, 2016, Foreword, 7.

Подеднакво важен развој во полето на административните постапки има особено во земјите од Југоисточна Европа. Моменталните реформи на актите за општа административна постапка во Југоисточна Европа може да се сметаат како резултат на интеракција помеѓу легалистичката традиција и политичкиот и менаџерскиот притисок за рационализација на јавната администрација.

Реформата на јавната администрација е еден од клучните приоритети на скорешната политичка агенда во сите земји на Југоисточна Европа на патот кон нивното членство во Европската Унија. По барање на сите овие земји, Сигма програмата била вклучена во овие процеси преку обезбедување на техничка помош.⁴⁸² Во контекст на асистенцијата на Сигма во процесот на модернизација, две прашања биле најчесто присутни: 1) зошто е важно да се има рационален систем на административни постапки и 2) зошто Законот за административна постапка е неопходен за негово постигнување?⁴⁸³

Осумдесет години традиција на општата административна постапка во регионот, посебно на територијата од поранешна Југославија е пречка за модернизација на административната постапка, бидејќи истата се користи за бирократски маневри⁴⁸⁴.

И покрај тоа што општите административни постапки можат да обезбедат подобра правна заштита за граѓаните доколку определени услови се исполнети, сепак тие не смеат да се користат за намалување на комплексноста на административните задачи до степен на руинско легалистичко донесување на одлуки. Развојот на административната правда може значително да придонесе кон подобрување на правната заштита на граѓаните и може симултано да обезбеди рационализирање, поедноставување и забрзување на административните постапки.

⁴⁸² Rusch Wolfgang, "Citizens First: Modernisation of the System of Administrative Procedures in South-Eastern Europe, *Croatian and Comparative Public Administration*, 2014.

⁴⁸³ Ibidem.

⁴⁸⁴ Koprić Ivan, Kovač Polonca, Đulabić Vedran, Džinić Jasmina, "Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans", *op.cit.*, Foreword, 7.

Постои долга традиција на општа административна постапка и судска контрола на јавната администрација на територијата на поранешна Југославија, која што се поклопува во значаен дел со Западен Балкан.⁴⁸⁵ Главната улога на општата административна постапка е да служи како една од клучните компоненти во системот на правна заштита на граѓаните. Ваквиот систем е комплексна и меѓузависна група на правно регулирани институции што се состои од процесна заштита пред јавната администрација, национална и интернационална судска контрола врз административните акти и активности, судска заштита на уставните права (најмногу преку уставните судови), заштита пред Омбудсманот, гаранции за отворен пристап до информации од јавниот сектор, заштита на човековите права и фундаментални слободи (пред Европскиот суд за човекови права во Стразбур) и тн.

Процесните гаранции на граѓаните во нивните односи со државните тела се во голема мера продукт на 20тиот век. Првата успешна кодификација на административните процесни правила во Европа била направена во Австрија во 1925. Неколку земји потоа го следеле примерот на Австрија, регулирајќи ги административните постапки на многу сличен начин. Тоа се Чехословачка и Полска во 1928 и Југославија во 1930.

Вториот Југословенски општ закон за административна постапка бил усвоен во раниот социјалистички период, во 1956. Останатите Европски држави ги кодифицирале административните процесни правила по Втората светска војна или во последните неколку декади⁴⁸⁶. Земјите од Југоисточна Европа ја кодифицирале административната постапка подоцна – Бугарија во 1970 и Грција во 1999. Романија одбивала да усвои закон за административна постапка. Реформата на општите административни постапки била заеднички проблем на Западен Балкан одреден период. Сите земји на територијата на поранешна Југославија го презеле

⁴⁸⁵ The Western Balkans consists of Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, Macedonia, Montenegro, and Serbia, while the former Yugoslav territory consisted of all of them minus Albania plus Slovenia and Croatia.

⁴⁸⁶ Hungary in 1957, Spain in 1958, Poland in 1960, Czechoslovakia in 1967, Switzerland in 1968 (federal law), Germany in 1976 (federal law), Denmark in 1986, Sweden in 1986, Italy in 1990, Portugal in 1991, the Netherlands in 1994, etc. (Medvedović, 2003: 415; Rusch, 2009: 8). Even France adopted a new Code in 2015. Among the countries that have not codified general administrative procedure are Belgium, the United Kingdom, Ireland, Romania, etc.

Југословенскиот општ закон за административна постапка, кој што бил федерален закон, на почетокот на 1990тите. Како и да е, во текот на 2000тите, скоро сите од нив ги измениле нивните закони за општа административна постапка и/или започнале да подготвуваат нови.

Така, модернизацијата на законите за општа административна постапка преку подготвување и донесување на нови, била заедничка активност во земјите од Западен Балкан. Некои земји усвоиле нови закони за административна постапка на крајот на 1990тите (Сојузна Република Југославија во 1997, Федерацијата Босна и Херцеговина во 1998, Словенија во 1999). По ова следеле законите во Босна и Херцеговина (на федерално ниво) и Република Српска (2002), Црна Гора (2003), Македонија (2005), Косово (2005)⁴⁸⁷ и Хрватска (2009).

Албанија усвоила два акти, во 1999 и во 2015. Црна Гора усвоила нов Закон за општа административна постапка во 2014, Македонија во 2015 и Србија во 2016.

Како што може да биде забележано, амандмани на новите закони се релативно чести, покажувајќи дека новите правила и институции не се целосно стабилизирани сè уште. Југословенскиот закон за административна постапка усвоен во 1956 бил изменет четири пати, во 1965, 1977, 1978 и 1986, но останал многу сличен, во однос на неговите главни институти, до првичната верзија и особено до стариот Југословенски закон од 1930 година. Првиот Југословенски закон за административна постапка го следел брилијантниот пример на Австрискиот закон од 1925 – првата успешна кодификација на административните процесни правила во светот. Постоел само еден претходен обид и тоа Spanish Ley Azcárate of 1889 (Ley de Bases sobre el procedimiento Administrativo) на кој што може да се гледа како на првиот сериозен обид во таа насока⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ Law on the Administrative Procedure of Kosovo, достапен на: <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,186>.

⁴⁸⁸ Ortega, Luis (2010). A Comparison with the Spanish Regulation of Administrative Procedures. Italian Journal of Public Law 2(2): 296–310, 297.

Југословенскиот Закон за општа административна постапка, познат како најдолгиот закон за административна постапка, бил „најсеопфатна и најдетална кодификација во светот“ со не помалку од 303 члена⁴⁸⁹. Овој закон нудел доста добра заштита на правата на граѓаните, особено доколку се земат предвид условите во тогашниот режим. Гарантирано било правото на жалба и правото да се биде сослушан. Исто така понудени биле и неколку други гаранции. Воспоставувал обврска на државните органи да ги истражат и дознаат вистинските факти, да припремат административен акт со писмено образложение за основите и да го достават до засегнатите страни. Со оглед на погоренаведеното, генералната оценка за овој закон била многу добра. Како и да е, бил премногу комплексен, со многу можности за министрите и други централни тела да интервенираат во конечниот административен акт. Со оглед на недоволно развиениот систем на административна правда, било возможно административната пракса да занемари одредени процесни правила и гаранции и да ја ослаби заштитата на граѓаните. Треба да се напомене дека главната улога на тогашниот Закон за општа административна постапка била да се почитува јавниот интерес, додека пак заштитата на правата на граѓаните биле по редослед втора цел.⁴⁹⁰

На крај, новите технологии и новите околности на демократските општества бараат сериозен пристап на концептот, на сите институти и на сите одредби од Законот за општа административна постапка. Сличната правна регулатива на административните постапки во текот на скоро осумдесет години имала длабок ефект на генерациите на правници и државни службеници, како и на граѓаните. Општата административна постапка станала дел од институционалната меморија на земјите на територијата на поранешна Југославија. На некој начин, била како дел од секојдневниот живот. Како и да е, сепак предизвикува строга ригидност и формализам во пракса на административните тела.

Скоро сите нови закони за општа административна постапка со исклучок на двата албански кодекси, се базирани на Југословенскиот модел и следствено, на

⁴⁸⁹ Krbek, Ivo (2003). Upravni akt i njegova pogrešnost (Administrative Act and Its Faults). In: Dragan Medvedović (eds.) Hrestomatija upravnog prava (Chrestomathy of Administrative Law). Zagreb: Društveno veleučilište and Pravni fakultet, 36 .

⁴⁹⁰ Koprić Ivan, Kovač Polonca, Đulabić Vedran , Džinić Jasmina, “Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans”, *op.cit.*, Foreword, 10.

старата австриска традиција т.е. на идеите на класичната јавна администрација на Вебер⁴⁹¹.

Најнов тренд е модернизација на административните процесни закони во Регионот, под силно европско влијание. Новата рунда на реформи на законите за општа управна постапка започна во втората половина на 2000тите и раните 2010ти со Хрватска како предводник. ОЕЦД-Сигма експертска поддршка била дадена за зајакнување на деталната модернизација на законите за општа управна постапка во Црна Гора, Северна Македонија, Албанија, Косово и Србија. Босна и Херцеговина, со нејзината сложеност во однос на регулативата за општите административни процедури, веројатно наскоро ќе им се придружи на напорите за модернизација и имплементација на стандардите за добра администрација.

Поцврста и поширока правна заштита на правата на граѓаните, поедноставување на административната постапка, регулирање на употребата на модерните информатички и комуникациски технологии во постапката и подобра ефикасност на постапките се помеѓу главните цели на моменталната административно-процесна реформа во регионот. Административните постапки имаат трикратна улога. Прво, административните постапки влијаат врз остварувањето на човековите права и го определуваат нивото на правна заштита на правата на граѓаните. Второ, тие придонесуваат кон остварувањето на одредени пошироки општествени вредности, како што се владеењето на правото, законитоста, борба против корупција, зголемување на нивото на транспарентност во јавната администрација и сл. Последно, но не и помалку важно е тоа што административните постапки се суштински дел од административната технологија, одговорни во голема мера за (не)ефикасноста на јавната администрација-прекомплексна и детална правна регулатива за административните постапки која што ги имитира формалните и комплексните судски постапки може значително да придонесе кон неефикасност на јавната администрација.

Вака комплексната цел на административното процесно право ги прави легислативните промени и промените во административната пракса тешки за остварување – затоа што тоа бара системски пристап во драфтирањето на нов закон и сеопфатни мерки за да се надогради праксата.

⁴⁹¹ Вебер, Макс, “Привреда и Друштво”, Београд: Просвета, 1976, 58-60.

Главните работи кои што биле разгледувани во земјите од Западен Балкан при модернизацијата на законите за општа административна постапка се:

- Промена на улогата на административните постапки, од заштита на државата и јавниот интерес во заштита на правата на граѓаните;
- Хармонизација со правото на Европската Унија и другите стандарди на европското право;
- Гарантирање на принципот на пропорционалност;
- Право на пристап до податоци, документи, веб-страни и информации и заштита на лични податоци;
- Вовед во административни договори како нова форма на решавање на административните предмети;
- Регулација на формите на електронска комуникација помеѓу граѓаните и органите на јавната администрација во рамките на административната постапка;
- Заштита на граѓаните во случаите на т.н. реални акти;
- Заштита на потрошувачите во нивните односи со снабдувачите на услуги од јавен интерес;
- Поедноставување на процесните чекори и забрзување на општите административни постапки;
- Напуштање, ремоделирање или поедноставување на вонредните правни лекови;
- Обезбедување на единствени точки за контакт;
- Построго регулирање на временските рокови со цел подобрување на менаџментот со административниот предмет и разгледување на позитивна фикција на одредени административни акти во одредени типови на предмети;
- Разгледување на улогата и потребата од посебни административни постапки во одредени административни полиња; итн.

Административните постапки и административната правда во националните системи се двата главни столба на правната заштита на правата на граѓаните, кои што се тесно поврзани и меѓузависни. Промените во општите административни постапки симултано овозможуваат и повикуваат на промени во системите на административна правда.

Доколку судскиот надзор над административните дејствија постанува се поефективен, постои се повеќе и повеќе простор за дизајнирање на административните постапки да станат многу побрзи и поефикасни во донесувањето на одлуки во однос на индивидуални административни предмети.⁴⁹² Општо е познато дека промени во двете компоненти, административните постапки и административната правда треба да бидат детално и промислено планирани и однапред координирани.

Согласно традиционалниот модел, сите јавни тела треба да ги применуваат принципите и одредбите на законот за општа административна постапка, со двостепена постапка. Ратификација на Европската конвенција за човековите права и основните слободи (ЕКЧП), судската праска и ширењето на заедничкиот модел на административна правда⁴⁹³ се главните причини за моменталните реформи на административната правда во многу земји. Стандардите од член 6 од ЕКЧП бараат двостепен систем на административна правда со постоење на административен спор со полна јурисдикција, јавно сослушување, право на жалба до повисок суд и заштита на правото на судење во разумен рок.⁴⁹⁴

Фокусот на оваа глава е на уредувањето на административните постапки во земјите од Југоисточна Европа со посебен осврт на Северна Македонија, Србија, Хрватска и Црна Гора. За секоја од овие земји на почетокот е дадена генеза на законската регулатива во оваа материја односно, развојот на административната постапка во секоја од овие земји со посебен акцент на тоа како во законите за административна постапка на овие земји се уредени правата и принципите кои што се загарантирани со

⁴⁹² Koprčić, Ivan, "Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe" *Croatian and Comparative Public Administration / Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(2), 2011: 435–454.

⁴⁹³ За таков заеднички модел види подетално во: Jean-Marie (2006). *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*. *Hrvatska javna uprava* 6(1): 35–56.; Observatory (2007). *Administrative Justice in Europe*. Paris: Presses Universitaires de France, and Winkler, Ronald (2007). *Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments*. *Hrvatska javna uprava* 7(3): 887–911.).

⁴⁹⁴ Yann Aguila, Yves Kreins, and Adam Warren, *Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (Limoges)*, 2007, "La justice administrative en Europe Administrative justice in Europe" / Observatory for institutional and legal changes of the University of Limoges; traduit par Adam Warren; foreword by Yann Aguila and Yves Kreins, Paris: Presses universitaires de France, 2007.

Повелбата за фундаменталните права на Европска Унија и со претстојната Регулатива за општа административна постапка на ЕУ. Понатаму за секоја од овие земји се анализирани извештаите на Омбудсманот во однос на тоа како во пракса се почитуваат правата на граѓаните во административните постапки и кои се најголемите проблеми со кои што се соочуваат граѓаните во овие земји при нивните контакти со администрацијата. Со цел да се добие целосна слика на тоа како во пракса функционираат одредбите од законите за административна постапка, дадена е анализа на судската пракса на управните судови во овие земји која што беше направена за потребите на оваа докторска дисертација⁴⁹⁵. На крај, дадена е кратка анализа на пресудите на Европскиот суд за човекови права против државите кои што се предмет на ова истражување, а кои што на некаков начин се поврзани со административните постапки во овие земји и ги детектираат нивните слабости, а кои што пресуди и нивното извршување влијаеле за одредени промени или ќе влијаат за одредени промени во постапувањето на органите на јавната управа или управните судови.

5.2. Северна Македонија

Северна Македонија започна да ја модернизира административната постапка во 2005. Договорот за стабилизација и асоцијација со Европската Унија беше потпишан во 2001 и јавната администрација беше нејзин конститутивен дел. Во 2005, нов Закон за општа управна постапка беше усвоен (Службен весник на Република Македонија бр. 38/05). Истата година на Република Северна Македонија (во тој период под името „Република Македонија“) и беше доделен кандидатски статус. Новиот закон содржел 302 члена и ги следел традициите на Југословенскиот закон за општа административна постапка, а всушност во голема мера и личел на него.

⁴⁹⁵ Анализата се однесува на одлуките на управните судови на овие земји кои што се објавени на веб-страниците на овие судови.

5.2.1. Законска регулатива и трендови

Законот за општа управна постапка (ЗОУП) од 2005 бил изменет два пати, во 2008⁴⁹⁶ и 2011⁴⁹⁷. Овие измени биле фокусирани на достава, молчење на администрацијата, одредени основни принципи и комуникација помеѓу страните.⁴⁹⁸ Паралелно со измените на Законот за општа управна постапка, дополнителни измени биле имплементирани. Донесувањето на административни одлуки било организирано во два степени. Првостепената постапка била спроведувана од министерства, други државни или административни органи, организации определени со закон и други државни власти, правни и други лица со јавни овластувања и општински власти, додека пак второстепената постапка била спроведувана од владините второстепени комисији. Во 2011 година формирана е Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, како независна институција.⁴⁹⁹ Таа е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата, другите органи на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи, како и за прашања од областа на работните односи во втор степен (кои не се во надлежност на Агенцијата за администрација), за прашањата од областа на работните односи за државните службеници од Агенцијата за администрација, како и против решенијата на Министерството за внатрешни работи со кои се поништени решенијата за доделување награди.⁵⁰⁰

⁴⁹⁶ Службен весник на РМ бр. 110/08.

⁴⁹⁷ Службен весник на РМ бр. 52/11.

⁴⁹⁸ Pavlovska-Daneva, Ana, Ivana Sumanovska-Spasovska, Elena Davitkovska, Dragan Gocevski, "Standardizing Administrative Procedure, Case of Republic of Macedonia in the Context of EU Integration". *Iustinianus Primus Law Review* 5(2), 2014.: 2–19.

⁴⁹⁹ Pelivanova, Nataša, Mirjana Ristovska, "Organization of Administrative-Legal Protection of the Citizens of the Republic of Macedonia". *SEE Law Journal* 1 (1), 2014.: 65–72. Available at http://www.seelawschool.org/pdf/4_Organization_of_Administrative_legal_Protection_of_the_Citizens_of_Republic_of_Macedonia.pdf

⁵⁰⁰ Веб-страница на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен: <http://www.dkz.mk/node/7>, пристапено на 15 март 2018. Види и Закон за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Службен весник бр. 51/2011 од 13.04.2011.

Промени исто така се случија во системот на административна правда. Управниот суд беше основан во 2006 година, додека пак Вишиот управен суд во 2011 година. Вишиот управен суд решава по жалби против одлуките на Управниот суд.⁵⁰¹

Како и да е, овие институции не биле доволни за да се решат недостатоците на Законот за општа управна постапка. Голем број на критики укажувале на неефикасната и долгата постапка и големите трошоци⁵⁰².

Во Извештајот за напредокот на РМ од 2011 година, од Европската Комисија било посочено дека со цел да се постигне на системска промена, нов, модерен и добро-структуриран закон е неопходен⁵⁰³.

Подготовките за новиот Закон за општа управна постапка започнале во 2013 година. Во овој процес вклучени биле домашни, регионални и ОЕЦД-Сигма експерти. Новиот Закон за општа управна постапка бил усвоен од страна на Парламентот во 2015 година. Истиот започна да се применува во втората половина на 2016 година, освен одредени одредби кои што започнаа да се применуваат од почетокот на 2016.⁵⁰⁴ Новиот закон воведува значајни иновации во споредба со претходниот Закон и го следи патот на модернизација по кој што се движат земјите во Регионот. Следните работи може да бидат наведени како главни новости на новиот Закон: прецизна дефиниција на административните работи и административниот акт; прифаќање на европската терминологија и европските стандарди; воведување на нови принципи, како што е принципот на пропорционалност и принципот на сервисна ориентација на јавните власти; поедноставување на административните постапки; регулирање на користењето на новите информациски технологии, на пример електронска комуникација помеѓу

⁵⁰¹ Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010), Член 42-а.

⁵⁰² Pavlovska-Daneva, Ana, Ivana Sumanovska-Spasovska, Elena Davitkovska, Dragan Gocevski, “Standardizing Administrative Procedure, Case of Republic of Macedonia in the Context of EU Integration”. *Iustinianus Primus Law Review* 5(2), 2014.: 2–19.

⁵⁰³ Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија, 2011, достапен на <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/PR2011mk.pdf>, пристапено на 13.03.2018.

⁵⁰⁴ Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010), Член 141.

странките и јавните власти и задолжителна електронска комуникација помеѓу јавните власти, електронски потписи; нови институти, како што се административните договори (иако нивната употреба е применлива само во области кои што се утврдени со посебна регулатива); зајакнување на правата на граѓаните – пример, воведување на заштита против реалните акти на јавните власти и во односите со снабдувачите на услуги од јавен интерес; воведување на нови правни лекови, модернизација на правните лекови и намалување на бројот на т.н. вонредни правни лекови.

Македонскиот закон за општа управна постапка од 2015 е пократок во споредба со претходниот закон и регулира неколку нови институти кои што не се регулирани во Законот од 2005. Сигма позитивно го оценила новиот Закон пред неговото усвојување.

Една од најзначајните новини во новиот ЗОУП е минимизирање на бројот посебни управни постапки. Односно, по правило, начелата на новиот ЗОУП се применуваат за секое управно дејство, со цел да се обезбеди поголема еднообразност во управните постапки. Начелата предвидени во новиот ЗОУП како што се предвидливоста, транспарентноста и правната сигурност при донесувањето на решенијата, наложуваат кохерентен и еднообразен систем на управни постапки во кој што бројот на посебни постапки е сведен на минимум. Ваквата еднообразност, исто така, ќе ги намали и административните трошоци, ќе го забрзува донесувањето на управните акти, ќе ја зголеми ефикасноста и ефикасноста на јавната администрација, што ќе се зголеми и задоволството кај граѓаните и државните службеници, затоа што е подеднакво поволно сите процедурални правила да бидат во истиот закон.⁵⁰⁵

Македонскиот закон содржи само еден член кој што ги регулира односите помеѓу генералните и специјалните административни постапки. Член 2 кој што има наслов „Примена на законот“ вели дека:

„(1) Овој закон се применува за сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги.

⁵⁰⁵ Хаџи Зафиров, Жарко, Георгиевски, Југослав, Практични прашања & одговори за примена на законот за општата управна постапка, Скопје: Министерство за информатичко општество и администрација, 2017, 9.

(2) Со посебните закони одделни работи може да се уредат поинаку од овој закон, доколку не се во спротивност со основните начела и целта на овој закон и не ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со овој закон.“

Подетална анализа на член 2 покажува дека намерата на законодавецот е да ги ограничи посебните административни постапки, колку што е можно повеќе. Од првиот параграф, произлегува како правило дека Законот за општата управна постапка треба да се применува на „сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги“. Ова практично значи дека целиот јавен сектор е должен да го применува Законот и ова се однесува не само на органите на централната власт (државната администрација) туку и на органите на локалната самоуправа и давателите на јавни услуги (услуги од општ интерес), вклучувајќи тела од приватното право доколку делуваат во својство на снабдувачи на јавни услуги. Кога станува збор за различно регулирање на одредени аспекти на административната постапка со посебни закони, вториот параграф на овој член поставува строги услови кои што треба да бидат почитувани. Прво, само одредени аспекти на административната постапка можат да бидат регулирани во посебни закони. Второ, таквата регулација не смее да биде спротивна на „основните принципи и целите“ на Законот за општа управна постапка. Ова мора да се применува имајќи го предвид целиот ЗОУП, а не само делот од него кој што формално се нарекува „Основни начела“ (Глава 2, од член 5 до член 17). Секој Закон за општа управна постапка е кохерентно тело на правни норми кои што мора да бидат почитувани во целост. Основните начела, формално регулирани во Глава 2 мора да бидат следени низ целокупниот текст на законот. Трето, креаторите на посебните закони кои што регулираат одредени елементи на административната постапка различно од ЗОУП мора да бидат претпазливи да не го загорзат степенот на правна заштита на учесниците во постапката, кој што е воспоставен со ЗОУП.

Некои од ново воспоставените правни институти кои што биле воведени како најголема новост во текот на јавната дебата за новиот ЗОУП се комплетно зависни од усвојувањето на посебно законодавство. Ова е особено случај со административниот договор, кој што иако е регулиран со новиот ЗОУП, треба да имплементира само во оние административни области кои што се утврдени со посебна легислатива.

Член 98 став 1 ја регулира применливоста на управниот договор на следниот начин:
„Заради вршење на јавна служба од надлежност на јавниот орган, кога тоа е пропишано со посебен закон, јавниот орган може со странката да склучи управен договор доколку склучувањето на таквиот договор е во јавен интерес и со него не се ограничуваат правата на трети лица.“ Се чини дека законодавецот имал за цел да постигне правна едноставност и сигурност која што произлегува од закон за општа управна постапка кој што треба да биде едноставен и лесен за разбирање не само од редовните државни службеници туку и од граѓаните. Како и да е, ќе биде тешко да се запре изникнувањето на посебни постапки имајќи ја предвид југословенската административна традиција, генералниот правен принцип во согласност со кој *lex specialis derogat legi generali* и непостоењето на ефикасен систем на административна бариера која што го запира донесувањето на посебни постапки дури и во ситуации кога е повеќе од очигледно дека посебни административни постапки во целост или дел од нив – ниту е оправдано, ниту потребно.

Министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје се обврзани да го применуваат ЗОУП кога при извршувањето на нивните правни овластувања, тие дејствуваат, одлучуваат или преземаат други административни дејствија во административни работи.⁵⁰⁶

Во ЗОУП од 2015 се воведува многу поширок концепт за управно дејство од оној даден во претходниот закон. Имено, се регулираат четири видови управни дејства кои ги познава современото административно процесно законодавство и тоа: управен акт, управен договор, друго управно дејство, испорака на јавни услуги.

ЗОУП од 2015 се стреми кон поголема ефикасност, едноставност и пократко траење на управни постапки. На ваков начин би се намалиле административните трошоци за државниот буџет и за деловниот сектор со што би се поттикнале инвестициите и економскиот развој во Северна Македонија. По правило, треба бидат дозволени сите средства за комуникација меѓу управните органи и граѓаните. Правилата за формалностите, како што е писмената форма на управното дејство, треба

⁵⁰⁶ Член 1 од ЗОУП, *op.cit.*

да се применуваат само во случаи јасно пропишани со закон. Ефикасноста, симплифицираноста и брзината на постапката ќе се обезбедат и преку систем на санкционирање на вработените во државната администрација кои со својот неодговорен однос предизвикуваат непотребно и неразумно оддолжување на постапката.⁵⁰⁷

Новиот ЗОУП ја поттикнува примената на информатичка комуникација меѓу јавната администрација и граѓаните („е-администрација“). Друга предност на законот е единствената точка за контакт, т.е. едношалтерскиот систем, како општоважечко правило за сите органи, со тоа што со посебните закони ќе се прават исклучоци од ова правило. Останати многу важни предности кои што ги носи новиот закон се: правото на добивање совет и информации (затоа што не сите граѓани се запознати со административното право, управниот орган проактивно треба да ја известува странката за нејзините права и обврски во постапката и да и укаже на правните последици од делата или пропустите⁵⁰⁸), утврдување на релевантните факти по службена должност од страна на управните органи (при што странката нема да биде обврзана да поднесува документи или да прибавува информации коишто се чуваат во службената евиденција и регистрите), подобро делегирање на надлежноста за донесување решение во рамки на одреден управен орган, како и еднакво обезбедување услуги до граѓаните независно од правната форма на нивното користење (дали тоа се заснова на јавно или приватно право⁵⁰⁹). Кога некој управен орган е овластен да постапува по слободна оцена, новиот ЗОУП пропишува дека дискреционото право мора да се користи строго во согласност со целта на овластувањето и да се почитуваат законските ограничувања на ваквите дискрециони права. Покрај тоа, за решението кое е донесено по слободна оцена мора да се даде особено образложение.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ Хаџи Зафиров, Жарко, Ѓеоргиевски, Југослав, Практични прашања & одговори за примена на законот за општата управна постапка, *op.cit.*, 10.

⁵⁰⁸ *Idem*, 11.

⁵⁰⁹ Приватизацијата на испораката на јавните услуги не смее да ја намали заштитата на правата на граѓаните во однос на давателот на услуги.

⁵¹⁰ Член 5 став 3 од ЗОУП.

Управни спорови

До 2006 година надлежно тело за решавање на административните спорови е Врховниот суд. Со цел да се решат проблемите од задоцнувањето во решавањето на административните спорови, моделот на административна правда е изменет и посебен управен суд е воспоставен. Во согласност со Законот за судовите⁵¹¹ Управниот суд е надлежен против поединечни акти на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршењето на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога за решавање во втор степен против таквиот акт, не е обезбедена друга правна заштита.

Согласно Законот за управни спорови од 2006⁵¹², Управниот суд решава во прв степен по тужбите против административните акти донесени од страна на административните организации. Вишиот управен суд решава по жалби против одлуки на Управниот суд. Врховниот суд на Република Северна Македонија одлучува по вонредни правни лекови во случаевите предвидени со Законот за управни спорови.

По долг процес на подготовка и преговори, нов Закон за управните спорови е усвоен од Собранието на Република Северна Македонија на 25 февруари 2019 година и објавен во Службен весник бр. 96/2019 од 17 мај 2019 (кога и беше потпишан указот за прогласување на овој закон). Истиот ќе започне да се применува една година по стапувањето во сила.

Целта на донесување на новиот закон е поголема ефикасност во управниот спор, намалување на должината на постапката, зголемување на јавноста на постапките преку преку задолжителноста на јавна расправа, усогласување на Законот за управни спорови со Законот за општата управна постапка, зголемување на можностите за мериторно одлучување од страна на Управниот суд и извршност на пресудите. Во однос на Законот за управни спорови од 2006 година⁵¹³, новиот ЗУС го проширува и предметот на управниот спор, односно граѓаните се здобиваат со правно да поведат управен спор

⁵¹¹ Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010 и 83/2018

⁵¹² Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010).

⁵¹³ Службен весник бр. 62/2006 и 150/2010

против дискреционите акти, управните акти донесени во постапка по приговор против реален акт, акти на избори, именувања и разрешување на носители на јавни функции и сл.⁵¹⁴ Според овој закон одлучувањето во полна јурисдикција е правило, а враќањето на повторно одлучување е исклучок, со што се придонесува кон превенција од „линг-понг“ постојано враќање на предметот помеѓу управните судови и органите кои што одлучувале во управната постапка.

Во новиот закон се воведуваат, за прв пат, начела на управниот спор, кои овозможуваат значително зголемување на правната сигурност. Тоа се следните начела:

Начело на законитост⁵¹⁵ - Судот во управниот спор одлучува врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори. Притоа судот во управниот спор е задолжен да внимава на конзистентноста на своите одлуки со што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.

Начелото на сослушување на странките⁵¹⁶ е уште едно начело кое што го додал законодавецот во новиот закон, според кое судот пред да ја донесе одлуката ќе ѝ овозможи на странките да се произнесат во врска со неводите во тужбата и одговорот на тужбата, како и сите значајни факти и правни прашања.

Начелото на усна расправа⁵¹⁷ претставува една од најзначајните новини во управниот спор. Согласно новите законски решенија, судот по правило ќе донесе одлука врз основа на јавна, непосредна и усна расправа. Оваа новина е воведена како резултат на праксата и стандардите на Европскиот суд за човекови права и поради

⁵¹⁴ Павловска Данева, Ана, „Нов концепт на управен спор“, Power Point Presentations, 2019, достапни на: [www.ipacademy.gov.mk/upload/Materijali%202019/ACJO_Презентација_ЗУС_проф.%20Павловска-Данева_21.05.2019.pdf](http://www.ipacademy.gov.mk/upload/Materijali%202019/ACJO_Pрезентација_ЗУС_проф.%20Павловска-Данева_21.05.2019.pdf), пристапено на: 31 јули 2019.

⁵¹⁵ Закон за управните спорови, Службен весник бр. 96/2019 од 17 мај 2019, Член 7.

⁵¹⁶ Ibid, Член 8.

⁵¹⁷ Ibid, Член 9.

обврската на државата да ја изврши пресудата Миткова против Република Македонија⁵¹⁸.

Начелата на контрадикторност и пропорционалност⁵¹⁹ се исто така значајна новина во новиот закон. Начелото на контрадикторност судот на странките ќе ѝ овозможи да се произнесат за наводите на спротивната странка. Согласно начелото на пропорционалност, судот на странките ќе ѝ овозможи да ги остварат и заштитат своите права и правни интереси доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на други странки, трети лица или на штета на јавниот интерес. Кога на странките ѝ се наложуваат обврски судот е должен да ги примени дејствијата кои се поповолни за нив.

Начелото на ефикасност⁵²⁰ го обврзува судот во управниот спор да ја поведе постапката брзо, без непотребни дејствија и трошоци, како и да донесе одлука најдоцна во рок од 9 месеци од денот на доставувањето на списите. Воспоставувањето на рок е исклучително значајно за превенирање на можни повреди на правата на граѓаните поради предолго траење на постапките кои што во изминатите години биле доста чести. Како резултат на ова начело во управните спорови се предвидува почесто постапување од страна на судија поединец (во секој предмет чија вредност не надминува 10,000 евра).

Обврска за соработка со судот⁵²¹ – Според ова начело, сите судови и јавни органи се должни на судот во управен спор да му обезбедат неопходни податоци, списи за работа, правна и друга помош. Како одраз на ова начело во Законот за управните спорови се предвидуваат парични казни за тужениот (т.е. лицето кое го донело актот кај него) и било кој друг јавен орган кој има потребни податоци и списи (се санкционира овластеното лице).

⁵¹⁸ Mitkova v. Republic of Macedonia, App. no. 48386/09, Judgment 15 October 2015, final on 15 January 2016.

⁵¹⁹ Закон за управните спорови -2019, op.cit., член 10.

⁵²⁰ Ibid, член 11.

⁵²¹ Ibid, член 12.

Начело на задолжителност на судските одлуки⁵²² – Согласно ова начело, правосилната пресуда на судот е задолжителна за странките и нивните правни следбеници како и за јавните органи, односно, секој јавен орган е должен да ги почитува пресудите донесени во управен спор, независно што тој не бил странка.

Со оглед на тоа дека овој закон започнува да се применува по една година, останува да се следи каква ќе биде неговата имплементација и дали новите законски решенија и воведувањето на начелата на управниот спор ќе придонесат кон зголемување на ефикасноста и квалитетот во одлучувањето и дали ќе ги отстранат досегашните проблеми во функционирањето на управните судови кои што ќе бидат подетално прикажани подолу преку анализа на извештаите на Народниот Правобранител, анализа на праксата на Управните судови и праксата на ЕСЧП во предметите против Република Северна Македонија.

5.2.2. *Анализа на извештаите на Народниот правобранител*

Во извештајот на Народниот правобранител за 2017 година е констатирано дека *„продолжува праксата дел од органите на државната управа и органите и организациите со јавни овластувања писмено да не ги известуваат граѓаните за постапувањето по нивните барања“*.⁵²³ Во тој контекст, граѓаните најчесто реагирале на непостапување на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој, при што искажувале незадоволство од ненавремено постапување по нивните барања за исплата на субвенции. Согласно извештајот на второ место се реакциите на граѓаните поради недобивање одговор или непостапување по нивните барања од страна на единици на локалната самоуправа најчесто за предмети од комунален карактер.⁵²⁴ Народниот правобранител, постапувал по овие претставки и барал да биде информиран за причините поради кои што органите не постапуваат по барањата на граѓаните, укажувајќи им на обврската во законски определениот рок да се

⁵²² Ibid, член 13.

⁵²³ Годишен извештај на Народниот правобранител на Република Македонија од 2017, достапен на <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2017.pdf>, пристапено на 13.07.2018.

⁵²⁴ Ibid, стр. 34.

одговори на поднесеното барање. По преземени дејствија од страна на Омбудсманот, најголемиот дел од претставките биле решени позитивно во корист на граѓаните.

Она што е исто така важно да се нагласи е дека Народниот правобранител констатира дека продолжува праксата на неефикасно работење на управните судови и одолжување на постапките, поради немање квалитетна комуникација со органите на државната управа и странките и губење огромен временски период за комплетирање на предметите. Тој констатира дека:

„Особено загрижува околноста што од управните судови и од органите на државната управа, со години воопшто нема иницијатива за имплементација на механизми за забрзување на меѓусебната комуникација, како и што никој од засегнатите не презема ниту дејства за утврдување одговорноста зошто ефикасно и квалитетно не се постапува во управно-судската заштита на правата на граѓаните.“⁵²⁵

Според Народниот правобранител, подобрување на состојбите не може да се очекува без утврдување одговорност и последици, ако отсутствува квалитет во работењето и без постоење ефикасни механизми за контрола дали, кога, кому и како се врши експедирањето односно доставата на одлуките и предметите. Се чини дека ова прашање е адресирано во новиот ЗУС, па останува да видиме каква ќе биде неговата примена.

Сериозен проблем за остварувањето на правата на граѓаните според него претставува и неможноста управните судови да обезбедат извршување на нивните одлуки од органите на државната управа, поради што предметите по неколкупати се враќаат на нивна надлежност, односно повторно одлучување. Неспорна е констатацијата дека овие судови придонесуваат за создавање на таква состојба, бидејќи во работењето не ги користат законските овластувања да одржуваат јавни расправи и аналогно на тоа, да одлучуваат мериторно.

Во продолжение следат неколку примери кои што произлегуваат од работата на Народниот правобранител, а кои што засегаат некои од основните начела на добра администрација кои што управните органи се должни да ги почитуваат.

⁵²⁵ Ibidem.

Неефикасна работа на органите задолжени за процесот на денационализација

Народниот правобранител истакнал во својот извештај за 2017 дека голем број на граѓани се соочуваат со проблеми поврзани со нивните барања за денационализација. Една од главните причини за таквата состојба е тоа што управните органи (комисиите за денационализација во Министерството за финансии и Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен) и управните судови (Управниот и Вишиот) меѓусебно си ги поништуваат одлуките.⁵²⁶

Омбудсманот нотира дека со децении тие неефикасно и неквалитетно работат, занемарувајќи го фактот дека основна цел на нивното работење е обезбедување на правата и правните интереси на граѓаните. Меѓудругото, тој утврдил дека не постои добар систем на достава на списи и донесени одлуки по предмети, а управните судови воопшто не ги користат законските надлежности за одржување расправи и мериторно одлучување. Се очекува ова да биде решено со новиот ЗУС.

Во Извештајот за 2018 Народниот правобранител исто така е констатирано дека *„извештајната година ја одбележа и зголемувањето на бројот на претставките во областа имотно-правни односи, што на површина ги изнесе проблемите со кои граѓаните се соочуваат во однос на денационализацијата, односно враќањето на одземениот имот, посебно во работењето на комисиите за денационализација, кои во континуитет не обезбедуваат еднаква и објективна примена на законите и другите прописи. Ова, пак, придонесува донесените одлуки и по неколку пати да се поништуваат од управните судови, а граѓаните да водат постапки и со децени.“*⁵²⁷

Покрај споменатите институции, Народниот правобранител утврдил дека граѓаните ја губат довербата во ефикасното и правилно постапување и одлучување на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка во работен однос во втор степен по доставените жалби на граѓаните, како и на Управниот суд, поради отсуство на мериторно одлучување како резултат на што граѓаните се принудени повеќе години да водат управни и судски постапки.⁵²⁸ И покрај препораката на

⁵²⁶ Предмет НП бр. 3440/16.

⁵²⁷ Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2018, достапен на <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2018.pdf>, пристапено на 31.07.2019.

⁵²⁸ Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2017, op.cit, 53

Народниот правобранител спрема оваа комисија, истата на поефикасен и стручен начин да одлучува по правните лекови на граѓаните и во пракса да ја имплементира законската одредба за мериторно одлучување по предмети каде по изјавена жалба против решение истото еднаш било поништено и вратено на повторно решавање, во Извештајот за 2018 е констатирано дека не се преземени никакви мерки по однос на тоа.

Долго траење на управните постапки пред Министерството за здравство и подрачните служби на Фондот за здравствено осигурување

Значителен е бројот на претставки поднесени до Народниот правобранител кои се однесувале на долго траење на управните постапки пред Министерството за здравство и подрачните служби на Фондот за здравствено осигурување (ФЗО).

Постапувајќи по предметите, Омбудсманот констатирал неажурно постапување и траење на постапките по повеќе месеци поради ненавременото доставување списи од еден до друг орган и ненавременно комплетирање на документацијата. Со цел надминување на ваквото постапување Народниот правобранител вршел увид во Министерството за здравство, кое постапува како второстепен орган, и во подрачните служби на ФЗО, укажувајќи на потребата од постапување во законски предвидените рокови, сè со цел покрај почитувањето на принципите на управната постапка доследно да се обезбеди и начелото на правна сигурност на граѓаните.

Ваквата ситуација со долготраењето на постапките пред Министерството за здравство и подрачните служби на Фондот за здравствено осигурување е констатирана и во претходниот извештај на Народниот правобранител за 2016 година.⁵²⁹ Во Извештајот за 2018 е забележано дека бројот на претставки до Министерство за здравство и Фондот за здравствено осигурување се намалени, иако проблемите со доставата на предметите помеѓу надлежните институции и понатаму се присутни.⁵³⁰

⁵²⁹ Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2016, достапен на <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2016/GI-2016.pdf>, пристапено на 06.03.2018, стр.64.

⁵³⁰ Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2018, op.cit, 32.

Голем број на претставки поднесени до Омбудсманот од областа на имотно-правните односи низ годините, се однесувале на остварување на права во катастарот.⁵³¹ Во тој сегмент, Народниот правобранител за поединечни случаи во континуитет констатирал предизвикување штетни последици по однос на остварувањето на легитимните права и правни интереси на граѓаните поради субјективно и непрофесионално работење на катастарските службеници. Тоа особено се однесува за предметите по кои катастарот треба да постапи согласно правосилни одлуки на Управниот или Вишиот управен суд.

Имено, Омбудсманот констатирал дека наместо безусловно почитување на судските одлуки и постапување согласно изнесените правни сфаќања и дадени укажувања, од катастарот се постапува целосно спротивно, бидејќи и по неколку пати се издаваат исти потврди со идентична содржина и образложение, како оние што претходно биле поништени од управните судови во управен спор.

На ист начин се постапувало и по интервенциите на Народниот правобранител упатени за преземање дејства за увид и контрола на законитоста во постапувањето во врска со одреден поединечен предмет/и. Конкретно, од Секторот за контрола и надзор во Агенција за катастар на недвижности до надлежната организациска единица (Центарот за катастар на недвижности Скопје или одредено одделение за катастар на недвижности низ Републиката), се давало соодветно задолжение за постапување. Меѓутоа, иако за таа цел се формира нов предмет по службена должност, без исклучок повторно се издавала потврда за одбивање на конкретното барање на граѓанинот.

Народниот правобранител констатирал и случаи кога катастарот не го почитува и законски определениот рок за постапување кај одредени предмети, или кога издадените потврди навремено и уредно не се доставуваат до странките подолг временски период, без постоење на објективни околности за тоа, со што странките се оневозможуваат да ги заштитат на своите права понатаму.

⁵³¹ Види предмет НП бр. 3257/16.

Проблеми во работата на катастарот се нотирани во Извештаите на Народниот правобранител за 2018, 2017, 2016⁵³² и 2015 година⁵³³. Во извештајот од 2015 Народниот правобранител констатирал дека: „...загрижувачка е состојбата што Катастарот воопшто не ги почитува одлуките на Управниот и на Вишиот управен суд и не постапува согласно нивната содржина. Имено, за сите вакви случаи по кои Народниот правобранител постапувал, упорно се издаваат исти потврди, како и поништените, или пријавите на странките се игнорираат и се формираат предмети по службена должност, за кои се издаваат сосема нови потврди, но исто така, негативни за странките“⁵³⁴.

Долго траење на управните постапки Народниот правобранител констатирал и кај предметите за утврдување на правниот статус на бесправно изградените објекти, од една страна, како последица на многу комплицираната законска процедура, а од друга страна, главно поради инертниот, непрофесионалниот и неажурниот однос на надлежните органи.

Народниот правобранител исто така констатирал и одредени проблеми околу доставата, поврзани со даночните решенија, при што дал препорака кога е тоа можно, даночните управни акти да се врачуваат до даночните обрзници од страна на службено лице.⁵³⁵

Непостапување на управните органи по пресуди од Управниот и Вишиот управен суд во однос на предмети на граѓаните поврзани со остварување на права од социјална заштита

Омбудсманот констатирал повреда на правата на граѓаните во остварување на права од социјалната заштита и поради непостапување на органите по пресуди на Управниот или Вишиот управен суд, односно непочитување на одредбата на

⁵³² Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2016, достапен на <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2016/GI-2016.pdf>, пристапено на 06.03.2018, стр.22.

⁵³³ Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2015, достапен на http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2015/GI_2015-za_pecat.pdf, пристапено на 06.03.2018, стр. 71

⁵³⁴ Ibidem.

⁵³⁵ Idem, стр. 124.

задолжителноста на пресудите пропишана во Законот за управните спорови.⁵³⁶ Тука Народниот правобранител укажал дека е потребно правилно и целосно утврдување на фактичката состојба и неигнорирање на фактот дека се работи за лица во социјален ризик, чијшто егзистенција зависи од социјална парична помош како единствен извор на средства за живеење, а притоа барал и почитување на насоките и правното мислење на судовите. Меѓутоа, и покрај укажувањата на Народниот правобранител во голем број од донесените решенија, центрите за социјална работа, при повторното одлучување по предметот, повторно носеле идентични одлуки, со што граѓаните биле принудувани со години да водат управни постапки за докажување на незаконитото постапување на центрите за социјална работа.⁵³⁷

Еден од заклучоците кои што произлегуваат од анализата на предметите на Народниот правобранител е да се работи на подигање на свеста и одговорноста на државните службеници и одговорните лица во надлежните органи, со цел да се постигне поголема професионалност, ажурност и законитост во постапувањето и одлучувањето на поединечните предмети.

5.2.3. Анализа на праксата на управните судови

Во рамките на оваа докторска дисертација беше направена и анализа на судската пракса на Управниот и Вишиот управен суд на Република Северна Македонија со цел да се утврди како управните судови ги толкуваат и колку управните органи ги применуваат основните начела на управната постапка односно колку управните органи го почитуваат правото на добра администрација. Во оваа анализа издвоени се повеќе случаи од судската пракса низ кои што се илустрира развојот во толкувањето и примената на основните начела од страна на управните судови како и најчестите проблеми со кои се соочуваат управните органи при примената на основните начела и принципи кои го гарантираат правото на добра администрација. За таа цел анализа беше направена на предметите на Управниот суд, Вишиот управен суд како и Врховниот суд во однос на жалбите по одлуки на Управен суд по барања за заштита на

⁵³⁶ Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2018, op.cit., стр 26.

⁵³⁷ Ibidem.

основните права и слободи донесени во периодот од 1 јануари 2016 до денес. За оваа цел покрај анализата на одлуките на Управниот, Вишиот управен и Врховниот суд кои беше пристапено преку Судскиот портал на Република Северна Македонија sud.mk, а беа испратени и барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до Управниот суд, Вишиот управен суд и Врховниот суд на РМ.

а) Анализа на одлуките на Управниот и Вишиот управен суд во 2016, 2017 и 2018 година

Од анализата на одлуките на Управниот суд на РСМ може да се заклучи дека во 2016, 2017 и 2018 година Управниот суд нема донесено одлука во која што изречно се повикува и изречно ги штити основните начела на управната постапка. Исто така нема донесено одлука која што е во полза на подносителите кои што поднеле барање за заштита на основните права и слободи, а која што на некој начин е поврзана со некое од основните начела и принципи на правото на добра администрација кои што се опфатени со оваа докторска дисертација. Истото произлегува и од анализата на судските одлуки на Вишиот управен суд во 2016 и 2017.

Позитивен напредок во развојот на праксата на управните судови во однос на толкувањето и примената на основите принципи и начела на административната постапка е постигнато со пресудата од 18 октомври 2017 година во која што за прв пат Вишиот управен суд истакнал дека *„органите на управата треба да се придржуваат кон основните начела на управната постапка, така што по службена должност требало да ги проверат наводите на барателката“*.⁵³⁸ Притоа Вишиот управен суд

⁵³⁸ Пресуда на Вишиот управен суд бр. **УЖ-2.бр.599/2017** од 18 октомври 2017, по изјавена жалба против Пресудата на Управниот суд У-4.бр.1053/2016 од 05.12.2016 година. Фактите на случајот се следни: На 18.10.2017 година, Вишиот управен суд постапувајќи во предмет за остварување на право на родителски додаток за трето дете, донел пресуда во корист на барателката, со образложение дека „органите на управата требало да се придржуваат кон основните начела на управната постапка и да постапат согласно одредбите од член 7, 9 и 12 од Законот за општата управна постапка, така што по службена должност требало да ги проверат наводите на барателката “во однос на моментот на стекнување со македонско државјанство. Имено, во текот на постапката, наместо надлежните органи по службена должност да проверат на кој датум барателката се стекнала со државјанство, како датум на стекнување со државјанство, го земале датумот кога била издадена потврда дека барателката има македонско државјанство, издадена по раѓањето на третото дете. Постапувајќи по напатствијата на Вишиот управен суд, предметот е вратен до првостепениот орган, кој по обезбедување на информациите по службена должност, неспорно утврдил дека барателката стекнала државјанство на

упатува на почитување на одредбите од член 7, 9 и 12 од Законот за општата управна постапка во кои што се регулирани начелата на економичност и ефикасност на постапката⁵³⁹, начелото на сервисна ориентација на јавните органи⁵⁴⁰ и начелото на слободна оцена на доказите⁵⁴¹.

Оваа пресуда е од големо значење затоа што Вишиот управен суд им ги потенцирал на државните органи обврските кои ги имаат кон граѓаните при одлучување за остварување на нивните права, загарантирани со закон. Воспоставувањето на ваквата пракса на почитување на начелата на општата управна постапка и обезбедување на докази по службена должност е од големо значење за остварување на правата и за гарантирање на правната сигурност на сите лица.

б) Анализа на одлуките на Врховниот суд на РСМ по однос на жалбите на одлуките на Управниот суд по барањата за заштита на основните права и слободи во 2016, 2017 и 2018

Од одговорот по барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер кое што се однесуваше на бројот на поднесени жалби на одлуките на Управниот суд по барањата за заштита на основните права и слободи во 2016, 2017 и

РМ во моментот на нејзиното раѓање, додека Потврдата на која претходно се повикувале само го содржела датумот на издавање на потврдата, а не датумот на упис во државјанство. Врз основа на ова, на ден 22.05.2018 година, првостепениот орган донел Решение дека барателката ги исполнува условите за остварување на родителски додаток за трето дете, и дека на барателката ќе ѝ се исплатува месечен износ согласно Законот за заштита на децата, сметано од денот на поднесувањето на Барањето, 17.03.2015 година.

⁵³⁹ Член 7 - Начело на економичност и ефикасност на постапката: “Постапката треба да се спроведе на наједноставен можен начин, без одлагање и со што помалку трошоци за странките, а сепак да се обезбеди целосно почитување на правата и правните интереси на странките и потполно утврдување на фактичката состојба”.

⁵⁴⁰ Член 9-Начело на сервисна ориентација на јавните органи:” Кога јавните органи решаваат во управни работи, сервисно се ориентиран кон остварувањето на правата и интересите на странките”.

⁵⁴¹ Член 12-Начело на слободна оцена на доказите

“Кои факти ќе ги земе како докажани одлучува овластеното службено лице по свое самостојно уверување врз основа на совесна и грижлива оцена на секој доказ посебно и на сите докази заедно, како и врз основа на утврдените факти од целокупната постапка”.

2018, од Врховниот суд беше одговорено дека од 1 јануари 2016 заклучно до 12 јули 2018 примени се вкупно 58 жалби против одлуки на Управниот суд по барањата за заштита на основните права и слободи, а донесени се вкупно 31 одлука.

Од анализата на овие одлуки произлегува дека во само еден предмет (УСПИЖ. Бр. 1/2017) Врховниот суд донел решение со кое жалбата се уважува, а решението на Управниот суд се укинува и предметот се враќа на истиот суд на повторно разгледување и одлучување. Во овој предмет Врховниот суд истакнал дека *„изреката на побиваното решение на Управниот суд е неразбирлива, противречи сама на себеси и на причините за донесување на истата, како и дека во образложението не се наведени доволно образложени причини за решителните факти“*.

Останатите одлуки се решенија каде што жалбата на подносителот е одбиена и решението на Управниот суд се потврдува. Во анализата издвоени се неколку одлуки од кои што произлегува дека нивото на заштита на правото на добра администрација во Република Северна Македонија е сè уште ниско и во оваа насока е потребно подобрување во иднина.

Така, во предметот УСПИЖ бр. 4/2016 Врховниот суд ја потврдил одлуката на Управниот суд кој пак оценил дека *недавањето одговор на претставка и неодговарањето на прашањата поставени од предлагачот не може да се подведе под незаконско дејствие и незаконска постапка на службените лица во стручната служба во Фондот за здравствено осигурување, како и под незаконити дејствија на Министерството за здравство за рефундирање на платени здравствени услуги.*⁵⁴²

Во предметот УСПИЖ бр. 8/2016 тужителот поднел тужба против Агенција за катастар на недвижностите Битола поради наводно несовесно прекршување на неговото право на издавање на имотен лист, при што барал од судот да му наложи на тужениот да ги издаде имотните листови во определениот рок. Управниот суд утврдил дека поднесената тужба е неразбирлива и не може да се утврди дали станува збор за молчење на администрација или предлог за заштита од незаконито дејствие, при што

⁵⁴² Решение на Врховниот суд на РМ, УСПИЖ бр. 4/2016, од 12 април 2016, против одлука на Управниот суд УСПИ 11/2015 од 4 декември 2015.

го задолжил тужителот во определен рок да ја уреди тужбата. Со поднесок тужителот навел дека предмет на тужбата е заштита поради незаконско дејствие на тужениот. По ова Управниот суд одлучил, а Врховниот суд ја потврдил таа одлука, дека не се исполнети условите од член 57 до 64 од Законот за управните спорови затоа што за ова прашање е обезбедена друга судска заштита, односно дека барањето за издавање на имотни листови подразбира водење на управна постапка.

Од ова произлегува дека Управниот суд не се впушта во тоа самиот да го оцени основот по кој што се поднесени тужбите и наместо да одлучи по однос на непрофесионалното и ненавременото работење на катастарот, тој го одбил барањето на тужителот како неосновано затоа што го третираше по членовите од 57-64. Во ваков случај и поставува на странката двоен товар, повторно да треба да поднесе тужба до Управен суд со наведување на друг основ, како што е на пример молчење на администрација или повреда на некои од принципите на административната постапка.

5.2.4. Анализа на праксата на ЕСЧП во предметите против Република Северна Македонија

За потребите на истражувањето анализа беше направена на праксата на ЕСЧП во предметите против Република Северна Македонија во однос на почитувањето на основните начела на управната постапка и управните спорови од страна на домашните управни органи.

- Миткова против Република Македонија⁵⁴³ – право на усна расправа пред управните судови

Европскиот суд за човекови права навлегол во мериторно одлучување по однос на прашањето за отсуство на усна расправа во однос на споените управно-судски постапки кои што се воде по однос на барањето за донесување на решение за упатување на апликантката на лекување во странство (кое што било одбиено од страна на Фондот за здравствено осигурување) и надоместување на медицинските трошоци во врска со лекувањето од страна на Фондот. Неколкуте враќања на предметот на повторно разгледување и одлучување од страна на Врховниот суд придонесо кон

⁵⁴³ Миткова против Република Македонија, А.бр. 48386/09, Пресуда на Европскиот суд за човекови права од 15 октомври 2015.

развлекување на постапката (на повеќе од 14 години) и констатирање на повреда на правото на судење во разумен рок. Она што е битно за оваа пресуда е неодржувањето на усна расправа пред управните судови која била потребна со оглед дека се работело за спорно фактичко прашање за одлучување, кое што не можело да биде разрешено единствено врз контрадикторната писмена медицинска документација која содржела дијаметрално спротивставени гледишта во однос на тоа дали лекувањето во странство било навистина неопходно и дали биле исцрпени сите можности за лекување во земјата, особено имајќи го предвид фактот дека апликантката изречно барала усна расправа, на која би биле сослушани сведоци, а при одбивањето на тие барања домашниот суд не навел никакви причини зошто смета дека усната расправа не е неопходна.⁵⁴⁴

Како една од генералните мерки за извршување на оваа пресуда беше воведувањето на начелото на усната расправа пред Управниот суд со новиот Закон за управните спорови од 2019 година, чија што примена ќе започне во мај 2020, како и воведувањето на начелото на ефикасност на постапката и ограничувањето на времетраењето на постапката пред управните судови на 9 месеци од денот на доставувањето на списите.

Проблемот со должината на постапката е констатиран и во уште една скорешна пресуда на ЕСЧП против Република Северна Македонија, а тоа пресудата во предметот Петровиќ⁵⁴⁵. Во овој предмет ЕСЧП констатирал дека управниот предмет на апликантот траел предолго затоа што имало повеќе пати враќање од страна на управните судови на повторно одлучување пред управните органи. Останува да видиме дали новиот ЗУС и ЗОУП ќе ја намалат должината на управните постапки во иднина.

- Тасева против Република Македонија⁵⁴⁶ – повреда на принципот на еднаквост на оружјата

⁵⁴⁴ AIRE Centre, „Судска пракса на Европскиот суд за човекови права во однос на Македонија до крајот на 2016 година“ во соработка со Владињот Агент на Република Македонија и Бирото за застапување на РМ пред Европскиот суд за човекови права, 18.

⁵⁴⁵ Петровиќ против Република Македонија, А.бр. 30721/15, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 22 јуни 2017.

⁵⁴⁶ Тасева Петровска против Република Македонија, А.бр. 73759/14, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 11 јануари 2018.

Во предметот Тасева жалителката се жалела дека и било повредено правото на правично судење од членот 6 на Европската конвенција за човекови права, затоа што не и биле доставени и не и била дадена можност да се изјасни по наводите на Министерството за правда поднесени до Вишиот управен суд. Европскиот суд за човекови права нашол дека недоставувањето на поднесоците на тужениот орган дадени како одговор на жалбата на апликантката пред Вишиот управен суд, претставува повреда на општите принципи за еднаквост на оружјата и е спротивно на член 6 од ЕКЧП.⁵⁴⁷

Ваквиот недостаток се чини дека е исто така отстранет со новиот Закон за управните спорови и вакви ситуации во иднина законот не дозволува да се случат. Ова е констатирано и во акциониот извештај кој што државата го доставила до Комитетот на министри кој што врши надзор над извршувањето на пресудите на ЕСЧП.⁵⁴⁸

- Митови против Република Македонија⁵⁴⁹ – неефективно и несоодветно постапување од страна на Центарот за социјални работи и отсуство на ефективен правен лек

Во предметот Митови против Република Македонија дошло до повреда на правото на почитување на семејниот живот на апликантите (татко, баба и дедо на детето, врз кое по разводот на бракот старателството, односно правото на грижа, чување, воспитување и издршка на детето и било доверено на мајката), од причина што Центарот за социјални работи не презел адекватни и ефективни напори да обезбеди освртување на ова право, односно Центарот пропуштил да го направи сето она што било во негова моќ и што разумно би можело да се очекува од него со цел да се осигура ова право. И покрај тоа што надлежниот Центар за социјална работа ги разгледал долготрајните ефекти на одвојувањето на детето од таткото, легитимниот интерес на апликантите да развиваат и одржуваат врска со неа, не бил земен предвид.

⁵⁴⁷ Тасева Петровска против Република Македонија, *op.cit.*, § § 24-27.

⁵⁴⁸ Action Report from North Macedonia concerning the case of Taseva Petrovska (Naumoski group) v. North Macedonia (Application No. 73759/14), 30 јули 2019, објавен на: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2019\)842E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2019)842E%22%5D%7D), пристапено на 01 Август 2019.

⁵⁴⁹ Митови против Република Македонија, А.бр. 53565/13, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 16 април 2015.

Како резултат на тоа, Центарот во низа наврати бил неоправдано неажурен во постапувањето по барањата на апликантите за донесување решение со кое ќе се овозможи видување со нивната ќерка, односно внука, а истовремено не презел никакви мерки за да обезбеди извршување на веќе донесените решенија, иако бил свесен за некооперативниот однос на мајката и неговата законска можност да постапува по сопствена иницијатива.⁵⁵⁰

Се чини дека извршувањето на оваа пресуда е сè уште во тек и потребно е преземање на соодветни мерки за отстранување на неефикасните законски решенија во врска со овозможување на реализација на видувањата помеѓу родителите и децата во вакви слични случаи. Дотолку повеќе што во меѓувреме до Владињот агент е искомунциран уште еден случај со слична тематика (Олури против Република Северна Македонија, А. бр. 3368/18) кој што е сè уште во тек.

5.3. Црна Гора

Административната реформа во Црна Гора започна во 2003 година, кога Стратегијата за административна реформа за периодот од 2002-2009 и неколку релативно модерни системски закони биле усвоени. Реформата била главно ориентирана кон државната администрација и правната регулатива на јавната администрација, вклучително административната постапка и административната правда.

5.3.1. Законска регулатива и трендови

Законот за општата управна постапка на Црна Гора⁵⁵¹ (ЗОУП) бил донесен на 21 октомври 2003 година и стапил во сила на 31 октомври 2003. Измени и дополнувања на ЗОУП биле усвоени во јуни 2011⁵⁵². По добивањето на независност во 2006, Црна Гора како многу други земји од Западен Балкан, го определува патот кон пристапување

⁵⁵⁰ AIRE Centre, „Судска пракса на Европскиот суд за човекови права во однос на Македонија до крајот на 2016 година“, *op.cit.*, 28.

⁵⁵¹ Закон o opštem upravnom postupku, "Službenom listu RCG", br. 60/2003.

⁵⁵² Службен весник на Црна Гора бр. 32/11.

кон ЕУ како главна цел на надворешната политика. Во 2010 се стекнува со кандидатски статус, а во 2012 ги започнува преговорите за членство во ЕУ. Политиката за пристапување кон ЕУ водела кон значителни напори во насока на исполнување на барањата на ЕУ. Црна Гора се обидувала, поддржана од ОЕЦД-Сигма да го хармонизира *acquis communautaire* во различни сектори на политики и да ја реформира јавната администрација во согласност со Европските административни стандарди.

Во јули 2011, Владата на Црна Гора усвоила *policy paper* во однос на главните елементи за изготвување на нов ЗОУП со цел усогласување со принципите на владеење на правото и стандардите на добро владеење заедничко за земјите-членки на ЕУ. Министерството за внатрешни работи било надлежно за подготовки на новиот закон.⁵⁵³ Драфтирањето на новиот закон траело скоро три години и примарно било работа на Меѓуресурска проектна група. Дневниот весник Пobjеда го објавил нацрт текстот на ЗОУП придружуван со објаснување (*explanatory notes*) и агенда за јавна дискусија на 1 февруари 2013, а текстот исто така бил постиран и на веб-страницата на Министерството за внатрешни работи и порталот е-Влада.⁵⁵⁴

Во текот на јавна дискусија која што траела 60 дена, две тркалезни маси и една конференција биле одржани. По завршувањето на јавната дискусија, Министерството за внатрешни работи воспоставило експертски тим кој што требало да работи на новиот ЗОУП. Експертскиот тим ја комплетираше работата кон крајот на ноември 2013, но предлог законот претрпел дополнителни понатамошни измени во текот на процесот на хармонизација со Секретаријатот за законодавство, Министерството за правда, Министерството за информатичко општество и телекомуникации, Министерството за финансии и други релевантни тела. СИГМА и нејзините експерти континуирано ги поддржувале подготовките на новиот закон.

Насловот на законот бил променет во Закон за управната постапка (ЗУП), наведувајќи дека треба да биде главниот процесен закон во јавната администрација на Црна Гора. Парламентот го усвоил ЗУП на 16 декември 2014 година. Новиот закон бил

⁵⁵³ Ministarstvo unutrašnjih poslova, <http://www.mup.gov.me/rubrike/zup>.

⁵⁵⁴ I. Koprić et al., *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans: Comparative Study* (ReSPA - Regional School of Public Administration, 2016), стр.43, <https://books.google.mk/books?id=NxxqnQAACA>.

објавен во Службен весник бр. 56/2014 (24 декември 2014). Првично било планирано овој закон да стапи во сила на 1 јануари 2016, меѓутоа примената на овој закон била одлагана повеќе пати и Законот конечно почнал да се применува од 1 јули 2017. Една од компонентите на ИПА проектот „Зајакнување на менаџментот на ЕУ средствата и генералните административни постапки“⁵⁵⁵ кој што започнал да се имплементира на 7 април 2014 бил насочен кон поддршка на имплементацијата на новиот ЗАП⁵⁵⁶.

Новиот ЗАП инкорпорира серија на нови правни институти преку кои Црногорскиот правен систем ги транспонира принципите на европско право, го хармонизира административното процесно право со стандардите на ЕУ на соодветен начин, обезбедува развој на модерна административна технологија, ги поедноставува и разумно ги забрзува административните постапки, значително ги подобрува правата на граѓаните и заштитата на јавниот интерес и се фокусира на регулирање на односите помеѓу граѓаните и јавната администрација, оставајќи ја регулацијата на останатите работи на посебни закони и регулативи.

Новиот закон го усогласува црногорскиот правен систем со најважните европски правни документи, особено со Повелбата за фундаментални права на Европската Унија, која што заедно со Договорот за функционирање на ЕУ стапи на сила на 1 декември 2009, со Европската конвенција за човекови права и фундаментални слободи на Советот на Европа, како и со ЕУ Директивата за услуги во внатрешниот пазар.

Врската помеѓу општата административна постапка и посебните закони е регулирана во член 4 од ЗУП од 2014⁵⁵⁷. Законот содржи општи одредби кои што ја регулираат врската помеѓу општата административна постапка и посебните закони и ги отвораат можностите за различна регулација на одредени правни институти во посебни закони. Имено, член 4 вели дека „(1) Овој закон ќе се применува во сите управни

⁵⁵⁵ “Strengthening the Management of EU Funds and General Administrative Procedures”

⁵⁵⁶ <http://www.deso.mk/Item/2369>, EUROPEAID/134253/C/SER/ME: IPA - Strengthening The Management Of EU Funds and General Administrative Procedures.

⁵⁵⁷ Zakon o upravnom postupku, Službenom listu CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017., Član 4, Primjena zakona.

*работи. (2) Одредбите од посебните закони кои, поради специфичната природа на управните работи во поединечни управни области, пропишуваат неопходни отстапувања од правилата на управната постапка не можат да бидат во спротивност со начелата и целите на овој закон, ниту да го смалуваат нивото на заштита на правата и правните интереси на странките пропишани со овој Закон.*⁵⁵⁸

Една од јасно прикажаните намери на новиот ЗУП е да биде главен процесен закон, односно, да биде применлив во сите административни работи. Ова експлицитно е наведено во член 4, став 1 во кој што се вели дека „овој закон ќе се применува на сите управни работи“. Ова е јасен знак кој го прави овој закон генерален по неговата природа и применлив во различни административни полиња. Формулацијата на новиот ЗУП е построга отколку претходниот закон од 2003.⁵⁵⁹ Како и во другите држави кои што се предмет на оваа анализа (Хрватска, Србија, Северна Македонија), имплементацијата на одредени ново-регулирани институти е директно зависно од усвојувањето на посебни закони кои што се смета дека се неопходен предуслов за нивна имплементација. Ова е случај со административниот договор кој што не е директно применлив врз основа на одредбите на Законите за општа управна постапка, туку треба да биде експлицитно предвиден во посебни закони.

Член 27 став 1 вели: „Со цел воспоставување, менување или раскинување на конкретен правен однос во управна работа во надлежност на јавен орган, помеѓу јавниот орган и странките може да се склучи управен договор кога тоа е пропишано со посебен закон, кога склучувањето на таков договор е во јавен интерес и кога со тој договор не се загрозуваат правата на трети лица.“ Доколку се анализира овој член

⁵⁵⁸ Član 4 – „Ovaj zakon se primjenjuje u svim upravnim stvarima. Odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom.“

⁵⁵⁹ Во ЗОУП од 2003 се вели „Одредбите од посебните закони кои што поради специфичната природа на административните работи во одредени административни области, прават неопходни отстапувања оштата управна постапка мора да бидат во согласност со основите принципи воспоставени со овој закон“ - (Член. 3 од ЗОУП 2003, Службен весник 60/03, 32/11). Формулацијата во текстот е многу пофлексибилна (посебните закони „мора да бидат во согласност со основните принципи воспоставени со овој закон“) во споредба со новиот ЗУП од 2014 кој што експлицитно вели во член 4 став 2 дека посебните закони кои што содржат процесни одредби „не можат да бидат во спротивност со начелата и целите на овој закон, ниту да го смалуваат нивото на заштита на правата и правните интереси на странките пропишани со овој Закон“.

може да се заклучи дека склучувањето на административен договор може да се случи само кога таква ситуација е предвидена во посебен закон.

Причините за ваквата правна регулација може да се најдат во несигурноста и стравот од можните негативни последици од директната применливост на административниот договор како нов институт кој што претходно не бил предвиден во Законите за општа управна постапка на земјите од Западен Балкан.

Слични ограничувања се наоѓаат во член 117 став 1 од овој закон кој што се однесува на правилото за согласност *„кога административната постапка е иницирана на барање на страната и јавниот орган не донесе одлука во пропишаниот или продолжениот рок, ќе се смета дека барањето е одобрено, доколку тоа е така пропишано со посебен закон“*. Како што може да се забележи од овој член правилото за одобрување во случај на молчење е применливо во административната постапка само доколку е експлицитно така регулирано со посебен закон. Преку регулирање на ова прашање на ваков начин, законодавецот очигледно се обидел да превенира можни непосакувани последици од директната примена на ова правило во секојдневната административна практика.

Од гледна точка на општа управна постапка, ваквите одредби од член 27 став 1 (управен договор) и член 117 став 1 (правилото за одобрување во случај на молчење на администрацијата) не придонесуваат кон намерите на член 4 кој што се обидува да го позиционира ЗУП како општ процесен закон, директно применлива процесна алатка која што може да се применува на различни административни области без друго правно одобрение. Ограничувањето на примената на одредени институти воведени со општиот процесен закон треба да служи само за да заштитат одредени поединости од тесен круг на посебни административни постапки, а не да бидат општи процесни институти и концепти. Ваквите рестриktivни одредби бараат цврста политичка поддршка и континуирани административни напори за да се определат секторите во кои новите институти, како што е управниот договор или правилото за одобрување во случај на молчење, ќе бидат експлицитно уредени.

Управниот суд на Црна Гора е надлежен да ги решава административните спорови од 2005 година. Неговата јурисдикција се протега на територијата на Црна Гора и тој е лоциран во Подгорица. Претходно, административната правда била дел од

системот на редовните судови, односно управниот оддел во Врховниот суд бил надлежен да решава за законитоста на индивидуалните административни акти кои што се донесени во административни постапки. Два вонредни правни лекови можат да бидат поднесени против одлуките на судот согласно Законот за управни спорови.⁵⁶⁰ Врховниот суд е тој кој што одлучува по барањата за вонредните лекови против одлуките донесени од страна на Управниот суд.

Во моментот во тек се активности за реформа на јавната администрација. Во 2017 остварен е одреден напредок во процесот на реформи на јавната администрација со усвојување на Стратегијата за реформа на јавната управа за периодот 2016-2020, чиј што составен дел е Акциониот план за нејзино спроведување за 2016 и 2017 година. Општата цел на реформските активности е усмерена кон воспоставување на ефикасна и сервисно ориентирана јавна администрација, која што се карактеризира со пораст на довербата на граѓаните во нејзината работа. Според Извештајот на Омбудсманот за 2017 година, одредени активности на јавната администрација се реализирани, а претстои реализација на значаен број на активности. Омбудсманот смета дека е потребно да се продолжи и забрза со активностите за професионализација на јавната администрација и доследно спроведување на Стратегијата за реформа на јавната управа.⁵⁶¹

Во 2017 продолжиле активностите на усогласување на посебните закони со Законот за управната постапка, меѓутоа неопходно е да се продолжи и да се забрза со таквото усогласување.

Според Омбудсманот, само со доследна примена на новиот закон за управна постапка може дополнително да се подобри положбата на граѓаните и остварувањето на нивните права и правни интереси пред органите на јавната администрација. Неадекватна примена на законот претставува клучен проблем во спроведувањето на реформите на јавната администрација и остварувањето на правата на граѓаните.⁵⁶²

⁵⁶⁰ Zakon o upravnom sporu, објавен во "Službenom listu CG", бр. 54/2016 од 15.8.2016, стапил на сила на 23.8.2016, а се применува од 1.7.2017.

⁵⁶¹ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda crna gora, Izvještaj o radu za 2017 godinu, Podgorica, mart 2018 godina, 93.

⁵⁶² Ibidem.

5.3.2. *Анализа на извештаите на Омбудсманот на Црна Гора*

Во 2018 година, во работа на Омбудсманот биле 311 предмети кои што се однесувале на работата на државните органи и другите органи на државната управа⁵⁶³, додека пак во 2017 година овој број изнесувал 325 предмети.⁵⁶⁴ Од државните органи, најголем број на претставки се поднесени против следните органи: Министерство за образование, Министерство за труд и социјална заштита, Министерство за внатрешни работи, ЗИКС⁵⁶⁵ Бело Полје и ЗИКС Подгорица. Во 2016 бројот на предмети изнесувал 340 предмети⁵⁶⁶ односно за 34,31% зголемен во однос на 2015 година (кога имало 235 предмети⁵⁶⁷). Во 2016 најголем број од предметите (над 10) се однесувале на постапувањето на: Министерството за финансии, Парламентот, Министерство за образование, Министерство за труд и социјална заштита, Министерство за внатрешни работи и ЗИКС Подгорица⁵⁶⁸.

Во извештајот за 2017, Омбудсманот констатирал дека и понатаму се присутни слабости во работата на јавната управа кои што неповолно се одразуваат во остварувањето на правата на граѓаните и другите субјекти. Имено, во извештајот стои дека постојат случаеви каде што органите на јавната управа не одлучуваат по поединечни барања на граѓаните, долго ги водат постапките и неретко не ги почитуваат законски утврдените рокови за одлучување, како и во текот на постапката ги повредуваат начелата на управната постапка и добрата администрација. Во некои случаи се носат исти или слични одлуки повеќе пати (тн. „пинг-понг“ одлучување), не почитувајќи ги ставовите и мислењата на второстепените органи или на Управниот суд

⁵⁶³ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda crna gora, Izvještaj o radu za 2018 godinu, Podgorica, mart 2019 godina, 50.

⁵⁶⁴ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda crna gora, Izvještaj o radu za 2017 godinu, op.cit., 50.

⁵⁶⁵ Zavod za izvršenje krivičnih sankcija.

⁵⁶⁶ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, Izvještaj o radu za 2016 godinu, Podgorica, mart 2017 godina, 48.

⁵⁶⁷ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, Izvještaj o radu za 2015 godinu, Podgorica, mart 2016 godina, 35.

⁵⁶⁸ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, Izvještaj o radu za 2016 godinu, op.cit, 48.

на Црна Гора. Поради тоа граѓаните се принудени повеќе пати да покренуваат управни постапки или управни спорови, се изложуваат на материјални трошоци и долго чекаат за донесување на законита одлука. Според извештајот, со неодлучувањето во управните работи (тн. „молчење на администрацијата“), ненавременото одлучување, поништување на управните акти и враќање на предметите на повторно одлучување во управните работи, непочитувањето на забелешките и ставовите на второстепените органи и Управниот суд, се кршат уставните начела и начелата на добра администрација и се покажува арбитрерност во постапувањето.

Омбудсманот и во овој извештај, како и во претходните, нагласува на обврската на јавната администрација да биде отворена и достапна на граѓаните, дека мора да го унапредува својот однос спрема граѓаните и квалитетот на работата, водејќи сметка да ги заснова на закон одлуките кои што влијаат на правата или на интересите на поединците, да бидат јасни, аргументирано образложени, да бидат разбирливи за странката и да ги содржат сите елементи предвидени со закон, да бидат донесени во законски рок, како и да содржат упатство за правен лек. Понатаму е нагласено дека службениците мора при својата работа да ги исполнуваат професионалните стандарди и притоа да се раководат со примерност, да бидат непристрасни, своите одлуки да ги засноваат исклучиво на докази и да имаат еднаков третман спрема сите лица за чие право или интерес се одлучува. Омбудсманот нагласува дека администрацијата треба да ја обавува својата работа како „сервис на граѓаните“ во согласност со правилата за добро и уредно вршење на управните работи (правилата за добра администрација), а неправилностите кои што се спротивни на тие правила треба да бидат елиминирани.

Омбудсманот како и во претходните извештаи, така и во извештаите за 2017 и 2018 укажува дека јавните органи треба да продолжат да ги јакнат своите капацитети и капацитетите за контрола и надзор на јавната управа. Според него, неопходно е да се преземат конкретни активности за подигање на свеста на вработените за принципите на добра управа и да се воспостави ефикасен механизам за утврдување на одговорност на вработените во јавниот сектор, поради кршење на правата на граѓаните. Омбудсманот смета дека е неопходно да се продолжат и да се забрзаат активностите за професионализација на јавната управа и доследно да се применува Стратегијата за реформа на јавната управа, како би се обезбедило да јавната управа постане сервис на

граѓаните и граѓаните да можат да ги остваруваат своите права и слободи брзо и ефикасно.⁵⁶⁹

Поконкретно во извештајниот период во 2017 констатирано е постоење на повеќе предмети кои што се однесуваат на неизвршување на судски одлуки или споро извршување на судски одлуки. Во еден од тие предмети жалителот се жалел на работата на Министерството за финансии поради неизвршување на правосилна судска одлука на Врховниот суд на Црна Гора за правичен надомест на име надомест на нематеријална штета поради повреда на правото на судење во разумен рок. Имено, тој се обратил до Министерството за финансии во врска со извршувањето на одлуката на Врховниот суд меѓутоа никогаш не добил одговор, ниту известување или информација за постапката за извршување на наведената судска пресуда. Омбудсманот утврдил дека тужбата е основана и дека човековите права на жалителот се повредени поради неизвршување на судската одлука и скратувањето на правото на одговор.⁵⁷⁰

Омбудсманот во овој период во работа имал 85 предмети кои што се однесувале на повреда на правото на правично и непристрасно одлучување во правните постапки пред органите на јавната управа.⁵⁷¹

Предметите воглавно се однесувале на должина на траењето на управната постапка, молчење на администрацијата и недонесување на одлука во законскиот рок, недонесување на одлука по жалба, кршење на начелата на управната постапка, некористење на законската можност на второстепениот орган за мериторно одлучување во предметната управната работа, враќање на предметот на првостепениот орган за повторно постапување и одлучување (тн. пинг понг одлучување), непрофесионално и незаконито постапување на службениците, пасивен однос спрема правосилните и извршните одлуки на органите, кршење на принципите на помош на

⁵⁶⁹ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, Izvještaj o radu za 2017 godinu, Podgorica, mart 2018 godina, 217-218.

⁵⁷⁰ Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 01 – 391/17 Подгорица, 29. 12. 2017, достапно на http://www.ombudsman.co.me/docs/1524639125_29122017-tr.pdf.

⁵⁷¹ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda crna gora, Izvještaj o radu za 2017 godinu, Podgorica, mart 2018 godina, 90.

неуката странка и др. Омбудсманот притоа констатирал дека жалителите најчесто основано се обраќаат до него и дека по одредени барања управата не одлучува, дека постапките често траат долго, дека органите често не ги почитуваат законски утврдените рокови за одлучување и дека во постапките се повредуваат начелата на управната постапка и добрата администрација. Слична е состојбата и во 2018 година. Еден таков пример е предметот број: 233/17 на Р.Н. од Подгорица кој во својата жалба до Омбудсманот навел дека поднел барање за добивање на согласност за отворање на приватна установа – организатор за образование на возрасни до Министерството за внатрешни работи, меѓутоа и покрај неколкуте упатени ургенции, повеќе од три години Министерството не го разгледало таквото барање. Омбудсманот утврдил дека неодлучувањето по барањето на жалителот го повредило неговото право поради што Омбудсманот дал мислење за препорака.⁵⁷²

Како и во претходните години, Омбудсманот констатирал дека второстепените органи на јавната управа повеќе пати ги поништуваат актите на првостепените органи за одредени управни работи и предметот го враќаат на повторна постапка и одлучување.

Во повторените постапки, првостепените органи и понатаму остануваат на своите ставови, носејќи скоро истоветни решенија, непочитувајќи ги ставовите и мислењата на второстепените органи и неутрстранувајќи ги повредите на правата на кои укажал второстепениот орган. Еден таков пример е предметот на Омбудсманот со број: 403/17, кој се однесува на лицето В.А. од Подгорица во својата жалба до Омбудсманот навел дека Комисијата за жалби донела решение со кое ја усвоила неговата жалба и го поништила решението на Управата за недвижност и предметот го вратила на повторно постапување. По ова тој се жалел дека Управата за недвижност не ја спровела повторната постапка и не постапила по решението на Комисијата за жалби. Омбудсманот оценил дека на жалителот му било повредено правото на правично и непристрасно одлучување во управната постапка и дал мислење со препорака да Министерството за финансии- Управа за недвижност без одлагање да постапи по

⁵⁷² Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 233/17 Подгорица, 10 јули 2017 година, достапно на: http://www.ombudsman.co.me/docs/1500983585_10072017-preporuka-rk.pdf.

решението на Комисијата за жалби и во повторената постапка да одлучи по барањето на В.А.⁵⁷³

Исто така Омбудсманот во своите извештаи за 2017 и 2018 констатирал дека Управниот суд на Црна Гора во управните спорови одлучувајќи по тужбите, не одлучува мериторно кога природата на управните работи тоа го дозволува и кога веќе еднаш е поништен оспорениот управен акт во истата управна работа, при што и натаму продолжува праксата на поништување на управниот акт и враќање на предметот на повторно одлучување.⁵⁷⁴ Во некои случаи во поновената постапка првостепениот орган не постапува по одлуките на судот и носи управен акт спротивно на правните ставови и забелешки на судот. На тој начин граѓаните може да ги заштитат на своите права може да ја остварат само преку повторно покренување на управен спор, изложувајќи се притоа на додатни трошоци и дополнително време за конечно решавање на предметната управна работа.

Дека граѓаните и во 2018 сè уште се соочуваат со детектираните проблеми во 2017, покажува предметот на Х.Х. од Подгорица, кој поднел жалба за работата на Управата за недвижност. Во жалбата навел дека по неговиот предмет Комисијата за жалби донела решение со кое неговата жалба се усвојува и се поништува решението на директорот на Управата за недвижност, при што предметот се враќа на повторно одлучување на првостепениот орган. Притоа, жалителот нагласил дека Управата за недвижност не постапила по решението на Комисијата за жалби, од за него непознати причини. Оттука тој навел дека со одолговлекувањето на постапката му е повредено правото на правично, ефикасно и брзо одлучување. Омбудсманот по испитување на сите факти и околности утврдил дека жалбата на Х.Х. е основана и дека непостапувањето по решението на Комисијата за жалби, ги повредува неговите права и

⁵⁷³ Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 403/17, Подгорица, 19 септември 2017 година, достапно на: http://www.ombudsman.co.me/docs/1506411033_19092017-preporuka-mp.pdf.

⁵⁷⁴ Еден таков предмет е и предметот на И. Р. од Подгорица, кој се жалел дека Министерството за финансии не постапило по пресудата на Управниот суд и покрај повеќето ургенции. Омбудсманот оценил дека на подносителот му е повредено правото на правично и непристрасно одлучување во управната постапка и дал мислење со препорака до Министерството без одлагање да постапи по пресудата на Управниот суд и во повторената постапка да одлучи по барањето на И.Р. Види: Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 121/17 Подгорица, 20 јуни 2017 година, достапно на: http://www.ombudsman.co.me/docs/1499071464_20062017-preporuka-ir.pdf.

слободи. Понатаму, Омбудсманот потсетил дека „сите органи кои постапуваат во управните работи се должни да решаваат врз основа на законот и другите прописи, т.е. дека при водењето на постапките се должни да бидат ефикасни и да им овозможуваат на странките што полесно да ги заштитат и остварат своите права и правни интереси. Оваа цел може да се оствари така што на законит начин ќе се спроведе постапката и ќе се донесе правилна и врз закон заснована одлука. Кодексот за добра администрација ги одразува принципите на Европскиот административен простор. Органите на јавните власти и јавните службеници секогаш треба да делуваат во рамките и врз основ на Уставот, законот и другите прописи и применливи правила и постапки пропишани со важечките прописи. Органите на јавните власти и јавните службеници посебно водат сметка да одлуките кои што се однесуваат на права, обврски или врз закон засновани интереси на граѓаните имаат основ во законот и да нивната содржина биде во согласност со законот. Органите на јавните власти и јавните службеници се грижат да ги ностат одлуките по сите барања или жалби во разумен рок, а најдоцна во законски предвидениот рок. При донесувањето на одлуките и вршењето на другите службени должности, органите на јавните власти и јавните службеници се грижат мерките кои што ги преземаат да бидат сразмерни со целта, како и дека постапката се води практично, спрема целта која што треба да се постигне.“ Во конкретниот случај Омбудсманот нашол дека таа цел не е остварена затоа што Управата за недвижност по донесувањето на решението на Комисијата за жалби – истото не го извршила, односно во повторена постапка не донела ново и врз закон засновано решение во согласност со забелешките од тоа решение. Поради тие причини, Омбудсманот препорачал Управата за недвижност без понатаможно одлагање да постапи по решението на Комисијата за жалби и во согласност со забелешките на истото, да донесе ново решение засновано на закон.⁵⁷⁵

Омбудсманот укажал на тоа дека долготраењето на управните постапки и непочитувањето на законските рокови предизвикува кај граѓаните чувство на немоќност пред правниот систем, губење на нивната доверба во работата на органите на јавната администрација и отежнување во остварувањето на нивните права. Тој

⁵⁷⁵ Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 97/18-3 Подгорица, 22 февруари 2018 година, достапно на: http://www.ombudsman.co.me/docs/1526560503_22022018-preporuka-pg.pdf.

нагласил дека и понатаму се чести случаевите на постапувања во праксата на органите на јавната управа кои што не се во согласност со принципите на добра администрација. Управата како „сервис на граѓаните“ треба да ја обавува административната работа во согласност со принципите на добро и уредно вршење на работите. Принципот на добра администрација е принцип на работење на современата јавна администрација со кој се тежнее на граѓанинот да му се пружи поголема сигурност во неговите односи со администрацијата односно со административните службеници, така што се воспоставуваат дополнителни правила и принципи на однесување на администрацијата спрема граѓаните, која што својата положба ја усмерува спрема нив и остварување на нивните права и правни интереси, бидејќи во демократското општество граѓанинот е „врховен господар“.

Во своите извештаи за 2017 и 2018 година, Омбудсманот нагласува дека во правна држава не се бара само законитост во постапувањето на јавната администрација туку и праведно и добро постапување. Модерната јавна управа мора да биде обликувана како институција која што од своите членови бара одредено ниво на професионалност и интегритет, кои што мора да задоволат одредени законски услови кои им овозможуваат делотворно да ги извршуваат своите функции и надлежности на одговорен и законит начин. Така, неопходно е да се работи на конкретни активности за подигнување на свеста на вработените за принципите на добрата администрација и воспоставување на ефикасни механизми за утврдување на одговорност на вработените во јавниот сектор, поради кршење на правата на граѓаните.⁵⁷⁶

Доколку се осврнеме на извештаите на Омбудсманот во Северна Македонија ќе видиме дека ваквите состојби беа исто така случај со управните органи и управните судови во Северна Македонија.

Статистиката на Управниот суд на Црна Гора во 2017 е најдобар показател за законитоста и квалитетот на работата на јавната администрација. Според податоците на судот кои што Омбудсманот ги прибавил во извештајната година за 2017 судот имал вкупно 15.449 предмети во работа. Од вкупниот број на предмети, решени се 4.709, од кои во 1.717 предмети или 36,46% со пресуда е поништен управниот акт. За „молчење

⁵⁷⁶ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda crna gora, Izvještaj o radu za 2017 godinu, op.cit., 92.

на администрација“ поднесени се 3.023 тужби од кои во 762 предмети или 25,20% наложено е донесување на управен акт. Во постапувањето по тужбите Управниот суд во 2.479 предмети или 52,64% утврдил незаконитост на управните акти и постапувањето од страна на органите на јавната администрација (државна и локална).⁵⁷⁷ Во споредба со 2016 во која Управниот суд во 2.385 предмети или 57,71% утврдил незаконитост на управните акти и постапување од страна на органите на јавната управа, во извештајната година 2017 забележан е процентуално пад на поништените управни акти и постапувања на јавната администрација (за 5,07%). Меѓутоа номинално анализирано, по бројот на предмети во кои е утврдена незаконитост на управните акти или постапување, бројот на предмети не е смален, дури е и покачен за 94 предмети. Имајќи ги предвид овие статистики, евидентно е дека во 2017 Управниот суд на Црна Гора утврдил незаконитост на управните акти и постапки на јавната управа во голем број на случаи, што е причина за сериозна загриженост.

5.3.3. Анализа на одлуките на Управниот суд на Црна Гора

За потребите на овој дел, анализа беше извршена на одлуките на Управниот суд донесени во последните неколку години, преку веб страната на Управниот суд на Црна Гора, каде што се јавно достапни одлуките кои што го донесува овој суд. Од анализата на судската пракса на овој суд може да се заклучи дека Управниот суд на Црна Гора, за разлика од Управниот суд на РСМ многу почесто се повикува на основните начела односно принципи на управната постапка. Па така во понатамошниот текст издвоени се неколку предмети преку кои што може да се илустрира праксата и резонирањето на овој суд.

Во предметот У.бр. 1543/17, Управниот суд на Црна Гора го нагласил значењето на правните начела на управната постапка. Па така во неговата пресуда од 6 јули 2018 истакнал:

⁵⁷⁷ Ibidem.

*„Правните начела се највисоки норми на правниот систем кои што ги изразуваат темелните вредности со кои мораат да бидат усогласени и спрема кои мора да се толкуваат останатите правни норми и правни работи“.*⁵⁷⁸

Во предметот У.бр. 6508/2017, која што се однесувала на постапка против решение на Агенцијата за заштита на лични податоци и слободен пристап до информации-Подгорица, зборува за начелото на законитост и нагласува дека:

*„Начелото на законитост, член 4 од Законот за општа управна постапка, пропишува дека во управната постапка се применуваат законите, другите прописи и општи акти. На тој начин се итти како формално-правната законитост, односно почитувањето на правилата во управната постапка и начинот на водењето на постапката во сите фази, така и материјално-правната законитост, односно правилна примена на материјалните прописи врз основа на кои се решава управниот предмет“.*⁵⁷⁹

Во предметот У.бр. 5379/17 против Министерството за труд и социјална заштита-Подгорица, тужителот се жалел дека не му е овозможена можност за непосредно учество во постапката. Судот го одбил тужбеното барање и нашол дека се неосновани наводите на тужителот дека не учествувал во постапката, затоа што во списите од предметот постои записник од кој што произлегува дека тужителот пристапил кон службените простории на Центарот и дека му е пружена можност да учествува во постапката и да се изјасни за сите факти и околности од значење за донесување на решение и е запозната со причините за земањето на изјава и смалување на надоместокот.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ Пресуда на Управниот суд на Црна Гора од 6 јули 2018, У.бр. 1543/17 (Министерство за одбрана-Подгорица против решение на Министерство за јавна управа – Подгорица).

⁵⁷⁹ Пресуда на Управниот суд на Црна Гора од 20.07.2018, У.бр. 6508/2017 (Мрежа за афирмација на невладиниот сектор –MANS против решение на Агенцијата за заштита на лични податоци и слободен пристап до информации).

⁵⁸⁰ Пресуда на Управниот суд на Црна Гора од 25.04.2018, У.бр. 5379/17 (против Министерство за труд и социјална заштита).

Во предметот У. бр. 8382/17 тужителот се жалел дека со побиваното решение му се повредени меѓу другото, начелата на вистина, начелото на сослушување странки и начелото на оценување на доказите. Управниот суд ја одбил тужбата како неоснована утврдувајќи дека управните органи правилно ја донеле одлуката и не ги повредиле наведените начела на управната постапка при одлучувањето. По однос на начелото на сослушување на странки, судот навел дека од списите произлегува дека пред првостепениот орган била одржана усна расправа со присуство на тужителот.⁵⁸¹

Она што исто така може да се забележи од анализата на одлуките на Управниот суд на Црна Гора е дека доста често овој суд се повикува на праксата на Европскиот суд за човекови права, наведувајќи ставови заземени на ЕСЧП во конкретни предмети и објаснувајќи ја нивната примена во конкретниот случај. Ова е позитивен знак дека во идните предмети примената на основните начела на управната постапка би била толкувана во согласност со духот на Европската конвенција за човекови права и праксата на Европскиот суд за човекови права.

Она што е исто така битно да се напомене од анализираната судска пракса на Управниот суд во Црна Гора, е дека во многу мал број од одлуките на овој суд во кои што тужителите се жалат за повреда на начелата на управната постапка е утврдена нивна повреда односно е уважено тужбеното барање. Тоа значи дека иако судот го афирмира значењето на овие принципи во својата судска пракса, а и доста често се повикува на праксата на ЕСЧП, во последните три години сепак има многу малку одлуки со кои што утврдил дека некое од основните начела на управната постапка е повредено од страна на некој управен орган и тоа е најчесто само принципот на законитост, а останатите начела поврзани со правото на добра администрација - отсутнуваат.

⁵⁸¹ Пресуда на Управниот суд на Црна Гора од 24.05.2018, У.бр. 8382/17 (против Министерство за финансии-Подгорица).

5.3.4. Судска пракса на Врховниот суд на Црна Гора по однос на вонредните правни лекови против одлуките донесени од Управниот суд на Црна Гора

Како што беше спомнато погоре, Врховниот суд на Црна Гора одлучува по однос на вонредните правни лекови против одлуките донесени од Управниот суд на Црна Гора. И при анализата на ваквите одлуки на Врховниот суд може да се истакне дека сè уште не постои пресуда во која што е констатирано дека некое од начелата на управната постапка е повредено. Најмногу спомнувано начело е начелото на законитост, меѓутоа во последните години не е донесена ниту една пресуда во која е констатирано дека ова начело е повредено и покрај тоа што, како што ќе видиме подолу во издвоените случаеви, Врховниот суд особено го истакнува значењето на ова начело. Често пати во жалбите, апликантите се жалат на недоволно образложение на одлуките на управните органи, меѓутоа и по однос на ова, досега Врховниот суд нема констатирано повреда. Во сите анализирани предмети кои што на било каков начин се поврзани со наводи за повреда на некое од основните начела на управната постапка, Врховниот суд ги одбил жалбите како неосновани. Следат неколку примери од праксата на овој суд по однос на жалбите против одлуките на Управниот суд, кои што на било каков начин се поврзани со основните начела на управната постапка.

Во пресудата на Врховниот суд Увп. Бр. 378/16, жалителот меѓу другото се жалел и на недоволно образложена одлука на Управниот суд повикувајќи се на пресудата на ЕСЧП во предметот Г.М против Хрватска. Врховниот суд одлучил дека ваквите наводи се неосновани, од причини што имајќи ги предвид фактите и списите во предметот, решението на Управниот суд било прописно образложено.⁵⁸²

Во предметот Увп.бр. 1211/18, тужителот, меѓу другото, се жалел и дека му бил одбиен пристапот до информации на копии од сметките на компанијата „Betaх“ Подгорица, и тоа сметки број 148/16, 36/16 и 765/16, кои што биле доставени до Даночната управа на Црна Гора со цел ослободување на плаќање на данок, а во врска со реализација на изградбата на автопат со образложение дека ваквата информација претставува даночна тајна во согласност со Законот за даночна администрација.

⁵⁸² Пресуда на Врховниот суд на Црна Гора од 18.11.2016, Увп. Бр. 378/16.

Врховниот суд нашол дека Управниот суд правилно утврдил дека оспореното решение е законито и е правилно и потполно утврдена фактичката состојба и правилно применето материјалното право, како и дека Управниот суд дал доволни и јасни причини па оттука неосновани се наводите дека оспорената пресуда нема соодветно образложение во смисла на член 6 од Европската конвенција за човекови права.⁵⁸³

Во пресудата Увп.бр. 33/16 на Врховниот суд на Црна Гора, нагласил дека:

*„начелото на законитост е базичен постулат на кој се темели Законот за општа управна постапка и одредбите од посебните закони кои што се донесуваат во смисла на член 3 од Законот за општа управна постапка не може да задираат во начелата на управната постапка“.*⁵⁸⁴

Во овој предмет против оспорениот акт можело да се изјави жалба, која што не била изјавена, поради што не е исполнет условот за покренување и водење на управен спор, па оттука Управниот суд правилно ја донел одлуката за отфрлање на тужбата. Поради овие причини, Управниот суд нашол дека поднесената тужба треба да се сфати како жалба и списите на предметот ги доставил до надлежното министерство за решавање по жалба согласно одредбите на Законот за општа управна постапка.

5.3.5. Анализа на праксата на ЕСЧП против Црна Гора

- Lakićević⁵⁸⁵ и други против Црна Гора и Србија

Во предметот Lakićević било утврдено дека смалувањето или прекилот во исплатата на пензијата претставувало повреда на правото на мирно уживање на сопственоста. Во овој предмет ЕСЧП расправајќи за полето на слободна оцена и процена утврдил дека тоа е широко во областа на социјалните закони. Судот нашол дека на државните власти треба да им се дозволи да ги имплементираат политиките во

⁵⁸³ Пресуда на Врховниот суд на Црна Гора од 09.07.2018, Увп. Бр. 1211/18.

⁵⁸⁴ Пресуда на Врховниот суд на Црна Гора од 18.05.2016, Увп. Бр. 33/16.

⁵⁸⁵ Lakićević и други против Црна Гора, А.бр.. 27458/06, 37205/06, 37207/06 и 33604/07, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 13 декември 2011 година.

овие области, доколку тоа не е без разумен основ. Меѓутоа, во овој случај било утврдено дека апликантите морале да поднесат преголем и несразмерен товар во овој предмет, односно дека државните органи не го почитувале принципот на пропорционалност и несоодветно балансирале, што довело до тоа ЕСЧП да утврди повреда на правата на апликантите.

- *Mijušković*⁵⁸⁶ против Црна Гора

Во оваа пресуда е утврдена повреда на членот 8 од Европската конвенција за човекови права - право на почитување на приватниот и семејниот живот. Овој предмет се однесувал на позитивната обврска на државните власти да преземат мерки за да извршат спојување на родителот со децата. ЕСЧП констатирал во овој предмет дека државните власти не презеле адекватни и делотворни напори за извршување на решението на надлежниот Центар за социјални работи и правосилната судска пресуда навремено.⁵⁸⁷

5.4. Србија

5.4.1. Законска регулатива и трендови

Србија ја наследила традицијата на детална правна регулација на општата административна постапка. Ваквата традиција е базирана на претходниот југословенски закон за управна постапка кој што имал влијание врз сите поранешни југословенски републики дури и по периодот од 1990тите. По распадот на социјалистичка Југославија, Србија продолжила да го имплементира југословенскиот закон за општа управна постапка со неколку амандмани и промени.

⁵⁸⁶ *Mijušković* против Црна Гора, А.бр, 49337/07, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 21 септември 2010 година.

⁵⁸⁷ *Mijušković* против Црна Гора, *op.cit.* § 90.

Овој закон бил во сила до втората половина на 1990тите кога Србија усвоила нов ЗОУП⁵⁸⁸ Во однос на содржината, ЗОУП од 1997 го следел стариот југословенски модел на општа административна постапка. Оттука, законот индицирал континуитет во правната регулација на административните постапки во Србија.⁵⁸⁹ Изготвувањето на модерен ЗОУП во Србија бил под големо влијание од страна на процесот на европеизација и подготовки за идното ЕУ членство. Во 2011 Сигма го поддржала процесот на подготовка на новиот ЗОУП. Како и да е, политичките промени влијаеле на иницијалниот драфт подготвен со поддршката на Сигма.

Новиот закон во значителна мера го променил ЗОУП 1997 и вовел многу нови елементи. Сигма дала зелено светло и предлог-законот влегол во парламентарна процедура на усвојување во 2013.

По промената на Владата во март 2014, предлог-законот бил повлечен од парламентарната постапка. Новата влада формирала друга работна група за драфтирање на конечната верзија на ЗОУП. Изработени биле неколку верзии од текстот на законот пред истиот да биде конечно договорен во октомври 2015. Дури и таа верзија била дополнително изменета и надградена и конечно поднесена на усвојување од страна на Владата во јануари 2016. Новиот Српски ЗОУП бил усвоен во февруари 2016 година⁵⁹⁰. Стапил во сила на 1 јуни 2017.

Новиот ЗОУП од 2016 година содржи неколку нови елементи во споредба со ЗОУП од 1997. Регулира неколку институти кои што не биле регулирани претходно. Ова вклучува едношалтерски систем, управен договор, пристап до јавни информации, електронска комуникација, нов систем на правни лекови и номотехнички и лингвистички подобрувања на традиционалните правни институти.

ЗОУП од 2016 е во линија со традициите на регионот, со одредени елементи на модернизација.

⁵⁸⁸ Zakon o opštem upravnom postupku, Sl. glasnik RS, 33/97, 31/01, 30/10.

⁵⁸⁹ За развојот на ЗОУП во текот на 20тиот век во Србија, види: Lilić, 2010: 408–410.

⁵⁹⁰ Zakon o opštem upravnom postupku, Sl. glasnik RS, br. 18/2016.

Овој закон посветува посебно внимание на врската помеѓу генералните и посебните административни постапки. Ова е регулирано во член 3, кој што го воспоставува генералниот принцип во согласност со кој ЗОУП треба да се применува во сите административни работи, дозволувајќи и воспоставувајќи ги границите на исклучоците кои што можат да се регулираат со посебните закони.⁵⁹¹ Како што може да се забележи оваа одредба е многу слична на решението кое што е предвидено во ЗУП во Црна Гора и ЗОУП во Северна Македонија.

Намерата на законодавецот очигледно била да се воспостави ЗОУП како генерален административен процесен закон. Ова е главната причина зошто член 3 регулира дека а) одредени работи од административната постапка можат да бидат регулирани на различен начин во посебни закони, б) само во тие ситуации каде што посебна регулација е навистина неопходна, в) посебната регулација мора да биде во согласност со ЗОУП и г) не смее да се намали нивото на заштита на правата и правните интереси загарантирани со ЗОУП. Доколку се спореди со ЗОУП од 1997 (член 3) јасно е дека ЗОУП од 2016 е многу построг во оваа смисла. Јасно е наведено дека ЗОУП ќе се применува на сите административни работи и дека посебните закони ќе бидат исклучок кој што ќе се користи само во посебни случаи кога оддалечувањето од ЗОУП ќе биде навистина оправдано и потребно.⁵⁹²

ЗОУП од 2016 не содржи експлицитна стипулација на субсидијарноста на ЗОУП во врска со другите процесни закони. Ова пропуштање може да се толкува како јасна интенција на законодавецот да го направи ЗОУП применлив во колку што е можно повеќе административни области и да се намали бројот на посебни административни постапки.

⁵⁹¹ Член 3 – „(1) Овој закон ќе се применува во постапките на сите управни работи. (2) Поединечни прашања на управната постапка можат да бидат уредени во посебни закони само ако е неопходно во одредени управни области ако е во согласност со основните начела определени со овој закон и не го намалуваат нивото на заштита на правата и правните интереси на странките загарантирани со овој закон“

⁵⁹² Член 3 – “Opšti i poseban upravni postupak”, Zakon o opštem upravnom postupku , Sl. glasnik RS, br. 18/2016.

Законот содржи една новост кога станува збор за посебните административни постапки: постои експлицитна обврска за усогласување на посебните закони со новиот ЗОУП по неговото усвојување. Член 214 став 1 од Законот вели дека посебните закони кои што содржат процесни правила ќе мора да бидат хармонизирани со ЗОУП до 1 јуни 2018. Обврската за хармонизација на посебните закони со ЗОУП мора да биде придружено со проценка дали посебните закони треба да содржат посебни процесни правила воопшто или не. Без оваа обврска, постои реална опасност од изникнување на посебни административни постапки кои што би го довеле во прашање опстанокот на процесото на хармонизација на новиот ЗОУП.

Во однос на основните начела, во новиот Закон е направено дополние на принципот на законитост кој што сега во новиот закон носи назив „начело на законитост и предвидливост“ и воведува обврска органите при постапувањето во управните работи да водат сметка и за претходно донесените одлуки во исти или слични управни случаи, со што се унапредува правната сигурност и извесност на странките и се воспоставува пракса во управните работи.⁵⁹³

Нечелото за помош на странките е исто така проширено така што управниот орган сега по службена должност мора да ја предупреди странката или други учесници во постапката доколку имаат основ на остварување на некое право или правен интерес и да ги информира доколку дојде до измени на прописите кои што се од значење за постапувањето во управната работа.⁵⁹⁴

Во согласност со начелото на ефективност и економичност, органот може од странката да бара податоци само кои што се неопходни за негова идентификација и документи кои што ги потврдуваат фактите за кои што се води службена евиденција, додека пак податоците за кои што се води службена евиденција и нивната обработка се врши по службена должност.⁵⁹⁵

⁵⁹³ Член 5 - Закон o opštem upravnom postupku , Sl. glasnik RS, br. 18/2016.

⁵⁹⁴ Член 8 - Закон o opštem upravnom postupku , Sl. glasnik RS, br. 18/2016.

⁵⁹⁵ Член 9 - Закон o opštem upravnom postupku , Sl. glasnik RS, br. 18/2016.

Законот прави разлика помеѓу пружање на јавни услуги со цел задоволување на основните потреби на правните и физичките лица и постапување со цел задоволување на потребите на корисниците на јавни услуги, а доколку истото не биде пружано квалитетно, како ново правно средство за заштита на странките на располагање им стои приговор.⁵⁹⁶

Новиот закон во најголема мера одговорил на целите кои што биле поставени пред него. Се чини дека во голема мера ја унапредува положбата на граѓаните пред управата. Од новините кои што овој закон ги предвидува и со кои се унапредува управната постапка, како најзначајни можат да се издвојат: проширување на примената на законот и на други управни дејства на органите на јавните власти, унапредување на правната положба на граѓаните во управната постапка, воведување на нови основни начела, пред се, начелото на законитост и предвидливост со кои се унапредува правната сигурност и извесност за странките и придонесува што повеќе за воедначување на управната пракса. За заштитата на правата на граѓаните на добра администрација од особено значење е и новововеденото начело на сразмерност. Воведување на новото редовно правно средство – приговор, кој што му овозможува на граѓаните да се заштитат од лошата работа на управата во секој сегмент на нејзиното постапување. Обврската органите на управата по службена должност да ги прибавуваат податоците од значење за постапката која што ја водат е подигната на ниво на начело и како таква е обврзувачка за сите управни области, без оглед на одредбите во посебните прописи кои што ја уредуваат таа област.⁵⁹⁷

Србија има едностепен систем на административна правда. Управниот суд со седиште во Белград, кој што има свои гранки во Крагујевац, Ниш и Нови Сад, бил воспоставен во Јануари 2010. Судските одлуки донесени од страна на Управниот суд се предмет на постапка по вонредни правни лекови пред Врховниот касационен суд.⁵⁹⁸

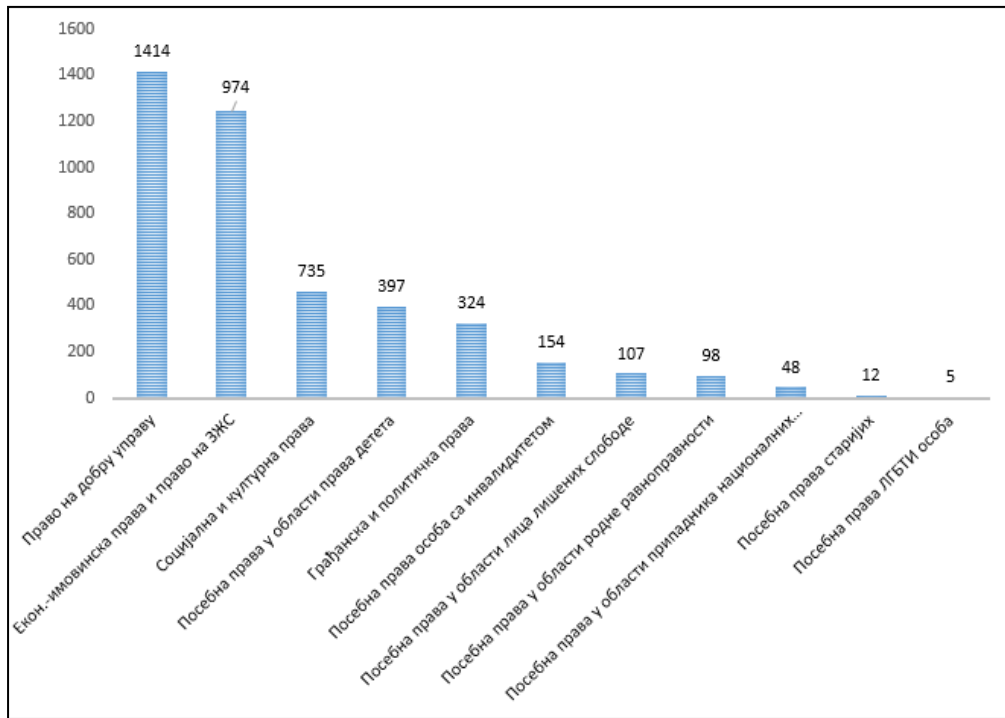
⁵⁹⁶Tasić&Partners (T&P), "Zakon o opstem upravnom postupku ("sl. Glasnik RS" 18/2016), <http://tasiclaw.com/?p=1816&lang=SR>

⁵⁹⁷ Годишњи извештај Заштитника граѓана за 2016 годину, 161-7 / 17, Београд, дел. бр. 10092 датум: 15. март 2017, 159-160.

⁵⁹⁸ Član 49, Zakon o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009).

5.4.2. Анализа на извештаите на Омбудсманот на Србија

Од анализата на годишниот извештај на Омбудсманот во Србија за 2017 произлегува дека најголемиот број на жалби кои што се покренати пред Омбудсманот (1414) се однесуваат на повреди на правото на добра администрација.⁵⁹⁹



*Табелата е во целост преземена од Годишниот извештај на Омбудсманот во Србија за 2017 година⁶⁰⁰

Најголем број на жалби се однесуваат на работата на претставниците на извршната власт, особено министерствата – **20,59%** од сите жалби. Граѓаните најчесто се жалеле на работата на органите во областа на пензиското и инвалидското осигурување, вработувања, здравствена заштита, образование, социјална заштита,

⁵⁹⁹ Заштитник Граѓана Република Србија, Редован годишни извештај заштитника граѓана за 2017 годину, Београд, 15. март 2018, 16.

⁶⁰⁰ Idem., 17. Според графикот, 1414 жалби се однесуваат на правото на добра администрација, 974 – на економско-сопственички права и права на здрава животна средина, 735 – социјални и културни права, 397-посебни права во областа на правата на детето, 324 – граѓански и политички права, 154 – посебни права на лицата со инвалидитет, 107 – посебни права во областа на лица лишени од слобода, 98 – посебни права во областите на родова рамноправност, 48- посебни права на припадниците на националните малцинства, 12 – посебни права на постарите лица и 5- посебни права на ЛГБТ лица.

даночните органи, јавните претпријатија и установи, правосудните органи, локалната самоуправа.⁶⁰¹

Од вкупниот број на упатени препораки, најголемиот број – **283**, скоро **60%** се однесуваат на унапредување на почитувањето на принципите на добра администрација⁶⁰²

И покрај тоа што извештајот не дава генерален преглед на проблемите со кои граѓаните се соочуваат во нивните односи со администрацијата, сепак од анализата на предметите по области може да се заклучи дека и во Србија постојат проблеми со недоставување на одговор на барањата на граѓаните, задоцнето доставување на одговор, неправично постапување, неовозможување на правото на жалба односно двостепеност во постапката и слично.

Во Извештајот на Омбудсманот од 2016 година може да се заклучи дека третина од сите жалби кои што се поднесени до Омбудсманот биле поради „лоша администрација“, пред се поради неблаговремена работа на администрацијата, немарен однос спрема работата и очигледна погрешна примена на право.⁶⁰³

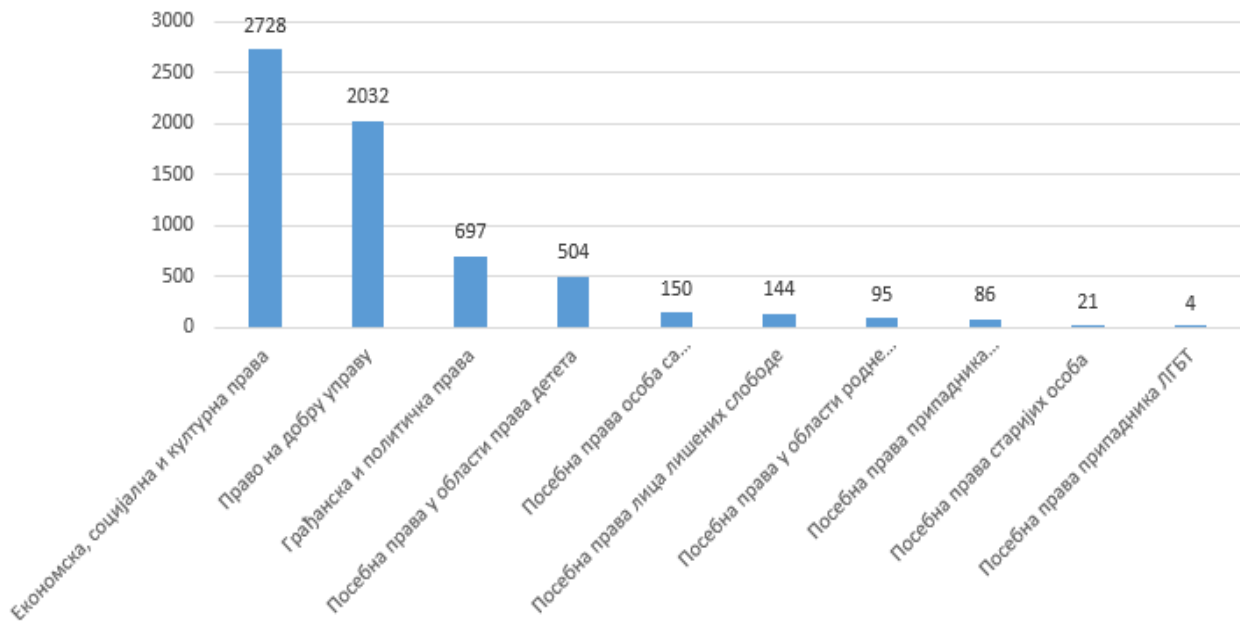
Од разгледуваните 6272 предмети во текот на 2016 година, утврдено е дека граѓаните во 2032 случаи се жалеле на повреда на начелата и принципите на добра администрација.⁶⁰⁴

⁶⁰¹ Ibidem.

⁶⁰² Idem, 18.

⁶⁰³ Годишњи извештај Заштитника граѓана за 2016 годину, 161-7 / 17, Београд, дел. бр. 10092 датум: 15. март 2017, 7.

⁶⁰⁴ Idem, 306.



**Табелата е во целост преземена од Годишниот извештај на Омбудсманот во Србија за 2016 година⁶⁰⁵*

Ваквата состојба укажува на тоа дека принципите на добра администрација се кршат од страна на органите пред кои граѓаните (меѓу кои и ранливите категории) ги остваруваат своите права.⁶⁰⁶

Прикажано со проценти, тоа изгледа вака:

⁶⁰⁵ Ibidem. Според графикот, 2728 –жалби се однесуваат на економски, социјални и културни права, 2032- се однесуваат на правото на добра администрација, 697 – граѓански и политички права, 504- посебни права во областа на правата на детето, 150 – посебни права на лицата со инвалидитет, 144 – посебни права во областа на лица лишени од слобода, 95 – посебни права во областите на родова рамноправност, 86- посебни права на припадниците на националните малцинства, 21 – посебни права на постарите лица и 4- посебни права на ЛГБТ лица.

⁶⁰⁶ Idem, 307.

Област	број на повредени права	% во однос на сите поднесени жалби
Економски, социјални и културни права	2728	42,22%
Право на добра администрација	2032	31,45%
Граѓански и политички права	697	10,79%
Посебни права во областа на права на детето	504	7,80%
Посебни права на лицата со инвалидитет	150	2,32%
Посебни права на лицата лишени од слобода	144	2,23%
Посебни права во областа на родова равноправност	95	1,47%
Посебни права припадника националних мањина	86	1,33%
Посебни права на постарите лица	21	0,33%
Посебни права на ЛГБТ – лица	4	0,06%
Вкупно повредени права:	6461	100%
Органи и организации	број	%
Министарства	1282	20,06%
Други органи	1089	17,04%
Установи и други јавни служби	1059	16,57%
Агенции, заводи, фондови, управи	962	15,05%
Локална самоуправа	815	12,75%
Правосудни органи	675	10,56%
Јавни претпријатија	348	5,44%
Највисоки државни органи (Влада, Собрание)	73	1,14%
Самостојни републички органи и независни тела	72	1,13%
Автономни покраини	16	0,25%
Национални савети за национални малцинства	1	0,016%
Вкупно сите органи	6392	100%

Во продолжение се дадени неколку примери од праксата на Омбудсманот кои што завршиле со препорака до органот кој што ја направил повредата на правото.

Првиот случај се однесува на непочитување на одлуката на Управниот суд и незаконито и неправилно постапување на Министерството за труд, вработување, боречка и социјална политика. Имено, жалителите М.И., М.П.В. и И.Р. се жалеле дека Министерството за труд, вработување, боречка и социјална политика постапило незаконито, неправилно и спротивно на начелата на добрата администрација затоа што не обезбедило исплата на надомест за време на породилно отсуство и отсуство поради

нега на дете во согласност со методологијата за пресметување и во согласност со позитивно правните прописи, како и дека не постапило по пресудата на Управниот суд. Омбудсманот врз основа на утврдените недостатоци во работата на Министерството дал препорака Министерството да го укине донесеното решение и да спроведе повторна второстепена постапка во согласност со ставовите на Управниот суд. Понатаму, му препорачал на Министерството да упати инструкции до првостепените органи за да во иднина доследно одлучуваат по барањата на родилките во врска со надомест за време на отсуство од работа и во согласност со позитивно правните прописи, како и да упати писмено извинување до жалителите заради некоректно постапување. Во иднина исто така Омбудманот препорачал да се преземаат мерки спрема лицата одговорни за злоупотреба на правата и повреда на јавниот интерес.⁶⁰⁷

Вториот предмет се однесува на пропусти направени од страна на Републичкиот фонд за здравствено осигурување со што спротивно на начелата на добра администрација, биле повредени правата на жалителите кои што им следувале поради спреченост за работа поради болести или компликација во врска со одржување на бременост, односно конкретно поради необезбедување на адекватен начин за сметање на надомест и пресметка на надомест за време на привремена спреченост на работа заради болест или компликација за одржување на бременост, неадекватно информирање на корисниците на права, работодавците и јавноста во врска со застојот и доцнењето на исплатата на надоместот. Омбудсманот констатирал дека Републичкиот фонд за здравствено осигурување, постапил неефикасно и неблагоприятно, спротивно на позитивно правните прописи и начелата на добра администрација, и пропуштил да одговори на неопходната потреба за помош, како и да ги информира работодавачите, осигурениците и јавноста околу динамиката на исплата на надоместот во горенаведените случаеви како и дека пропуштил да соработува и разменува информации со другите државни органи, а првенствено со Инспекторатот за труд, надлежен за спроведување на инспекциски надзор во областа на трудот и работните односи.⁶⁰⁸

⁶⁰⁷ Препорака на Омбудсманот на Република Србија, 13-1-871 /17, Белград, дел.бр.39375, датум: 26. 10.2017.

⁶⁰⁸ Препорака на Омбудсманот на Република Србија, 5-1-615/ 15, Белград, дел.бр. 14372, датум 15. 4. 2015.

Во Извештајот од 2015 на Омбудсманот, констатирано е дека даночната администрација од сите централни управни власти е најмалку усогласена со начелата на добра администрација. Прописите се сè посложени, постапките се нетранспарентни, неусогласени со општите начела на управната постапка, одлуките на даночните органи се суштински необразложени, праксата е невоедначена, одлучувањето – неажурно, правните лекови неефективни, комуникацијата со граѓаните особено бирократска, а казните- високи.⁶⁰⁹

И во 2015, Омбудсманот констатирал дека поединечни органи и организации не постапуваат по одлуките на Управниот суд (Министерство за трговија, туризам и телекомуникација). Кога одлучуваат за правата во областа на социјалната заштита, надлежните органи често не постапуваат во согласност со правилата и начелата на општата управна постапка.⁶¹⁰ На пример во еден случај, постапувајќи по жалба на работата на Центарот за социјална работа во Сремска Митровица, Омбудсманот утврдил дека за исто барање од иста личност, Центарот донел две различни одлуки. Овој пропуст претставува повреда на правилата на управната постапка и принципите на добра администрација и предизвикува правна несигурност кај граѓанинот. По упатената препорака од Омбудсманот, Центарот ја разрешил спорната правна ситуација и го отстранил направениот пропуст.⁶¹¹

5.4.3. *Анализа на одлуките на Управниот суд на Србија*

Следејќи го методолошкиот пристап за претходните две земји, исто и за Србија беше направена анализа на судската пракса на Управниот суд. Анализирани беа одлуките на овој суд кои што се објавени на веб страната на овој суд⁶¹². Со оглед на тоа дека нема голем број на пресуди кои што на било каков начин засегаат во основните

⁶⁰⁹Редован годишњи извештај заштитника граѓана за 2015, 161-3 / 16 Белград, дел. бр. 7873, од 15 март 2016 година, 32

⁶¹⁰ Види повеќе на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4370-2015-10-14-10-25-14>.

⁶¹¹ Редован годишњи извештај заштитника граѓана за 2015, *op.cit.*, 195.

⁶¹² Управни суд Република Србија, <http://www.up.sud.rs/cirilica/predmeti>.

начела на управната постапка, одлучено беше да се изврши анализа на сите одлуки кои што се објавени на веб-страната, а не само на одлуките во последните неколку години. Па така, во 2018 и 2017 нема ниту една одлука во која што Управниот суд се осврнал на основните начела на управната постапка. Во продолжение следуваат неколку предмети кои што на некаков начин се поврзани со основните начела на управната постапка.

Во предметот III-9 У.7591/12, тужителот ја оспорил законитоста на решението на тужениот орган (Министерство за финансии- Сектор за имотно-правни работи). Управниот суд нашол дека тужениот орган го повредил законот на штета на тужителот, ја уважил тужбата и го поништил решението на Миниистерството за финансии.⁶¹³ Слично, во предметот III-3 У. 7352/11 тужителот на оспорил законитоста на решението на Репбличката комисија за заштита на правата во постапките за јавни набавки како и тврдел дека оспореното решение го повредува начелото на заштита на правата на граѓаните и јавниот интерес од член 6 став 1 од ЗОУП. Управниот суд утврдил дека со оспореното решение е повреден законот на штета на тужителот при што ја уважил тужбата и предметот го вратил на тужениот орган на повторно одлучување.⁶¹⁴

Во предметот III- 2 У. 6885/10 (2009) тужителите тврделе дека им било оневозможено да поставуваат прашања на другите странки односно сведоци во постапката, па оттука дека е повредено начелото на сослушување на странките. Управниот суд нашол дека начелото на сослушување на странки не е повредено затоа што на тужителите им бил доставен допис заедно со сите докази меѓу кои и записникот за сослушување на странки и сведоци и со тоа им била пружена можност и прилика да се изјаснат за сите важни прашања и докази.⁶¹⁵

⁶¹³ Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Белград од 22.11.2013, III-9 У.7591/12 (против Министерство за финансии- Сектор за имотно-правни работи).

⁶¹⁴ Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Одделение во Нови Сад од 24.05.2013, III-3 У. 7352/11.

⁶¹⁵ Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Одделение во Нови Сад од 15.04.2011, III- 2 У. 6885/10 (2009) .

Во предметот 11 У.1691/10 (2007) тужителката меѓу другото се жалела и дека и е повредено начелото на сослушување на странки. Управниот суд утврдил дека од списите произлегува дека на тужителката и е уредно доставен повик за учество во постапката, на кој што таа не се јавила, па во нејзино отсуство составен е записник за извршена канцелариска контрола кој што исто така на тужителката и е уредно доставен и на кој таа во рок од три дена не ставила забелешки согласно релевантниот закон. Оттука, тужбата ја одбил како неоснована.⁶¹⁶

Одовде, произлегува дека во целокупната анализирана пракса, ако ги исклучиме одлуките кои што засегаат во начелото на законитост, ниту српскиот управен суд нема донесено одлука со која што констатирал повреда на некое од другите основни начела на управната постапка.

5.4.4. *Анализа на одлуките на Врховниот касационен суд*

Анализата на одлуките на Врховниот касационен суд покажува дека не постои богата пракса кога станува збор за начелата на управната постапка, односно за правото на добра администрација. Во прилог се издвоени две одлуки на овој суд кои што на некаков начин задираат во ова право.

Во одлуката на Врховниот касационен суд Узп 404/2017 од 27.10.2017 година тужителот се жалел дека управниот спор мора да се реши со примена на други прописи и начела, односно на начелото на правичност кое што бара одредена рамнотежа измеѓу прашањето за легитимната цел и заштитата на јавниот интерес. Врховниот касационен суд во своето образложение навел дека ги ценел наводите на барањето и нашол дека ваквите наоди не влијаат на донесување на друга одлука за законитоста на донесеното решение, па оттука не се доведува во прашање правноста на одлуката на Управниот суд⁶¹⁷.

⁶¹⁶ Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Белград од 11.03.2010, 11 У.1691/10 (2007) .

⁶¹⁷ Пресуда на Врховниот касационен суд од 27.10.2017, Узп 404/2017.

Во одлуката на Врховниот касационен суд Узп 171/2014 од 30.01.2015 година, подносителот на барањето за преиспитување на судската одлука (Министарство за животна средина, рударство и просторно планирање на Република Србија, Сектор за рударство и геологија) се жалел дека начелото на правна сигурност му е повредено. Врховниот касационен суд утврдил дека е неоснован овој навод од барањето и дека начелото на правна сигурност не е загрозувано. Ова претставува случај каде што државен орган се повикува на начело од управната постапка (истакнувајќи го во постапката пред Врховниот касационен суд) а се однесува на постапка која што резултирала со позитивен исход за граѓанинот пред Управниот суд.⁶¹⁸

5.4.5. *Анализа на праксата на ЕСЧП против Србија*

- *Krstić* против Србија⁶¹⁹

Европскиот суд за човекови права во пресудата *Krstić* установил повреда на членот 1 од Протоколот 1 поради неизвршување на решението на домашниот орган кое што се однесувало на правото на пензија на подносителот на претставката. Карактеристично за оваа пресуда е што ЕСЧП го нагласил начелото на „добро владеење“ односно „добро управување“ согласно кое јавните власти се должни да реагираат благовремено, соодветно и со најголема можна доследност односно конзистентност кога станува збор за прашање од општ интерес⁶²⁰.

Подносителот на претставката стекнал право на дополнителна пензија на основа на управното решение кое станало правосилно на 22 јули 1994. После пропустот на Фондот својот долг да го исплати навремено, подносителот на претставката се обидел да издејствува исплата на останатиот износ на дополнителната пензија во парнична и извршна постапка. Овластувањата во овој случај биле пренесени на Фондот, а вршењето на овие овластувања ги контролирала државата. Со пропустот да во рок од деветнаесет години го извршат решението од 1994 година, домашните органи го

⁶¹⁸ Пресуда на Врховниот касационен суд од 30.01.2015, Узп171/2014.

⁶¹⁹ *Krstić* против Србија, А.бр. [45394/06](#), пресуда на Европскиот суд за човекови права од 10 декември 2013 година.

⁶²⁰ The principle of “good governance” requires that where an issue in the general interest is at stake it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate manner and with the utmost consistency - *Krstić*, § 78. Види исто така *Beyeler* против Италија [GC], no. 33202/96, § 10, ECHR 2000 I, и *Megadat.com S.r.l.* против Молдова, no. 21151/04, § 72, 8 April 2008).

спречиле подносителот на претставката да добие дополнителна пензија која што оправдано ја очекувал.

- Felbab против Србија⁶²¹

Пресудата во предметот Felbab претставува пример каде што Европскиот суд за човекови права утврдил повреда на член 6, 8 и 13 од ЕКЧП поради тоа што државните власти не презеле доволно чекори за извршување на правосилната судска одлука за видувања со деца – властите на Србија пропуштиле да направат се што било во нивна моќ и што можело разумно да се очекува од нив. Правото на подносителот на претставката да се гледа со своите деца, кое било утврдено со пресудата на Општинскиот суд, никогаш не било остварено. Легитимниот интерес на подносителот на претставката да ги развива и одржува контактите со своите деца и нивниот долгорочен интерес не биле земени предвид и поради тоа ЕСЧП установил повреда на член 8. Како што може да се забележи вакви предмети каде што имаме неизвршување на одлуките за видување и несоодветно постапување на Центрите за социјални работи имавме и во Северна Македонија и во Црна Гора.

5.5. Хрватска

5.5.1. Законска регулатива и трендови

На почетокот на деведесеттите, Хрватска го презела поранешниот федерален генерален закон за општа управна постапка со ситни прилагодувања (*Zakon o općem upravnom postupku*)⁶²² Овој закон бил преземен од верзијата од 1986 без некои суштински промени.⁶²³

И покрај тоа што Југословенскиот ЗОУП бил модерен закон во времето кога бил донесен (1956), сепак не можел да одговори на потребите на јавната администрација и

⁶²¹ Felbab против Србија, А.бр. 14011/07, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 14 април 2009 година.

⁶²² *Zakon o općem upravnom postupku*, NN 53/91. i 103/96.

⁶²³ Koprić, Ivan, “Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku”, Travanj, 2010, стр. 4.

општество од дваесет и првиот век. Се сметало дека е формалистички и бирократски.⁶²⁴

Дополнително, се сметало дека законот е една од причините за постоењето на застој на предмети и за некоординираната должина на административните постапки. Со цел целосно да се применат сите европски принципи, подготвувањето на нов ЗОУП започнал во 2006. Првите чекори биле земени во рамките на КАРДС проектот од 2003 „Поддршка на државните реформи и јавната администрација во Хрватска. Владата ги усвоила насоките за драфтирање на новиот закон во 2007. Првата драфт-верзија од новиот ЗОУП била подготвена во 2008, а законот бил усвоен во Парламентот во 2009.⁶²⁵ Vacatio legis од осум месеци бил даден за подготовки на имплементацијата на новиот Закон, кој што стапил на сила на 1 јануари 2010⁶²⁶. Главната цел на новиот ЗОУП била да ја поедностави административната постапка, да ја зајакне процесната ефикасност и да ги забрза постапките користејќи модерни административни, информатички и комуникациски технологии, да се хармонизира со европското *acquis communautaire* и административните стандарди, да се зајакнат правата на граѓаните и да се заштити јавниот интерес.⁶²⁷ Освен овие позитивни цели, ЗОУП строго го следи старото југословенско и австриско наследство. Новиот ЗОУП од 2009 е пократок и се состоел од 171 член (споредбено со претходниот кој имал 290) поделен во четири главни делови. Опсегот на примена бил значително проширен. Се однесува на сите административни работи⁶²⁸. Освен тоа, исто така се применува на сите други дејствија на органите од јавното право во областа на административното право кога тоа има директен ефект на правата, обврските или правните интереси на странките⁶²⁹; на склучувањето на административните договори⁶³⁰; и на постапките на обезбедувачите

⁶²⁴ I. Koprić et al., *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans: Comparative Study* (ReSPA - Regional School of Public Administration, 2016), стр.62, <https://books.google.mk/books?id=NxxqnQAACAAJ>.

⁶²⁵ Службен весник бр. 47/09.

⁶²⁶ Koprić and Đulabić, 2009; Koprić, 2009; Koprić, 2010.

⁶²⁷ Republika Hrvatska, Ministerstvo Uprave, “ZUP - informirajte se o upravnom postupanju!”, <<https://uprava.gov.hr/zup-informirajte-se-o-upravnom-postupanju/13420>>, пристапено на 15.03.2018.

⁶²⁸ Член 3 став 1.

⁶²⁹ Член 3 став 2.

⁶³⁰ Член 3 став 2.

на јавни услуги кога одлучуваат по однос на правата, обврските или правните интереси на странките⁶³¹ Проширувањето на примената на ЗОУП ги зајакнува граѓанските права соодветно. ЗОУП е генерален закон кој што се применува од сите централни и други државни органи, единици на локалната самоуправа и правни ентитети со јавни овластувања, вклучително обезбедувачи на јавни услуги.

Следејќи го патот на модернизацијата, голем број на нови институти биле воведени и во Хрватскиот правен систем. Заедно со основните принципи (законитост, помош на странката, вистинитост, независност и слободна проценка на докази, ефикасност и економичност, пристап до податоци и заштита на податоци, заштита на претходно стекнатите права на странките, право на жалба, користење на службениот јазик и писмо. Нов принцип на пропорционалност бил воведен заедно со дефиницијата за административни работи која претходно отсутувала, а која што водела кон рестриктивна интерпретација и последователно, ограничена правна заштита на граѓаните. Институтот едношалтерски систем бил воведен со цел да им овозможи на странките да ги поднесат сите нивни барања на едно место. Исто така, еден начин на зголемување на ефикасноста на административниот процес е користењето на електронската комуникација како и електронска достава која што сега е регулирана со новиот ЗОУП. Дополнително, концептот на административниот договор бил регулиран за прв пат.

Хрватска исто така го модернизирала системот на правни лекови, елиминирајќи вонредни правни лекови и воведувајќи комплетно нов лек – административна жалба која што може да се употреби кога не постои административен акт, како и во случаеви обезбедувачите на јавни услуги ги кршат некои од правата на страните.

Чекор напред во зајакнување на правата на странките и забрзување на процесот е постоењето „претпоставено усвојување“ на барањето на странката во случај на „молчење на администрација“.

Стариот ЗОУП имал супсидијарен карактер, што значи дека бил применуван смо доколку не постоел друг специјален закон кој што содржел процесни одредби да ја регулира истата материја. Последицата на ова, било донесување на голем број на посебни закони и дерегирање на примената на ЗОУП. Во 2010 постоеле повеќе од

⁶³¹ Член 3 став 3.

стотина такви закони. Ваква ситуација со процесните правила била тешка за граѓаните и била показател за прекумерна бирократизација на јавната администрација.

Новиот ЗОУП јасно напоменува дека е генерален закон кој што се применува на сите постапки во сите административни работи. Сè уште постои можност за посебните закони да регулираат одредени процесни работи на поинаков начин од ЗОУП, но ова е возможно само под строго регулирани услови⁶³².

Прво, само одредени работи од административната постапка може да бидат регулирани на поинаков начин; второ, различната регулатива мора да биде неопходна во постапките во одредена административна област; трето, различната регулатива за одредена работа не може да биде спротивна на основните принципи и целта на ЗОУП и четврто, различната регулатива мора да биде предвидена во посебен закон, а не во секундарно законодавство. Ваквата тесна регулација предизвикала промени во хрватското законодавство со оглед на тоа дека голем број на закони биле изменети со цел нивно усогласување со ЗОУП од 2009. Дополнително, ЗОУП се применува не само на постапките во сите административни работи, туку и на административните договори, другите дејствија на јавните органи во полето на административното право и на постапките на обезбедувачите на јавни услуги кога не постојат посебни постапки кои што се применуваат во тие области. Ова го потврдува ЗОУП како генерален закон кој што може да биде имплементиран на целата јавна администрација и на одредени типови на постапки. Како и да е, самиот ЗОУП содржи голем број на одредби кои што укажуваат на тоа дека нивната имплементација е единствено возможна доколку тие се регулирани со посебен закон (пример: склучувањето на административни договори е единствено можно доколку е тоа предвидено со посебен закон⁶³³)

ЗОУП се применува на постапки кои што имаат за цел заштита на правата и правните интереси на странките кога испорачувачите на јавни услуги решаваат за нивните права, обврски и правни интереси и кога со закон не е обезбедена судска или друга заштита⁶³⁴.

⁶³² Член 3 став 1 од ЗОУП.

⁶³³ Член 150 став 1 од ЗОУП на Хрватска.

⁶³⁴ Член 3 став 3 од ЗОУП на Хрватска.

Новиот Закон за управни спорови⁶³⁵ бил усвоен две години покасно, а стапил во сила во 2012. Од тогаш, системот на административна правда бил организиран во два степени со четири управни судови во прв степен (во Загреб, Сплит, Риека и Осијек) и Вишиот управен суд кој што по правило решава по жалби против првостепените одлуки на управните судови.

5.5.2. *Анализа на извештаите на Омбудсманот во Хрватска*

Најголем број на жалби кои што се упатени до хрватскиот омбудсман се однесуваат на долготрајност на постапувањето на управните органи и незадоволство од содржината на донесените одлуки.

Во текот на 2017 година хрватскиот омбудсман констатирал дека пораснал бројот на управни спорови поради молчење на администрација. Со оглед на тоа што со години се повторува истата ситуација, неприфатливо е долготрајното решавање во второстепените предмети со што се крши правото на странките на достава на решение во пропишаниот рок, со што се продлабочува нивното незадоволство, а неретко случаевите се однесуваат на најранливаа категорија на граѓани, на кои им треба брзо решение и помош.⁶³⁶

Во извештаите од 2017 и 2018 година е наведено дека сè уште еден од најголемите проблеми претставува долготрајноста во решавањето во второстепената постапка во подрачјето на имотно-правните односи, за што како причина се наведува недоволните административни капацитети.⁶³⁷

Во извештајот од 2016 година Омбудсманот исто така констатирал дека недовербата спрема институциите предизвикува загриженост, затоа што институциите најчесто не им одговараат на граѓаните, тоа го прават задоцено или непотполно.

⁶³⁵ Службен весник на Хрватска бр. 20/10.

⁶³⁶ Izvešće Pučke Pravobraniteljice za 2017, Republika Hrvatska, Zagreb, Ozuljak 2018, 110-111 и Izvešće Pučke Pravobraniteljice za 2018, Republika Hrvatska, Zagreb, Ozuljak 2019,

⁶³⁷ Idem, 178 и Izvešće Pučke Pravobraniteljice za 2018, Republika Hrvatska, Zagreb, Ozuljak 2019, 215.

Проблемите кои што загрижуваат главно не се решаваат, дури и кога е утврдена неправилност, за која што санкции не се предвидени или не се спроведуваат.⁶³⁸

Од извештајот може да се извлече заклучок дека од примените жалби, најголемиот број се однесуваат на работата на судовите, долготрајноста на постапката, однесувањето на судиите и злоупотребата на нивната положба, незадоволство од мериторната одлука.⁶³⁹

5.5.3. Анализа на праксата на Управните судови и Вишиот управен суд на Хрватска

Со оглед на тоа што пребарувањето на веб-страната на управните судови и Вишиот управен суд не дозволува пребарување по години, како и не дава целосен преглед на содржината на донесените одлуки, анализата на пресудите на овие судови беше делумно оневозможена.

Од оние скромни податоци што може да се извлечат од праксата објавена на веб-страната на судовите, може да се издвои следниот пример кој што се однесува на тоа дека одговор на тужбата даден од страна на тужениот орган во управниот спор не може да го надомести недостатокот на соодветно образложение на оспореното решение во управната постапка⁶⁴⁰. Овој предмет пред Управниот суд се однесувал на оспорено решение за одбивање на пријава за признавање на патент со образложение дека барањето не ги задоволува потребните услови. Дури во одговорот на тужбата, тужениот орган образложил од кои причини се одбива наведената пријава, односно подробно образложува зошто изумот за кој е поднесена пријава за заштита со патент не претставува ново техничко решение. Меѓутоа, одговорот на тужба не може да го замени образложението на решението, особено што се работи за решение против кое не е допуштена жалба туку директно управен спор. Со оглед на таквата фактичка состојба со оспореното решение повреден е законот на штета на тужителот. Со оглед на тоа што во периодот кога е донесена оваа одлука сè уште бил на сила Законот за општа управна постапка од 1991 Управниот суд нагласил дека член 209 од овој закон предвидува

⁶³⁸ Idem, 157.

⁶³⁹ Izvješće Pučke Pravobraniteljice Za 2016, Zagreb, 31. ožujka 2017, 14.

⁶⁴⁰ Управен суд на Република Хрватска, Us-6397-2001од 20 октомври 2004.

образложение на решението, односно тоа мора да содржи кратко образложение на барањето на странката, утврдената фактичка состојба и причините кои биле одлучувачки при оценувањето на доказите, причините поради кои не биле уважени барањата на странките, законските прописи и причините кои, со оглед на утврдената фактичка состојба, упатуваат на онакво решение какво што е дадено во диспозитивот. Со оглед на тоа што оспореното решение не било образложено во согласност со член 209 од тогашниот закон, тужениот орган требало во повторена постапка да донесе ново решение со кое ќе одлучи по барањето на тужителот, а кое ќе биде соодветно образложено во согласност со законот.

5.5.4. Анализа на праксата на ЕСЧП против Хрватска

- Kardoš против Хрватска⁶⁴¹

Судот во пресудата Kardoš утврдил повреда на член 6 од Европската конвенција за човекови права поради тоа што Управниот суд погрешно ја протолкувал управната тужба на подносителот. Имено, подносителката поднела до Управниот суд на Република Хрватска тужба против одлуката на Министерството за градежништво со која и било наложено да ја отстрани бесправно изградената градба. Понатаму, во својата тужба ја спомнала и одлуката на градежниот инспектор со која е наложено присилно рушење на нејзината градба. Поради тоа Управниот суд побарал од подносителката да се изјасне која од двете спомнати одлуки ги оспорува. Иако подносителката јасно навела дека ја оспорува прво споменатата одлука – онаа со која и е наложено да ја отстрани бесправно изградената градба, Управниот суд одлучувал во својата пресуда за законитоста на другата спомната одлука, односно онаа на градежниот инспектор со која се дозволува присилно рушење. ЕСЧП утврдил дека домашниот суд очигледно погрешно пропуштил да одлучува по тужбата на подносителката, со што таа била лишена од пристап до суд.⁶⁴²

⁶⁴¹ Kardoš против Хрватска, А.бр. 25782/11, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 26 април 2016.

⁶⁴² Kardoš против Хрватска, op.cit. §57.

- Hrdalo против Хрватска⁶⁴³ и Maravić Markeš против Хрватска⁶⁴⁴

Предметите Hrdalo и Maravić Markeš се однесувале на повреда на начелото на еднаквост на оружјата во управниот спор. Како и да е овој проблем бил многу брзо решен со донесувањето на новиот Закон за управните спорови кој што стапил на сила за кратко време откако пресудата Hrdalo станала конечна. Законот пропишува дека странките имаат право да се изјаснат по сите наводи и барања на спротивната страна, како и за фактичките прашања кои што се предмет на спорот, со што се спречуваат идни слични повреди. Управните судови во својата последователна пракса го почитувале ова начело.

- Karadžić против Хрватска⁶⁴⁵

Karadžić е предмет кој се однесува на односите помеѓу родители и деца каде што ЕСЧП утврдил дека државата не ги исполнила своите позитивни обврски од член 8 од ЕКЧП. Националните власите не ги презеле неопходните мерки за спојување на родителите со децата во согласност со одредбите од Хашката конвенција за граѓанско правните аспекти на меѓународното грабнување на деца. Судот утврдил дека надлежните тела не постапувале брзо и ефикасно како што се бара во ваков вид на предмети.⁶⁴⁶

5.6. Заклучок

Неспорно е дека земјите од Западен Балкан се засегнати од процесот на Европеизација, како кандидати за членство во ЕУ. Со оглед на тоа што

⁶⁴³ Hrdalo против Хрватска, А.бр. 23272/07, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 27 септември 2011 година.

⁶⁴⁴ Maravić Markeš против Хрватска, А.бр. 70923/11, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 9 јануари 2014.

⁶⁴⁵ Karadžić против Хрватска, А. бр. 35030/04, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 15 декември 2005.

⁶⁴⁶ Karadžić против Хрватска, op.cit. § 63.

хармонизацијата со правото на ЕУ отсекогаш била главниот критериум за пристапување заедно со многу други нови критериуми, Европеизацијата на правните системи на овие земји е основниот водич за промени во административното процесно право.

ЕУ бара прилагодување на административните структури на овие земји, чијшто резултат треба да биде соодветен капацитет за ефективна имплементација на правото на ЕУ. Директивата 2006/123/ЕС за услуги во внатрешниот пазар е еден од столбовите за административни прилагодувања, релевантни за реформа на општите административни постапки.

Мониторирани како дел од ЕУ политиката на условување и зајакната со ЕУ техничката поддршка, земјите од Западен Балкан последниве години се на пат на модернизација на нивните закони за административна постапка. Како што веќе видовме Северна Македонија, Црна Гора, Србија и Хрватска веќе имаат преземено значајни чекори во оваа насока.

Редефинирањето на концептот на односи помеѓу државата и граѓаните во согласност со новите демократски уставни документи била една од многуте инспирации за административните процесни реформи во Регионот. Сите земји бараат нов баланс помеѓу заштитата на државата од една страна и човековите права и правата на граѓаните од друга страна. Во поранешна Југославија, главната улога на општиот процесен закон била да го заштити „јавниот интерес“ односно интересот на државата, додека пак обезбедувањето на предвидлив начин на функционирање на јавната администрација било второстепена функција.

Сега, во контекст на ново-усвоените демократски уставни документи и пристапувањето кон основните меѓународно правни документи како што се Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи на Совет на Европа, земјите од Западен Балкан се обидуваат да ја зајакнат правната положба на граѓаните, правните лица, граѓанските организации и другите општествени субјекти. Поради овие причини скоро сите анализирани држави го прошириле опсегот на законите за општа управна постапка во насока на тоа да ги регулираат не само административните акти туку и сите други форми на врска помеѓу органите на јавното право и граѓаните. Покрај ова,

подобра дефиниција на административните работи, нови правни лекови (жалба) и рedefинирани правни лекови (повторување на постапките на барање на странката), намален број на отстапувања од општите административни постапки, како и реструктурирани системи на административна правда во согласност со стандардите на Европската конвенција за човекови права, служат како камен-темелници на новиот модерен систем на заштита на правата на граѓаните во нивните односи со јавната администрација.

Неспорно е дека реформата во јавната администрација во овие земји се одвива пред сè под влијание на развојот на правото на добра администрација во Европската Унија и тенденцијата на овие земји да се усогласат со правото на Европската Унија. Како и да е, се чини дека тој процес сè уште не е завршен и дека сè уште во иднина треба да се испитува примената на новодонесената легислатива во пракса. Од анализите на судската пракса во оваа глава може да се заклучи дека принципите и начелата кои што се составни елементи на принципот на добра администрација сè уште не се издигнати на највисоко рамниште, како што тоа го прават самите закони за општа управна постапка. Извештаите на Омбудсманите покажуваат дека граѓаните во овие земји се соочуваат со многу проблеми во нивните односи со управните органи, долго траење на нивните постапки, недобивање на одговор на нивните барања, непочитување на голем дел од начелата на добра администрација. Дополнително на ова, управните судови сè уште не нудат доволна заштита на овие права во пракса. Многу ретко тие одлучуваат мериторно по однос на овие прашања, често пати предметите ги враќаат на повторно разгледување кај управните органи кои што занемарувајќи ги насоките на управните судови, повторно носат исти решенија со што ги изложуваат граѓаните на дополнителни трошоци и дополнителни постапки и дополнително време за да добијат заштита на своите права.

Оттука може да се заклучи дека развојот на правото на добра администрација на ЕУ, а особено стапувањето во сила на Повелбата за фундаментални права која што го гарантира ова право во член 41, како и судската пракса на Европскиот суд на правдата по однос на ова прашање, па дури и праксата создадена од Европскиот омбудсман ќе има неспорно огромно влијание врз земјите од Западен Балкан, вклучително и земјите кои што беа предмет на ова истражување во однос на зголемувањето на заштитата на правата на граѓаните во нивните односи со администрацијата.

ГЛАВА 6

Очекувано влијание на новите трендови на развојот на правото на добра администрација во ЕУ врз првото на добра администрација во земјите од Југоисточна Европа

6.1. Очекувано влијание на Предлог-регулативата за административна постапка на Европска Унија врз домашното право на земјите од Југоисточна Европа

6.1.1. Северна Македонија

Со цел да се утврди какво би било влијанието на донесувањето на новата регулатива за кодификација на административната постапка во ЕУ, направена е споредба, прикажана табеларно, помеѓу принципите и правата кои што се поставени во ЕУ резолуцијата и основните принципи и права регулирани во македонскиот закон за општа управна постапка. Методолошката анализа ги вклучува не само основните принципи туку одредени одбрани права-онака како што се гарантирани со меѓународното и уставното право - кои што се законски (и суштински) еднакви на принципите. Ова се најважните права на странките во односите со административните власти кои што треба да ги спроведуваат јавните работи ефективно, демократски и во согласност со балансирано почитување на сите елементи на доброто владеење и добрата администрација.⁶⁴⁷

Ред. Бр.	Резолуција на ЕП – Принципи	Македонско законодавство (ЗОУП и Устав)
1	Законитост	Член 5 од ЗОУП
2	Недискриминација, еднаков третман	Член 5 став 2 од ЗОУП (како дел од законитоста), Член 9 од Уставот на РМ

⁶⁴⁷ За добра администрација во рамките на доброто владеење види повеќе: Venice Commission-the European Commission for Democracy through Law, “Stocktaking on the Notions of Good Governance and Good Administration (Study No. 470/2008, CDL_AD (2001)009)” (2011). За фундаменталните принципи на добро владеење – отвореност, партиципација, отчетност, ефективност, кохерентност и добра администрација како процесна алатка за заштита на човековите права, види: Harlow and Rawlings, “Process and Procedure in EU Administration (Hart, Oxford and Portland, 2014), 45 и 87.

3	Пропорционалност, особено ограничување на поставувањето на административен и економски товар кој што е претеран во однос на очекуваниот бенефит	Член 6 од ЗОУП
4	Непристрасност, гаранција за фер баланс на пример помеѓу потрошувачите и пазарот	Член 8 од ЗОУП
5	Конзистентност и легитимни очекувања, второто во светло на начинот на кој што ЕУ се однесувала во минатото	Делумно го има во член 5 став 2, меѓутоа гаранцијата е нецелосна
6	Почитување на приватноста	Закон за заштита на лични податоци ⁶⁴⁸ , Член 18 од Устав на РМ
7	Правичност, како „основен правен принцип неопходен за создавање на клима за доверба и предвидливост во односите помеѓу индивидуите и администрацијата“	нема
8	Транспарентност	Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер ⁶⁴⁹
9	Ефикасност и услуга, советување на јавноста за начинот на кој што одредена работа во надлежност на администрацијата треба да биде спроведена	Член 7 од ЗОУП и Член 9 од ЗОУП

⁶⁴⁸ Закон за заштита на личните податоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015, 99/2016 и 64/2018).

⁶⁴⁹ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014, 148/2015, 55/2016 и 64/2018). Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2008).

Ред. Бр.	Резолуција на ЕП – Правила/Права	Соодветен член во македонскиот ЗОУП
1	Иницирање на административна постапка по барање или <i>ex officio</i>	Член 51
2	Потврда на прием; Индикација на временски рок за усвојување на одлука, на последиците од молчење на администрацијата и на крајните рокови за ремедирање/поправка на барање со недостатоци	Отсуствува одредба слична на онаа во резолуцијата на ЕП
3	Непристрасност; рокови за справување со конфликт на интереси	Член 8 и Член 25
4	Право да се биде сослушан	Член 11 и Член 67
5	Право на пристап до сопственото досие	Отсуствува изречна одредба за ова право во законот. Одредени аспекти се дадени во член 67 став 1
6	Временски рокови, кои што не надминуваат три месеци, освен доколку тоа не е поинаку определено со посебен закон; во случај на задоцнување, засегнатата личност треба за тоа да биде информирана и одлука треба да биде донесена во најкраток можен рок	Член 93 и 94 (рок кој што не надминува 30 дена, освен ако поинаку не е предвидено со закон
7	Форма на административните одлуки; речникот на одлуките да биде јасен, едноставен и разбирлив	Член 88
8	Обврска за образложение на одлуките; (индивидуално образложение на одлуките по барање на странката)	Член 88 став 4
9	Нотификација (на писмен начин)	Член 69-78 – Општи правила за известување
10	Индикација на правните лекови кои што се достапни; дополнително на редовните правни лекови, жалби поднесени до	Ова право е загарантирано во член 88 став 5. Како и да е отсуствува индикација за

	Омбудсманот	можноста за поднесување на претставка до Омбудсманот
11	Корекција на грешки	Член 97

Како што може да се види, Резолуцијата на Европскиот парламент застапува помалку формален пристап, во смисла на ослободување на странката од пополнување на барање на непотребни формалности. Од особен интерес, карактеристичен за ЕУ регулативата е идентификација на службениците кои што се задолжени да го решаваат предметот.⁶⁵⁰ Ваквото барање активно го поддржува извршувањето на сите права на странката. Ваква одредба отсуствува во македонскиот закон за општа управна постапка. Како и да е, Северна Македонија воглавно ги следи европските стандарди слично како и останатите земји од регионот, но сè уште постои значителен простор за подобрување и во смисла на регулација и во смисла на интерпретација. Што се однесува до основните принципи во Резолуцијата на ЕП, како што може да се забележи македонскиот ЗОУП не реферира на принципот на правичност во смисла на градење на доверба во администрацијата. Како што може да се забележи од табелата, некои права/принципи се загарантирани само делумно и отсуствува детална регулација како што е дадена во предлог регулативата на ЕУ. Оттука се чини како многу веројатно дека усвојувањето на ваквата регулатива ќе има влијание првично врз македонското законодавство, а притоа и во имплементацијата на истото во пракса во насока на зајакнување на правата на граѓаните во нивните односи со администрацијата. Со оглед на тоа дека принципите покриваат поапстрактен сет од животните ситуации за разлика од посебните правила и со оглед на тоа дека денес е тешко да се предвидат сите можни ситуации, дури и е пооправдано да се дефинираат односите на ниво на „принципи“.⁶⁵¹ Затоа концептот на добра администрација се стреми кон дефинирање на овие односи на граѓаните и администрацијата на ниво на принципи кои што полека, под влијание пред сè на развојот на ова право на ниво на ЕУ се прошируваат и зајакнуваат и на ниво

⁶⁵⁰ Член 7 став 3(d): [...] *Потврдата за прием на апликацијата ќе биде изработена на јазикот на кој што таа е поднесена и ќе вклучува:*

[...]

d) име и контакт детали на одговорното службено лице за предметот.

⁶⁵¹ Kovač, Polonca, “The Requirements and Limits of the Codification of Administrative Procedures in Slovenia According to European Trends”, *Review of Central and East European Law*, 41, 427-461 (2016), стр. 452.

на земјите –членки и на ниво на земјите членки на Западен Балкан, меѓу кои и Република Северна Македонија.

6.1.2. *Црна Гора*

Исто како и за Република Северна Македонија, со цел да се утврди какво би било влијанието на донесувањето на новата регулатива за кодификација на административната постапка во ЕУ врз Црна Гора, направена е споредба, прикажана табеларно, помеѓу принципите и правата кои што се поставени во ЕУ резолуцијата и основните принципи и права регулирани во Законот за управна постапка во Црна Гора.

Ред. Бр.	Резолуција на ЕП – Принципи	Црногорско законодавство (ЗУП ⁶⁵² и Устав)
1	Законитост	Член 5 од ЗУП
2	Недискриминација, еднаков третман	Член 8 од Уставот на Црна Гора (забрана за дискриминација)
3	Пропорционалност, особено ограничување на поставувањето на административен и економски товар кој што е претеран во однос на очекуваниот бенефит	Член 6 од ЗУП
4	Непристрасност, гаранција за фер баланс на пример помеѓу потрошувачите и пазарот	Член 48 ЗУП
5	Конзистентност и легитимни очекувања, второто во светло на начинот на кој што ЕУ се однесувала во минатото	Член 5 од ЗУП
6	Почитување на приватноста	Закон за заштита на личните податоци ⁶⁵³
7	Правичност, како „основен правен принцип	Не постои посебна одредба

⁶⁵² Zakon o upravnom postupku, "Službenom listu CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.

⁶⁵³ Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl. list Crne Gore", br. 079/08 od 23.12.2008, 070/09 od 21.10.2009, 044/12 od 09.08.2012, 022/17 od 03.04.2017).

	неопходен за создавање на клима за доверба и предвидливост во односите помеѓу индивидуите и администрацијата“	во ЗУП
8	Транспарентност	Закон за слободен пристап до информации ⁶⁵⁴
9	Ефикасност и услуга, советување на јавноста за начинот на кој што одредена работа во надлежност на администрацијата треба да биде спроведена	Член 10 од ЗУП

Ред. Бр.	Резолуција на ЕП – Правила/Права	Соодветен член во црногорскиот ЗОУП
1	Иницирање на административна постапка по барање или <i>ex officio</i>	Член 98
2	Потврда на прием; Индикација на временски рок за усвојување на одлука, на последиците од молчење на администрацијата и на крајните рокови за ремедирање/поправка на барање со недостатоци	Член 60 (отстранување на недостаток веднаш, а најдоцна во рок од три дена) Член 64 (евидентирање и заверка на примен поднесок)
3	Непристрасност; рокови за справување со конфликт на интереси	Член 48 и Член 49
4	Право да се биде сослушан	Член 14 и Член 111
5	Право на пристап до сопственото досие	Член 16 и Член 68
6	Временски рокови, кои што не надминуваат три месеци, освен доколку тоа не е поинаку определено со посебен закон; во случај на задоцнување, засегнатата личност треба за тоа да биде информирана и одлука треба да биде донесена во најкраток можен рок	Член 114 (рок од 30 дена) и член 115 (оправдано продолжување на рокот)
7	Форма на административните одлуки;	Член 22

⁶⁵⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017).

	речникот на одлуките да биде јасен, едноставен и разбирлив	
8	Обврска за образложение на одлуките; (индивидуално образложение на одлуките по барање на странката)	Член 22, 23 и 24
9	Нотификација (на писмен начин)	Член 70-87
10	Индикација на правните лекови кои што се достапни; дополнително на редовните правни лекови, жалби поднесени до Омбудсманот	Ова право е загарантирано со член 22. Како и да е отсутвува индикација за можноста за поднесување на претставка до Омбудсманот
11	Корекција на грешки	Член 26

Доколку се анализира табелата, главно може да се наведат слични забелешки како и за Република Северна Македонија, со тоа што во новиот Закон за управна постапка на Црна Гора одредени принципи за нијанса се поусогласени со предлог-регулативата како што се на пример правото на пристап до сопственото досие и начелото на легитимни очекувања на странките загарантирано во член 5 став 3 од овој закон⁶⁵⁵.

6.1.3. Србија

Споредба, како и кај претходните две држави, беше направена и со Србија, помеѓу принципите и правата кои што се поставени во ЕУ резолуцијата и основните принципи и права регулирани во Законот за општа управна постапка во Србија, која што е прикажана табеларно.

⁶⁵⁵ Оригиналното, член 5 став 3 гласи: "Kad javnopravni organ utvrdi da postoje posebne okolnosti koje ukazuju na potrebu promjene ranije zauzetog pravnog stava po određenom pitanju u upravnoj stvari, dužan je da to obrazloži"

Ред. Бр.	Резолуција на ЕП – Принципи	Српско законодавство (ЗОУП ⁶⁵⁶ и Устав ⁶⁵⁷)
1	Законитост	Член 5 од ЗОУП
2	Недискриминација, еднаков третман	Член 21 од Уставот
3	Пропорционалност, особено ограничување на поставувањето на административен и економски товар кој што е претеран во однос на очекуваниот бенефит	Член 6 од ЗОУП
4	Непристрасот, гаранција за фер баланс на пример помеѓу потрошувачите и пазарот	Член 40 и Член 41 од ЗОУП, Член 6 од Уставот
5	Конзистентност и легитимни очекувања, второто во светло на начинот на кој што ЕУ се однесувала во минатото	Член 5 од ЗОУП
6	Почитување на приватноста	Член 15 од ЗОУП, и Закон за заштита на личните податоци ⁶⁵⁸
7	Правичност, како „основен правен принцип неопходен за создавање на клима за доверба и предвидливост во односите помеѓу индивидуите и администрацијата“	нема
8	Транспарентност	Член 15 од ЗОУП и Закон за слободен пристап до информации од јавно значење ⁶⁵⁹
9	Ефикасност и услуга, советување на јавноста	Член 9 од ЗОУП

⁶⁵⁶ Закон o opštem upravnom postupku, "Sl. glasnik RS", br. 18/2016.

⁶⁵⁷ Устав Републике Србије, «Службени гласник РС» бр. 98/2006.

⁶⁵⁸ Закон o заштити података o личности, "Службени гласник РС", бр. 97/08 од 27.10.2008. године, 104/09 - др. Закон 68/2012- одлука УС и 107/2012.

⁶⁵⁹ Закон o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja - "Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010

	за начинот на кој што одредена работа во надлежност на администрацијата треба да биде спроведена	
--	--	--

Ред. Бр.	Резолуција на ЕП – Правила/Права	Соодветен член во српскиот ЗОУП
1	Иницирање на административна постапка по барање или <i>ex officio</i>	Член 90
2	Потврда на прием; Индикација на временски рок за усвојување на одлука, на последиците од молчење на администрацијата и на крајните рокови за ремедирање/поправка на барање со недостатоци	Член 61 (евидентирање и потврда на прием)
3	Непристрасност; рокови за справување со конфликт на интереси	Член 40 и Член 41
4	Право да се биде сослушан	Член 11
5	Право на пристап до сопственото досие	Член 64 и Член 65
6	Временски рокови, кои што не надминуваат три месеци, освен доколку тоа не е поинаку определено со посебен закон; во случај на задоцнување, засегнатата личност треба за тоа да биде информирана и одлука треба да биде донесена во најкраток можен рок	Член 145 (рок од 30 дена)
7	Форма на административните одлуки; речникот на одлуките да биде јасен, едноставен и разбирлив	Член 140 (форма на решенијата) и Член 141 (делови и содржина на решението)
8	Обврска за образложение на одлуките; (индивидуално образложение на одлуките по барање на странката)	Член 141 став 4
9	Нотификација (на писмен начин)	Членови 72-78

10	Индикација на правните лекови кои што се достапни; дополнително на редовните правни лекови, жалби поднесени до Омбудсманот	Член 141 став 5. Отсуствува индикација за можноста за поднесување на претставка до Омбудсманот
11	Корекција на грешки	Член 144

Доколку се анализира оваа табела, ќе се забележи дека не постојат некои големи разлики во однос на претходните две споредби со Северна Македонија и Црна Гора. Во принцип овие закони имаат доста сличности и разликите се однесуваат на мали нијанси.

6.1.4. Хрватска

Следејќи го истиот методолошки пристап како и кај претходните држави, следи табеларен приказ што овозможува споредба помеѓу процесните принципи и права на Предлог- законот за административна постапка на Европска Унија и Законот за општа управна постапка во Хрватска:

Ред. Бр.	Резолуција на ЕП – Принципи	Хрватско законодавство (ЗОУП⁶⁶⁰ и Устав⁶⁶¹)
1	Законитост	Член 5 од ЗОУП
2	Недискриминација, еднаков третман	Член 14 од Уставот
3	Пропорционалност, особено ограничување на поставувањето на административен и економски товар кој што е претеран во однос на очекуваниот бенефит	Член 6 од ЗОУП
4	Непристрасност, гаранција за фер баланс на пример помеѓу потрошувачите и пазарот	Член 24 од ЗОУП
5	Конзистентност и легитимни очекувања, второто во светло на начинот на кој што ЕУ	нема

⁶⁶⁰ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.

⁶⁶¹ Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

	се однесувала во минатото	
6	Почитување на приватноста	Од 25. 05. 2018 на сила е Регулацијата на ЕУ 2016/679 за заштита на физичките лица во врска со обработката на нивните лични податоци и слободно движење на таквите податоци и ставање вон сила на Директивата 95/46/ЕЗ ⁶⁶² (до тогаш се применувал Законот за заштита на лични податоци ⁶⁶³)
7	Правичност, како „основен правен принцип неопходен за создавање на клима за доверба и предвидливост во односите помеѓу индивидуите и администрацијата“	нема
8	Транспарентност	Закон за правото на пристап до информации ⁶⁶⁴
9	Ефикасност и услуга, советување на јавноста за начинот на кој што одредена работа во надлежност на администрацијата треба да биде спроведена	Член 10 (принцип на ефективност)

⁶⁶² Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), SL EU L119.

⁶⁶³ Закон o zaštiti osobnih podataka pročišćeni tekst zakona, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12.

⁶⁶⁴ Закон o pravu na pristup informacijama, pročišćeni tekst zakona NN 25/13, 85/15.

Ред. Бр.	Резолуција на ЕП – Правила/Права	Соодветен член во хрватскиот ЗОУП
1	Иницирање на административна постапка по барање или <i>ex officio</i>	Член 40
2	Потврда на прием; Индикација на временски рок за усвојување на одлука, на последиците од молчење на администрацијата и на крајните рокови за ремедирање/поправка на барање со недостатоци	Член 71 став 4 (потврда на прием по барање на странката), Член 73 (поправка на недостатоци)
3	Непристрасност; рокови за справување со конфликт на интереси	Член 24
4	Право да се биде сослушан	Член 30
5	Право на пристап до сопственото досие	Член 84
6	Временски рокови, кои што не надминуваат три месеци, освен доколку тоа не е поинаку определено со посебен закон; во случај на задоцнување, засегнатата личност треба за тоа да биде информирана и одлука треба да биде донесена во најкраток можен рок	Член 79 (општа одредба за определување на рокови), Член 101 (рок за донесување на решение- 30 дена)
7	Форма на административните одлуки; речникот на одлуките да биде јасен, едноставен и разбирлив	Член 97 (форма на административните одлуки) и Член 98 (содржина на решенијата)
8	Обврска за образложение на одлуките; (индивидуално образложение на одлуките по барање на странката)	Член 98 став 5
9	Нотификација (на писмен начин)	Членови 83-95
10	Индикација на правните лекови кои што се достапни; дополнително на редовните правни лекови, жалби поднесени до Омбудсманот	Член 98 став 5. Отсуствува индикација за можноста за поднесување на претставка до Омбудсманот
11	Корекција на грешки	Член 104

Се чини дека Хрватскиот ЗОУП не содржи одредба аналогна на одредбата за конзистентност и легитимни очекувања од ЕУ предлог Регулацијата како што е член 5 од српскиот и црногорскиот закон за општата управна постапка. За разлика од регулативата исто така не содржи одредба за задолжителна индикација на временскиот рок за усвојување на одлука. Како и да е во останатиот дел од одредбите соодветствува со законите од Северна Македонија, Србија и Црна Гора.

6.2. Приказ на резултати од истражување: Какво е мислењето на експертите, судиите и омбудсманите за потенцијалните ефекти од евентуалната кодификација на административното право во ЕУ врз земјите од Југоисточна Европа?

6.2.1. Резултати од истражување спроведено со експерти/професори по управно право и право на Европска Унија

Како што беше спомнато во самата методологија на почетокот на оваа дисертација, за потребите на овој дел, беше спроведено истражување со прашалници кои што беа испратени до професори од земјите од Западен Балкан-предмет на ова истражување, пред сè, професори по управно право и право на Европска Унија на правните факултети во Северна Македонија, Црна Гора, Србија и Хрватска. Овие прашалници беа испратени по електронска пошта до професори на правните факултети во земјите кои што се дел од истражувањето. Прашалниците за експертите од Црна Гора, Србија и Хрватска беа испратени на англиски јазик, со можност тие своите одговори да ги дадат на нивните сопствени јазици. Прашалниците се состоеа од четири отворени прашања, на кои што експертите требаше да одговорат со кратко образложение на нивните видувања по однос на прашањето. Во продолжение следи приказ на резултатите од добиените одговори.

Во однос на **првото прашање**, „*Што мислите за идејата за кодификација на правото на административна постапка во ЕУ?*“, без сомнеж сите испитаници одговориле дека таквата кодификација ќе има главно позитивни ефекти. Па така

професорката Ана Ѓаниќ Ѓеко⁶⁶⁵ од правниот факултет Осиејек вели: „Според мое мислење, кодификацијата на минимум стандарди, гаранции и правила или основни начела на управното постапување од страна на државите членки на ЕУ е секако пожелно во насока на приближување односно воедначување во однос на управното одлучување и управната постапка. Идејата за кодификација е добра основа и зачеток. Сметам дека се работи за доста важно подрачје на европското право, на кое што секако треба да му се придаде внимание.[...] Иако ваквиот закон не би бил директно применлив на националните управи, поради тоа што скоро сите имаат свои прописи кои ја регулираат управната постапка, сепак неговото влијание би било и тоа како видливо во секое подрачје на делување раководено од европското право.“⁶⁶⁶

Истовремено, таа смета дека е опасно да се претпостави дека ќе постојат исти или слични начела на управно постапување во сите држави членки и нивните јавни управи. Таа се повикува дека Harlow и Rawlings нагласуваат дека униформноста е доста илузорна, со оглед на тоа дека може да постои правило кое што е „исто“ во повеќе држави, меѓутоа нема да биде еднакво применувано. Оттука, таа смета дека обликувањето на кодифицирани воедначени процесни правила не е ни малку лесен, затоа што бара квалитетно долгорочно решение на европско ниво за сите држави членки, адекватен временски период, анализа и споредби. Компромис може да биде пронајден во кодификацијата на европското процесно право, особено во области каде што постојат значајни разлики помеѓу националните правила за имплементација на правото на ЕУ. Бојана Тодоровиќ⁶⁶⁷ од Правниот факултет во Белград смета дека ваквата кодификација ќе предизвика позитивни ефекти во однос на граѓаните на ЕУ како и за комплексната ЕУ администрација. Зоран Јовановиќ⁶⁶⁸ пак, професор по управно право на Правниот факултет во Крагуевац смета дека „Концептот на кодификација на административното право на ЕУ е двонасочна улица. Од една страна, кодификацијата ќе придонесе кон хармонизација на правните норми и постапки во земјите членки. Ваквата ситуација ќе води кон воедначеност на праксата и усвојување на општи правни мислења (усвоени од највисоките судови и

⁶⁶⁵ Др. Ана Ѓаниќ Ѓеко, Катедра управно право, Правен факултет Осиејек,

⁶⁶⁶ Изјава дадена на Ана Ѓаниќ Ѓеко, за потребите на ова истражување.

⁶⁶⁷ Бојана Тодоровиќ, Асистент на катедрата по управно право на Правниот факултет на Универзитетот во Белград.

⁶⁶⁸ Зоран Јовановиќ, професор по управно право на Правниот факултет во Крагуевац.

институции) во различни области на административното право. Дотолку повеќе, правните принципи и вредности, како што се правната сигурност и владеењето на правото ќе бидат полесно остварливи. Од друга страна, нееднаковиот развој на правната инфраструктура и административните институции од различни земји членки не може да резултираат со иста примена на еднакви административни норми.⁶⁶⁹ Од аспект на правната сигурност и законитост, тој смета дека идејата за кодификација на административното право на ЕУ е важна за развојот на човековите права и административното право генерално. Конечно, верува дека кодификацијата има повеќе предности отколку недостатоци и дека сите земји членки треба да направат напори за кодификација и да создадат правни норми кои што ќе се применуваат на сите земји подеднакво. Професорот Борче Давитковски⁶⁷⁰ од Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, смета дека идејата за кодификација на административната постапка на ниво на ЕУ е одлична. Тој нагласи дека: „барем што се однесува на балканските земји (Хрватска, Босна, Црна Гора, Албанија, Македонија⁶⁷¹ и Србија) со помош СИГМА (Агенција за поддршка ЕУ и ОЕЦД) се донесоа, изминатите години, закони за општа управна постапка кои во 90% од својата содржина го содржат моделот на ЗОУП подготвен од страна на СИГМА и домашни експерти од секоја соодветна држава. Тоа е во главно и моделот на Германија којшто во најголем број држави кои се под влијаение на германското право е донесен. Мислам дека со мал напор може да се изврши одредена кодификација на управното-процесно законодавство.“ Професор на Правниот факултет во Белград смета дека кодификацијата на управното право во ЕУ е многу важна идеја за која се зборува веќе со години. Тој смета дека поголемиот број од експертите не ја оспоруваат потребата за да се усвојат такви правила, се јавува проблем само со нивното формулирање, како би се овозможило флексибилно функционирање на различните институции на ЕУ. Тој смета дека во овој процес главна водилка треба да биде студијата на работната група ReNEUAL. Професорот Вук Цуциќ⁶⁷² пак верува дека

⁶⁶⁹ Изјава на Зоран Јовановиќ за потребите на ова истражување.

⁶⁷⁰ Борче Давитковски, професор по управно право на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје.

⁶⁷¹ Истражувањето беше спроведено пред Договорот за промена на името на државата од Република Македонија во Северна Република Македонија. Со оглед дека се работи за цитат, пренесен е изворниот текст кој што го содржи терминот „Македонија“.

⁶⁷² Вук Цуциќ, Професор по управно право на Правниот факултет на Универзитетот во Белград.

кодификацијата на правилата на општата управна постапка ќе биде корисна и на национално и на супранационално ниво.

На **второто прашање** „Дали сметате дека идниот закон за административна постапка на ЕУ ќе ја зајакне правната сигурност, ќе создаде јасен сет на процесни правила за сите европски институции, ќе ја зајакне ефективността на европската администрација и ќе ја зајакне довербата на граѓаните во ЕУ?“ сите испитаници одговориле дека ваквата кодификација ќе има позитивен ефект за зајакнување на правната сигурност и довербата на граѓаните во ЕУ. Така, професор на Правниот факултет во Белград вели дека „апсолутно е јасно дека ваквите правила би придонеле за правната сигурност и предвидливост во ЕУ. Од овој аспект, таа би била особено значајна како за граѓаните на ЕУ, така и за нејзините институции“. Зоран Јовановиќ смета дека со цел граѓаните да развијат доверба во јавните институции на ЕУ, правна сигурност мора да постои во сите земји-членки. Преку усвојување на истите норми, вели тој, предуслови ќе бидат создадени за постигнување на принципите на правна сигурност и еднаквост. Во оваа насока, работата на јавните власти ќе биде поблиска и повидлива за граѓаните. Во таква ситуација, свесноста за добра и лоша администрација ќе биде посилен поради постоењето на поголема „контрола“ на таквите закони и административниот простор. Бојана Тодоровиќ смета дека кодифицирањето на правилата за административна постапка ќе ја зајакне транспарентноста и ќе придонесе кон зајакнување на правната сигурност, преку воспоставување на минимална заштита за правата и обврските на граѓаните. Униформните и правно обврзувачки норми кои што ќе бидат применливи во сите сектори и ќе дадат јасни насоки (на пример како да се толкуваат одредени одредби од специфични сектори) имаат потенцијал по нејзино мислење да ја зајакнат ефикасноста и ефективността на ЕУ администрацијата. Ана Ѓаниќ Џеко смета дека доколку напорите за ефектуирање на ваквите правила продолжат континуирано, административното процесно право на ЕУ во иднина може да допринесе за правната сигурност, еднаквоста во постапувањето, ефикасноста и транспарентноста и да обезбеди поголема доверба на јавноста во активностите на јавната администрација и јавните власти кои што одлучуваат за нивните права во административните постапки. Професорот Борче Давитковски смета на ваков начин

многу полесно ќе се изврши хармонизирање на работата на сите администрации на земјите-членки на ЕУ особено на бриселската администрација која во главно е креатор на сите политики на ЕУ. Иако положбата на администрацијата согласно ЕУ стандардите е оставена на саморегулација на секоја посебна држава (скандинавски модел, германски модел, француски модел, медитерански модел, балкански модел, источноевропски модел и слично), тој смета дека сепак, добро е да има една унифицирана алатка (европски ЗОУП) којшто би го применувале сите земји во решавањето за правата и обврските на граѓаните на своите држави и пошироко на европските граѓани.

На **третото прашање** „Дали мислите дека идната кодификација на административната постапка на ниво на ЕУ ќе има ефект на прелевање (позитивен или негативен на административното процесно право во Вашата земја?“ експертите се со поделени мислења, иако во најголемиот број на случаи преовладува мислењето дека кодификацијата би имала позитивно влијание на домашните правни системи. Па така, професор на Правниот факултет во Белград вели дека „со оглед на тоа што Србија е земја-кандидат за членство во ЕУ, кодифицираните правила сигурно би имале индиректен и позитивен ефект на поединечни решенија во домашниот правен систем“. Од друга страна пак, Вук Цуцук се сомнева дека ваквите норми ќе имаат влијание врз Србија со оглед на тоа дека Србија скоро и со техничка помош од ЕУ усвои нов Закон за општа управна постапка. Зоран Јовановиќ смета дека гледано на долг рок, кодификацијата на административното процесно право на ЕУ ќе има многу позитивни ефекти за српскиот правен систем. Србија, како кандидат за членство во Европската Унија е фокусирана на хармонизација со правото на ЕУ. Таквата ситуација, вели тој, ќе придонесе за правната сигурност и сите други вредности кои што кодификацијата ги создава. Секако кодификацијата треба да се применува со претпазлива анализа на специфичноста на административните институции и историјата на Република Србија. Бојана Тодоровиќ смета дека ќе биде тешко да се избегне ефектот на прелевање во процесот на ЕУ интеграција и покрај тоа што истиот ќе биде со ограничен опсег поради тоа што идните правила на административно процесно право се очекува да бидат ограничени само на ЕУ институциите. Ана Ѓаниќ Џеко смета дека „секако, кодификацијата треба да има позитивен ефект врз националното право, односно хрватската управна постапка и хрватското управно процесно право. Секое подобрување, во смисла на модернизација на системот, забрзување на

постапките, одлучување во рамките на дадените рокови, нови институти/модел и инструменти кои што може да овозможат поефективно управно постапување во јавен интерес, особено во интерес на странките или граѓаните. Треба да се земе предвид и важноста која што ова подрачје ја има, односно поврзаноста и со одлучувањето во управните спорови, така што ефектите се бројни.“ Воведувањето или наметнувањето на одредени обрски на јавните тела треба да се гледа од поширок аспект (не само во форма на различни притисоци врз националните системи од стран на Европските институции) и е првично поврзано со силна поврзаност и меѓусебна доверба помеѓу земјите-членки во цел зајакнување на компетитивноста, пристапноста, квалитетот, заедничката соработка и помош, но исто така и остварување на корист од правата обезбедени во примарното и секундарното законодавство на ЕУ. Во прилог на ова говори и начелото на лојална соработка помеѓу земјите-членки кое што бара да се обезбеди примена на правото на ЕУ на ист начин во цела Унија без оглед на националните правила за постапување. Во однос на управната постапка, се оди во насока на воедначување на овие правила, поради што таа добива на важност. Во поддршка на ова, исто така е и елиминацијата на различните практики кои што негативно влијаат на функционирањето на единствениот пазар. Професорот Давитковски смета дека „евентуалната таква кодификација, ќе има евентуални минимални импликации на македонскиот ЗОУП бидејќи истиот е во голема мера хармонизиран со европските стандарди.“

На четвртото прашање „Дали постојат недостатоци во моменталниот систем на административна постапка во Вашата земја, кои што евентуално би имале бенефит од усвојувањето на Закон за општа управна постапка на ЕУ?“ одговорите се разликуваат помеѓу експертите. Професор на Правниот факултет во Белград смета дека со оглед на тоа што новиот Закон за општа управна постапка на Република Србија започнал да се применува од 1 јуни 2017 неговите ефекти треба допрва да бидат анализирани. Во секој случај, при изработка на овој закон, начелата на управното право на ЕУ имале големо влијание, така што тој смета дека идната кодификација на административната постапка во ЕУ сигурно би остварила дополнително влијание на управно-процесниот модел во Србија. На сличен став е и Бојана Годоровиќ од овој факултет. Од друга страна пак, поради тоа што се работи за нов закон изработен со техничка поддршка од ЕУ, Вик Цуциќ се сомнева дека кодификацијата ќе има некој поголем ефект. Зоран Јовановиќ смета дека правната

сигурност е еден од принципите кој што би имал бенефит од усвојувањето на закон за административна постапка во ЕУ. Исто така според него, предвидливоста на правните норми ќе биде подобрена, а еднаквоста во донесувањето на одлуки ќе има бенефит. Кодификацијата на правните норми во ЕУ ќе води кон подобрување на овие вредности и ова ќе повлече голем број на позитивни ефекти за државата и граѓаните, како што се нови инвестиции, подобра економска и социјална ситуација и сл.

Некои од испитаниците пак, сметаат дека е важно да се задржат некои од националните решенија, со почитување на традицијата и следењето на напредокот и добрите примери и пракса на развиените држави членки. Ана Ѓаниќ Џеко вели дека се потребни континуирани напори и работа за подобрување на административните системи во насока на зголемување на соработката и дијалогот помеѓу граѓаните и администрацијата, како и да се намалат бариерите и да се поедностават административните постапки. Таа вели дека на ова прашање, полесно би одговориле практичарите кои имаат директен увид во разни управни подрачја во кои одлучуваат. Особено таа ги истакнува подрачјата на пружање на електронски услуги според институтот на едношалтерски систем, издавање на градежни и други дозволи итн.

6.2.2. Резултати од истражување спроведено со судии на управните судови

Прашалници беа испратени по пошта до сите судии на Вишиот управен суд и доставени во Управниот суд до сите судии на овој суд. Со оглед на тоа што ваквото истражување е лимитирано и доста ризично поради тоа што досегашното искуство покажува дека судиите како специфична категорија на испитаници, ретко одговараат на ваков вид на прашалници, ова истражување беше спроведено како дополнително на останатите истражувања. Евентуален одговор од активен судија се смета како придонес плус кон ова истражување со оглед дека за ова истражување се однесува само на судии кои што судат во управните судови чиј број е ограничен (на пример: во Северна Македонија има вкупно 28 судии на Управниот суд и 12 судии на Вишиот управен суд). Прашалниците беа проследени со пропратно писмо со кое на судиите им беше објаснета целта на прашалникот и начинот на кој што можат да ги достават одговорите. Притоа беа оставени повеќе начини на доставување на одговорите со цел да се добие што поголема респонзивност од нивна страна. Па така, тие можеа прашалникот да го пополнат и да го испратат истиот по пошта, да го скенираат и да го достават по е-маил, да се јават на телефонскиот број наведен во пропратното писмо со

цел прашалникот да биде подигнат директно од нивниот суд или да пратат е-маил во кој што ќе го наведат бројот на прашањето и соодветниот одговор. Притоа судиите беа известени дека ова истражување е анонимно и дека при обработката на овие податоци нивните имиња нема да бидат наведени.

Прашалниците се состоја од шест прашања на кои што беа дадени конкретни одговори, а испитаниците беа задолжени да го заокружат одговорот/одговорите кој/и што тие сметаат дека е/се најсоодветен/ни или во некои од прашањата беше оставен простор и да дополнат доколку сметаат дека ниту еден од понудените одговори не соодветствува на прашањето.

Испратени беа вкупно 28 прашалници до судиите на Управниот суд на РМ и 12 прашалници до судиите на Вишиот управен суд. Добиени се 4 одговори од судии на Управниот суд, што дури претставува и доволен репрезентативен примерок (14,3 % од вкупниот број на судии) за да истражувањето во делот на Управниот суд се земе како релевантно.

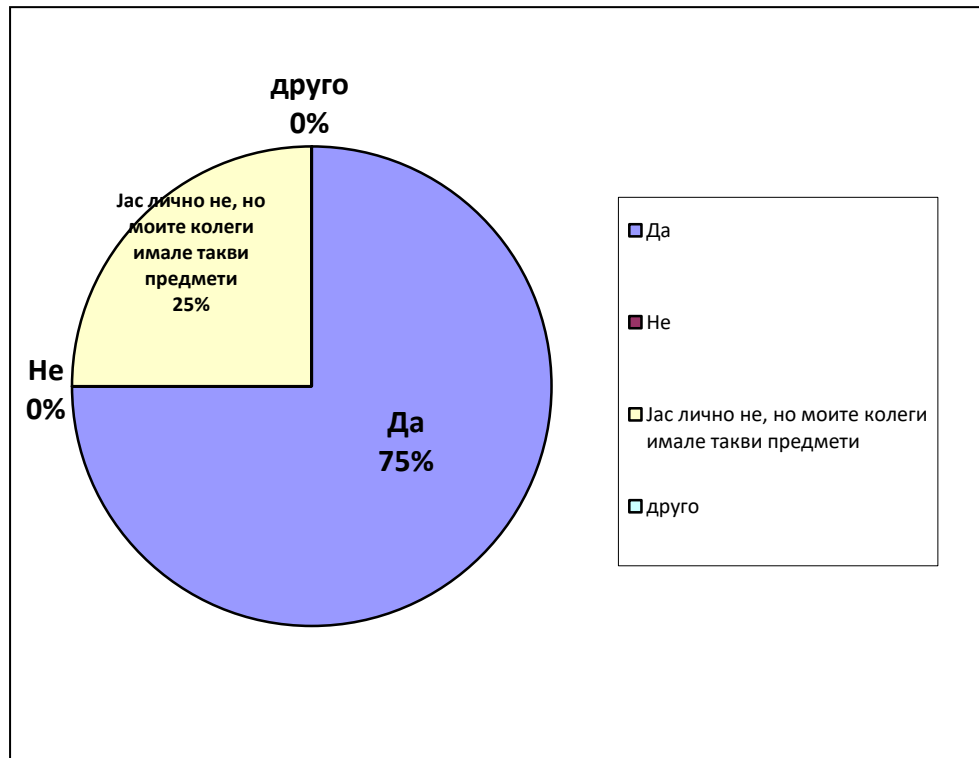
Исто така, прашалници беа испратени и до управните судии во останатите три земји кои што беа предмет на истражувањето – Србија, Хрватска и Црна Гора. Нажалост, не беа добиени одговори од управните судии во Србија и Црна Гора, а беа добиени само два одговори од судиите на Управниот суд на Хрватска. И покрај тоа што двата добиени одговори не преставуваат репрезентативен број на испитаници во однос на Управниот суд на Хрватска, сепак со оглед дека се работи за активни судии кои што судат во Управниот суд, овие два одговори се обработени квалитативно и прикажани во понатамошниот текст.

Анализа на одговорите добиени од судиите на Управниот суд на РСМ

Податоците добиени од одговорите на прашалниците испратени до судиите на Управниот суд на РСМ во понатамошниот текст ќе бидат обработени квантитативно и квалитативно.

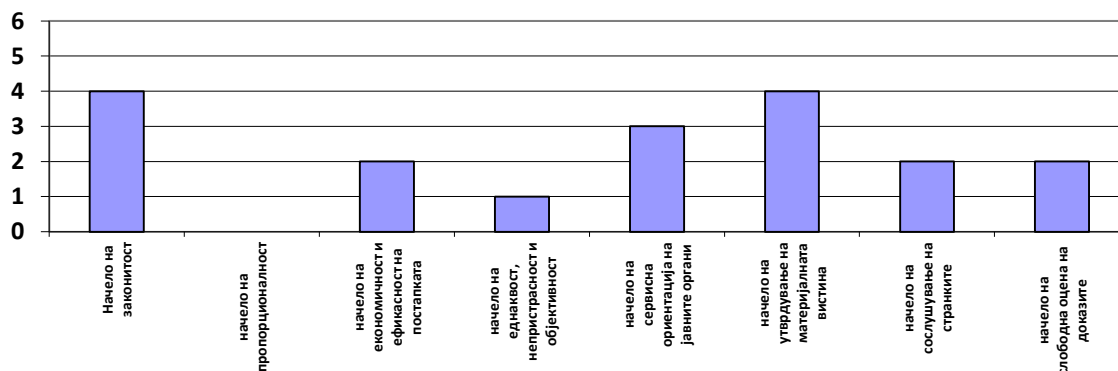
На првото прашање *„Дали во Вашето досегашно работење сте се сретнале со предмет каде што странката се жалела дека од страна на некој управен орган ѝ се повредени некои од основните принципи загарантирани со Законот за општа управна постапка?“* тројца од судиите односно 75% одговориле потврдно, односно дека во нивната досегашна работа имале предмети каде што странката се жалела дека и

е повреден некој од основните принципи на ЗОУП. Еден од судиите одговорил дека тој лично немал таков предмет во неговото досегашно работење, но дека неговите колеги се сретнале со такви предмети.

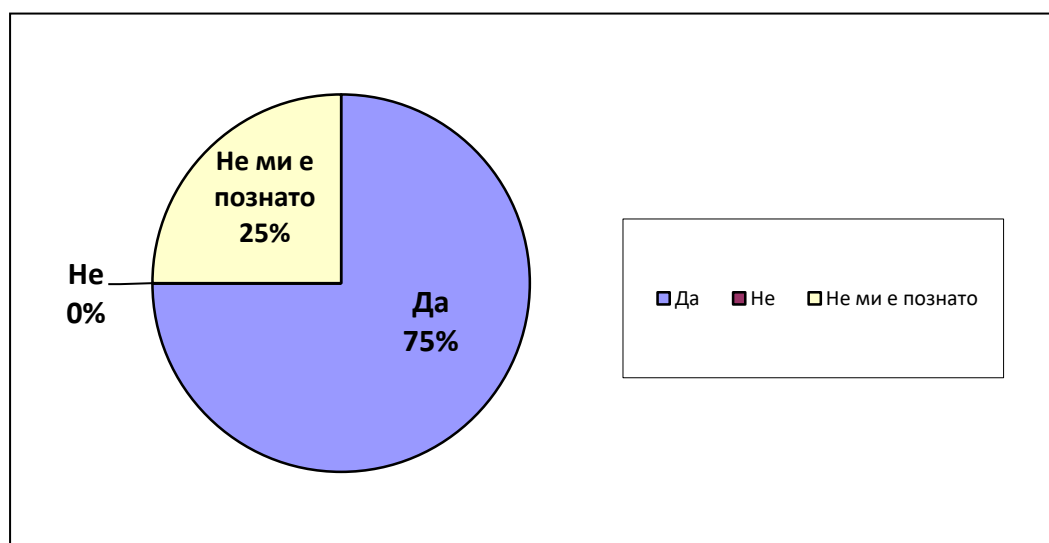


На второто прашање, „*Кои основни принципи/начела загарантирани со ЗОУП граѓаните/правните лица најчесто се жалат дека им се повредени?*“ испитаниците можеа да изберат повеќе од начелата дадени како одговори на ова прашање, како и да додадат други начела доколку имале во пракса засегнато и други начела односно принципи. Како можни опции беа дадени: начелото на законитост, начело на пропорционалност, начело на економичност и ефикасност на постапката, начело на еднаквост, непристрасност и објективност, начело на сервисна ориентација на јавните органи, начело на утврдување на материјалната вистина, начело на сослушување на странките, начело на слободна оценка на доказите или/и други начела. Од добиените резултати како што може да се види од графикот даден подолу, се чини дека ниту еден од судиите кои што одговориле на прашалникот немал предмет каде што бил засегнат принципот на пропорционалност, а дека најчесто постојат предмети кои што се поврзани со принципот на законитост и начело на утврдување на материјалната вистина. Малку помал процент сочинуваат предметите поврзани со начелата на сослучување на странките, слободна оценка на доказите, економичност и ефикасност,

како и еднаквост, непристрасност и објективност. Ниту еден од испитаниците не навел друго начело освен оние што веќе се наведени во прашалникот.



На третото прашање „*Дали Управниот суд има донесено одлука во која што е констатирано дека на граѓанинот/правното лице му е повредено некое од основните начела/принципи на управната постапка?*“ тројца од судиите одговориле дека да, управниот суд има донесено такви одлуки. Интересно е што еден од судиите одговорил дека не му е познато дали таква одлука е донесена досега од Управниот суд. Графички прикажано одговорите на ова прашање изгледаат како што следи.



Четвртото прашање гласеше „*Дали сметате дека се потребни одредени измени во ЗОУП кои што би придонеле кон зголемена заштита на правото на добра администрација како субјективно право на граѓаните/правните лица во нивните односи со администрацијата?* “. Притоа, од добиените одговори може да се забележи дека најголемиот број на судии одговориле дека:

„ЗОУП дава доволна заштита, меѓутоа управните органи често ги прекршуваат основните начела и принципи кога постапуваат по одредена работа на граѓанинот/правното лице“

Само еден судија одговорил дека се потребни измени во делот од ЗОУП кои се однесуваат на институтот – молчење на администрација. Всушност, тој одговорил дека „*е потребно бришење на можноста од постоење на институтот – молчење на администрација*“.

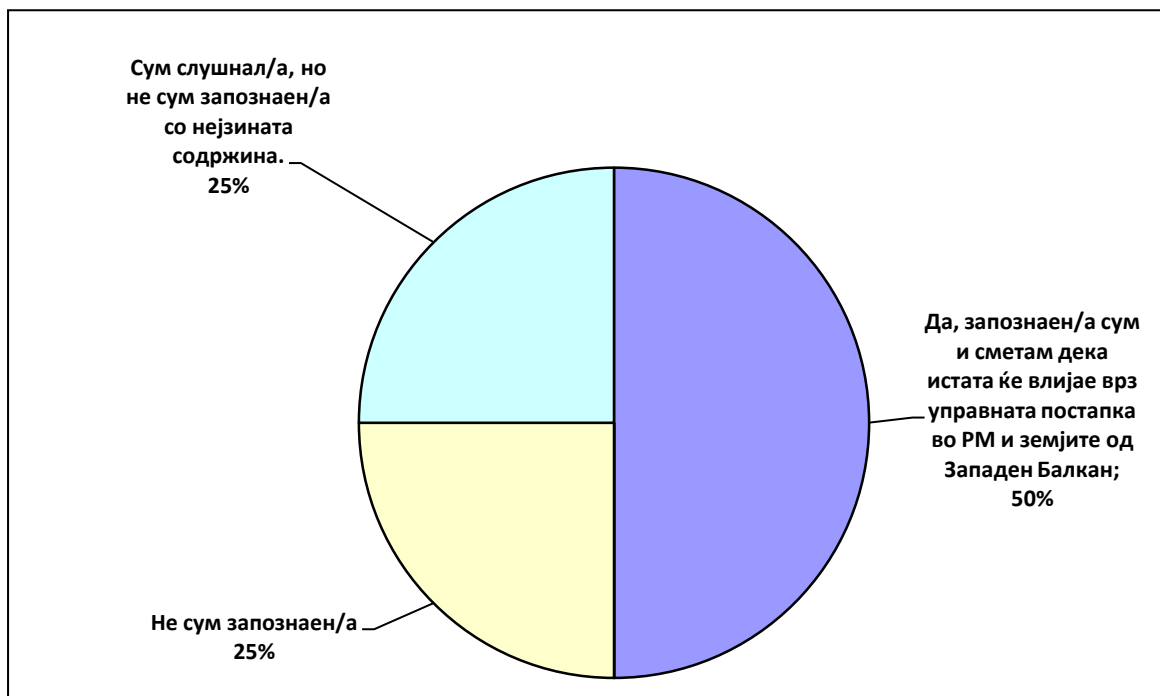
Во петтото прашање од анкетниот прашалник се бараше од судиите да *издвојат одредени управни органи на кои што граѓаните најчесто се жалат дека им ги повредиле основните права и начелата на управната постапка*. Судиите реферирале на следните институции⁶⁷³:

1. Министерство за финансии (во постапка за денационализација)
2. Управа за матична евиденција (промена на податоци во матична евиденција за трансродови лица)
3. Царинска управа
4. Министерство за труд и социјална политика
5. Министерство за здравство
6. Локалните самоуправи
7. Фонд за здравствено и пензиско осигурување
8. Социјалните центри
9. Управата за јавни приходи
10. Агенцијата за недвижности – катастар
11. Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој

⁶⁷³ Забелешка: Со оглед на тоа дека сите судии навеле различни институции во нивните одговори, редните броеви пред институциите дадени во текстот не го отсликуваат бројот на поднесени жалби против овие институции.

12. Министерство за внатрешни работи

На шестото прашање, „*Дали сте запознаени со Предлог-Регулативата за општа управна постапка на ЕУ? Доколку да, дали сметате дека истата ќе влијае врз управната постапка во РМ⁶⁷⁴ и земјите од Западен Балкан?*“ 50% од судиите одговориле дека се запознати со оваа предлог-регулатива и сметаат дека истата ќе влијае врз управната постапка во РМ и земјите од Западен Балкан, 25% одговориле дека не се запознати воопшто, а 25% - дека слушнале за неа, но не се запознати со нејзината содржина. Графички прикажано, тоа изгледа вака:



⁶⁷⁴ Истражувањето е спроведено пред донесувањето Уставните амандмани за промената на уставното име на државата во Северна Република Македонија и поради тоа, тука е прикажан оригиналниот текст на прашањето.

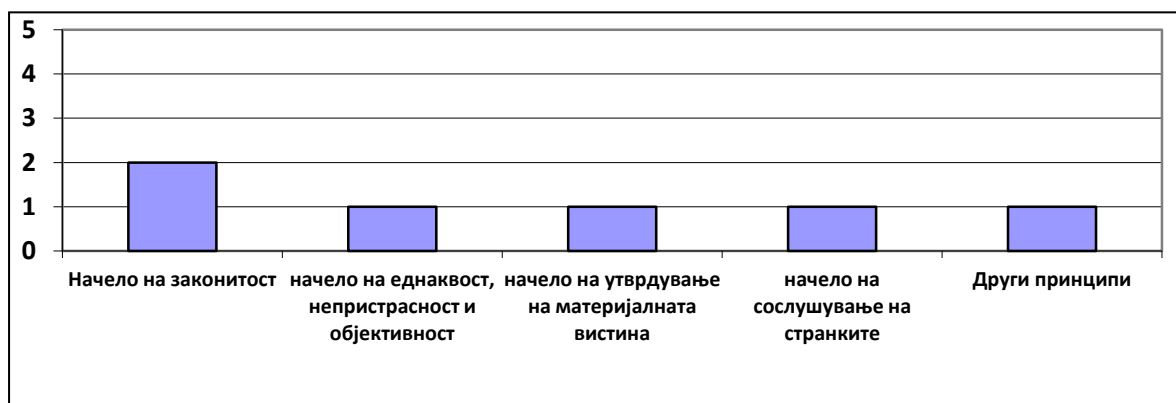
Анализа на одговорите добиени од судиите на Управниот суд на Хрватска

Слично како и податоците добиени од одговорите на прашалниците испратени до судиите на Управниот суд на Северна Македонија, во понатамошниот текст ќе бидат обработени и податоците добиени од одговорите на прашалниците испратени до судиите на Управниот суд во Хрватска. И покрај тоа што добиени беа одговори од двајца судии што не претставува репрезентативен примерок, истите сепак ќе бидат прикажани во ова истражување.

На првото прашање *„Дали во Вашето досегашно работење сте се сретнале со предмет каде што странката се жалела дека од страна на некој управен орган ѝ се повредени некои од основните принципи загарантирани со Законот за општа управна постапка?“* двајцата судии одговориле потврдно, односно дека во нивната досегашна работа имале предмети каде што странката се жалела дека и е повреден некој од основните принципи на ЗОУП.

На второто прашање, *„Кои основни принципи/начела загарантирани со ЗОУП граѓаните/правните лица најчесто се жалат дека им се повредени?“* испитаниците можеа да изберат повеќе од начелата дадени како одговори на ова прашање, како и да додадат други начела доколку имале во пракса засегнато и други начела односно принципи. Како можни опции беа дадени истите кои што беа дадени и во случајот со Северна Македонија: начелото на законитост, начело на пропорционалност, начело на економичност и ефикасност на постапката, начело на еднаквост, непристрасност и објективност, начело на сервисна ориентација на јавните органи, начело на утврдување на материјалната вистина, начело на сослушување на странките, начело на слободна оценка на доказите или/и други начела. Од добиените резултати како што може да се види од графикот даден подолу, се чини дека ниту еден од судиите кои што одговориле на прашалникот немал предмет каде што бил засегнат принципот на пропорционалност, принципот на економичност и ефикасност, принципот на сервисна ориентација на јавните органи, принципот на слободна оценка на доказите, а дека најчесто постојат предмети кои што се поврзани со принципот на законитост (кој што е заеднички одговор за судиите што го одговориле прашалникот). Еден од нив одговорил дека се сретнал со предмети кои што го засегаат начелото на утврдување на материјалната вистина и принципот на еднаквост, непристрасност и објективност. Еден

од испитаниците навел друго начело освен оние што веќе се наведени во прашалникот а тоа е начелото на помош на неуките странки.



На третото прашање „*Дали Управниот суд има донесено одлука во која што е констатирано дека на граѓанинот/правното лице му е повредено некое од основните начела/принципи на управната постапка?*“ двајцата суии одговориле дека да, управниот суд има донесено такви одлуки.

Четвртото прашање гласеше „*Дали сметате дека се потребни одредени измени во ЗОУП кои што би придонеле кон зголемена заштита на правото на добра администрација како субјективно право на граѓаните/правните лица во нивните односи со администрацијата?*“. Притоа, од добиените одговори може да се забележи дека еден судија одговорил дека се потребни измени во ЗОУП, додека пак еден одговорил дека такви измени не се потребни и дека законот дава доволно гарации за заштита на граѓаните/правните лица во нивните односи со управните органи.

Во петтото прашање од анкетниот прашалник се бараше од судиите да *издвојат одредени управни органи на кои што граѓаните најчесто се жалат дека им ги повредиле основните права и начелата на управната постапка*. И двајцата судии едногласно одговориле дека тоа е Министерството за финансии.

На шестото прашање, „*Дали сте запознаени со Предлог-Регулативата за општа управна постапка на ЕУ? Доколку да, дали сметате дека истата ќе влијае врз управната постапка во РМ и земјите од Западен Балкан?*“ еден од судиите

одговорил дека не е запознат со оваа предлог-регулатива, а додека пак еден од судиите одговорил дека е запознат и дека истата нема да влијае врз управната постапка во земјите од Западен Балкан.

6.2.3. Резултати од истражување спроведено со Омбудсманите на земјите од Југоисточна Европа – предмет на ова истражување

Прашалници беа испратени до Омбудсманите на земјите од Југоисточна Европа – предмет на ова докторско истражување – Северна Македонија, Црна Гора, Србија и Хрватска. Прашалниците беа испратени и по редовна пошта и по електронски пат. Одговори беа добиени од сите омбудсмани освен од македонскиот омбудсман, до кого и беше испратена и ургенција, по која што повторно не беше одговорено.

Во понатамошниот текст ќе бидат прикажани одговорите добиени од омбудсманите во Хрватска, Србија и Црна Гора.

Одговори добиени од Омбудсманот на Хрватска

На првото прашање „**Дали Омбудсманот е за усвојување на генерален закон за административна постапка на ниво на ЕУ**“ Омбудсманот одговорил дека со оглед на тоа што европското право сè уште се развива и не е јасно кодифицирано, оттука не е можно да се согледаат долгорчните позитивни и негативни ефекти на управното право во земјите членки. Меѓутоа, тој смета дека унифицирањето на управната постапка и воедначувањето на различната примена во различни држави членки, секако е пожелно со цел остварувањето на владеењето на правото и заштитата на граѓанинот на европско и национално ниво.

Во однос на второто прашање, „**Дали смета дека законот за административната постапка ќе ја зајакне ефективноста на европската администрација и ќе ја зајакне довербата на граѓаните во ЕУ**“ Омбудсманот на Хрватска е на став дека јакнењето на унифицираната примена на европското управно право ќе допринесе и за јакнење на довербата на граѓаните во институциите на ЕУ.

Што се однесува до третото прашање „**Дали сметате дека усвојувањето на генерален закон за административна постапка во ЕУ ќе има ефекти на прелевање (позитивни и негативни) на административната постапка во земјите-членки и**

земјите кандидати за членство на Југоисточна Европа? Особено, каков вид на ефекти ќе има усвојувањето на ваков закон на ниво на ЕУ врз административното процесно право во Вашата земја?“ Омбудсманот одговорил дека воедначеното толкување и примена на европското право во сите држави членки е основ за воспоставување на квалитетна правна рамка и зајакнување на правната сигурност и довербата на граѓаните во правниот систем. Тој нагласил дека во однос на Хрватска, особено проблематично е постоењето на правна несигурност во однос на даночниот систем. Според праксата на Судот на ЕУ (ЕСП) правната несигурност во даночниот систем претставува најголема препрека за стабилноста на економијата и нејзиниот развој.

Според службениот став на Министерството за финансии на Република Хрватска, даночните обврзници во Хрватска можат да се повикуваат на пресудите на ЕСП само за даночни прашања кои што настанале по влезот на Хрватска во ЕУ. Ваквото толкување е правно сомнително, со оглед на фактот дека правото на ЕУ е надредено над националното законодавство. Оттука, според него, видлива е потребата за понатамошно воедначување на примената на европското управно право во државите членки.

Одговори добиени од Омбудсманот на Србија

Омбудсманот во Србија, во својот одговор нагласил дека генерално го поддржуваат секој развој кој што води кон зајакнување на правото на добра администрација на национално ниво. Всушност, нагласил тој, дека соработувал со Европскиот омбудсман за драфтирањето на Европскиот кодекс за добро административно однесување и дека таквиот кодекс го сметаат за корисен начин на промоција на правото на добра администрација на национално ниво. Со оглед на нивниот став да не коментираат за меѓународни политики, не може да даде подетални одговори на поставените прашања.

Одговори добиени од Омбудсманот на Црна Гора

Омбудсманот на Црна Гора во својот одговор навел дека во жалбите од областа на јавната управа, најчесто се бележат повреди на правата на граѓаните. Тој истакнал дека за статусот на јавната администрација и нејзиното прилагодување на потребите на современото општество и ефикасното управување, се води дебата во европските земји.

Концептот на „добра администрација“ се јавува како сеопфатен концепт кој што укажува на неопходен процес на модернизација на администрацијата.

Пасивност на органите во постапувањето, држењето на своите ставови и донесување на истоветни одлуки се примери на лоша администрација и негативно се одразуваат на правната сигурност на граѓаните. Тој смета дека е потребно дополнително залагање да нема пасивност во постапувањето на органите и охрабрување на граѓаните да не се откажуваат од уживањето на своите права и нивната заштита. Граѓаните мораат да бидат свесни дека тие се врховни господари во демократскиот систем и по укажувањето на неправилности или пропусти, единствено треба да ги интересира како на најефикасен начин тие ќе бидат отстранети.

Омбудсманот укажал дека во 2017 година во однос на ефикасноста и квалитетот на работа, забележан е позитивен напредок од значење за остварување на правото и правните интереси на граѓаните. Во најголемиот број на предмети, органите на јавната администрација по интервенција на Омбудсманот ги отстраниле повредите на правата на кои било укажано во жалбите.

Како и да е, Омбудсманот забележал дека и натаму се присутни слабости во работата на јавната управа кои неповолно се одразуваат на остварувањето на правата на граѓаните и другите субјекти. Имено, органите од јавната управа не одлучуваат по поединечни барања на граѓаните, долго ги водат постапките, неретко не ги почитуваат со закон утврдените рокови за одлучување, во постапката ги повредуваат начелата на управната постапка и добрата администрација. Во одредени случаи по одредено барање органите донесуваат исти или слични одлуки (тн. „пинг-понг“ одлучување) стоејќи цврсто на своите ставови, донесувајќи скоро истоветни решенија, непочитувајќи ги ставовите и мислењата на второстепените органи или на Управниот суд на Црна Гора. Поради тоа, граѓаните се принудени повеќе пати да ја оспоруваат управната постапка или управниот акт изложувајќи се на материјални трошоци и во долго очекување на законитата одлука.

Со неодлучувањето во управните спорови (тн. молчење на администрација), неблагоприятно одлучување, поништување на управниот акт и враќање на предметот на повторно постапка, непостапувањето по напатствијата и забелешките на второстепените органи и Управниот суд, се кршат уставните начела и начелата на добра администрација.

Омбудсманот истакнал дека процесот на модернизација на јавната администрација во Црна Гора е еден од значајните процеси. Нагласена е потребата за

воспоставување на адекватни управни капацитети во цел имплементација на европскиот правен поредок во домашниот правен систем. Европската Унија бара од сите идни држави членки да бидат способни да ги преземат обврските кои што произлегуваат од членството во неа.

Притоа тој истакнал дека новиот Закон за управна постапка има за цел формирање на добра управа во служба на граѓанинот. Новиот управен систем ја поедноставува и ја забрзува управната постапка, ги смалува трошоците на постапката за сите учесници, воспоставува услови и отвореност спрема користењето на модерната информатичко комуникациска технологија за пружање на административни услуги (тн. е-администрација).

Новиот закон за управна постапка ја овозможува електронската комуникација, известувањето и доставувањето за актите по електронски пат. Законот спречува решенијата да се поништуваат повеќе пати од страна на второстепените органи, со обврска за мериторно одлучување, со цел спречување на „пинг-понг“ ефектот во одлучувањето. Новото законско решение добило позитивна оценка во Извештајот за напредокот на Европската Комисија, која што дала целосна поддршка на новиот закон.

7. ЗАКЛУЧОК

Концептот на „добра администрација“ е релативно нов, но доста значаен концепт во Европската Унија. Овој концепт е дел од еден поширок концепт – концептот на добро владеење. И покрај тоа што на терминот добро владеење е посветено големо внимание во литературата, сепак постои малку согласност околу суштината на концептот. Дефинициите кои што научниците ги користат најчесто зависат од нивното поле на интерес и работа. Исто така не постои ни општо прифатена дефиниција за добро владеење кај меѓународните организации, меѓутоа постои голема согласност помеѓу одредени карактеристики на овој концепт кои што се заеднички за сите како што се: отвореност, транспарентност, учество, отчетност, правичност, не-дискриминација, ефикасност.

Се чини дека отсуствува и попрецизна дефиниција на концептот на „добра администрација“. Дури во 1995 година првиот Европски омбудсман Џејкоб Содермен прави обиди да даде дефиниција на она што е спротивно од „добра администрација“ – „лоша администрација“⁶⁷⁵ кој во својот Годишен извештај од 1995 ја дефинирал лошата администрација како „неуспех да се дејствува во согласност со правото на ЕУ“, за да во својот Годишен извештај од 1997 истакне дека и други работи може да претставуваат лоша администрација како: административни неправилности, административни пропусти, злоупотреба на моќ, небрежност, незаконски процедури, неправичност, лошо постапување или ненадлежност, дискриминација, неоправдано задоцнување, недостаток или одбивање за давање на информации.⁶⁷⁶

Идејата за добра администрација како право на граѓаните е воведена на ниво на ЕУ во контекст на драфтирањето на Повелбата за фундаменталните права на ЕУ, пред се од страна на самиот Џејкоб Содермен кој што на самото јавно расправање по предлог Повелбата изјавил дека правото на добра администрација треба да биде вклучено врз основа на

⁶⁷⁵ Eng: “Maladministration”.

⁶⁷⁶ Annual Report of the European Ombudsman 1995, 17 and Annual Report of the European Ombudsman 1997, 22.

„идејата дека граѓанинот има право по неговите или нејзините работи да биде постапувано соодветно, правично и навремено преку отворена, транспарентна и услужлива јавна администрација.“⁶⁷⁷

Многу од овие елементи се вклучени во член 41 (право на добра администрација) од Повелбата за фундаментални права на ЕУ која што стана правно обврзувачка со стапувањето во сила на Договорот од Лисабон. Договорот од Лисабон исто така вовеле и правна основа за секундарно законодавство за добра администрација (член 298 ДФЕУ). За жал и по десетина години од воведувањето на оваа одредба, сè уште отсуствува секундарна легислатива во оваа област. Одредени елементи се регулирани со меко право или унилатерални обврски дадени од самите институции, но тоа е незадоволително во однос на моменталните потреби. Многу проблеми остануваат нерешени и поради тоа граѓаните се ограничени во користењето на ова право. Судската пракса на ЕСП покажува дека граѓаните можат да се потпрат на одредени фундаментални принципи во нивните односи со администрацијата на ЕУ, но постојат многу празнини кои што придонесуваат индивидуите да не можат да ги остварат своите права без усвојување подетални задолжителни правни одредби. Секундарно законодавство е неопходно за да можат ефективно да се применуваат принципите и процесните гаранции. На пример, принципите на непристрасност и правичност, кои што се централни принципи во Повелбата, се недоволно разработени во судската пракса на ЕСП. И покрај тоа што има одредени случаи во кои што до одреден степен се признава потребата за делување во разумен рок, сепак судската пракса не е доволно силна за да се бори против неразумните рокови или да го отстрани молчењето на администрацијата. Европскиот кодекс за добро административно однесување подетално ги содржи принципите на добра администрација, меѓутоа тој нема правно обврзувачка сила, а од добиените резултати во едно од истражувањата на оваа докторска дисертација произлегува и дека не сите вработени во ЕУ администрацијата се запознати со истиот и не сите го користат во нивната секојдневна работа.

⁶⁷⁷ Speech of Jakob Soderman, the European Ombudsman at the Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Preliminary remarks, Brussels, Belgium, 02 February 2000, available at <<http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/355/html.bookmark>>.

Потребата од кодификација на административното право во ЕУ се чини како неопходна за подобрување на квалитетот на правниот систем на ЕУ. Постоечката фрагментација на правото применливо на административните постапки е поради зголемувањето на специфичната легислатива по сектори и следствено на тоа и различната судска пракса на ЕСП. Недостатокот на акт за општа административна постапка довел до донесување на поголем број на регулативи за административни постапки и недостатоци во правилата кои што се применуваат, а кои треба да бидат пополнети со генералните принципи на правото на ЕУ. Уште еден важен фактор кој што придонесува за комплексноста на административните постапки во ЕУ е плурализацијата на административните актери, преку зголемувањето на бројот на ЕУ агенции во различни области. Различните пристапи кон дефинирањето на процесните елементи во специфичните ЕУ сектори предизвикува некохерентни правила и намален степен на транспарентност на процесните права и обврски во административните постапки. Ова резултира со недостаток на предвидливост, разбирливост и доверба во ЕУ административните и регулаторните постапки во целост и на нивниот исход, особено од гледна точка на граѓаните и малите бизниси.

На ЕУ ниво, првиот обид да се дизајнираат супранационални правила за општата административна постапка бил направен со донесувањето на Европскиот кодекс за добро административно однесување, усвоен од Европскиот омбудсман во 2001 и ревидиран во 2004 и 2012. Понатамошен значаен чекор во оваа насока била Резолуцијата на Европскиот Парламент од 2013 година со препораки до Комисијата да поднесе предлог за донесување на Регулатива за европски закон за административна постапка на ЕУ (European Law of Administrative Procedure). Нов живот им бил вдахнат на напорите за кодификација на правилата за административна постапка од страна на Европски Парламент, кој што ја усвоил резолуцијата за отворена, ефикасна и независна ЕУ администрација на 9 јуни 2016. Предлогот се фокусира на правилата кои што е однесуваат на донесување на индивидуални административни акти на администрацијата на Европската Унија и вклучува многу идеи кои што се разработени од страна на *ReNEUAL's Book III*, која што покрива поединечно донесување на одлуки и рефлектира многу сугестии понудени од страна на членови на управниот одбор на *ReNEUAL*. Како и да е досега Комисијата останува рамнодушна на напорите на Европскиот парламент.

Кодификацијата на административна постапка на ЕУ има потенцијал да придонесе кон целите не само за појаснување на правата и обврските туку и кон поедноставување на ЕУ правото преку обезбедување дека постапките може да се следат од еден единствен текст со правила, придонесувајќи кон подобра регулација преку подобрување на целокупниот квалитет на легислативата. Кодификацијата на најважните правила на административната постапка на ниво на ЕУ институции, тела, канцеларии и агенции ќе ја зајакне правната сигурност, ќе ги пополни недостатоците на ЕУ правниот систем и ќе придонесе кон усогласување со владеењето на правото. Преку појаснување на правата на индивидуите во постапките кои што влијаат врз нив ќе се придонесе кон усогласеност со принципите на правичен процес и ќе се зајакне процедуралната правда.

Истражувањата направени во склоп на дисертацијата ги потврдуваат позитивните ефекти на кодификацијата за институциите и за граѓаните на ЕУ кои што ќе се прелеат и на земјите кандидати за членство во ЕУ. Имено, најголем процент од меѓународните експерти кои што учествувале во истражувањето преку одговарање на доставените прашалници (98%) сметаат дека е потребно донесување на закон за административна постапка на ниво на ЕУ, како и дека иститот би имал позитивни ефекти за граѓаните на ЕУ кои што детално се опишани во Глава III и IV на оваа дисертација. Најголем број од испитаниците-вработени во ЕУ администрацијата кои што одговориле на електронската анкета (во рамките на истражувањето спроведено со вработени во ЕУ администрацијата) сметаат исто така дека е потребно донесување на ваква регулатива. Како и да е, постои одреден процент на вработени кои што не се запознати со ваквата предлог регулатива и не знаат што значи и што опфаќа оваа промена. Сите канцеларии на Омбудсмани на земји-членки на ЕУ кои што одговориле на прашалникот сметаат дека донесувањето на регулатива за општата административна постапка на ЕУ ќе има позитивни ефекти за граѓаните на ЕУ како и за ЕУ администрацијата. Постојат разлики во одговорите околу тоа какви би биле потенцијалните ефекти од донесувањето на ваква регулатива врз нивните национални држави. На слична линија како и останатите Омбудсмани на земјите-членки е и Европскиот омбудсман кој што смета дека донесувањето на регулатива за општата административна постапка на ЕУ ќе има позитивни ефекти за граѓаните на ЕУ како и за ЕУ администрацијата. Исто така тој се надева дека оваа реформа ќе има позитивно влијание и ќе послужи како позитивен пример и за земјите-членки и земјите-кандидати за членство во ЕУ.

Помеѓу академската фела преовладува мислењето (83% од испитаниците) дека развојот на административната постапка на ниво на Европска Унија ќе влијае врз административните постапки во државите членки и земјите-кандидати за членство од Југоисточна Европа и дека таквото влијание е претежно од позитивен карактер. Сепак, се забележува дека постојат одредени сомнежи кај некои од експертите, особено оние што се и практичари околу тоа колку националните судови ќе ги следат трендовите на административното право на ЕУ.

Од анализата на законодавството и судската пракса на управните органи на земјите предмет на ова истражување (Северна Македонија, Србија, Хрватска и Црна Гора), како и анализата на годишните извештаи на омбудсманите на овие земји и нивната пракса, анализата на праксата на Европскиот суд за човекови права против овие земји, произлегува дека земјите на Југоисточна Европа само делумно ги задоволуваат стандардите на концептот на добра администрација. И покрај тоа што законодавството во голема мера е модернизирano во последниве години, пред сè како резултат на влијанието на развојот на правото на добра администрација во Европската Унија, сè уште праксата на управните судови и управните органи покажува не ги задоволува потребните стандарди на правото на добра администрација.

Европеизацијата на правните системи на овие земји е основниот водич за промени во административното процесно право. Мониторирани како дел од ЕУ политиката на условување и зајакната со ЕУ техничката поддршка, земјите од Западен Балкан последниве години се на пат на модернизација на нивните закони за административна постапка. Северна Македонија, Црна Гора, Србија и Хрватска веќе имаат преземено значајни чекори во оваа насока кога станува збор за нивните закони за општата административна постапка.

Рedefинирањето на концептот на односи помеѓу државата и граѓаните во согласност со новите демократски уставни била една од многуте инспирации за административните процесни реформи во Регионот. Сите земји бараат нов баланс помеѓу заштитата на државата од една страна и човековите права и правата на граѓаните од друга страна. Во поранешна Југославија, главната улога на општиот процесен закон била да го заштити „јавниот интерес“ односно интересот на државата,

додека пак обезбедувањето на предвидлив начин на функционирање на јавната администрација било второстепена функција.

Сега, во контекст на ново-усвоените демократски уставни и пристапувањето кон основните меѓународно правни документи како што се Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи на Совет на Европа, земјите од Западен Балкан се обидуваат да ја зајакнат правната положба на граѓаните, правните лица, граѓанските организации и другите општествени субјекти. Поради овие причини скоро сите анализирани држави го прошириле опсегот на законите за општа управна постапка во насока на тоа да ги регулираат не само административните акти туку и сите други форми на врска помеѓу органите на јавното право и граѓаните. Покрај ова, подобра дефиниција на административните работи, нови правни лекови (жалба) и рedefинирани правни лекови (повторување на постапките на барање на странката), намален број на отстапувања од општите административни постапки, како и реструктурирани системи на административна правда во согласност со стандардите на Европската конвенција за човекови права, служат како каменемелници на новиот модерен систем на заштита на правата на граѓаните во нивните односи со јавната администрација.

Неспорно е дека реформата во јавната администрација во овие земји се одвива пред сè под влијание на развојот на правото на добра администрација во Европската Унија и тенденцијата на овие земји да се усогласат со правото на Европската Унија. Како и да е, се чини дека тој процес сè уште не е завршен и дека сè уште во иднина треба да се испитува примената на новодонесената легислатива во пракса. Од анализите на судската пракса може да се заклучи дека принципите и начелата кои што се составни елементи на принципот на добра администрација сè уште не се издигнати на највисоко рамниште, како што тоа го прават самите закони за општа управна постапка. Извештаите на омбудсманите и анализата на предметите на омбудсманите покажуваат дека граѓаните во овие земји се соочуваат со многу проблеми во нивните односи со управните органи, долго траење на нивните постапки, недобивање на одговор на нивните барања, непочитување на голем дел од начелата на добра администрација. Дополнително на ова, управните судови сè уште не нудат доволна заштита на овие права во пракса. Многу ретко тие одлучуваат мериторно по однос на овие прашања, често пати предметите ги враќаат на повторно разгледување кај управните органи кои

што занемарувајќи ги насоките на управните судови, повторно носат исти решенија со што ги изложуваат граѓаните на дополнителни трошоци и дополнителни постапки и дополнително време за да добијат заштита на своите права.

Оттука може да се заклучи дека развојот на правото на добра администрација на ЕУ, а особено стапувањето во сила на Повелбата за фундаментални права која што го гарантира ова право во член 41, како и судската пракса на Европскиот суд на правдата по однос на ова прашање, па дури и праксата создадена од Европскиот омбудсман ќе има неспорно огромно влијание врз земјите од Западен Балкан, вклучително и земјите кои што беа предмет на ова истражување во однос на зголемувањето на заштитата на правата на граѓаните во нивните односи со администрацијата. Имено, развојот на правото на административната постапка на Европската Унија:

- ќе ги разјасни главните административни принципи и процесни стандарди во земјите од Југоисточна Европа;
- ќе ја зголеми правната сигурност на граѓаните во земјите од Југоситочна Европа преку обезбедување на единствена примена на процесните гаранции од страна на судовите во нивните односи со институциите;
- ќе придонесе кон поефикасна администрација;
- ќе ја зголеми довербата и ќе ја подобри врската помеѓу граѓаните и администрацијата преку зголемување на транспарентноста и пристапот.

Ова го потврдуваат и одговорите на прашалниците испратени до експерти по управно право и право на ЕУ во земјите кои што беа предмет на ова истражување. Се чини неспорно помеѓу испитаниците, не само експертите од овие земји, туку и експертите ширум Европа кои што беа дел од првото истражување дека развојот на правото на административната постапка во Европската Унија ќе придонесе кон зголемување на правната сигурност на граѓаните на ЕУ, ќе придонесе кон зголемување на ефикасноста на администрацијата, ќе ја зголеми довербата на граѓаните во ЕУ администрацијата, ќе ја зголеми транспарентноста и ќе ги намали административните трошоци. Истото беше потврдено и од страна на омбудсманите во овие земји и во земјите на Европска Унија. Дали ваквите позитивни ефекти ќе се прелеат и во земјите од Југоисточна Европа, најголемиот дел од испитаниците од четирите земји предмет на ова истражување сметаат дека со оглед на тоа што овие земји се стремат на патот кон ЕУ и се должни да ги хармонизираат своите законодавства со ЕУ или во случајот

на Хрватска која е веќе членка во ЕУ и е должна да ја следи праксата на ЕСП, несомнено е дека ваквите позитивни ефекти ќе се прелеат и во овие земји, можеби на индиректен начин, меѓутоа и земјите од Југоисточна Европа ќе бидат под влијание на развојот на правото на добра администрација на ЕУ. Процесот на хармонизација бара усогласување со праксата на Европскиот суд на правдата и Европскиот суд за човекови права, така што се чини неизбежно влијанието и на оваа област врз овие земји. Ова усогласување започна со модернизација на Законите за општата управна постапка и ќе продолжи и понатаму преку промена на праксата на управните органи и управните судови и ставање на граѓанинот и неговите права во центарот на вниманието. Со тоа ќе се придонесе кон јакнење на довербата на граѓаните во домашните институции, јакнење на правната сигурност, намалување на трошоците за граѓаните кои што сега се доста високи поради тоа што граѓаните понекогаш се принудени да водат две или три постапки за истата работа, и конечно ќе се зголеми ефикасноста и ефективноста на администрацијата.

Омбудсманите во Хрватска, Србија и Црна Гора, го делат истиот став и веруваат во позитивните ефекти кои развојот на правото на добра администрација ги има како во земјите членки, така и во земјите- кандидати за членство во ЕУ. Нивната пракса покажува дека управните органи сè уште често ги прекршуваат начелата на добра администрација и го изложуваат граѓанинот на несоодветно и задоценето постапување по неговите работи, непочитување на одлуките на повисоките институции или неодговарање. Ваквите недостатоци треба да се отстранат и праксата на органите да се усогласи со праксата на ЕСП и ЕКЧП.

Од одговорите на прашалниците од судиите на Управниот суд во Република Северна Македонија и Република Хрватска, како и од анализата на нивната пракса, произлегува дека управните судови сè уште немаат многу навика да внимаваат на принципите на добра администрација како такви. Најчесто во своето работење тие се соочуваат со начелото на законитост, а многу ретко управните судови наоѓаат постоење на повреда на некој од другите принципи кои што се загарантирани во управните постапки, Затоа, во иднина праксата на ЕСП во оваа насока ќе има големо влијание за усогласување на праксата на домашните судови со развојот на правото на добра администрација промовиран пред сè од ЕСП. Некои од самите судии одговориле во Северна Македонија дека ЕУ правото во оваа област ќе има позитивно влијание врз

Република Северна Македонија, но не смее да се занемари и фактот што има и судии кои што воопшто не се запознати со принципите што се изградени на ниво на ЕУ, а ниту со претстојната регулатива за административна постапка на ЕУ. Тоа укажува и на потребата од едукација на управните судии за следење на праксата на ЕСП и ЕСЧП во оваа материја.

Може да се заклучи како што беше и погоре спомнато дека влијанието на правото на добра администрација во ЕУ врз легислативата во голема мера веќе е почувствувано во последните години во земјите од Југоисточна Европа предмет на ова истражување, меѓутоа допрва останува да се почувствува влијанието врз праксата на управните органи и управните судови во овие земји. Она што е несомнено е дека развојот на правото на ЕУ на добра администрација ќе придонесе кон поголема компатибилност на правото на ЕУ со правото на земјите на Југоисточна Европа и секако кон поголема заштита на правото на добра администрација на граѓаните од Југоисточна Европа.

БИБЛИОГРАФИЈА

Правна литература (книги, стручни списанија и други научни текстови)

Arai, Y. “The System of Restrictions” in P. van Dijk et al. “Theory and Practice of the European Convention on Human Rights (2006) 333-350.

Ackerman J.M. and Sandoval Ballesteros I.E. “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, 58 Administrative Law Review, 2006.

Addink H., Antony G., Buyse Antoine & C. Flinterman. Human Rights and Good Governance. SIM Special No.34. Utrecht, 2010.

Addink, G.H., Principles of Good Governance: Lessons from Administrative Law, in: D.M. Curtin & R.A. Wessel (eds.) Good Governance and the European Union. Antwerpen-Oxford-New York: Intersentia, 2005.

Addink, G.H.. Good Governance: a norm for the administration or citizen’s right. Deventer, 2008.

Anthony Arnall and others (eds), Continuity and change in EU law : essays in honor of Sir Francis Jacobs (p. 157-172). Oxford University Press, 2007.

Auby, Jean-Bernard, “Codification of Administrative Procedure”, Administrative Law – Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2014.

Bucura C. Michaescu Evans, “The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system”, University of Luxembourg, Volume 7, 2015.

Békesi, Nóra Balogh and Pollák Kitti, General Principles of Administrative Procedure in the European Union, in Hungary and in France, Pro Publico Bono – Public Administration, 2017/ Special edition 3, 18-39.

Cargemini and TNO, за Холандското претседателство на Мрежата за европска јавна администрација, „ Does e-government pay off“, 2004.

Carausan Mihaela Victorita „Towards an Administrative Procedure of the European Union: Issues and Prospects“ Acta Universitatis Danubius. Administratio, Vol 8, No 2, 2016.

Cardona F., Freibert A., The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries. Hrvatska javna uprava, vol. 7, no.1, 2007.

Cardona, F., Checklist for a general Law on Administrative Procedures, OECD Sigma, 2005.

Carlos Saura Fructoso, “El Derecho de Buena Administración y el << Due Process >> Administrativo Europeo” во Procedimiento Administrativo Europeo, ed. Jacques Ziller, Thomson Reuters and CIVITAS, 2012.

Carol Harlow: Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot. Eur. L.J.,2. (1996) 3 и Giancinto della Cananea: From Judges to Legislators? The Codification of EC Administrative procedures in the Field of State Aid. Revista italiana di diritto pubblico comunitario, 1995/5.

Cassese S., Carotti B., Casini L., Cavalieri E., MacDonald E. (eds). Global Administrative Law: The Casebook.3rd edn, IPRA, 2012.

Cf. A. Bianchi and A. Peters (eds) “Transparency in International Law”, 2013.

Cf.E. Jouannet. Le droit international liberal-previdence. Une histoire du droit international (Bruylant 2011): M. Goldmann, Internationale offentliche Gewalt , Springer 2015, part I.

Chowdhury, N., Skarstedt, C.E.. The principles of good governance. Draft working paper. Oxford, 2005.

Cornelia Rogall-Grothe, 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz, во Hermann Hill, KarlSommermann, Ulrich Stelkens, Jan Ziekow, 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz - Bilanz u Perspektiven, 2011.

Craig, P., The Lisbon Treaty : law, politics, and treaty reform, Oxford University Press, 2010.

Craig, P., „EU administrative law“, Oxford University Press, 2006.

Crawford E. “Proportionality” in R. Wolfrum (ed.) Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011, No 3.

D. U. Galetta/C.H. Hoffman/O. Mir/J. Ziller, “The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union’s institutions, bodies, offices and agencies”, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU\(2016\)536487_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU(2016)536487_EN.pdf).

Datar M., et al., “Emerging Trends in E-Government, ICEG, 2008.

De Leeuw, Magdalena E., “An empirical study into the norms of good administration as operated by the European Ombudsman in the field of tenders”, European University Institute, Working Paper Robert Schuman Centre for Advanced Studies, No. 2009/20, p. 9, 2009.

De Leeuw, Magdalena E., “The European Ombudsman Role as a Developer of Norms of Good Administration”, *European Public Law* 17, No.2, pp.353-357, 2011.

De Luque, Aguiar. “La Carta Europea de Derechos y las Constituciones nacionales”, in Pizzorusso, A., Rombili, R., Ruggeri, A., Saitta, A., Silvestri, G. (Coords.), “La Carta Europea de Derechos y su reflejo en la Justicia y Jurisprudencia Constitucional”. *Los casos Espanol e Italiano*, Tirant lo Blanch, Giuffre Editore, Milan. 2003.

De Vries, S.A., *Balancing fundamental rights with the EU treaty freedoms: the European Court of Justice as ‘tightrope’ walker*, Eleven International Publishing, 2012.

Deirdre Curtin, Ige Dekker. “Good Governance: The concept and its application by the European Union” in Deirdre Curtin and Ramses Wessel (eds): *Good governance and the European Union, Reflection on concepts, institutions and substance*, 2005.

Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, “The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union’s institutions, bodies, offices and agencies”, Study for the JURI Committee, декември 2015.

Dutheil de la Rochere, J. *The Charter of Fundamental Rights, Non-binding but influential: the Example of Good Administration*, in *Continuity and Change in EU law: Essays in Honor of Sir Francis Jacobs*, Ed. Arnall, Eeckhout y Tridimas, Oxford University Press, 157-171. 2008.

E.C.H.J. van der Linden & F.A.M. Stronik (eds.). *Judicial Lawmaking and Administrative Law*. Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2005.

Eeckhout, P. (2002). ‘The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question’ *Kluwer Law International* 39, 945–994.

Eeckhout, P., ‘The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question’ , *Kluwer Law International* 39, 945–994.,2002.

Eric Stein: *Lawyers, Judges and the Making of Transitional Constitution*. *American Journal of International Law*. 1981.

Ernest G. Lorenzen: *The Renvoi Theory and the Application of Foreign Law*. *Columbia L. Rev.* 10. (1910) 190; и Armand Lainé: *La theorie du renvoi en droit international privé*. Sirey, 1910.

Eva Nieto-Garrido, “Possible Developments of Article 298 TFEU”: *Towards an Open, Efficient and Independent European Administration*”, 18(2) *European Public Law*, 2012.

Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights OJ C 303, 14.12.2007. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007X1214(01)).

Fenger, N. Forvaltning og fællesskab : om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret : konfrontation og frugtbar sameksistens. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2004.

Fernández Tomás, A., “La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

Ferreiro, Suzana Vinuales. El Procedimiento Administrativo de la Administracion Europea - De la regulacion sectorial a la construccion de un regimen general. Thomson Reuters, Aranzadi, Spain. 2015.

Fortsakis, Theodore. Principles governing good administration. European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005.

G.H. Addink, Good Governance: a norm for the administration or citizen’s right, Deventer 2008.

Garcia, Alonso R. 2002. Las clausulas horizontales de la Carta de los derechos fundamentales de la Union Europea in de Enterría, Garcia and Garcia, Alonso R., La encrucijada constitucional de la Union Europea, international seminar organized by the Colejio Libre de Emeritos en la Real Academia de las Ciencias morales y politicas, Madrid, 6-8 November 2001.

Gearty, C.. The European Court of Human Rights and the protection of civil liberties: An overview. Civil Libertas Journal, 1993.

Giancinto della Cananea. “A Law in EU Administrative Procedures: Implications for National Legal Orders”. Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules). Pazmany Press, Budapest, 2015.

Giancinto della Cananea. “The European Union’s Mixed Administrative Proceedings. Law and Contemporary Problems, 68. Law and Contemporary Problems 197-218, Winter 2004. Достапно на: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol68/iss1/10>.

Goldmann M.. “Dogmatic als rationale Rekonstruktion. Versuch einer Metatheorie am Beispiel volkerrechtlicher Prinzipien”, 53 Der Staat, 373-399, 2014.

Goldmann, Matthias. “International Law and European Administrative Procedure: Interaction and Mutual Impact”. Hearing of the Legal Affairs Committee of the European Parliament: “Administrative Procedure in the Eu and the US”, 24 February 2015.

González Alonso, L.N.,, El derecho a una buena administración“ bo “ Mangas Martín, A., “Carta de los derechos fundamentales de la Union Europea. Comentario artículo por artículo”, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.

Groussot X and Pech, L., ‘Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty’ Foundation Robert Schuman/European Issue 173, 2010.

Groussot, Pech and Pétursson, „The Scope of Application of Fundamental Rights on Member States’ Action: In Search of Certainty in EU Adjudication’ , 2012.

Groussot, X., Pech L., and Gunnar Thor Petursson. 2012. The Scope of Application of Fundamental Rights on Member States` Action: In Search of Certainty in EU Adjudication in Ulla B. Neergaard and Ruth Nielsen (eds), European legal method: in a multi-level EU legal order (p. 135-163). Jurist - og Okonomforbundets Forlag.

Guillem Carrau, J., “El avance del derecho a la buena administración en el Tratado de Lisboa”, Revista de Derecho de la Union Europea, No. 19, 2010.

H. P. Nehl, Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing, 1999.

H. Ragnemalm (member of the European Court of Justice), Leading by example or learning on supremacy? Some reflections on the Union, the individual and the protection of fundamental rights, para 2.1.3. Securing the principle of good administration within the Community Institutions” in U. Bernitz and J Nergelius (eds), General principles of European community law, 2000, the Hague, Kluwer Law International, Kluwer Law, p.54-57.

Haket Sim, “Egenberger and Bauer: The EU Charter as a source of rights and obligations for individuals”, Blog of the Montaigne Centre for Rule of Law and Administration of Justice, 8 april 2019.

Hanns Peter Nehl, Principles of Administrative Procedure in EC Law (Hart, Oxford, 1999).

Harlow and Rawlings, “Process and Procedure in EU Administration (Hart, Oxford and Portland, 2014.

Hepburn J. “The duty to Give Reasons for Administrative decisions in Inteernational Law”. 61 International and Comparative Law Quarterly, 2012, 641-663.

Heribert Schmitz, Simultangesetzgebung von Bund und Ländern, bo Hermann Hill, Karl-Peter Sommermann, Ulrich Stelkens, Jan Ziekow, 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz - Bilanz und Perspektiven, 2011.

Herwig C.H. Hofmann, Jens-Peter Schneider и Jacques Ziller (eds.) The ReNEUAL Model Rules, 2014.

Hofmann, N.C.H., Rowe, G.G. and Turk, A.H.. Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford University Press, New York, 2011.

Hreinsson Pall, "Electronic Administration in Iceland", Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2010, 2005.

I. Koprić et al., Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans: Comparative Study. ReSPA - Regional School of Public Administration, 2016, <https://books.google.mk/books?id=NxxqnQAACAAJ>.

Isaac, Martin Delegado. El procedimiento administrativo en el derecho de la Union Europea. Revista de Derecho de la Union Europea, no. 19-20 semestre: 99-143. 2010.

J. F. Flauss, "L'apport de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme en matière de démocratie administrative", RFAP, pp. 49 – 58 (pp. 55 et seq.) 2011.

J. Nergelius, General Principles of Community law in the future: Some remarks on their scope, applicability and legitimacy in in U. Bernitz and J Nergelius (eds), General principles of European community law, the Hague, Kluwer Law International, Kluwer Law, 2000.

J. P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch (eds), ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht – Tagungsband, Munich: C. H. Beck, 2016.

J. Schwarze, "Der Beitrag des Europarates zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verwaltungsverfahren im Verwaltungsrecht", 20 EuGRZ, crp. 377 – 384, 1993.

J.Ziller. "Is a law of administrative procedure for the Union Institutions necessary?", Rivista italiana di diritto pubblico comunitario 21, 699-725. 2001.

Jacques Ziller, "Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators" bo "Law of Administrative Procedure of the European Union", European Added Value Assessment, October 2012.

Jan Klabbers, "The Concept of Treaty in International Law, Kluwer Law International: The Hague, London and Boston, 1996.

Jan Wouters, Cedric Ryngaert. "Good Governance: The concept and its application by the European Union" in Deirdre Curtin and Ramses Wessel (eds): Good governance and the European Union, Reflection on concepts, institutions and substance, 2005.

Jean-Marie. Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model. Hrvatska javna uprava 6(1): 35–56. 2006.

Jens-Peter Schneider, Codification of administrative procedure in Germany, contribution to the International Academy of Comparative Law, Codification-Congress, National Reports Codification of Administrative Procedure. May 2012.

Jill Wakefield, "The Right to Good Administration (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International ed. European Monographs, стр. 1-285. 2007.

Jimena Quesada, L., Sistema Europeo de Derechos fundamentales, Colex, Madrid, 2006.

John A. Usher: General Principles of EC Law. Longman, 1997.

Joseph Lemire v. Ukraine, ICSID Case ARB/06/18, Decision on Jurisdiction and Liability, 14 Января 2010.

Kanska, K. 'Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of fundamental Rights.' European Law Journal 10, 296–326, 2004.

Klara Klinska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", 10 European Law Journal, стр. 296-326. 2004.

Koen Lenaerts, "In the Union We Trust: Trust-Enhancing Principles of Community Law 41 Common Market Review стр. 317-343. 2004.

Kofi Annan, Inaugural Address: International Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity, United Nations, New York, 1997.

Koiman. "Modern Governance". London:Sage, 1993.

Koprić Ivan, Kovač Polonca, Đulabić Vedran , Džinić Jasmina, "Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans", Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia for Regional School of Public Administration, Danilovgrad, Montenegro, 2016.

Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak: Good Administration as a ticket to the European Administrative Space, Zbornik PFZ, 61, (5) 1515-1560. 2011.

Koprić, Ivan , "Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe" Croatian and Comparative Public Administration / Hrvatska i komparativna javna uprava, 11(2), 2011.

Koprić, Ivan, "Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku", Travanj, 2010.

Kovač, Polonca, “The Requirements and Limits of the Codification of Administrative Procedures in Slovenia According to European Trends”, *Review of Central and East European Law*, 41, 427-461. 2016.

Krbek, Ivo. *Upravni akt i njegova pogrešnost (Administrative Act and Its Faults)*. In: Dragan Medvedović (eds.) *Hrestomatija upravnog prava (Chrestomathy of Administrative Law)*. Zagreb: Društveno veleučilište and Pravni fakultet. 2003.

Kristjansdottir, Margret Vala. *Good Administration as a Fundamental Right Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 1 (237-255)*. 2013.

Krzyzanowska-Mierzevska. *Good administration and the case-law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe: Strasbourg 2008.

L.E. de Groot-van Leeuwen & M.T.A.B. Laemers, “De Awb en 'de Burger' vo T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.) *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Leczykiewicz Dorota, “Effectiveness of the EU law before national courts – Direct effect, effective judicial protection and state liability”, *Oxford Handbook of European Union Law*, , Oxford University Press 2015.

Legg A. “The margin of appreciation in international human rights law. Deference and proportionality”, Oxford University Press, 2012.

Leino Paivi, “The Wind is in the North – The First European Ombudsman (1995-2003), 10 (2) *European Public Law* 333-368. 2004.

Leino-Sandberg Piavi , „Enforcing Citizens’s Right to Good Administration: Time for Action” vo EAVA, “ *Law of Administrative Procedure of the European Union*”, Brussels, October, 2012.

Leino-Sandberg, Piavi. *Enforcing Citizens’ Right to Good Administration: Time for Action, European Added Value Assessment on Law on Administrative Procedure of the European Union EAVA 1/2012*. Brussels, 2012.

Locke, *Some considerations of the Consequences of the Lowering of Interest and the Raising the Value of Money (letter sent to a Member of Parliament, 1691)*.

Meyer-Sahling, J. “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, *Sigma Papers*, No. 44, OECD Publishing, 2009, [URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>].

Michael Fehling, *Comparative Administrative Law and Administrative Procedure*, Annual Report – 2011- Germany vo IUS Publicum Network Review, October 2011.

Mir Puigpelat,. *Rezones para una codificacion general del procedimiento de la Administracion de la Union* in *Revista de la Union Europea*, no. 19. Colex, 150-151. 2010.

Monica Claes: *The National Courts's Mandate in the European Constitution*. Hart, 2006.

Musa, A., 'Europski upravni prostor - približavanje nacionalnih uprava' (European Administrative Space. Convergence of National Administrations), *Hrvatska javna uprava*, vol. 6, no.1, pp. 123-154.

Musa, A., *Europski standardi u pogledu službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005*. European Standards Regarding Civil Service Legislation and Croatian Civil Service Law 2005, *Hrvatska javna uprava* vol.6, бр.4. 2005.

N. Chowdbury, C.E. Skarstedt, "The principle of Good Governance", Legal working paper in the CISDL "Recent Developments in International Law Related to Sustainable Development", Oxford, March 2005.

O. Gabarda, "Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs?") *rfda*, 2012, pp. 61 – 71.

Observatory. *Administrative Justice in Europe*. Paris: Presses Universitaires de France, and Winkler. 2007.

Olsen, J.P., *Towards a European Administrative Space*, *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no. 4, 2003, pp. 506–531.

Ortega, Luis A *Comparison with the Spanish Regulation of Administrative Procedures*. *Italian Journal of Public Law* 2(2): 296–310. 2010.

P. Craig, *EU Administrative Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2012.

P. Nikiforos Diamandouros - European Ombudsman, "The European Code of Good Administrative Behaviour", Foreword, Strasbourg, 5 January 2005.

P. Wachsmann, "Les normes régissant le comportement de l'administration selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme", 2010 *AJDA*, pp. 2138 – 2146;

Paivi Leino-Sandberg, *Enforcing Citizens' Right to Good Administration: Time for Action*, European Added Value Assessment on Law on Administrative Procedure of the European Union EAVA 1/2012, Brussels, 2012, I-17.

Paniagua, Linde. El ambito de aplicacion el talon de Aquiles de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Union Europea Revista de Derecho de la Union Europea, No15. 2008.

Papandopoulou R.-E. "Principes Generaux du droit en droit communautaire. Origines et concretization". Athene/Brussels, Sakkoulas/Bruylant, 1996.

Pavlovska-Daneva, Ana, Ivana Sumanovska-Spasovska, Elena Davitkovska, Dragan Gocevski , "Standardizing Administrative Procedure, Case of Republic of Macedonia in the Context of EU Integration". Iustinianus Primus Law Review 5(2), 2014.: 2–19.

Pelivanova, Nataša, Mirjana Ristovska, "Organization of Administrative-Legal Protection of the Citizens of the Republic of Macedonia". SEE Law Journal 1 (1), 2014.: 65–72. Available at http://www.seelawschool.org/pdf/4_Organization_of_Administrative_legal_Protection_of_the_Citizens_of_Republic_of_Macedonia.pdf

Peters. "Towards Transparency as a Global Norm", in A. Bianchi and A. Peters (eds.) "Transparency in International Law, 2013, 534.

Ponce Sole, J., "EU Law, Global Law and the Right to Good Administration" во Chiti, E. Mattarella, B. (Eds.), "Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, legal issues and Comparison, Springer, London, New York, 2011.

Rechard Merton: The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. American Sociological Review, 1936.

Reichel, J., 'Between Supremacy and Autonomy - Applying the Principle of Good Administration in the Member States' in Ulf Bernitz and others (eds), General principles of EC law in a process of development : извештаи од конференцијата во Стокхолм, 23-24 March 2007, организирана од Swedish Network for European Legal Studies. Wolters Kluwer Law & Business., 2008.

Renate Mayntz. "Governance im modernen Staat, In Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen,." Edited by Arthur Benz, 65-76, Wiesbaden: VS Verlag, 2004.

Ronald. Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments. Hrvatska javna uprava 7(3): 887–911. 2007.

Rosenau James. "Governance without Government: Order and Change in World Politics". Cambridge University Press, 1992.

Rusch Wolfgang, " Citizens First: Modernisation of the System of Administrative Procedures in South-Eastern Europe, Croatian and Comparative Public Administration, 2014.

Sands, P. "Turtles and Turturers: The transformation of International Law ", 33 N.Y.U. Journal of International Law and Politics, 2001.

Saura Fructuoso, C. "El Derecho de Buena Administración y el Due Process Administrativo Europeo" во Soriano García, J.E., Procedimiento Administrativo Europeo, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2012.

Schmidt-Assmann E. "Internationalisation of administrative law. Actors, fields and techniques of internationalization-impact of international law on national administrative law" Revue europeenne de droit public, 2006 239-268.

Slocum-Bradley Nikki, Bradley Andrew. "Is the EU's Governance 'Good'?": An assessment of EU governance in its partnership with ACP States". Institute for European Studies Working Paper. Vrije Universiteit Brussel, 1/2010.

Smouts Marie-Claude. "The Proper Use of Governance in International Relations". International Social Science Journal 50 (155) 81-90, 1998.

Statskontoret. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, 2005.

Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward (ed.). The EU Charter for Fundamental Rights-A commentary Oxford and Portland, Oregon, 2014.

Susana Viñuales Ferreiro. "El procedimiento administrativo de la administración europea – De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general", Thomas Reuters Aranzadi, 2015.

Suviranta, Outi. "Good Administration and Efficiency in Administration – Principles and Legislation" во Matti Niemivuo и Tuula Majuri (eds.) Outlooks on democratic Institutions in the Baltic Sea Region. Helsinki 1999, 86-91.

T. Fortsakis, "Principles Governing Good Administration", 11 European Public Law, pp. 207 – 217. 2005.

T. Trentinaglia. "Gebietskörperschaften im Haftungsverbund im Lichte der Rechtsprechung des EGMR", (2016) 43 EuGRZ, стр. 253 – 263.

Tomás Mallén, B.. " El derecho fundamental a una buena administración". MAP-INAP, Madrid, 2004.

Tornos Mas, J., "El derecho a una buena administración", Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona 2007.

Ulla B. Neergaard and Ruth Nielsen (eds), *European legal method: in a multi-level EU legal order* (p. 135-163). Jurist – og Økonomforbundets Forlag.

Ulrich Stelkens/Agne Andrijauskaite, “Added Value of the Council of Europe to Administrative Law: The Development of Pan-European General Principles of Good Administration by the Council of Europe and their Impact on the Administrative Law of its Member States”, FÖV 86 Discussion Papers, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland, 2017,.

Vaczi, Peter. *The institution of good administration in the Council of Europe*. Council of Europe: Strasbourg, 2008.

Von Bogdandy A. “The Past and the Promise of Doctrinal Constructivism: A Strategy for Responding to the Challenges Facing Constitutional Scholarship in Europe”, 7 *International Journal of Constitutional Law*, 2009, 364-400.

Vialettes Maud, Barrois de Sarigny Cécile. "Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations". *AJDA*, 2014.

W. Mölls. “Die Perspektive der Europäischen Kommission: derzeitiger Stand und Herausforderungen”. in: J. P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch (eds), *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht – Tagungsband* (Munich: C. H. Beck, 2016).

Yann Aguila, Yves Kreins, and Adam Warren, *Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques* (Limoges), 2007, “La justice administrative en Europe Administrative justice in Europe” / *Observatory for institutional and legal changes of the University of Limoges*; traduit par Adam Warren; foreword by Yann Aguila and Yves Kreins, Paris: Presses universitaires de France, 2007.

A.T. Marseille, “De Awb in Sijfers” во Т. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.) *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.
Вебер, Макс, “Привреда и Друштво”, Београд: Просвета, 1976.

J.McBride “Proportionality and the European Convention on Human Rights” in *Bils* (ed.), *The principle of Proportionality in the Laws of Europe*.

K.Fannel. “The European Ombudsman’s Code of Good Administrative Behavior”, in Henk Addink “Principles of Good governance lessons from administrative law”. Deirdre Curtin and Ramses Wessel (eds): *Good governance and the European Union, Reflection on concepts, institutions and substance*, 2005.

M.M. Groothuis, “De Awb en digitalisering”, B.J. van Eetkoven, “rechtseenheid als kwaliteitsvraagstuk” во Т. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.) Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Хаџи Зафиров, Жарко, Ѓеоргиевски, Југослав, Практични прашања & одговори за примена на законот за општата управна постапка, Скопје: Министерство за информатичко општество и администрација, 2017.

Правни акти, извештаи, говори, презентации и други документи

Action Report from North Macedonia concerning the case of Taseva Petrovska (Naumoski group) v. North Macedonia (Application No. 73759/14), 30 јули 2019, објавен на: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2019\)842E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2019)842E%22%5D%7D), пристапено на 01 Август 2019.

Administrative Procedure Act -Estonia,
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523012018001/consolide>.

AIRE Centre, „Судска пракса на Европскиот суд за човекови права во однос на Македонија до крајот на 2016 година“ во соработка со Владињот Агент на Република Македонија и Бирото за застапување на РМ пред Европскиот суд за човекови права.

Annual Report of the European Ombudsman 1997. Strasbourg, 20 April 1998. Достапно на: < <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>

Annual Report of the European Ombudsman 1995. Strasbourg, 22 April 1996. Достапно на: <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces;jsessionid=C16AC5C3E281E0F2C8D22A81C65F9985>

Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, 20 февруари 1976.

Cf. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, 2014.

Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union 2012/C 326/02.

Code of Administrative Court Procedure-Estonia,
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512122017007/consolide>.

Code of Good Administrative Behavior, Relations with the public, 2000/633/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 17 October 2000 amending its Rules of Procedure, OJ (2000) L 267/63.

Commission of European Communities, European Governance, a white paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>.

Committee of Ministers. Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. Adopted at 275th meeting of the Ministers' deputies, 28 September 1977.

Communication from the Commission of 25 July 2001 "European governance - A white paper" [COM(2001) 428 final - Official Journal C 287 of 12.10.2001].

Communication From The Commission To The Council And The European Parliament Updating the handling of relations with the complainant in respect of the application of Union law, Brussels, 2.4.2012 COM(2012) 154 final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Updating the handling of relations with the complainant in respect of the application of Union law. Brussels, 2.4.2012 COM (2012).

Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, EU eGovernment Action Plan 2016-2020, Accelerating the digital transformation of government, Brussels, 19.4.2016, COM(2016).

Communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law, OJ 2002 C 244.

Constitution of the Italian Republic, Senato Della Repubblica, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

Council Directive 93/42/EEC of 14 June 1993 concerning medical devices, (OJ L 169, 12.7.1993).

Council of Europe, Recommendation No R (2000) 10 on Codes of conduct for Public officials.

Council of Europe, Recommendation No R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons.

Council of Europe, Recommendation No.R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities.

Council Regulation (EC) No 1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Article 81 and 82 of the Treaty, OJ (2003) L1/1.

Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules of the application of Article 93 of the EC Treaty, OJ 27.3.1999 L83/1.

Decision 2009/937/EU adopting the Council's Rules of Procedure (2009/937/EU) OJ L 325, 11.12.2009.

Declaration on the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels, A/RES/67/1, 30 November 2012.

DG Legal Service Annual Activity Report за 2011.

Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council on universal service and users' rights relating to electronic communication networks and services, OJ (2002) L 108/51.

EC 2006, Commission Staff Working Document, Annex to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of all. COM(2006) 173 final.

EUROPEAID/134253/C/SER/ME: IPA - Strengthening The Management Of EU Funds and General Administrative Procedures, <http://www.deso.mk/Item/2369>.

European Commission, "Communication on Governance and Development", COM (2003) 615, 2003.

European Governance – A White Paper, Brussels, 25.07.2001, COM (2001).

European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior:
http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/europ_code_2002_en.pdf

European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI)).

European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)),
достапно на:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>

European Parliament resolution of 26 October 2012 on the annual report on the activities of the European Ombudsman 2011 (2012/2049(INI)), 2014/C 72 E/08, достапен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012IP0405#ntc4-CE2014072EN.01005901-E0004>.

European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP)), достапно на:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//EN>

European Parliament Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union, P7_TA (2013)0004.

Explanatory memorandum of the proposal for adoption of a Law of Administrative Procedure of the European Union,

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2016/01-28/1083272EN.pdf

Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights. OJ 2007/ C 303 / 02.

Falcon, “Internationalization of administrative law. Actors, fields and techniques of internationalization-Impact of international law on national administrative law” Revue europeenne de droit public, 2006 217-247, 230f.

General Administrative Law Act (GALA) of the Netherlands, англиска верзија достапна на: https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/15446_dutch-general-administrative-law-act.pdf

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Geneva, October 30, 1947.

Izvešće Pučke Pravobraniteljice Za 2016, Republika Hrvatska, Zagreb, Ožujak 2017.

Izvešće Pučke Pravobraniteljice za 2017, Republika Hrvatska, Zagreb, Ozuljak 2018.

Izvešće Pučke Pravobraniteljice za 2018, Republika Hrvatska, Zagreb, Ozuljak 2019.

Law on Default Penalty of the Netherlands, Wet Dwangsom,

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0026450/2009-10-01>.

Law on the Administrative Procedure of Kosovo, достапен на:

<http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,186>

Legal Affairs Working Group on administrative law, Working Document - State Of Play And Future Prospects For EU Administrative Law, октомври 2011.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común – España.

Ministry of Justice of Sweden, “The 1986 Administrative Procedure Act”, Section 5 (2). Достапен на: https://www.kriminalvarden.se/globalassets/om_oss/lagar/forvaltningslagen-engelska.pdf.

OECD (1998), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, Sigma Papers, No. 23, OECD Publishing, 1998, [URL:<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>];

OECD (1999), “European Principles for Public Administration”, Sigma Papers, No. 27, OECD Publishing, 1999, [URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>];

OECD Sigma, Sigma труд бр. 5, Civil Service Legislation Contents Checklist, 1996;

OECD Sigma, Sigma труд бр. 14, Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments), 1997;

OHCHR, “Good Governance – Human Rights in Development”, July 2008. <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>;

OSCE. “Charter for European Security”. Istanbul, November, 1999. Достапно на <http://www.osce.org/mc/39569?download=true>;

P7_TA(2011)0017, European Parliament resolution of 19 January 2011 on Petition 0473/2008 by Christoph Klein (German), concerning the failure of the Commission to take action regarding a competition case and the harmful impact of this on the company concerned;

PARTNERSHIP AGREEMENT between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 (Cotonou Agreement), OJ L 317/3, 2000;

Personal Data Protection Act-Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507032016001/consolide>.

Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. Statskontoret 2005.

Proposal of the Swedish government concerning the ratification the Treaty of Lisbon, Regeringens proposition. 2007/08:168 Lissabonfordarget.

Public Information Act -Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/516102017007/consolide>.

Recommendation No R (2000) 10 on Codes of conduct for Public officials.

Recommendation No R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons;

Recommendation No.R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, 11 March 1980.

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, 2007

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 31.5.2001.

Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the institutions and bodies of the Community and on the free movement of such data.

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), SL EU L119

Regulation 1/58 on official and working languages, Regulation 45/2001 on data protection and Regulation 1049/2001 on access to documents.

Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977 at the 275th meeting of the Ministers' deputies.

Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024 (INI)).

Resolution of the European Council of Ministers on 28 November 1991. Bulletin of the European Communities No. 11/1991.

Special Eurobarometer, July 2011.

Speech of the European Ombudsman –“The Citizen, the Administration and Community law” на XVIII Congress of FIDE (Fédération internationale de droit européen) одржан во Stockholm 3-6 Јуни 1998.

Speech of Jakob Soderman, the European Ombudsman at the Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Preliminary remarks, Brussels, Belgium, 02 February 2000, available at <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/355/html.bookmark>.

The 1986 Administrative Procedure Act, достапен на:
https://www.kriminalvarden.se/globalassets/om_oss/lagar/forvaltningslagen-engelska.pdf.

Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Venice Commission-the European Commission for Democracy through Law, "Stocktaking on the Notions of Good Governance and Good Administration (Study No. 470/2008, CDL_AD (2001)009)" (2011).

UNCITRAL/NAFTA, Pope & Talbot Inc v Government of Canada, Awards on the merits of phase 2, 10 April 2001.

UNHCR, "Handbook and Guidelines on procedures and criteria for determining the refugee status, 2011.

UNCTAD, "Fair and Equitable Treatment, A Sequel, UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements, 2012.

World Bank. "Governance and Development". Washington D.C., 1992.

WTO Appellate Body, United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report WT/DS58/AB/R, 12 октомври 1998.

WTO Panel Report, European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS 291, 292, 293, 29 September 2006.

Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske , NN 53/91. i 103/96.

Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, NN 47/09.

Zakon o opštem upravnom postupku - Srbije, Sl. glasnik RS, 33/97, 31/01, 30/10.

Zakon o opštem upravnom postupku - Srbije, Sl. glasnik RS, br. 18/2016.

Zakon o opštem upravnom postupku Crne Gore, "Službenom listu RCG", br. 60/2003

Zakon o pravu na pristup informacijama, pročišćeni tekst zakona NN 25/13, 85/15.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja - "Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017.

Zakon o upravnim sporovima Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009).

Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17.

Zakon o upravnom postupku Crne Gore, Službenom listu CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.

Zakon o upravnom sporu, објавен во "Službenom listu CG", бр. 54/2016 од 15.8.2016, стапил на сила на 23.8.2016, а се применува од 1.7.2017.

Zakon o zaštiti osobnih podataka pročišćeni tekst zakona, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12.

Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, "Sl. list Crne Gore", br. 079/08 od 23.12.2008, 070/09 od 21.10.2009, 044/12 od 09.08.2012, 022/17 od 03.04.2017.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda crna gora, Izvještaj o radu za 2015 godinu, Podgorica, mart 2016 godina

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda crna gora, Izvještaj o radu za 2016 godinu, Podgorica, mart 2017 godina.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda crna gora, Izvještaj o radu za 2017 godinu, Podgorica, mart 2018 godina.

Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2015, достапен на http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2015/GI_2015-za_pecat.pdf.

Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2016, достапен на <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2016/GI-2016.pdf>.

Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Македонија од 2017, достапен на <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2017.pdf>.

Годишен извештај на Народниот Правобранител на Република Северна Македонија од 2018, достапен на <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2018.pdf>.

Директива 2003/4/ЕС на Европскиот Парламент и Советот од 28 Јануари 2003 за јавен пристап до информации за животната средина.

Директива 2006/123/ЕС на Европскиот Парламент и на Советот од 12 декември 2006 за услуги во внатрешниот пазар.

European Ombudsman, "European Code of Good Administrative Behaviour", 2001.

Европски кодекс за добро административно однесување <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press/publications/publication.faces/mk/3510/v4/html.bookmark;jsessionid=F0B5F88C08347D3DAB14512266D6EEDB>

Европски омбудсман, „Annual Report 2015”, достапен на: <https://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>

Европски омбудсман, „Annual Report 2016”, достапен на: <https://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>

Европски омбудсман, „Annual Report 2017“, 17 мај 2018, достапен на: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>

Европски Парламент, Комитет за правни работи, “Report with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union, 12 ноември 2012.

Европскиот Парламент “Law of Administrative Procedure of the European Union: European Added Value Assessment“, Brussels, октомври 2012, I-12.

ЕК, Комуникација до Комисијата од 7.10.2010, Getting the Best from IT in the Commission. SEC (2010) 1182 final.

ЕУ Директива 2009/41/ЕС (on the contained use of genetically modified micro-organisms).

ЕУ Регулатива бр. 659/1999 од 22 март 1999 кој содржи детални правила за супервизија на Државната помош

Закон за заштита на личните податоци „Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015, 99/2016 и 64/2018.

Закон за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Службен весник бр. 51/2011 од 13.04.2011.

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014, 148/2015, 55/2016 и 64/2018.

Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010 и 83/2018.

Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа „Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2008.

Закон за управните спорови, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010.

Закон за управните спорови, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019 од 17 мај 2019.

Закон о заштити података о личности, "Службени гласник РС", бр. 97/08 од 27.10.2008. године, 104/09 - др. Закон 68/2012- одлука УС и 107/2012.

Заштитник Граѓана Република Србија, Годишњи извештај Заштитника граѓана за 2016 годину, 161-7 / 17, Београд, дел. бр. 10092 датум: 15. март 2017.

Заштитник Граѓана Република Србија, Редован годишњи извештај заштитника граѓана за 2015, 161-3 / 16 Белград, дел. бр. 7873, од 15 март 2016 година.

Заштитник Граѓана Република Србија, Редован годишни извештај заштитника граѓана за 2017 годину, Београд, 15. март 2018.

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија, 2011, достапен на <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/PR2011mk.pdf>.

Извештајот на Министерството за правда до Парламентот за имплементацијата на Законот за администрација, Oikeusministerion selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle hallintollain tautantoonpanosta, MINS 11-2006 vp, Helsinki 2007, and the Parliament's Reply, NaVL 60/2006 vp.

Информација добиена од Македонското здружение на млади правници, јавно достапна на следниот линк: <http://myla.org.mk>.

Одлука на Европскиот парламент во врска со прописите и општите услови за вршење на должностите на Омбудсманот, Сл. весник 1994 г. L 113 стр. 15, како што е последно променето со Одлуката на Европскиот парламент 2008/587/ЕЗ, Euratom од 18 јуни 2008 година. Сл. весник 2008 L 189 стр. 25.

ОН, Меѓународен пакт за граѓански и политички права, 19 декември 1966.

Препораката на Комитетот на министри од 11 март 1980 која што се однесува на остварување на дискреционите овластувања;

Павловска Данева, Ана, „Нов концепт на управен спор“, Power Point Presentations, 2019, достапни на: [www.jpacademy.gov.mk/upload/Materijali%202019/ACJO Презентација ЗУС проф.%20 Павловска-Данева_21.05.2019.pdf](http://www.jpacademy.gov.mk/upload/Materijali%202019/ACJO_Pрезентација_ЗУС_проф.%20Павловска-Данева_21.05.2019.pdf), пристапено на: 31 јули 2019.

Регулативата на Комисијата 823/2000 од 19 април 2000 за примената на член 81(3) од Договорот на одредени категории на договори, одлуки и практики помеѓу превозните компании, 2000, OJ L-100.

Совет на Европа, Европска конвенција за заштита на човековите права, Рим 4 ноември 1950, достапна на: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf.

Устав на Шпанија, објавен во ВОЕ бр. 311 од 29 декември 1978, ревидиран на 27 септември 2011.

Устав Републике Србије, «Службени гласник РС» бр. 98/2006

Предмети на Омбудсманите во Северна Македонија, Хрватска, Србија и Црна Гора:

Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 233/17 Подгорица, 10 јули 2017 година, достапно на: http://www.ombudsman.co.me/docs/1500983585_10072017-preporuka-rk.pdf

Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 97/18-3 Подгорица, 22 февруари 2018 година, достапно на: http://www.ombudsman.co.me/docs/1526560503_22022018-preporuka-pg.pdf

Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 01 – 391/17 Подгорица, 29. 12. 2017, достапно на http://www.ombudsman.co.me/docs/1524639125_29122017-tr.pdf

Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 121/17 Подгорица, 20 јуни 2017 година, достапно на: http://www.ombudsman.co.me/docs/1499071464_20062017-preporuka-ir.pdf

Мислење на Омбудсманот на Црна Гора, број: 403/17, Подгорица, 19 септември 2017 година, достапно на: http://www.ombudsman.co.me/docs/1506411033_19092017-preporuka-mp.pdf.

Предмет на Народниот правобранител на РМ бр. 3257/16.

Предмет на Народниот правобранител на РМ бр. 3440/16.

Препорака на Омбудсманот на Република Србија, 13-1-871 /17, Белград, дел.бр.39375, датум: 26. 10.2017.

Препорака на Омбудсманот на Република Србија, 5-1-615/ 15, Белград, дел.бр. 14372, датум 15. 4. 2015.

Предмети на домашните судови во Северна Македонија, Хрватска, Србија, Црна Гора и други европски држави:

Предмет на Врховниот суд на РСМ: УСПИЖ бр. 4/2016 (Решение на Врховниот суд на РСМ, од 12 април 2016, против одлука на Управниот суд УСПИ 11/2015 од 4 декември 2015).

Предмет на Врховниот суд на РСМ: УСПИЖ бр. 8/2016.

Предмет на Врховниот суд на РСМ: УСПИЖ. Бр. 1/2017.

Предмет на Управниот суд на Република Хрватска, Us-6397-2001 од 20 октомври 2004.

Пресуда на Вишиот управен суд на РСМ бр. УЖ-2.бр.599/2017 од 18 октомври 2017, по изјавена жалба против Пресудата на Управниот суд У-4.бр.1053/2016 од 05.12.2016 година.

Пресуда на Врховниот касационен суд од 30.01.2015, Узп171/2014.

Пресуда на Врховниот касационен суд од 30.01.2015, Узп171/2014.

Пресуда на Врховниот касационен суд од 27.10.2017, Узп 404/2017.

Пресуда на Врховниот касационен суд од 27.10.2017, Узп 404/2017.

Пресуда на Врховниот суд на Црна Гора од 09.07.2018, Увп. Бр. 1211/18.

Пресуда на Врховниот суд на Црна Гора од 18.05.2016, Увп. Бр. 33/16.

Пресуда на Врховниот суд на Црна Гора од 18.11.2016, Увп. Бр. 378/16.

Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Белград од 11.03.2010, 11 У.1691/10 (2007) .

Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Белград од 11.03.2010, 11 У.1691/10 (2007).

Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Белград од 22.11.2013, III-9 У.7591/12 (против Министерство за финансии- Сектор за имотно-правни работи).

Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Одделение во Нови Сад од 15.04.2011, III- 2 У. 6885/10 (2009) .

Пресуда на Управниот суд на Република Србија- Одделение во Нови Сад од 24,05.2013, III-3 У. 7352/11.

Пресуда на Управниот суд на Црна Гора од 20.07.2018, У.бр. 6508/2017 (Мрежа за афирмација на невладиниот сектор –MANS против решение на Агенцијата за заштита на лични податоци и слободен пристап до информации).

Пресуда на Управниот суд на Црна Гора од 24.05.2018, У.бр. 8382/17 (против Министерство за финансии-Подгорица).

Пресуда на Управниот суд на Црна Гора од 25.04.2018, У.бр. 5379/17 (против Министерство за труд и социјална заштита).

Пресуда на Управниот суд на Црна Гора од 6 јули 2018, У.бр, 1543/17 (Министерство за одбрана-Подгорица против решение на Министерство за јавна управа – Подгорица).

Пресуда на Врховниот суд на Шпанија, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sentencia STS 4968/2013, 14. 10. 2013. Достапна на: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&referece=6865959&links=%22361/2012%22&optimize=20131029&publicinterface=true>

Користени случаи на ЕСП:

Case 14/83, Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen.

Case C-110/97 Netherlands v. Council.

Case C-121/01 P O'Hannrachain v. the Parliament.

Case C-141/02 P Commission v. T-Mobile Austria GmbH, (2005) ECR I-1283.

Case 152/84, M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching).

Case C-160/03 Spain v. Eurojust (Opinion of AG Poiares Maduro, delivered on 16 December 2004).

Case C-204/00 P Aalborg Portland v. Commission.

Case C-255/90 P Jean-Louis Burban v. the European Parliament.

Case 26-62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration.

Case C-299/84 Neumann v. BALM (1985) ECR 3663.

Case C-361/01 P Kik v. OHIM.

Case C-362/08 P Internationaler Hilfsfonds eV v. Commission.

Case C-40/12 P Gascone Sack Deutschland v. Commission (CJEU, 26 November 2013).

Case C-48/96 P Windpark Groothusen.

Case C-58/12 P Groupe Gascogne v. Commission (CJEU, 26 November 2013), Opinion of AG Sharpston.

Case 32/62 Alvis v. the Commission.

Case 322/81 Michelin v. Commission (1983).

Case C-277/11 MM v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General.

Case T-514/93 Cobrecaf SA and Others v. Commission (1995) ECR II-621.

Case 107/82 AEG v. Commission (1983).

Case 120-73 Lorenz GmbH v. Germany.

Case 13/69 Van Eick v. Commission.

Case 222-86 Heylens, Judgment of the Court of 15 October 1987, „Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others“, Reference for a preliminary ruling: Tribunal de grande instance de Lille - France. Free movement of workers - Equivalence of diplomas - Sports trainer.

Case 228/83 F. v. Commission (1985).

Case 374/87 Orkem [1989] ECR 3283.

Case C- 6/64, Costa v. ENEL.

Case C-100/14 P Association médicale européenne (EMA).

Case C-106/89, Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA (1990).

Case C-110/97 Netherlands v. Council.

Case C-121/01 P O'Hannrachain v. the Parliament.

Case C-135/92 Fiskano v. the Commission.

Case C-14/83 Von Colson.

Case C-160/03 Spain v. Eurojust.

Case C-176/12, Association de médiation sociale v Union locale des syndicats CGT and Others.

Case C-197/99 Belgium v. Commission.

Case C-204/00 P Aalborg Portland v. Commission.

Case C-244/99 P DSM NV and Others v. Commission, Opinion of AG Mischo.

Case C-255/90 P Burban.

Case C-26/62, Van Gend en Loos.

Case C-269/90 Technische Universität München.

Case C-269/90 TU München [1991] ECR I-5469.

Case C-270/99 P Z v. the European Parliament.

Case C-356/12, Wolfgang Glatzel v Freistaat Bayern.

Case C-32/95 P Commission v Lisrestal and Others.

Case C-361/01 P Kik v.OHIM.

Case C-376/98, Germany against European Parliament and Council (the Tobacco Advertising Case).

Case C-406/15, Petya Milkova v Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen control.

Case C-414/16, Vera Egenberger v Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V..

Case C-46/16, REQUEST for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Augstākā tiesa (Supreme Court, Latvia), made by decision of 21 January 2016, received at the Court on 27 January 2016, in the proceedings Valsts ieņēmumu dienests v 'LS Customs Services', 9 November 2017.

Case C-46/16, Valsts ieņēmumu dienests v 'LS Customs Services, Judgment of 9 November 2017.

Case C-462/98 P *Mediocurso v Commission* [2000] ECR I-7183.

Case C-48/96 P *Windpark Groothusen*.

Case C-482/10 *Teresa Cicala v. Regione Siciliana*, Пресуда од 21 декември 2011.

Case C-5/88, *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Judgment of 13 July 1989 (Reference for a preliminary ruling: *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Germany*).

Case C-540/03, *Parliament v. Council of the European Union*, Judgment of the ECJ of 27 June 2006 (Action for annulment).

Case C-617/10, *Aklageren v. Hans Akerberg Fransson*, Judgment of 26 February 2013.

Case *Land Rheinland-Pfalz* (1973) ECR 1471.

Case T -461/08, *Evropaïki Dynamiki*.

Case T-15/91 *Josée Bollendorff b. European Parliament*.

Case T-167/94 *Nölle*.

Case T-178/98 *Fresh Marine Company AS v Commission*.

Case T-228/97 *Irish Sugar v. Commission*.

Case T-231/97 *New Europe Consulting and others*.

Case T-237/02 *Technische Glaswerke Ilmenau v. Commission*.

Case T-30/91 *Solvay v. Commission* (1995).

Case T-394/03 *Angeletti v. Commission* (2006) ECH Staff cases I-A-2-95; II-A-2-441.

Case T-410/03 *Hoechst GmbH v. Commission*.

Case T-42/05 *Rhiannon Williams v. the Commission*.

Case T-450/93 *Lisertal v. the Commission*.

Case T-46/97 *SIC v. Commission*.

Case T-95/96 *Gestevisión Telecinco v. Commission*.

Case T-193-04, *Tillack v. Commission*.

Case T-196/99 – *Area Cova and Others v Commission and Council*.

Case T-54/99 *Max.mobil v. Commission*.

Cases T-494/08, T-500/08 и T-509/08, *Ryanair Ltd v. Commission*.

Case T-42/05 Rhiannon Williams v. the Commission.
Case-266/05, Jose Maria Sison v. Council.
Case-277/11, M.M v. Minister of Justice, Equality and Law Reform.
Case C-322/88 - Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionelles.
Joined cases T-355/04 and T-446/04 Co-Frutta Soc. Coop. v. Commission.
Joined cases 175 и 209/86 M. v Council (1988).
Joined cases 33/79 и 75/79 Kuhner v. Commissin (1980) ECR 1677, Opinion of AG Mayras
Joined cases C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P и C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij and Others v. Commission (2002) ECR I-8375
Joined cases C-569/16 and C-570/16, Stadt Wuppertal v Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v Martina Broßonn. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 November 2018.
Joined cases T-44/01 and T-119/01 Viera SA and Others v. Commission (2003), ER II-1209.
Joined cases T-44/01, T-119/01 и T-126/01 Eduardo Vieira v. the Commission.
Joined cases T-458/09 and T-171/10 Slovak Telekom v. Commission (GC, 22 март 2012).
Joined cases T-98/92 and T-99/92 Di Marzio and Lebedef v. Commission (1994) ECR II-54

Користени случаи од праксата на Европскиот омбудсман

Complaint 2468-2004-OV (Confidential) against the European Commission.
Complaint 1301/2010/GG against the European Commission.
Complaint 676-2008-RT against the European Commission.
Complaint 808/2011/MHZ against the European Council.
Complaint 3373/2008/(BB)(BU)JF against the European Commission.
Complaint 1438/2008/DK against the European Commission.
Complaint 1302/2009/TS against the European Commission.
Complaint 355/2007/FOR against the European Commission.
Complaint 1009/2009 KM against the European Commission.
Complaint OI/3/2009/MHZ against the European Commission.
Complaint 3403/2008 OV against the European Commission.
Complaint 489/2011/MHZ against the European Commission.
Complaint 1786/2010/PB against the European Commission.
Complaint 2605/2009/MF against the European Commission.
Complaint 1992/2010/RT against the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
Complaint OI/5/2007/GG against the European Commission.

Complaint OI/2/2010/GG against the European Commission.
Complaint 865/2008/OV against the European Commission.
Complaint 923/2009/FOR against the European Network and Information Security Agency (ENISA).
Complaint 2924/2007/TS against the European Economic and Social Committee.
Complaint 1994/2008/IP against the European Personnel Selection Office.
Complaint 808/2011/MHZ against the European Council.
Complaint 1301/2010/GG against the European Commission.

Користени случаи на ЕСЧП:

Cooperativa Agricola Slobozia-Hanesei v Moldova App. No. 39745/02, 3 April 2007.
Hatton and Others v the United Kingdom App. No. 36022/97, 8 July 2003.
Rysovskyy v Ukraine case, App. No. 29979/04, 20 October 2011.
X v. Germany App. No. 2942/66, 8 April 1967, European Commission of Human Rights (Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights 23 [1967]).
Adzhigovich v Russia App. No. 23202/05, 8 October 2009.
Aires v. Ireland, App. No. 6289/73, 9 October 1979.
Albergas and Arlauskas v Lithuania, App. No. 17978/05, 27 May 2014.
Alekseyev v Russia, App. No. 4916/07, 21 October 2010.
Ališić and Others v Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and Republic of Macedonia App. No. 60642/08, 16 July 2014.
Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v Portugal App. No. 29813/96 and App. No. 30229/96, 11 January 2000.
Beinarovic and Others v. Lithuania, App. Nos. 70520/10 21920/10 41876/11, 12 June 2018.
Berger-Krall and Others v Slovenia, App. No. 14717/04, 12 June 2014.
Beyeler v Italy, App. No. 33202/96, 5 January 2000.
Bigaeva v Greece, App. No. 26713/05, 28 May 2009.
Bogdel v. Lithuania, App. No. 41248/06, 26 November 2013.
Brumărescu v Romania, App. No. 28342/95, 25 July 2005.
Broniowsky v Poland case, App. No. 31443/96, 22 June 2004.
Brosset-Triboulet and Others v France, App. No. 34078/02, 29 March 2010.
Buckley v the United Kingdom, App. No. 20348/92, 29 September 1996.
Carbonara and Ventura v. Italy, App. No. 24638/94, 30 May 2000.

Case Traube v Germany, App. No. 28711/10, 9 September 2014.

Chapman v. the United Kingdom, App. No. 27238/95, 18 January 2001.

Church of Scientology Moscow v. Russia, App. No. 18147/02, 5 April 2007.

Cooperativa Agricola Slobozia-Hanesei v. Moldova, App. No. 39745/02, 3 April 2007.

Dadouch v. Malta, App. No. 38816/07, 20 July 2010.

Digrytė Klibavičienė v. Lithuania, App. No. 34911/06, 21 October 2014.

Dubetska and Others v. Ukraine, App. No. 30499/03, 10 February 2011.

Eckenbrecht and Ruhmer v. Germany, App. No. 25330/10, 10 June 2014.

Felbab против Србија, А.бр. 14011/07, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 14 април 2009 година.

Flamenbaum and Others v. France App. No. 3675/04, 13 December 2012.

Friedrich Weber v. Germany, App. No. 70287/11, 6 January 2015.

Frizen v. Russia, App. No. 58254/00, 24 March 2005.

Gashi v. Croatia, App. No. 32457/05, 13 December 2007.

Giacomelli v. Italy, App. No. 59909/00, 2 November 2006.

Guerra and Others v. Italy, App. Nos. 116/1996/735/932, 19 February 1998.

Hatton and Others v. the United Kingdom, App. No. 36022/97, 8 July 2003.

Hrdalo против Хрватска, А.бр. 23272/07, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 27 септември 2011 година.

Iatridis v. Greece, App. No. 31107/96, 25 March 1996.

K. and T. v Finland, App. No. 25702/94, 12 July 2001.

K.A. v Finland, App. No. 27751/95, 14 January 2003.

Karadžić против Хрватска, А. бр. 35030/04, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 15 декември 2005.

Kardoš против Хрватска, А.бр. 25782/11, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 26 април 2016.

Krstić против Србија, А.бр. 45394/06, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 10 декември 2013 година.

Lakićević и други против Црна Гора, А.бр.. 27458/06, 37205/06, 37207/06 и 33604/07, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 13 декември 2011 година.

Lelas v. Croatia, App. No. 55555/08, 20 May 2010.

Lombardi Vallauri v. Italy, App. No. 39128/05, 20 October 2009.

Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, App. No. 18030/11, 8 November 2016.

Maksymenko and Gerasymenko v. Ukraine, App. No. 49317/07, 16 May 2013.

Malone v. United Kingdom, App. No. 8691/79, 2 August 1984.

Maravić Markeš против Хрватска, А.бр. 70923/11, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 9 јануари 2014.

Matter v. Slovakia, App. No. 31534/96, 5 July 1999.

McMichael v. the United Kingdom, App. No. 16424/90, 24 February 1995.

Megadat.com SRL v. Moldova, App. No. 21151/04, 8 July 2008..

Mijušković против Црна Гора, А.бр. 49337/07, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 21 септември 2010 година.

Mirolubovs v. Lithuania, App. No. 798/05, 15 September 2009.

Moskal v. Poland, App. No. 10373/05, 15 September 2009.

Mykhaylenky and Others v. Ukraine, App. No. 35091/02, 30 November 2004.

Noreikienė and Noreika v. Lithuania, App. No. 17285/08, 24 November 2015.

Öneryıldız v. Turkey, App. No. 48939/99, 20 November 2004.

Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v Austria, App. No. 39534/07, 28 November 2013.

Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v Romania, App. No. 46626/99, 2 February 2005.

Paukštis v. Lithuania, App. No. 17467/07, 24 November 2015.

Pincová and Pinc v. the Czech Republic, App. No. 36548/97, 5 November 2002.

Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland, App. No. 12742/87, 29 November 1991.

Pyrantienė v. Lithuania, App. No. 45092/07, 12 November 2013.

Radchikov v. Russia, App. No. 65582/01, 24 May 2007.

Rysovskyy v. Ukraine, App. No. 29979/04, 20 October 2011.

Sovtransavto Holding v. Ukraine, App. No. 48533/99, 25 July 2002.

Sporrong and Lönnroth v Sweden, App. Nos. 7151/75 and 7152/75, 25 July 2002.

Stretch v. the United Kingdom, App. No. 44277/98, 24 June 2003.

Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, App. No. 37374/05, 14 April 2009.

Taşkın and Others v Turkey, App. No. 46114/99, 10 November 2004.

Toşcuță and Others v Romania, App. No. 36900/03, 25 November 2008.

Trgo v Croatia, App. No. 35298/04, 11 June 2009.

Tunaitis v Lithuania, App. No. 42927/08, 24 November 2015.

Vukušić v. Croatia, App. No. 69735/11, 31 May 2016.

W v the United Kingdom, App. No. 9749/82, 8 July 1987.

X v. Denmark, App. No. 1329/62, 7 May 1962, European Commission of Human Rights (Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights 9 [1963].

X v. Germany, App. No. 2942/66, 8 April 1967, European Commission of Human Rights (Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights 23 [1967].

X v. Germany, App. No. 4304/69, 5 October 1970, European Commission of Human Rights (Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights [1971].).

Yershova v. Russia, App. No. 1387/04, 8 April 2010.

Yukos v. Russia case, App. No. 14902/04, 31 July 2014.

Žáková v. the Czech Republic, App. No. 2000/09, 3 October 2013.

Žilinskienė v. Lithuania, App. No. 57675/09, 1 December 2015.

K. and T. V. Finland, App. No. 25702/94, 12 July 2001.

Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania, App. No. 46626/99, 2 February 2005.

Миткова против Република Македонија, А.бр. 48386/09, Пресуда на Европскиот суд за човекови права од 15 октомври 2015.

Митови против Република Македонија, А.бр. 53565/13, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 16 април 2015.

Петровиќ против Република Македонија, А.бр. 30721/15, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 22 јуни 2017.

Тасева Петровска против Република Македонија, А.бр. 73759/14, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 11 јануари 2018.

Веб-страни

Веб-страница на Италијанското списание за јавно право: www.ijpl.eu;

Официјална веб-страница на Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL): <http://www.reneual.eu/>;

Официјална веб-страница на Sigma: www.sigmaxweb.org;

Официјална веб-страница на Агенција за фундаментални права на ЕУ: <https://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/41-right-good-administration>;

Официјална веб-страница на Tasić&Partners (T&P), <http://tasiclaw.com/?p=1816&lang=SR>;

Официјална веб-страна на дата-базата на Европскиот суд за човекови права:
<https://hudoc.echr.coe.int>;

Официјална веб-страна на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен: <http://www.dkz.mk/node/7>;

Официјална веб-страна на Европскиот омбудсман: <http://www.ombudsman.europa.eu>;

Официјална веб-страна на Европскиот суд на правдата на Европска Унија:
<https://curia.europa.eu/>;

Официјална веб-страна на Македонското здружение на млади правници:
<http://myla.org.mk>;

Официјална веб-страна на Министерството за внатрешни работи на Црна Гора
<http://www.mup.gov.me>;

Официјална веб-страна на Омбудсманот на Црна Гора: <http://www.ombudsman.co.me/>;

Официјална веб-страна на Омбудсманот на Република Северна Македонија:
<http://ombudsman.mk/>;

Официјална веб-страна на Омбудсманот на Република Србија
<https://www.ombudsman.rs/>;

Официјална веб-страна на Омбудсманот на Хрватска: <http://ombudsman.hr/>;

Официјална веб-страна на Управниот суд на Република Србија,
<http://www.up.sud.rs/cirilica/predmeti>;

Официјална веб-страна на Вишиот управен суд на Република Хрватска,
<http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=about.html>;

Официјална веб-страна на Светска Банка,
<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/governance>;

Судски портал на Република Северна Македонија:
http://www.sud.mk/wps/portal/central/sud/lut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zizdxNTAwsvA183ANCzQ0cfV0MPEIsvYzycz30wwkpiAJKG-AAjgZA_VGEIHjpR6Xn5CdBXOOYI2Rska4fVZSallqUWqRXWgQUzignpKSi2UjVQNSgvL9dLz89Pz0nVS87PVTXApiUjv7hEPwJVpX5BboSBblRSZbmjoiIAGCyrw!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ ;

ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Листа на експерти кои што одговориле на испратениот прашалник

Реден број	Име и презиме	Занимање и институција	е-маил
1	Roberto Caranta	Professor of Law, University of Torino	roberto.caranta@unito.it
2	Marc Clément	Judge at Administrative Court of Appeal of Lyon, France	marc.clement@juradm.fr
3	Ian Harden	Professor, Secretary General, European Ombudsman	I.Harden@sheffield.ac.uk
4	Olli Mäenpää	Professor of Administrative Law, University of Helsinki	olli.maenpaa@helsinki.fi
5	Agudo González Jorge	Professor of Administrative Law Autonomous University of Madrid	jorge.agudo@uam.es
6	Allio Lorenzo	Honorary Associate Research Fellow University of Exeter	lallio@alliorodrigo.com
7	Bach-Golecka Dobrochna	Associate Professor of European Law University of Warsaw	d.bach-golecka@uw.edu.pl
8	Bousta Rhita	Permanent Lecturer in Public Law & Comparative Law Université Lille 2 Droit et Santé	rhita.bousta@univ-lille2.fr
9	Cananea Giacinto della	Professor of Italian and European Administrative Law University of Rome	gdcananea@gmail.com
10	Craig Paul	Professor of English Law University of Oxford	paul.craig@sjc.ox.ac.uk
11	Di Cristina Fabio	Staff member of the Italian Minister of Economy and Finance Italian Ministry of Economy and Finance	f.dicristina@hotmail.it
12	Eliantonio Mariolina	Assistant Professor of European Administrative Law Maastricht University	m.eliantonio@maastrichtunivers
13	Fenger Niels	Professor of Administrative Law University of Copenhagen	niels.fenger@jur.ku.dk
14	Gabbi Simone	Legal Officer European Food Safety Authority	simone.gabbi@gmail.com
15	Granger Marie-Pierre	Associate Professor of Law, International Relations and European Studies Central European University, Public Policy Department	grangerm@ceu.hu
16	Kovac Polonca	Associate Professor of Administrative Law University of Ljubljana	polonca.kovac@fu.uni-lj.si
17	Lachmayer Konrad	Independent Researcher University of Vienna	konrad@lachmayer.eu
18	Lafarge François	Researcher and Lecturer École Nationale d'Administration	francois.lafarge@ena.fr

19	Lee Jae-Hoon	Research Fellow Korea Legislation Institute	jhlee@klri.re.kr
20	Lottini Micaela	Assistant Professor of Administrative Law University of Rome - Roma Tre	micaela.lottini@uniroma3.it
21	Mattarella Bernardo G.	Professor of Administrative Law University of Siena	bmattarella@luiss.it
22	Mir Puigpelat Oriol	Professor of Administrative Law University of Barcelona	oriol.mir@ub.edu
23	Pilving Ivo	Judge, Senior Lecturer of Administrative Law Supreme Court of Estonia, University of Tartu	ivo.pilving@riigikohus.ee
24	Sandru Mihai	Professor and Senior Researcher of European Union Law Center for European Legal Studies, The Romanian Academy	mihai.sandru@csde.ro
25	Schmidt-Aßmann Eberhard	Professor of Public Law University of Heidelberg	e.schmidt-assmann@urz.uni-heidelberg.de
26	Schneider Jens-Peter	Professor of Public, European Information and European Infrastructure Law University of Freiburg – Institute of Media and Information Law	jp.schneider@jura.uni-freiburg.d
27	Siuciński Robert	Assistant at the Chair of Comparative Administrative Procedure University of Łódź (Uniwersytet Łódzki)	rsiucinski@gmail.com
28	Somer Stéphanie de	Postdoc fellow FWO Flanders -Guest professor Master of Laws Programme - University of Antwerp	stephanie.desomer@ua.ac.be
29	Spina Alessandro	Legal Adviser European Medicines Agency	alessandro.spina@ema.europa.e
30	Strauss Peter L	Betts Professor of Law Columbia University School of Law	strauss@law.columbia.edu
31	Wenander Henrik	Senior Lecturer of Public Law Lund University	henrik.wenander@jur.lu.se
32	Matthias Ruffert	Professor, Faculty of Law Friedrich-Schiller-Universität Jena	matthias.ruffert@rewi.hu-berlin.
33	Tanquerel, Thierry	University of Geneva	Thierry.Tanquerel@unige.ch
34	Edoardo Chiti	Università Della Tuscia	edoardo.chiti@libero.it
35	Jesús Fuentetaja Pastor	Profesor Universidad Nacional de Education a distancia (UNED)	jfuentetaja@der.uned.es

36	Jaime Rodríguez-Arana	Doctor en derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Catedrático de Derecho Administrativo, Director del departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña y Presidente de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Consejero de la red Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. Miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado de la Haya, de la real Academia Española de Jurisprudencia, de la Academia Iberoamericana de Derecho Electoral.	rajaim@gmail.com
37	José Luis Palma Fernández	Partner of Gómez-Acebo & Pombo, where he is currently responsible for various areas of the Administrative, Regulation and Competition Law Department in Madrid, and Lead Partner of the firm's office in Málaga. He is an Associate member (Académico correspondiente) of the Spanish Royal Academy of Jurisprudence and Legislation.	jlpalma@gomezacebo-pombo.com
38	Wierzbowski Marek	Professor of Administrative Law and Administrative Procedure University of Warsaw	m.wierzbowski@wierzbowski.com
39	Tsadiras Alexandros	Assistant Professor of EU Administrative Law European University Cyprus	atsadiras@yahoo.com
40	Nieto Garrido Eva	Professor of Administrative Law Universidad de Castilla-La Mancha	eva.nieto@uclm.es
41	Smith Melanie	Lecturer in EU, Administrative and Public Law Cardiff University	smithm12@cardiff.ac.uk
42	Pernas García José	Profesor Titular de Derecho Administrativo University of Coruña	jpernasg@udc.es

Прилог 2 – Прашалник за експерти

Respected Mr./Ms XXXXXXXX

My name is Irena Cuculoska and I am a PhD student at the State Faculty of law „Justinianus Primus“ in Skopje, Republic of Macedonia. I work at the Government Agent Office for Representation of Macedonia before the European Court of Human Rights within the Ministry of Justice. Currently I am writing my PhD thesis on the topic: “The concept of good administration in the European Union and its effects on the South-East European Countries“. I have read some of your writings and I have decided to invite you to participate in my on-line PhD survey comprising of three open questions related to the possible adoption of the EU general administrative procedure law.

The questions are the following:

- 1. Are you in favour of adoption of a general EU administrative procedure law?**
- 2. Do you think that the EU administrative procedure law would enhance legal certainty, create a clear set of rules of procedure for all European Institutions, increase the effectiveness of the European administration and enhance citizens’ trust in the EU?**
- 3. Do you think that the adoption of a general EU administrative procedure law will have spill-over effects (positive or negative) on the administrative procedure law in the member-states and candidate countries of South–East Europe?**

It will be of great importance for my PhD research if you can answer the questions shortly as a reply to this e-mail (you can put the number of the question and then write the answer). You can write your answer on English, French or Spanish, according to your preference. Participation is strictly voluntary and you may refuse to participate at any time.

Thank you for taking the time to assist me in my educational endeavors. The data collected will provide me with useful information regarding the future of the right to good administration of the EU and its possible influence on my country and the countries in the region of South East Europe.

If you have any other comments or suggestions that you think that will be helpful for my research on the topic please feel free to write me.

Sincerely,

*Irena Cuculoska
PhD Student at European Union Law
Faculty of law „Justinianus Primus“
Ss. Cyril and Methodius University
Skopje, Macedonia*

Прилог 3 – Прашалник за Омбудсманите во земјите-членки

Dear sir / madam,

My name is Irena Cuculoska and I am a PhD student at the State Faculty of law „Justinianus Primus“ in Skopje, Republic of Macedonia. I work at the Government Agent Office for Representation of Macedonia before the European Court of Human Rights within the Ministry of Justice. Currently I am writing my PhD thesis on the topic: “The concept of good administration in the European Union and its effects on the South-East European Countries“. For the purposes of doing my PhD research I decided to make a survey among the National Ombudsman Offices of the EU countries. The survey is consisted of three open questions related to the possible adoption of the EU general administrative procedure law.

The questions are the following:

- 1. Are you in favour of adoption of a general EU administrative procedure law?**
- 2. Do you think that the EU administrative procedure law would increase the effectiveness of the European administration and enhance citizens' trust in the EU?**
- 3. Do you think that the adoption of a general EU administrative procedure law will have spill-over effects (positive or negative) on the administrative procedure law in the member-states and candidate countries of South–East Europe? In particular, what kind of effects will the adoption of EU general law of administrative procedure have on the administrative procedure law in your country?**

It will be of great importance for my PhD research if you can answer the questions as a reply to this e-mail (cuculoskairena@yahoo.com). You can write the answer in English, French, Spanish or Croatian, according to your preference.

This request is also sent via surface mail.

Thank you for taking the time to assist me in my educational endeavors. The data collected will provide me with useful information regarding the future of the right to good administration of the EU and its possible influence on my country and the countries in the region of South East Europe.

If you have any other comments or suggestions that you think that will be helpful for my research on the topic please feel free to write me.

Sincerely,

*Irena Cuculoska
PhD Student at European Union Law
Faculty of law „Justinianus Primus“
Ss. Cyril and Methodius University
Skopje, Macedonia Skopje, Macedonia*

Прилог 4 – Прашалник до Народен Правобранител на РМ и потсетување

До: Народен Правобранител на РМ

Предмет: PhD истражување – Концептот на добра администрација во ЕУ и неговото влијание врз земјите од Југоисточна Европа.

Почитувани,

Моето име е Ирена Цуцулоска и јас сум студент на докторски студии на правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Моментално сум вработена во Бирото за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права при Министерството за правда. Во фаза сум на подготовка на мојата докторска дисертација на тема: **„Концептот на добра администрација во ЕУ и неговото влијание врз земјите од Југоисточна Европа“** со посебен осврт на Македонија, Србија, Хрватска и Црна Гора. Во насока на спроведување на истражувањето за мојата дисертација испратив прашалници до националните омбудмани во Европската Унија како и до омбудсманите во земјите од Југоисточна Европа кои што се предмет на мојата дисертација. Со оглед на тоа што Република Македонија е исто така дел од ова истражување, ќе ми биде од големо значење доколку и Вие со Вашите одговори учествувате во моето истражување.

Истражувањето се состои од три отворени прашања кои што се поврзани со влијанието на евентуалната кодификација на административната постапка на ниво на Европска Унија (донесување на општа регулатива за административна постапка на ниво на ЕУ која што ќе ги опфати сите процесни гаранции за граѓаните на ЕУ) врз земјите од Југоисточна Европа, а особено врз Република Македонија.

Прашањата се следните:

1. Придобивките од кодификацијата на административната постапка на ниво на ЕУ за граѓаните на ЕУ биле често пати нагласувани од страна на Европскиот омбудсман. Што мислите Вие за идејата за таква кодификација на ниво на ЕУ?

2. Дали сметате дека таквата кодификација (донесување на регулатива за општа административна постапка во ЕУ) ќе ја зајакне ефективноста на европската администрација и ќе ја зајакне довербата на граѓаните во ЕУ?

3. Дали сметате дека идната кодификација на административната постапка во ЕУ ќе има одредено влијание (позитивно или негативно) врз административната постапка во Република Македонија? Дали можеби тоа би иницирало некои промени во легислативата или праксата и во крајна линија би ја зголемило довербата на македонските граѓани во администрацијата? И конечно дали тоа би

го намалило бројот на претставки до Народниот Правобранител на граѓаните против „лошата“ администрацијата?

Ќе биде од огромно значење за моето истражување доколку сте во можност да ми одговорите на овие прашања. Одговорите може да ги испратите на следниот е-маил: cuculoskairena@yahoo.com или по пошта на следната адреса:

Ирена Цуцулоска
Ул. Методија Шаторов Шарло бр. 19, 2/15
1000 Скопје

Ви благодарам за Вашето време. Резултатите од истражувањето ќе Ви бидат испратени по завршувањето на дисертацијата.

Доколку имате некои други коментари или сугестии кои што сметате дека би ми биле корисни за темата на истражување, Ве молам пишете ми на горенаведениот е-маил.

Со почит,

Ирена Цуцулоска

*PhD Student at European Union Law
Faculty of law „Iustinianus Primus“
Ss. Cyril and Methodius University
Skopje, Macedonia*

До: Народен Правобранител на РМ

Предмет: Потсетување - PhD истражување: Концептот на добра администрација во ЕУ и неговото влијание врз земјите од Југоисточна Европа.

Почитувани,

Пред повеќе од еден месец испратив прашалник во врска со моето истражување за докторска дисертација на тема: „Концептот на добра администрација во ЕУ и неговото влијание врз земјите од Југоисточна Европа“. Со оглед на тоа што сè уште немам добиено одговор, ќе Ве замолам уште еднаш да го разгледате и доколку сте во можност да ми дадете кратки одговори на истиот. Истражувањето е веќе во завршна фаза и добиени се одговори од сите Омбудсмани од земјите од Југоисточна Европа, кои што се предмет на истражувањето како и од повеќето Омбудсмани на земјите членки на ЕУ. Недостасуваат податоците од Омбудсманот на Република Македонија, кои ми се

особено важни со оглед на тоа што Република Македонија е исто така дел од ова истражување.

Имајќи го предвид горенаведеното, Ве замолувам уште еднаш да ја разгледате можноста за доставување на кратки одговри на прашалникот кој што уште еднаш Ви го препраќам во прилог.

Со почит,

Ирена Ццулоска
PhD Student at European Union Law
Faculty of law „Iustinianus Primus“
Ss. Cyril and Methodius University
Скопје, Република Македонија

Прилог 5 – Листа на експерти од четирите земји - предмет на ова истражување кои одговориле на прашалникот даден во Прилог 6

Реден број	Име и презиме	Занимање и институција	е-маил
1	dr. sc. Ana Đanić Čeko	Правен факултет Осијек, Хрватска, Катедра – управно право	adjanic@pravos.hr
2	Bojana Todorović	Асистент на катедрата по управно право на Правен факултет на Универзитетот во Белград	bojana.todorovic@ius.bg.ac.rs
3	Prof. Dr. Zoran Jovanović	Правен факултет Крагуевац (Управно право)	zjovanovic@jura.kg.ac.rs
4	dr Vuk Cucić, docent	Правен факултет на Универзитетот во Белград (Управно право, управно процесно право)	vukcucic@ius.bg.ac.rs
5	dr Marko Davinić, vanredni profesor	Правен факултет на Универзитетот во Белград (Управно право, управно процесно право)	markod@ius.bg.ac.rs
6	izv. prof. dr. sc. Lana Ofak	Правен факултет Загреб, Катедра – управно право	lana.ofak@pravo.hr
7	Проф. Борче Давитковски	Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „св. Кирил и Методиј“, Скопје	bdavitkovski@yahoo.com

Прилог 6 – Прашалник за експерти од четирите земји - предмет на ова истражување

Respected Mr./Ms. XXXXX

My name is Irena Cuculoska and I am a PhD student at the State Faculty of law „Justinianus Primus“ in Skopje, Republic of Macedonia. I work at the Government Agent Office for Representation of Macedonia before the European Court of Human Rights within the Ministry of Justice. Currently I am writing my PhD thesis on the topic: “The concept of good administration in the European Union and its effects on the South-East European Countries“. I have decided to invite you to participate in my on-line PhD survey comprising of four open questions related to the influence of the possible adoption of the EU general administrative procedure law on the South-East European Countries with main focus on Macedonia, Serbia, Montenegro and Croatia .

The questions are the following:

- 1. What do you think about the idea of codification of the EU administrative procedure law?**
- 2. Do you think that the future EU administrative procedure law would enhance legal certainty, create a clear set of rules of procedure for all European Institutions, increase the effectiveness of the European administration and enhance citizens' trust in the EU?**
- 3. Do you think that the future codification of the administrative procedure law on EU level will have spill-over effects (positive or negative) on the administrative procedure law in your country?**
- 4. Are there any deficiencies in the current system related with the administrative procedure in your country, which would eventually have benefit from the adoption of EU general administrative procedure law?**

It will be of great importance for my PhD research if you can answer the questions as a reply to this e-mail (you can put the number of the question and than write the answer). You can write your answer on your own language or in English, French or Spanish, according to your preference. Participation is strictly voluntary.

Please inform me whether you would agree to use your name when analysing the results of this survey in the main text. If you do not agree, than your name will appear only in the list of participants at the survey added as annex to the PhD thesis.

Thank you for taking the time to assist me in my educational endeavors. The data collected will provide me with useful information regarding the future of the right to good administration of the EU and its possible influence on the countries in the region of South East Europe.

If you have any other comments or suggestions or other materials or writings that you think that will be helpful for my research on the topic please feel free to write me.

Sincerely,

Irena Cuculoska
PhD Student at European Union Law
Faculty of law „Iustinianus Primus“
Ss. Cyril and Methodius University
Skopje, Macedonia

Прилог 7 – Прашалник за судии од Управен/Виш Управен суд на Република Северна Македонија

ПРАШАЛНИК

1. **Дали во Вашето досегашно работење сте се сретнале со предмет каде што странката се жалела дека од страна на некој управен орган ѝ се повредени некои од основните принципи загарантирани со Законот за општа управна постапка?**

- A) Да
- B) Не
- B) Јас лично не, меѓутоа моите колеги имале такви предмети
- Г) Друго _____

2. **Кои основни принципи/начела загарантирани со ЗОУП граѓаните/правните лица најчесто се жалат дека им се повредени?** (можни се повеќе опции)

- A) Начело на законитост;
- B) Начело на пропорционалност;
- B) Начело на економичност и ефикасност на постапката;
- Г) Начело на еднаквост, непристрасност и објективност;
- Д) Начело на сервисна ориентација на јавните органи;
- Ѓ) Начело на утврдување на материјалната вистина;
- Е) Начело на сослушување на странките;
- Ж) Начело на слободна оценка на доказите;
- З) Друго начело _____.

3. **Дали Управниот суд/Вишиот управен суд има донесено одлука во која што е констатирано дека на граѓанинот/правното лице му е повредено некое од основните начела/принципи на управната постапка?**

- A) Да*
- B) Не
- B) Друго _____

(Доколку сте одговориле со Да на ова прашање, Ве молам наведете го и бројот на предметот доколку го знаете, со цел истиот да биде полесно лоциран преку веб-страницата)

4. Дали сметате дека се потребни одредени измени во ЗОУП кои што би придонеле кон зголемена заштита на правото на добра администрација како субјективно право на граѓаните/правните лица во нивните односи со администрацијата?

А) Да, потребни се такви измени во делот на ЗОУП кој се однесува на:

Б) Не, загарантираните права и основните начела во ЗОУП даваат доволно гаранции за заштита на граѓаните/правните лица во односите со управните органи;

В) ЗОУП дава доволна заштита, меѓутоа управните органи често ги прекршуваат основните начела и принципи кога постапуваат по одредена работа на граѓанинот/правното лице;

Г) ЗОУП дава доволна заштита и управните органи многу ретко ги прекршуваат основните начела и принципи кога постапуваат по одредена работа на граѓанинот/правното лице;

Д) _____ Друго

5. Дали може да издвоите одредени управни органи на кои што граѓаните најчесто се жалат дека им ги повредиле основните права и начелата на управната постапка?

6. Дали сте запознаени со Предлог-Регулативата за општа управна постапка на ЕУ? Доколку да, дали сметате дека истата ќе влијае врз управната постапка во РМ и земјите од Западен Балкан?

А) Да, запознаен/а сум и сметам дека истата ќе влијае врз управната постапка во РМ и земјите од Западен Балкан;

Б) Да, запознаен/а сум и сметам дека истата нема да има влијание врз управната постапка во РМ и земјите од Западен Балкан;

В) Не сум запознаен/а;

Г) Сум слушал/а, но не сум запознаен/а со нејзината содржина.

Ви благодарам!

Прилог 8 – Прашалник за судии од Управен суд во Хрватска

UPITNIK

1. Dali ste u svom radu do sada sreli predmet u kojim se stranka žalila na to da su od strane nekog upravnog organa povredene neka osnovna načela garantovanazakonom o opštem upravnom postupku?

- A) Da
- B) Ne
- C) Osobno ne, ali moje kolege su imale takve predmete
- D) Ostalo_____.

2. Na Koje osnovne principe/načela garantovane Zakonom o opštem upravnom postupku, građani/pravne osobe , najčešće se žale da su im povredena (moguće su više opcije)

- A) Princip zakonitosti
- B) Princip proporcionalnosti
- C) Princip ekonomičnosti I efikasnosti procedura
- D) Princip jednakosti, nepristrasnosti i objektivnosti
- E) Princip puslužna orijentacija javnih vlasti
- F) Princip određivanje materijalnih istina
- G) Princip ispitivanje stranke
- H) Princip slobodne procjene dojaza
- I) Ostale Principe_____.

3. Dali Visoki upravni sud Republike Hrvatske je donio odluku u kojoj je utvrđeno da nekim građanima/pravnim osobama je povređeno neko od osnovnih principa upravnog postupka.

- A) Da*
- B) Ne
- C) Ostalo_____.

*(Ukoliko ste odgovorili sa Da, molimo navedite I broj predmeta (ako to znate) kako bi se olakšalo lociranje predmeta na Web stranici)

4. Dali smatrate da su potrebne određene izmene u Zakonu o opštem upravnom postupku koje bi dobrinelo povećanju zaštite prava građana na dobru administraciju kao subjektivno pravo građana/pravna lica u odnosima za administracijom.

- A) Da, potrebne su takve promjene u delu zakona koje se odnose na
-

B) Ne, garantirana prava u osnovna nacela u zakonu davju dovoljno garancija za zaštita građana/pravna lica u odnosima sa upravnim organima;

C) Zakon daje dovoljnu zaštitu, međutim upravni organi cesto krše osnovne principe kada postupaju na određenom predmetu građana;

D) ZOUP daje dovoljno zastitu I administrativne vlasti vrlo retko krše osnovne principe kada postupaju na određenom predmetu građana;

E) Ostalo_____.

5. Možete li izdijeliti određeni upravni organ na koji se građani često žale da su im povređena osnovna prava I principa u upravnom postupku.

6. Dali ste upoznat/i sa nacrtom uredbe o opštem upravnom postupku EU? Ako jeste, dali mislite da će sve to uticati na administrativni postupak u Republici Hrvatskoj I u zemljama zapadnog Balkana?

A) Da, upoznat/a sam I mislim da će to uticati na administrativni postupak u Republici Hrvatskoj I u zemljama zapadnog Balkana;

B) Da, upoznat/a sam I mislim da neće to uticati na na administrativni postupak u Republici Hrvatskoj I u zemljama zapadnog Balkana;

C) Ne, nisam upoznat/a;

D) Čuo/la sam ali nisam upoznat/a sa njenim sadržajem.

УПИТНИК

1. Дали сте у свом раду до сада срели предмет у којим се странка жалила на то да од стране неког управног органа су повредене неки од основних начела који су гарантовани законом о општем управном поступку?

А) да

Б) Не

В) Ја лично не, али моје колеге су имале такве претмети

Г) Остало _____.

2. Који основни принципи/начела гарантоване за у Законом о општем управном поступку, грађани/правна лица, најчешће се жале да су им повређена? (могуће је више опција)

А) Принцип законитоти

Б) Принцип пропорционалности

В) Принцип економичности и ефикасности процедура

Г) Принцип еднаквости, непристрасности и објективности

Д) Принцип услужне оријентације јавних власти/органа

Ѓ) Принцип одређивање материјалне истине

Е) Принцип испитивање странке

Ж) Принцип слободне процене доказа

З) Остале принципе _____.

3. Дали управни суд је донео одлуку у којој је утврђено да неким грађанима/правним лицама је повређено неко од основних принципа управне поступке?

А) Да*

Б) Не

В) Остало

(Уколико сте одговорили са ДА, молимо наведит се и број предмета (ако то знате) како бе се олагшало лоцирање на веб странице).

4. Дали сматрате да су потребне одређене измене у ЗОУП –у што би допринело за повећана заштита права на добру администрацију као субјективно право грађана/правних лица у односима са администрацијом?

А) Да, потребне су такве промјене у делу на ЗОУП-а које се односе на _____
_____;

Б) Не, гарантирана права и основна начела у ЗОУП- давају довољно гаранција за заштита грађана /правна лица у односима са управним тјелама;

В) ЗОУП даје даје довољну заштиту, међутим, управни органи често крше основне принципе када поступају на одређеном раду грађана;

Г) ЗОУП даје даје довољну заштиту и административне власти врло ретко крше основне принципе када поступају на одређеном раду грађана;

Д) Остало.

5. Можете ли издвојити одређена управна тијела којима се грађани често жале да сум им повређена основна права и принципа у управном поступку?

6. Дали сте упознати са нацртом уредбе о општем управном поступку ЕУ? Ако јесте, да ли мислите да ће све то утицати на административни поступак и РМ и у земљама западног Балкана?

А) Да, упзнат/а сам и мислим да ће то утицати на административни поступак у земљама западног Балкан;

Б) Да, упзнат/а сам и мислим да неће то утицати на административни поступак у земљама западног Балкан;

В) Не, нисам упознат/а;

Г) Чуо/ла сам, али нисам упознат са његовим садржајем.

Пуно хвала!

Прилог 10 – Прашалник за вработени во ЕУ администрација

PhD Survey - Good administration of the European Union

Irena Cuculoska - PhD researcher at Law Faculty "Justinianus Primus" Skopje, Macedonia

* Required

1. Have you ever read the European Ombudsman's Code for Good Administrative Behavior? *

Yes

No

I have never heard about it

2. If yes, do you use its principles as a guide during your daily work? *

Yes

No

3. Do you think that the EU administration will have benefits of adoption of a general EU administrative procedure law? *

Yes

No

Other: _____

4. If yes, than which of the following benefits are going to happen as a result of the adoption of a general EU administrative procedure law? (you can mark more than one option) *

It will enhance legal certainty

It will create a clear set of rules of procedure for all EU Institutions

It will increase the effectiveness of the European administration

It will enhance the citizens' trust in the EU

It will create a single and comprehensive standards

Other

5. Are you in favour of adoption of a general EU administrative procedure law? *

Yes

No

Other thoughts or comments concerning the possible adoption of an EU administrative procedure law?

Your answer _____

SUBMIT

Never submit passwords through Google Forms.