

Anamarija Musa*

ombudsman (intern. *ombudsman*, franc. *médiateur*), povjerenik parlamenta koji provođenjem neformalne istrage na vlastitu inicijativu ili na temelju pritužbi građana kontrolira zakonitosti i pravilnosti rada javne uprave i njezinih službenika. Nakon što utvrdi postojanje nezakonitosti, ima ovlast uputiti preporuku, dati savjet ili mišljenje nadziranom tijelu javne uprave kako bi ono ispravilo pogrešku, ali nema mogućnost mijenjati osporeni akt. Uz ispitivanje pritužbi često ima i druge ovlasti, kao što su poticanje donošenja ili izmjena zakona, pokretanja kaznenih, prekršajnih ili disciplinskih postupaka protiv službenika i sl., a tijelu koje ga je imenovalo podnosi godišnji izvještaj. O. je prvi put uspostavljen u Švedskoj 1809., a u drugoj polovini 20. stoljeća uvode ga mnoge zemlje na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Sporazum iz Maastrichta predvidio je i osnivanje ombudsmana Europske unije koji je započeo s radom 1995. Danas se tako razlikuje (a) s obzirom na razinu na kojoj je uspostavljen: nadnacionalni, nacionalni te subnacionalni (lokalni ili regionalni) o.; (b) s obzirom na tijelo koje ga imenuje: parlamentarni i egzekutivni o.; (c) s obzirom na broj nositelja funkcije: monokratski i kolegijalni o.; (d) s obzirom na djelokrug: opći i posebni o. U novije vrijeme uočljiv je trend uvođenja specijaliziranih ombudsmana za različita pitanja važna za zaštitu prava čovjeka i građana (ravnopravnost spolova, upotreba jezika, nacionalne manjine).

javni odnosi (engl. *public relations*), pojam koji je primarno označavao odnose poduzeća i javnosti, a posljednjih se nekoliko desetljeća prihvaća i u odnosima građana i javne uprave. Temeljna je ideja da i javna uprava, kao i poduzeće, zadovoljava potrebe i interese svojih korisnika pa se stoga odno-

* Mr. sc. Anamarija Musa, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

si uprave i građana trebaju razvijati u atmosferi suradnje i povjerenja koja će omogućiti lakše i kvalitetnije ostvarivanje zadataka upravnih organizacija te istovremeno smanjiti intenzitet konflikata koji se umnažaju širenjem broja legitimnih interesa. Dva osnovna smjera djelatnosti javnih odnosa s jedne strane su psihološki, u smislu povećanja odgovornosti, objektivnosti i lojalnosti ljudi koji rade u upravnim organizacijama na svim razinama, a s druge strane definiranje i poboljšanje vanjskih pojava oblika odnosa uprave i građana (R. Ch. Leblanc kao izrazite nedostatke navodi nesređene i nejasne propise, nesređene obrasce, prijave, potvrde, loš vanjski izgled upravnih publikacija, nepristojnost, rasipnost i neodgovornost službenika, nasilnost uprave, nedostatna informiranost građana o namjerama uprave, nedostatak razumijevanja za konkretne ljudske probleme). Upravna organizacija stoga se počinje promatrati kao uslužna organizacija koja teži dobrom mišljenju građana o svom radu, što se ostvaruje različitim metodama prvenstveno u okviru posebnih organizacijskih jedinica (*public relations departments*, PR) – utjecajem putem medija, mnogim metodama informiranja, poboljšanjem kontakata službenika i građana i sl. Prema H. Stephensonu, dobri javni odnosi ostvaruju se u tri koraka: privlačenjem pažnje, zadobivanjem povjerenja te davanjem objašnjenja.

javno mnijenje (engl. *public opinion*, franc. *l'opinion publique*), pojam posebno aktualan u sociologiji, politologiji, psihologiji i komunikologiji koji načelno označuje manje ili više dominantan skup stajališta i mišljenja javnosti o pitanjima od općeg društvenog odnosno javnog interesa koji se posebno kristalizira kroz opće društvene komunikacijske procese. Jedna od glavnih karakteristika javnog mnijenja njegova je nestalnost, tj. podložnost procesima transformiranja. Za konceptualizaciju pojma posebno su bile važne psihološke teorije koje ga definiraju kao agregat (skup) individualnih mnijenja odnosno mišljenja pa je takvo shvaćanje postalo temeljem za mnogobrojna istraživanja javnog mnijenja koja se provode u 20. stoljeću. Iako je zaokupljenost javnim mnijenjem obilježila navedene znanosti u 20. stoljeću, izraz se javio puno prije – prvi ga je upotrijebio J. J. Rousseau 1794. kao komponentu opće volje, dok je K. Marx smatrao da j.m. pridonosi negaciji birokratske zatvorenosti i moći jer je javnost svojom snagom rasuđivanja i moralnošću stalna opasnost za birokraciju. Mnogi teoretičari ističu važnost povratnog utjecaja javnog mnijenja na javnu upravu: D. Nimmo opisuje j.m. kao proces koji prolazi od faze personalne konstrukcije, u kojoj pojedinci počinju razmišljati o nekom pitanju, preko faze socijalne konstrukcije, u kojoj se privatna mnijenja javno izražavaju, do faze političke konstrukcije, u kojoj se izraženo j.m. povezuje s aktivnostima političkih aktera uz podjelu odgovornosti u kreiranju politike.

materijalna odgovornost uprave (engl. *administrative liability*) jedan je od triju oblika odgovornosti uprave, uz političku i kazneno-disciplinsku, koji izvire iz načela pogrešivosti uprave. Za građanina kojem u svakodnevnom kontaktu s upravom prijeti stalna opasnost od njezina pogrešnog djelovanja, m.o.u. pokazuje se kao najznačajnija – riječ je o slučajevima odgovornosti uprave (države) za štetu koju građanima učine upravna tijela, u početku skrivljeno, a kasnije i bez pogreške. Sve do 19. stoljeća uprava načelno nije bila odgovorna za štetu koju je skrivila građanima, a razvoj instituta odgovornosti za štetu kreće se od tada za upravu blažih oblika do sve strožeg reguliranja. Nakon prvog razdoblja u kojem je naglašena primjena primarne i neposredne odgovornosti samog upravnog službenika prema oštećenom za štetu koju je počinio svojom pogreškom, tj. nezakonitim ili nepravilnim radom, prelazi se na solidarnu odgovornost službenika i uprave koja omogućuje oštećenom da naplati štetu supsidijarno od države, tj. ako odgovorni službenik ne može platiti štetu, odnosno da usmjeri odštetni zahtjev prema počinitelju ili prema državi. Treću, napredniju fazu obilježava primarna i neposredna odgovornost uprave (države) za štetu, s eventualnim pravom regresa prema službeniku koji je nezakonitim i nepravilnim radom počinio štetu. U 20. stoljeću pravno se regulira i jedna novija ideja, naime da je država odnosno uprava odgovorna i za štete nastale bez pogreške, tj. za rizik koji proizlazi iz same djelatnosti uprave i bez ikakve krivnje, pa u tim slučajevima za odštetni zahtjev nije nužno da je u obavljanju službe došlo do nezakonitosti ili nepravilnosti, već je jedino odlučujuće što je nastala šteta. Ovaj oblik m.o. obuhvaća kako slučajeve štete počinjene građanima prilikom kojih država za sebe ostvaruje određene koristi (izvlaštenje, legalne služnosti), tako i slučajeve štete nastale zbog opasnih stvari, naprava i djelatnosti, štete prouzročene izvanrednim događajima, ratne štete, štete nastale zbog terorističkih akata, nasilja ili javnih demonstracija i manifestacija.

javna služba (engl. *public service*, franc. *service public*, njem. *öffentliche Dienst*) općenito označava djelatnosti koje obavlja država odnosno različite nedržavne organizacije kojima se zadovoljavaju opći interesi i koje su društveno regulirane. Pojam je nastao u praksi francuskog Državnog savjeta krajem 19. stoljeća i prema izvornoj koncepciji označuje »aktivnost uprave prema načelima javnog prava«, dok su L. Duguit i njegovi sljedbenici u sklopu tzv. škole javne službe isticali kako je čitava država zapravo skup javnih služba koje obuhvaćaju svaku aktivnost koju vlast mora osigurati i nadzirati jer je nužna za ostvarivanje društvene međuovisnosti (iz koje proizlazi legitimacija vlasti) i takve je prirode da može biti osigura-

na samo njezinom intervencijom. Formalni pojam javne službe polazi od njezinog nositelja, a to je javnopravna osoba, dok materijalni pojam polazi od prirode službe – ona je od posebne važnosti za ostvarivanje određenih općih, javnih interesa. Iako nema jednoznačnog shvaćanja javne službe, teoretičari se slažu da su njezine karakteristike zadovoljenje općeg interesa, načela kontinuiteta, nemarkantnosti te primata javne službe pred privatnom službom. S pojavom javne službe krajem 19. stoljeća na području gospodarstva, društvenih djelatnosti, tehničkih i komunalnih djelatnosti državni aparat mijenja se u kvalitativnom smislu i otada se sastoji od klasične državne uprave kao vlasti, koja kažnjava upotrebom sile, te nove državne uprave kao mreže javnih služba, koja se kao sankcijom koristi uskraćivanjem usluge. Mrežu j.s. danas čine kako državne upravne organizacije tako i one djelatnosti koje su organizirane kao nedržavni, javni sektor.

koncesionirana javna služba (franc. *concession de service public*), institut izvorno francuske upravne teorije i prakse koji označuje posebnu vrstu koncesija kod kojih javna vlast ovlašćuje pravnu ili fizičku osobu da kroz određeno vrijeme obavlja javnu službu na svoj trošak i rizik te naplaćuje usluge od korisnika. Koncesionar je dužan obavljati službu trajno kroz ugovorom određeno vrijeme, uredno i u skladu s namjerom za koju je koncesija podijeljena, dok javna vlast zadržava nadzor. Ugovor kojim se utvrđuju prava i obveze koncesionara (vršitelja službe) i koncudenta (javne vlasti, tj. države, regionalne ili lokalne jedinice) ulazi u skupinu upravnih ugovora, tj. dvostranih pravnih akata koje država odnosno drugo javnopravno tijelo zaključuje s trećim osobama u svrhu ostvarivanja određenog cilja šireg društvenog interesa, a pod uvjetima utvrđenim posebnim propisima. Zaključivanju ugovora prethodi postupak javnog natječaja ili poziva za stavljanje ponude potencijalnih koncesionara, a ovlast za iniciranje postupka podjeljivanja koncesije proizlazi iz pravne norme. K.j.s. koristi se najčešće za obavljanje usluga na području kulture, turizma, javnog zdravstva, javnih telekomunikacija i sl.

birokratska organizacija (engl. *bureaucracy, bureaucratic organization*), u idealtipskom obliku odredio ju je Max Weber kao prevladavajuću instituciju industrijskog društva, posljedicu opće dominacije ciljne racionalnosti i sredstvo funkcioniranja legalne vlasti. Općenito, b.o. predstavlja »hijerarhijsku zajednicu, racionalno zamišljenu da bi koordinirala rad mnogih pojedinaca u rješavanju opsežnih administrativnih zadataka i organizacijskih ciljeva« (Weber), ali pogodnu za ostvarivanje ciljeva na različitim područji-

ma društvenog djelovanja (politika, gospodarstvo, religija). Karakteristike birokratske organizacije jesu: (1) podjela općeg zadatka na pojedinačne zadatke, (2) stroga formalna procedura koja se odvija prema neosobnim, pisanim pravilima, (3) ustrojavanje organizacije na hijerarhijskom načelu, (4) pokoravanje neosobnoj normi i iz nje izvedenom autoritetu, (5) jasna podjela nadležnosti i odgovornosti, (6) neosobnost u djelovanju unutar birokratske organizacije, ali i prema van, (7) profesionalnost službenika koji su podvrgnuti kontroli i disciplini, a napredovanje im je u načelu zamčeno. Iako je već i sam Weber upozoravao na negativne posljedice, disfunkcije birokratske organizacije predmet su interesa kasnijih teoretičara (R. Merton, P. Selznick, A. Gouldner). R. Merton ističe da upravo ona obilježja birokratske organizacije koja općenito pridonose djelotvornosti, u specifičnim slučajevima, posebno u modernom društvu, mogu biti njezina smetnja, pa tako npr. odanost pravilima dovodi do neelastičnosti i neprilagodljivosti zahtjevima situacije, a može proizvesti i fenomen premještanja ciljeva, tj. situaciju u kojoj pokoravanje pravilima postaje samo sebi svrhom, dok impersonalnost u odnosima dovodi do poimanja b.o. kao hladne i beščutne, neljudske tvorevine.

unutarnje organizacijske jedinice, za razliku od vanjskih organizacijskih jedinica, usmjerene su na obavljanje poslova nužnih za samo funkcioniranje upravne organizacije, kao što su personalni, financijski, arhivski, pravni, uredski i slični. Karakterizira ih težnja k povezivanju, ostvarenju kohezije organizacije, i kao takve predstavljaju instrument hijerarhijski općenitijih centara u očuvanju cjeline organizacije i održavanju koordinacije. Specifičnosti unutarnjih jedinica u odnosu prema vanjskima jesu prevladavanje standardiziranih i tipiziranih poslova te relativna jednakost istovrsnih unutarnjih jedinica unutar upravnog sustava (npr. poslova računovodstva u raznim ministarstvima). Rezultat je lakši protok i premještanje službenika na istim poslovima između različitih organizacija te ekonomičnije i jednostavnije provođenje programa obrazovanja odnosno davanja općih uputa za sve organizacije. Centralizatorsko djelovanje unutarnjih funkcija dvostruke je prirode: proizlazi iz samog povezujućeg karaktera tih djelatnosti, ali i iz položaja unutarnjih jedinica u odnosu prema centrima u organizaciji – one predstavljaju »štab« rukovoditelja koji uz njihovu pomoć može provoditi jači nadzor nad specijalnijim centrima, a ujedno su zbog česte pojave dvostruke vezanosti povezane s različitim centralnim organima te tako postaju važne točke koordinacije u sustavu.

vanjske organizacijske jedinice, za razliku od unutarnjih organizacijskih jedinica, usmjerene su ostvarenju vanjskog zadatka organizacije, speci-

fične svrhe zbog koje organizacija postoji (npr. Odjel za Sjevernu Ameriku u Ministarstvu vanjskih poslova, Katedra za ustavno pravo na Pravnom fakultetu), a svaka od tih organizacijskih jedinica ima svoj cjeloviti djelokrug poslova orijentiran na vanjski zadatak. Svojevrsna im je tendencija prema funkcionalnoj samostalnosti i težnja prema autonomiji u odnosu prema općenitijem centru, čijim se povezujućim tendencijama u određenoj mjeri opiru. Razlika između vanjskih i unutarnjih jedinica potječe iz vojne organizacije – linijske jedinice kreću se prema liniji zapovijedanja, dok su štapske pridodane linijskim centrima sa savjetodavnom i pomoćnom svrhom.

inkompatibilitet (engl. *incompatibility*), nespojivost obnašanja određenih funkcija i poslova, posebno političkih i upravnih, od iste osobe, propisana je pravnim aktima (ustavom, zakonom, statutom). Razlozi propisivanja inkompatibiliteta obuhvaćaju sprječavanje zloupotreba i sukobljavanja interesa, osiguravanje objektivnog i nepristranog obnašanja funkcije i sl. Načelo inkompatibiliteta imanentno je političkim sustavima koji se temelje na diobi vlasti i posebno se odnosi na visoke političke funkcionare i suce koji u pravilu ne mogu istovremeno obavljati niti jednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost (apsolutna zabrana), ali i na javne službenike, kojima načelo inkompatibiliteta priječi obavljanje funkcije ili posla koji bi mogli biti u koliziji sa službenim položajem (relativna zabrana).

horizontalna diferencijacija državne uprave, proces u kojem se iz jedinstvene upravne organizacije izdvajaju pojedini poslovi ili grupe poslova te se njihovo obavljanje povjerava posebnim upravnim organizacijama na istom teritorijalnom stupnju. Diferencijacija upravnih organizacija predstavlja tendenciju u razvoju uprave koja je odraz opće tendencije društvene diobe rada (E. Pusić), a razvija se u dva smjera: za razliku od vertikalne diferencijacije, koja predstavlja diobu upravnog sustava u dubinu, h.d. označuje raščlanjivanje uprave u širinu – na istom teritorijalnom stupnju stvaraju se paralelni dijelovi upravnog sustava koji se razlikuju prema vrsti poslova koje obavljaju. Posljedica horizontalne diferencijacije nastanak je dviju glavnih skupina upravnih grana koje počivaju na različitim načelima: klasične državne uprave u kojoj država djeluje u svojoj izvornoj ulozi političke vlasti te javnih službi u kojima je država primarno nositelj društveno korisnih poslova. Klasična državna uprava formira se u prvoj fazi horizontalne diferencijacije – iz osnovnih zadataka uprave, vanjske i unutarnje sigurnosti, izdvajaju se resori obrane, vanjskih poslova, policije, pravosuđa te financija. Druga skupina poslova nastaje daljnjim izdvajanjem u posebne upravne grane gospodarskih poslova države, društvenih službi (obra-

zovanje, javno zdravstvo, socijalna skrb, radni odnosi, kultura), tehničkih službi (promet, komunikacije, opskrba energentima) te komunalnih službi (vodovod, čistoća, urbanističko planiranje, stambena politika). Konačno, zbog rasta upravnih organizacija i problema koordinacije i efikasnosti velikog sustava dolazi do izdvajanja prije pomoćnih funkcija u dvije nove službe: informacijske službe, kojima je zadatak prikupljanje, obrada i distribucija podataka od općeg interesa (statistička služba, meteorološka služba, katastar, javne evidencije, itd.), te unutarnje službe, koje neposredno olakšavaju funkcioniranje upravnog sustava (službe za personalna pitanja, za organizaciju i metode rada, arhiv, održavanje zgrada, itd.).

vertikalna diferencijacija javne uprave, proces izdvajanja pojedinih poslova uprave i njihovo dodjeljivanje posebnim upravnim organizacijama. Time dolazi do stvaranja više stupnjeva u jedinstvenom upravnom sustavu tako da jedinice na istom stupnju obavljaju u pravilu iste poslove, ali za različit dio teritorija, tj. za drugi krug korisnika. Primjer vertikalne diferencijacije jest uvođenje novih vrsta teritorijalnih jedinica u jedinstvenom sustavu državne uprave, kao što su županije, provincije, regije, kotarevi, općine i sl. Kao razloge vertikalne diferencijacije E. Pusić navodi (1) povećanje državnog teritorija zbog kojeg postaje nužno organizirati različite lokalne i regionalne međustupnjeve kako bi se upravna djelatnost efikasno provodila te (2) snaženje same upravne djelatnosti jer jači intenzitet upravnih aktivnosti u društvenom životu traži razvedeniji upravni sustav. Za razliku od horizontalne diferencijacije, v.d. ipak nije u jednakoj mjeri konstantan i linearan proces. Jedan od razloga je smanjenje prostorne i interakcijske udaljenosti zbog poboljšanja tehnike prometa i veza – u tom smislu tehnički napredak neutralizira djelovanje čimbenika povećanja područja olakšavajući upravljanje većim teritorijem. Osim toga, ni samo širenje državnog područja ne odvija se linearno, kao što je to sa stalnim povećanjem broja poslova i službi. Poseban ograničavajući faktor vertikalne diferencijacije predstavlja i oživljavanje lokalnih zajednica kao nositelja političke decentralizacije koje postaju nositelji dviju oprečnih uloga: upravno, one su dio jedinstvenog upravnog sustava i u tom smislu rezultat vertikalne diferencijacije, dok politički predstavljaju protutežu državnom centralizmu i instrument su definiranja lokalnih interesa.

postupak (engl. *procedure*, njem. *Verfahren*) označuje način rada kod kojeg je propisano ili uobičajeno da se određene radne operacije ili dijelovi tih operacija obavljaju na jednak način u svim istovrsnim slučajevima (E. Pusić). Svrha uvođenja standardizacije radnih operacija u različita postupa-

nja u upravi dvovrsna je: s jedne se strane nastoji povećati ekonomičnost i efikasnost rada, što se postiže npr. ustaljivanjem najekonomičnije varijante, smanjenjem vremena pripreme i obuke, olakšavanjem provođenja nadzora i slično, dok se s druge strane nastoji zaštititi određene društveno važne interese pa tako jednoobrazni postupak omogućuje jednakost u postupanju s građanima, povećava predvidljivost, neutralizira subjektivne momente na strani upravnih službenika, olakšava utvrđivanje odgovornosti, itd. Postupci mogu biti stručni i upravni (ovisno o tome izvode li se pravila postupka iz određene stručne djelatnosti koju obavljaju vanjske jedinice upravne organizacije ili se odnose na specifične upravne funkcije unutarnjih jedinica; D. Waldo naziva ih radnim i institucionalnim), formalno i neformalno utvrđeni (ovisno o tome je li standardizacija postupka izvršena formalnim propisima ili proizlazi iz nepisanog običaja) te javni i interni (ovisno o tome mogu li se subjekti izvan upravne organizacije na njih pozivati ili ne). Pokazatelji kvalitete postupka mogu se grupirati u tri skupine: (1) je li ono što je propisano, tj. ono što bi prema propisima trebalo raditi, najbolje rješenje; (2) provodi li se propisani/uobičajeni postupak zaista i koji su rezultati njegove primjene; (3) je li postupak dovoljno elastičan odnosno može li se u dovoljnoj mjeri prilagoditi zahtjevima situacije kad se to pokaže nužnim.