

**IVAN KOPRIĆ, ANAMARIJA MUSA,
GORANKA LALIĆ NOVAK:
*EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR***

Početakom 2012. Institut za javnu upravu iz Zagreba objavio je knjigu *Europski upravni prostor* autora prof. dr. sc. Ivana Koprića, doc. dr. sc. Anamarije Musa i mr. sc. Goranke Lalić Novak. Knjiga je u prvome redu namijenjena studentima javne uprave na svim razinama i tipovima studija, uključujući doktorske, a posebno i kao orijentir u svakodnevnoj djelatnosti te u programima usavršavanja upravnih službenika i političkih dužnosnika, koji će morati biti osposobljeni aktivno kontaktirati s tijelima EU i uspješno provoditi europske politike “kod kuće” te, naposljetku, svim zainteresiranima za problematiku upravljanja u Europskoj uniji, modernizacijske i europeizacijske reforme i razvoj hrvatske javne uprave u kontekstu europskog upravnog prostora. Knjiga je nastala u okviru znanstveno-istraživačkog projekta Pravnog fakulteta u Zagrebu *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet*.

Knjiga sadržava 278 stranica teksta podijeljenih u pet dijelova, obogaćenih s 32 tekstualna okvira te šest tekstualnih i dva slikovna prikaza. Opremljena je sadržajem, popisom okvira, prikaza i kratica, predgovorom autora, popisom literature s više od sto bibliografskih jedinica, priložima i bilješkom o autorima.

U prvom dijelu knjige autori analiziraju razvoj Europske unije i njezine institucionalne strukture nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Razvoj Europskih zajednica obilježen je stvaranjem i širenjem unutarnjeg tržišta koje jamči slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala, širenjem nadležnosti Zajednice i pristupanjem novih država članica. Prikazuju se sastav, djelokrug i položaj institucija EU te savjetodavnih, kontrolnih i financijskih tijela EU. Posebnu pozornost autori posvećuju institucionalnim inovacijama u sustavu upravljanja EU (komitologiji, europskim agencijama i europskim upravnim mrežama) čiji je nastanak uvjetovan potrebom nadoknađivanja manjka kapaciteta javne uprave za provođenje odluka (implementacijski deficit) te poboljšanja koordinacije i harmonizacije između raznih upravnih područja s obzirom na činjenicu da EU nema klasičnu upravnu strukturu pa se u provedbi europskih politika, u pravilu, mora oslanjati na nacionalne uprave država članica.

U drugom dijelu knjige posvećenom europskom sustavu upravljanja autori polaze od prikaza teorijskih pristupa europskim integracijama i upravljanju u EU koji su se razvijali kroz tri faze paralelno s promjenama u intenzitetu i širini europskog povezivanja (teorije europske integracije; teorije europskog upravljanja i teorija europeizacije). U tom se pogledu posebno problematizira važnost nacionalnih javnih uprava u provedbi europskog prava i politika te utjecaj EU na javne politike, političke procese i političke institucije i strukture država članica, ali i drugih zemalja, do kojih dolazi zbog procesa europeizacije. U okviru analize prava EU ukratko se opisuju načela i izvori prava te postupci donošenja akata EU. Nadalje, klasificirane su javne politike u kojima sudjeluje EU, opisane pojedine faze *policy* ciklusa te navedena tri tipa upravljanja u EU razvijena pod utjecajem različitih vrsta javnih politika - upravljanje putem pregovora, hijerarhijsko upravljanje i upravljanje potpomognutom koordinacijom. Posebno se analiziraju problemi manjka demokratskog legitimiteta i provedbenih kapaciteta javne uprave koji su važni za učinkovitu primjenu prava i politika EU s obzirom na ključnu ulogu koju uprava ima u procesu pripreme propisa te provođenja propisa i sankcioniranja povreda. Kao potencijalno sredstvo za rješavanje problema demokratskog deficita razmatra se koncept europskog upravljanja (*European governance*) oblikovan u Bijeloj knjizi o europskom upravljanju te novi načini upravljanja i regulacije. Međutim, autori ističu da Bijela knjiga ne razmatra posebno upravni aspekt upravljanja, što je problematično s aspekta proširenja EU i slabih upravnih kapaciteta novih članica. Također se opisuju novi načini upravljanja i pravni instrumenti (primjerice, *benchmarking*, OMC) koji se temelje na principu učenja i razmjene dobre prakse, a razvijaju se zbog neadekvatnosti primjene klasičnih instrumenata upravljanja i regulacije na sustav EU.

U trećem dijelu autori definiraju pojam i istražuju koncept europskog upravnog prostora u teorijskom i praktičnom smislu. Analiziraju se različiti pristupi europskom upravnom prostoru i tri dimenzije europske upravne konvergenције: zajedničko oblikovanje europskih javnih politika, provedba tih politika i očekivanja građana, koje spaja koncept dobrog europskog upravljanja satkan od zajedničkih upravnih standarda, pravila i prakse. U nastavku autori daju pregled europskih načela i europskih upravnih standarda u odnosu na glavne aspekte javne uprave - javne službenike, upravno postupanje i upravno sudovanje. Navode se načela i standardi za učinkovito, nepristrano i profesionalno djelovanje javnih službenika utvrđenih dokumentima SIGME i preporukama Vijeća Europe, analizira razvoj i harmonizacija načela i pravila upravnog postupanja

kroz kodifikaciju u dokumentima Vijeća Europe i praksu Europskog suda za ljudska prava te standardi upravnog sudovanja koji proizlaze iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava te dokumentima Vijeća Europe koji potiču kretanje ka zajedničkom europskom modelu upravnog sudstva.

U četvrtom dijelu knjige obrađuje se utjecaj EU na razvoj nacionalnih javnih uprava i javnih politika. U sklopu razmatranja europske regulacije službi od općeg interesa analiziraju se položaj i funkcioniranje nezavisnih regulacijskih tijela u Hrvatskoj i ističu temeljni problemi koji postoje u tom području. Predlaže se sustavna regulacija nezavisnih regulacijskih tijela koja bi uključivala i posebna pravila upravnog postupanja i upravnosudskog nadzora radi osiguranja zakonitosti odlučivanja, ali i nezavisnosti tih tijela. Kao dio politike regulatorne reforme posebno se razmatra koncept bolje regulacije razvijen u okviru OECD-a čiji je primjer slijedio i EU. Ukratko se opisuje razvoj koncepta kvalitete u javnoj upravi te analiziraju neki modeli upravljanja kvalitetom (CAF, nagrade za kvalitetu). Također se razmatraju koncept i problemi upravljanja učinkovitošću s posebnim naglaskom na upravljanje organizacijskom uspješnošću i upravljanje radnim izvršenjem. Autori analiziraju i utjecaj EU, napose europskog zakonodavstva na lokalnu samoupravu te ulogu koju u području lokalne i regionalne samouprave ima Vijeće Europe. Za analizu primjera pojedinih europskih politika odabrane su politika azila, politika informacijskog društva i e-uprava te politika za mlade.

Završni dio knjige analizira obilježja politike proširenja EU i okolnosti dosadašnjih i budućih proširenja EU. Nakon posljednjeg, tzv. istočnog proširenja, sve su države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje uključene u proces stabilizacije i pridruživanja EU, pa tako i Hrvatska koja pristupa EU 2013. Apsorpcijski kapacitet EU za prihvaćanje novih članica smanjen je zbog institucionalnih problema u EU i slabosti nacionalnih institucija za provedbu reformi. Analizira se razvoj institucionalizacije odnosa Hrvatske i EU, nacionalnih struktura za koordinaciju pristupnog procesa, prikazuju se osnovne odredbe Ugovora o pristupanju Hrvatske EU, tehničko-financijski i pretpristupni programi pomoći EU koje je Hrvatska koristila u provedbi opsežnih reformi nužnih za ispunjavanje uvjeta za članstvo u EU te fondovi koje će moći koristiti nakon ulaska u EU. Naposlijetku autori utvrđuju položaj Hrvatske u odnosu na europski upravni prostor s obzirom na pravne i institucionalne prilagodbe provedene pod utjecajem formalnog procesa europeizacije u sklopu pridruživanja Hrvatske EU koji je u nizu upravnih područja doveo do važnih reformi.

Pojava koncepta europskog upravnog prostora 1990-ih dovela je u mnogim zemljama do razvijanja znanstvenog interesa za njegovo proučavanje. Međutim, u Hrvatskoj se snažniji znanstveni interes za to područje javlja tek u novije vrijeme. Upravo su autori knjige *Europski upravni prostor* znanstvenici koji se najviše bave tom problematikom na ovim područjima. Svatko od njih (pojedinačno i u suautorstvu) objavio je više znanstvenih radova o temi europskog upravnog prostora, europeizacije i kvalitete javne uprave te analize pojedinih europskih javnih politika i to na hrvatskom i engleskom jeziku.¹ Doktorska disertacija doc. dr. sc. Anamarije Musa posvećena je upravo europeizaciji i agencijskom modelu javne uprave. Od sredine prošlog desetljeća u studijske programe stručnog studija javne uprave na tadašnjem Društvenom veleučilištu u Zagrebu, specijalističkog studija Javna uprava na Sveučilištu u Zagrebu te doktorskog studija javnog prava i javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu uveden je predmet *Europski upravni prostor* kao obavezni ili kao izborni predmet.² Izdavanjem ove knjige zadovoljena je potreba za integriranom nastavnom literaturom iz tog predmeta.³

¹ Vidi Koprić, I.; Musa, A.; Lalić Novak, G., *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, no. 5, 2011., str. 1515 - 1560; Koprić, I.; Musa, A.; Đulabić, V., *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*, Hrvatska javna uprava, god. 8, br. 3, 2008., str. 647 - 688; Koprić, I., *Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti?*, u: Vašiček, D. (ur.), *Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*, Opatija, 2009., str. 147 - 159; Koprić, I., *Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima*, u: *Zbornik radova drugog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija*, Skopje, 2009., str. 27 - 49; Koprić, I., *Europski upravni prostor: različiti pristupi, slični ishodi*, u: Davitkovski, B. (ur.), *Zbornik radova s konferencije Razvojne tendencije upravnog zakonodavstva*, Skopje, 2011., str. 7 - 31; Musa, A., *Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima*, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 4, 2006., str. 91 - 131; Musa, A., *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 1, 2006., str. 123 - 154; Musa, A., *Hrvatska i europski upravni prostor: Prema europskoj kvaliteti javne uprave?*, u: Pusić, E. (ur.), *Hrvatska država i uprava - stanje i perspektive*, Zagreb, 2008., str. 171 - 191; Lalić Novak, G., *Međunarodni i europski standardi u zaštiti tražitelja azila: prihvat i pristup sustavu azila*, Hrvatska javna uprava, god. 9, br. 3, 2009., str. 749 - 772; Lalić Novak, G., *Razvoj sustava azila u Hrvatskoj*, Zagreb, 2010.

² Na poslijediplomskom sveučilišnom specijalističkom interdisciplinarnom studiju *Javna uprava* Centra za poslijediplomske studije Sveučilišta u Zagrebu predmet se zove *Nacionalna uprava i europski upravni prostor*, a od početka ga je predavao i dr. sc. Neven Šimac.

³ U Hrvatskoj se još jedino na stručnom upravnim studiju koji izvodi Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru predaje kolegij čiji se predmet u određenoj mjeri dotiče

Istraživači europskog upravnog prostora u svojim se radovima uglavnom zadovoljavaju teorijskom obradom pojedinih aspekata europeizacije i/ili upravnim reformama poduzetima u različitim zemljama zbog procesa europskih integracija.⁴ Uspoređujući stoga ovu knjigu s dosadašnjim istraživanjima može se zaključiti da je ona jedno od prvih sustavnih djela u zemlji i među rjeđima o toj temi u inozemstvu o obilježjima i aspektima europskog upravnog prostora te obuhvatna analiza problematike europskog modela upravljanja i na razini tijela EU i na razini nacionalnih i subnacionalnih upravnih tijela nacionalnih država.

Knjiga *Europski upravni prostor* originalan je i vrijedan znanstveni doprinos zbog više razloga. Prvo, riječ je o sustavnoj i vrlo obuhvatnoj analizi proble-

europizacije javne uprave (*Hrvatska javna uprava i Europska unija*). Možemo se nadati da će i ostale obrazovne institucije koje izvode upravne studije ubrzo prepoznati aktualnost i važnost tog predmeta i uvrstiti ga u nastavni plan kao sastavni dio suvremenog i kvalitetnog upravnog obrazovanja. Slični predmeti izvode se i na poznatim europskim sveučilištima. Tako, primjerice, Sveučilište u Konstanzu u suradnji s Institutom političkih znanosti u Grenobleu izvodi *double degree* program MA javne uprave i europske vladavine u sklopu kojih se izvode predmeti *Europski upravni prostor*, *Europeizacija nacionalnih javnih politika*, *Državna uprava i EU* itd. Na Njemačkom sveučilištu upravne znanosti u Speyeru studenti MA studija Javna uprava dužni su izabrati jedan od šest ponuđenih modula, među kojima je i modul *Europeizacija i internacionalizacija javne uprave*. Od tranzicijskih zemalja jedino se u Rumunjskoj na Fakultetu za javnu upravu na svim razinama sveučilišnog upravnog studija izvodi predmet pod nazivom *Europski upravni prostor*. U Poljskoj se, primjerice, u sklopu MA europskih studija na Sveučilištu u Varšavi i Sveučilištu u Wrocławu izvodi *Javna uprava u EU*; u Češkoj se na MA europskim studijima Karlova sveučilišta u Pragu izvode kolegiji o teoriji europskih integracija, institucionalnim reformama u EU i posljedicama na EU i države članice EU, slično i u Estoniji na Fakultetu za društvene znanosti Tallinnskoga sveučilišta za tehnologiju (na BA i MA studiju javne uprave); u Sloveniji na Fakultetu za upravu Sveučilišta u Ljubljani postoji nekoliko izbornih predmeta na stručnom i sveučilišnom upravnom studiju: *Opće politike EU i javni sektor*, *Priprema i provedba projekata za korištenje sredstava EU* itd.

⁴ Od knjiga koje se bave pitanjima europskog upravnog prostora mogu se izdvojiti uredničke knjige Matei, L., *European Administrative Space*, București, 2008.; Hofmann, H. C. H.; Türk, A. H., *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Northampton, 2006.; Knill, Ch., *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge, 2001. U Hrvatskoj se jednim aspektom europskog upravnog prostora - načelima koje države kandidatkinje EU trebaju usvojiti u svojem upravnom djelovanju - dijelom bavio N. Šimac u knjizi *Europski principi javne uprave. Od vladanja do služenja građanima*, Zagreb, 2002.

matike europeizacije nacionalnih uprava zemalja članica i (potencijalnih) kandidatkinja za ulazak u EU. Drugo, autori su upotrijebili originalan, multidisciplinarni pristup analizi međuodnosa europskih integracija i nacionalnih upravnih sustava, sagledavajući problematiku s pravnog, upravnog, politološkog i drugih relevantnih pristupa. Treće, originalnost njegove strukture, izvornost ideja autora te poseban način obrade teme. Originalnost pristupa, odnosno znanstvenog doprinosa autora vidljiva je u analizi cjelokupnog institucionalnog okvira EU na jednome mjestu (posebno uloge europskih agencija i upravnih mreža), prikazu teorijskih pristupa europskim integracijama i upravljanju u EU te sistematiziranju europskih upravnih standarda, odnosno identificiranju različitih pristupa europskom upravnom prostoru (geografski, normativni, politički, sociološki i komparativnoupравни), razlikovanju pragmatičnog i znanstvenog pristupa analizi upravnih kapaciteta te razradi značenja tog pojma, prikazivanju faza razvoja koncepta bolje regulacije, komponenata kvalitete javne uprave i upravljanja učinkovitošću (radnom učinkovitošću javnih službenika i sveukupnom uspješnošću upravnih organizacija) itd. Prilikom analize pojedinih javnih politika EU uzeto je i stanje tih politika u Hrvatskoj. Tim je trenutačno vrlo aktualnim upravnim, politološkim i pravnim temama potrebno i u budućnosti posvetiti ozbiljnu znanstvenu i stručnu pozornost. U obradi teme autori su analizirali uzroke, posljedice i metode rješavanja realnih problema europskog upravljanja, poput demokratskog deficita te slabih upravnih kapaciteta, glavnoga generatora potrebe za provođenjem europeizacijskih upravnih reformi. Četvrto, knjiga naglašava europeizaciju kao jednu od najnovijih, intrigantnih tema upravne znanosti. Peto, u knjizi su teorijski obrađeni moderni koncepti poput službi od općeg interesa, bolje regulacije, kvalitete javne uprave, upravljanja učinkovitošću. Također, mnoga poglavlja knjige upućuju na novu, razvojnu ulogu uprave, omogućuju formuliranje uputa o promjenama koje treba provesti u sklopu njezine modernizacije i europeizacije i nude niz preporuka i rješenja. Šesto, pregledno su sistematizirane prilagodbe i reforme koje je Hrvatska na putu prema članstvu u EU poduzela u različitim područjima javne uprave, što je autorima omogućilo zaključiti da je potrebno uložiti još mnogo napora radi jačanja europskih upravnih standarda.

Autori polaze od teorije europeizacije kao temeljnog teorijskog usmjerenja. Obuhvaćanje široke materije koja nadilazi središnju temu europskog upravnog prostora opravdano je ako se u obzir uzme nastavna svrha knjige, potreba da se studenti različitih stupnjeva studija javne uprave upoznaju s materijom europeizacije javne uprave.

No, čini se da je nastavna svrha pomalo ispuštena iz vida prilikom korištenja nekih tehničkih (eurobirokratskih) termina koji nisu prevedeni u duhu hrvatskog jezika, a ponegdje nisu ni korišteni dosljedno (implementacija, regulacija, sub indeks itd.). Struktura knjige dobro je sistematizirana, usklađena i pregledna, a stil pisanja ipak je dovoljno jasan i razumljiv. Okviri i prikazi, u kojima su izdvojeno analizirana i naglašena neka od važnih pitanja, korisni su u dopunjavanju i objašnjavanju tematike pojedinih poglavlja. Temeljni pojmovi i koncepti korišteni u analizama (npr. europeizacija, politika, javne politike, implementacija, vrijednosti, interesi, efikasnost, upravne reforme, liberalizacija, privatizacija, deregulacija, strateško planiranje, upravljanje učinkovitošću, itd.) na prikladnom su mjestu i dobro definirani.

S obzirom na to da je riječ o prvom izdanju knjige, moglo bi se istaknuti još nekoliko manjih zamjerki poput nepostojanja uvodnog poglavlja, zaključka i/ili pogovora te kazala pojmova. Posljednje bi olakšalo snalaženje čitatelja, posebice studenata prilikom učenja i povezivanja temeljnih pojmova i koncepata u cjelinu. Međutim, sve to ne umanjuje znanstvenu i nastavnu vrijednost knjige ni njezinu važnost.

Zaključno, knjiga daje originalan i znatan doprinos razvoju moderne upravne znanosti, kao i društvenih znanosti općenito, te daje dobro polazište za daljnja znanstvena istraživanja i stručne analize. Teme koje se obrađuju iznimno su aktualne i prepoznate u praksi, zbog čega knjiga služi i kao relevantan putokaz nastavku nužnih i poželjnih reformi hrvatske javne uprave s obzirom na ulogu koja se od nje očekuje nakon ulaska Hrvatske u EU.

Daria Dubajić, dipl. iur.

Jasmina Džinić, dipl. iur.

