

Objavljeno u: Upravno pravo - aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse,
Inžinjerski biro d.d., Zagreb, rujan 2007.

mr. sc. Ivica Kujundžić

EUROPEIZACIJA UPRAVNOG SUDSTVA – PREDSTOJEĆE REFORME

Kao što je poznato Europska unija pridaje izuzetnu važnost upravnom sudovanju, jer se velika većina Europskog prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova, a posebni značaj daje se zaštiti ljudskih prava, te zaštiti javnog interesa. Upravno sudstvo u zemljama Europske unije karakterizira njezina raznolikost. Od 27 članica Europske unije 16 članica (Njemačka, Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Letonija, Luxemburg, Nizozemska, Poljska, Portugal, Češka, Švedska, Rumunjska i Bugarska) ima vrhovni upravni sud kao specijalizirani sud, odnosno državni savjet, dok preostalih 11 zemalja (Cipar, Estonija, Danska, Irska, Latvija, Mađarska, Malta, Španjolska, Slovenija, Slovačka i V. Britanija) imaju specijalizirane odsjeke, odjele ili komore za upravno pravo unutar redovnog vrhovnog suda.

Prema broju stupnjeva ugrubo možemo razlikovati dva modela organizacije, i to: a) dvostupanjski model, i b) trostupanjski model. Svaka zemlja u okviru ove organizacije ima svoje posebnosti.

a) Dvostupanjski model

Ovaj model prisutan je u 11 zemalja, a karakteriziraju ga posebnosti kao što su primjerice bez specijaliziranog upravnog suda – obični sudovi kontroliraju upravne odluke kao što je to u Malti, Irskoj i Cipru, u Češkoj je samo druga instanca dio upravnog suda, a u osam zemalja druga instanca je žalbeni sud (Appeal court), a na tim sudovima se preispituju i zakonitost i činjenično stanje, a u Češkoj i Poljskoj druga instanca je kasacijski sud (cassation court) koji preispituje samo zakonitosti odluka (issues of law raised). U Austriji nema prve instance upravnog suda, upravne vlasti vrše reviziju, a ponekad i rješavaju žalbe, ali imaju vrhovni upravni sud koji obavlja drugostupanjske revizije upravnih odluka, a ustavni sud ponekad vrši trećestupanjsku reviziju, dok za određene procese postoje i neovisne regionalne komore.

b) Trostupanjski model

Sadržan je u 15 zemalja članica Europske unije, a općeniti ustroj je prva instanca, žalbeni sud (samo na zakonitost odluke) i kasacijski sud. I ovdje imamo određene posebnosti, npr. u Švedskoj preispituje se zakonitost odluke i činjenično stanje, u Španjolskoj nema

kasacijskog suda, a posebnosti su u Grčkoj, Francuskoj i Rumunjskoj gdje postoje državni savjeti.

Prema teritorijalnoj raspodjeli sudova možemo razlikovati nekoliko modela organizacije i to, na lokalnoj razini kao manje teritorijalne jedinice svake zemlje (Land-Njemačka, Vojvod-Poljska, Regione-Italija), te na regionalnoj razini za pojedine regije, te na nacionalnoj razini - jedan sud za cijelu zemlju.

U odnosu s upravnim vlastima razlikujemo situacije u kojoj upravni sud vrši savjetodavne i sudske funkcije, i kada sudske funkcije i presude donose upravne vlasti – u zemljama koje nemaju odvojeni upravni sud kao što je to npr. Austrija.

U odnosu sa ustavnim sudovima, kontrola upravnih vlasti od strane tijela koja osigurava ustavnost nije jednaka kontroli od strane upravnog suda. Ustavni sud može suditi u sporovima koji su vezani uz odnose između upravnih tijela, ali i dopunsku mogućnost u sporovima vezanim uz povredu osnovnih prava od strane javnih vlasti. U Austriji i Mađarskoj ta se dodatna sposobnost širi i na povredu ustavnih prava od strane javnih vlasti uključujući upravne vlasti. Dakle, ustavni sud može suditi o zakonitosti akata upravnih vlasti i time postaje dio upravnog suda. U nekim zemljama ustavni sudovi imaju neke dodatne upravne sudske ovlasti kao što je to u Španjolskoj, Italiji, Francuskoj i Estoniji.

Kao što je iz gore navedenog vidljivo, europeizacija upravnog sudstva ne znači puko prepisivanje, odnosno poistovjećivanje sa bilo kojim od navedenih organizacionih ustrojstava, nego znači prihvaćanje onih standarda koji su već prisutni u upravnom sudstvu u zemljama Europske unije.

Obzirom na navedeno, reforma upravnog sudstva, odnosno europeizacija upravnog sudstva mora se odvijati u nekoliko pravaca. Prvenstveno, potrebno je izvršiti analizu i pregled postojećeg zakonodavstva vezanog uz upravni postupak, a posebice novog Zakona o općem upravnom postupku.

Glavna značajka reforme je donošenje novog Zakona o upravnim sporovima. Pri tome potrebno će biti analizirati nedostatke sadašnjeg ZUS-a i postojeće sudske prakse. Isto tako potrebno je voditi računa o novinama koje se primjenjuju u zemljama članicama Europske unije, a tiču se procedura njihovih upravnih sudova. Pri tome novi ZUS mora obuhvaćati odredbe buduće strukture upravne legislative i unutarnje organizacije administrativnog suda (sudova) kao i odredbe kojima se omogućava učinkovito jačanje sudskih odluka. Kompatibilnost sa novim Zakonom o općem upravnom postupku mora se poštovati. Pri donošenju ZUS-a, u svakom slučaju potrebno je razmotriti opcije za buduću strukturu upravne nadležnosti, kao i unutarnje organizacije administrativnog suda, odnosno sudova.

Nužnost donošenja novog ZUS-a uvjetovana je pravnom stečevinom i člankom 6. Europske konvencije o ljudskim pravima.

Pri tome smatram posebno bitnim donošenje adekvatnih prijelaznih propisa koji će omogućiti sudovima, upravnim tijelima i odvjetništvu bolju prilagodbu novim pravilima.

Isto tako nužnost su organizacijske promjene i promjene radnih metoda koje se primjenjuju u Upravnom sudu, prije stupanja na snagu novog ZUS-a, a u cilju smanjenja neriješenih predmeta. Sasvim je sigurno da poboljšanju organizacije Upravnog suda pridonosi i pristup relevantnoj literaturi i sudskoj praksi u skladu s najboljom praksom zemalja članica Europske unije, definiranju normi radnog opterećenja sudaca i sudskog osoblja, te informacije javnosti o važnim odlukama i funkciji Upravnog suda (upravne nadležnosti), što znači jačanje odnosa sa javnošću.

Isto tako potrebno je posvetiti pažnju razvoju suradnje između Upravnog suda i upravnih tijela, s naglaskom na rješavanju predmeta i interpretaciju novih zakona i pravne doktrine, te pravila i kvalitetu dokumenata koje izdaju upravna tijela. Isto tako potrebno je poboljšati pristup odlukama Upravnog suda u ostalih upravnim tijelima te javnosti, pa će stoga dorada web stranice Upravnog suda biti isto tako jedan od važnih prioriteta.

Daljnji pravac u provođenju reforme i europeizacije upravnog sudstva je svakako edukacija sudaca i sudskih savjetnika Upravnog suda. Navedena edukacija treba sadržavati utjecaje pravne stečevine i ostale povezanosti s pravom Europske zajednice, nova dostignuća hrvatskoga prava, organizacijske i upravljačke vještine, optimizaciju stanja predmeta i jačanje profesionalnih i jezičnih vještina.

Razvoj sustava upravljanja sudom i sudskim predmetima kroz unapređivanje IT sustava također je jedan od bitnih pravaca ka reformi upravnog sudstva i njegovoj europeizaciji. Cilj ovih aktivnosti je unapređenje postojećeg IT sustava, posebice postojećeg sustava upravljanja sudskim predmetima na Upravnom sudu, kao i mogućnostima ugradnje novih tehnologija upravljanja sudskim predmetima. Pri tome posebni naglasak je potrebno staviti na dupliciranje elektronskih podataka i ručnih tekstova, standardizaciju obrade teksta i zaštitu podataka.

I na kraju kao nužnost pojavljuje se potreba za poboljšanjem postojećeg Internet sustava Upravnog suda, s posebnim naglaskom na odnos između sustava upravljanja elektronskim sadržajima i internetskim sadržajem (sudskom praksom s jedne strane, te Interneta sa druge strane).

Ostvarivanje rezultata u navedenim pravcima, zapravo je realizacija projekta „Podrška učinkovitijem efikasnijem i modernijem radu Upravnog suda Republike Hrvatske“, koji započinje u mjesecu listopadu 2007. godine.