

Sadržaj

MODERNIZACIJA HRVATSKE UPRAVE

- Dunja Jurić Knežević*: Uloga suda u poticanju apstraktne kontrole propisa 527
- Karla Kuzle*: Upravljanje zapisima u javnoj upravi: pravna regulacija Republike Hrvatske, Republike Slovenije i međunarodne norme 539
- Alen Rajko*: Neke dvojbe u vezi s primjenom novog Zakona o tajnosti podataka 553

HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA

- Anamarija Musa, Vedran Dulabić, Tijana Vukojičić, Mibovil Škarica*:
Obrazovanje za javnu upravu: pregled diplomskih programa
javne uprave u tranzicijskim zemljama 563

LOKALNA SAMOUPRAVA I DECENTRALIZACIJA

- Maris Mikelsons*: A Decentralisation Paradigm and the Legacy of
USAID's Local Government Reform Project in Croatia 595
- Željka Tropina Godec*: Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela i
imenovanje povjerenika Vlade 605

RECENZIRANI RADOVI

- Eugen Pusić*: Europske alternative 621

<i>Norbert Wimmer: Reform of Public Administration in Austria. Activities and Perspectives</i>	635
<i>Biljana Kostadinov, Sanja Barić: Neposredna demokracija u SAD-u: ustavna inicijativa</i>	659
<i>Alen Benazić: Transformacija poslovnih procesa u funkciji efikasnosti hrvatske carinske službe</i>	679
<i>Vladimir Krtalić: Urbana komasacija u Bavarskoj</i>	711

PRIKAZI

<i>Inge Perko-Šeparović: Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave (Ivan Koprić)</i>	743
---	-----

SUDSKA I UPRAVNA PRAKSA

<i>Europski sud za ljudska prava (Lana Ofak, Frane Staničić)</i>	749
<i>Ustavni sud Republike Hrvatske (Jasna Omejec)</i>	771
<i>Mišljenja Središnjeg državnog ureda za upravu (Sanda Pipunić)</i>	783

VIJESTI

<i>First International Symposium on Development of Public Administration in South-East Europe (Barbara Grošelj, Polonca Kovač)</i>	797
<i>Znanstveni projekt Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet (Vedran Đulabić)</i>	802
<i>Poslijediplomski doktorski i specijalistički studij Javno pravo i javna uprave (Gordana Marčetić)</i>	806
<i>Novine u zakonodavstvu o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opće uporabe (Bojan Vidović)</i>	809
<i>Europski institut za javnu upravu (Anamarija Musa)</i>	813
<i>Međunarodna ljetna škola Značenje vladavine prava u kontekstu ulaska u Europsku uniju i NATO savez (Mihovil Škarica)</i>	817
<i>Demographic change and the public sector labour market – a research project of Martin Luther University in Halle (Saale), Germany (Bernadette Jonda)</i>	820
<i>Konferencija Politics beyond the Mainstream (Ivan Koprić)</i>	825
<i>Konferencija Comparing Local Political Leadership in Europe (Ivan Koprić)</i>	826
<i>In memoriam: Alfons Šunjara, 1931.–2007. (Dragan Medvedović)</i>	828

Contents

MODERNISATION OF THE CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION

- Dunja Jurić Knežević*: The Role of Courts in Initiating Control of
Constitutionality and Legality of Legal Regulations 527
- Karla Kuzle*: Records Management in Public Administration: Legal
Regulation in the Republic of Croatia, Republic of Slovenia
and International Standards 539
- Alen Rajko*: Dilemmas with Regard to Implementation of the
New Law on Data Confidentiality 553

CROATIA AND THE EUROPEAN UNION

- Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Tijana Vukojičić, Mibovil Škarica*:
Public Administration Education: An Overview of the
Master Programmes in Transition Countries 563

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DECENTRALISATION

- Maris Mikelsons*: A Decentralisation Paradigm and the Legacy of
USAID's Local Government Reform Project in Croatia 595
- Željka Tropina Godec*: Dissolving Local Representative Bodies and
Appointment of the Government's Commissioner 605

REVIEWED ARTICLES

- Eugen Pusić*: European Alternatives 621

<i>Norbert Wimmer: Reform of Public Administration in Austria. Activities and Perspectives</i>	635
<i>Biljana Kostadinov, Sanja Barić: Direct Democracy in the United States of America: Constitutional Initiative</i>	659
<i>Alen Benazić: Influence of Business Process Transformation on the Efficiency of the Croatian Customs Service</i>	679
<i>Vladimir Krtačić: Urban Land Consolidation in Bavaria</i>	711

REVIEWS

<i>Inge Perko-Šeparović: Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave (Ivan Koprić)</i>	743
---	-----

COURT AND ADMINISTRATIVE PRACTICE

<i>The European Court of Human Rights (Lana Ofak, Frane Staničić)</i>	749
<i>The Constitutional Court of the Republic of Croatia (Jasna Omejec)</i>	771
<i>The Standpoints of the Central State Office for Administration of the Republic of Croatia (Sanda Pipunić)</i>	783

NEWS AND INFORMATION

<i>First International Symposium on Development of Public Administration in South-East Europe (Barbara Grošelj, Polonca Kovač)</i>	797
<i>Scientific Project Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and National Identity (Vedran Đulabić)</i>	802
<i>Postgraduate Doctoral and Specialist Study of Public Law and Public Administration (Gordana Marčetić)</i>	806
<i>Novelties in the Legislation on Health Safety of the Goods in General Use (Bojan Vidović)</i>	809
<i>European Institute of Public Administration (Anamarija Musa)</i>	813
<i>International Summer School Importance of the Rule of Law in the Context of EU and NATO Accession (Mihovil Škarica)</i>	817
<i>Demographic change and the public sector labour market – a research project of Martin Luther University in Halle (Saale), Germany (Bernadette Jonda)</i>	820
<i>Conference Politics beyond the Mainstream (Ivan Koprić)</i>	825
<i>Conference Comparing Local Political Leadership in Europe (Ivan Koprić)</i>	826
<i>In memoriam: Alfons Šunjara, 1931–2007 (Dragan Medvedović)</i>	828

Uloga suda u poticanju apstraktne kontrole propisa

*Dunja Jurić Knežević**

Pitanje kako oni koji rješavaju pojedinačne slučajeve u okviru svoje nadležnosti mogu utjecati na otklanjanje međusobne neusklađenosti pravnih vrela važno je posebice u radu sudova, koji su vezani načelom zakonitosti, putem instituta *ekscepcije ilegalnosti*. U radu se polazi od pravila propisanih odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske te izlažu neka zapažanja iz sudske prakse.

Ključne riječi: ekscepcija ilegalnosti, načelo zakonitosti, apstraktna kontrola propisa, sudovi, Upravni sud Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske

Uvod

Među pravnim vrelima u formalnom smislu postoji određen hijerarhijski odnos, prema kojemu se razlikuju niža i viša, s obzirom na položaj njihovih donositelja u sustavu državnih tijela. Odnos nižih prema višim pravnim vrelima zasniva se na egzistencijskim odnosno sadržajnim momentima tako da u prvom slučaju viša pravna norma uvjetuje samo postojanje niže prav-

*Dunja Jurić Knežević, sutkinja Upravnog suda Republike Hrvatske (judge at the Administrative Court of the Republic of Croatia)

ne norme ne utječući na njezin sadržaj, a u drugom slučaju uvjetuje baš taj sadržaj. Budući da je odnos pravnih norma različitoga stupnja obuhvaćen načelom zakonitosti, pokreće se pitanje kako treba postupiti kad sud na sporni odnos ima primijeniti nižu pravnu normu koja je u proturječju s višom pravnom normom. Sud je naime vezan načelom zakonitosti pa kad bi primijenio u prethodno navedenom smislu pravni propis proturječan višoj pravnoj normi, nezakonita bi bila i njegova odluka.¹

U Republici Hrvatskoj u okviru ustrojstva državne vlasti, prema Ustavu,² sudbenu vlast koja je samostalna i neovisna obavljaju sudovi koji sude na temelju Ustava i zakona, a odlučivanje o suglasnosti zakona s Ustavom te suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom povjereno je isključivo Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Stoga je morao biti predviđen normativni mehanizam prema kojem djeluje sud kad odlučujući u pojedinačnom slučaju nade da niža pravna norma koju ima primijeniti nije sukladna višoj.

Prema čl. 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske,³ ako sud u postupku utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom, zastat će s postupkom i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom (st. 1.).

Ako sud u postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebao primijeniti odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj neposredno će primijeniti zakon, a Ustavnom sudu podnijet će zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom i zakonom (st. 2.).

O podnesenim zahtjevima iz st. 1. i 2. toga članka Ustavni sud izvijestit će Vrhovni sud Republike Hrvatske (st. 3.).

Sadašnje stanje

Smatrali smo s obzirom na značenje ovoga pitanja da je vrijedno vidjeti u kojoj mjeri sudovi Republike Hrvatske koji sude na osnovi Ustava i zakona

¹ Prema Ivančeviću, *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958.

² Ustav Republike Hrvatske, NN 41/2001 – pročišćeni tekst i 55/01.

³ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), NN 49/02.

te međunarodnih ugovora koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske, a primjenjuju i druge propise koji su doneseni sukladno Ustavu, međunarodnom ugovoru ili zakonu Republike Hrvatske (prema čl. 5. Zakona o sudovima),⁴ postupaju sukladno pravu i obvezi iz prethodno navedenih odredaba Ustavnoga zakona.

S obzirom na učestalost obraćanja sudova Ustavnom sudu Republike Hrvatske sa zahtjevom za apstraktnom kontrolom propisa, primjećujemo da se izdvaja Upravni sud Republike Hrvatske s dva zahtjeva za ocjenu ustavnosti zakona (od jednoga je naknadno odustao) i šest zahtjeva za ocjenu ustavnosti odnosno zakonitosti drugih propisa. Ocjenu ustavnosti zakona tražili su i Visoki trgovački sud – jedanput, Županijski sud u Bjelovaru – dva puta, Trgovački sud u Zagrebu – jedanput i Trgovački sud u Splitu – dva puta. S obzirom na druge propise zahtjeve su podnijeli Vrhovni sud Republike Hrvatske – jedanput, Trgovački sud u Zagrebu – dva puta te po jedanput Trgovački sud u Splitu, općinski sudovi u Bjelovaru i Krku te Prekršajni sud u Splitu.

Ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku koji vodi Vrhovni sud Republike Hrvatske ili drugi sud, zahtjevom Ustavnom sudu za provođenje apstraktne kontrole pokreće se ustavnosudski postupak.

Učinak ustavnosudske odluke na sam tijek postupka koji sud vodi bitno je različit kad sud posumnja u suglasnost zakona s Ustavom nego pri utvrđenju da je drugi propis u neskladu sa zakonom odnosno s Ustavom i zakonom. Dok je u prvom slučaju sud obvezan zastati s postupkom i čekati odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, u drugom je slučaju dužan riješiti predmet primjenjujući neposredno zakon te otklanjajući primjenu drugoga propisa za koji smatra da nije sukladan Ustavu i zakonu. Predviđena je, naravno, zaštita stranke u postupku od moguće pogrešne ocjene suda koja je dovela do »ekscepcije ilegalnosti« jer kad sud pravomoćnom odlukom odbije primijeniti propis zbog njegove neustavnosti ili nezakonitosti, a Ustavni sud utvrdi da takva neustavnost odnosno nezakonitost ne postoji, svatko kome je povrijeđeno neko pravo može zahtijevati izmjenu pravomoćne odluke suda u roku godine dana od dana objave odluke Ustavnog suda.⁵

Slijedi da su prava stranaka koje sudjeluju u sudskim postupcima zaštićena i akcijom suda koji je dužan posvetiti pozornost pitanju usklađenosti niže pravne norme s višom te zastati s postupkom odnosno otkloniti njezinu primjenu i zahtijevati apstraktnu kontrolu, koja će u konačnici dovesti do

⁴ Zakon o sudovima, NN 150/05 i 16/07.

⁵ Čl. 60. Ustavnoga zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

zakonite odluke u konkretnoj stvari, odnosno u slučaju pogreške u ekscipiji – ako je riječ o drugom propisu – do izmjene pravomoćne odluke suda na zahtjev stranke.

Uza sve dvojbe što se odnose poglavito na shvaćanje pojma »drugi propis« te mogućnosti izmjene pravomoćnih odluka suda u povodu odluka Ustavnog suda o neustavnosti odnosno nezakonitosti propisa,⁶ držimo da je sustavno uređenje dobro te da nije lako naći objašnjenje za relativno rijetko korištenje naših sudova tim institutima.

Ponekad se upućuje na mogućnost takvih zakonskih rješenja prema kojima bi sami sudovi bili ovlašteni za potrebe svojih postupaka utvrđivati pitanja ustavnosti i zakonitosti, pri čemu valja napomenuti da je i sada to zapravo nužno u situacijama kad je riječ o generalnom – apstraktnom pravilu, koje ne bi imalo (najčešće s obzirom na donositelja) narav drugoga⁷ propisa, odnosno kad je riječ o međusobnoj neusklađenosti drugih propisa (primjerice kad prostorni plan nižega reda nije suglasan s višim planom).

Zanimljivo je primijetiti da je u praksi sudsko obraćanje Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti drugoga propisa s Ustavom i zakonom uzeto kao prijedlog, a ne kao zahtjev kad je Ustavni sud utvrdio da »pitanje ustavnosti i zakonitosti« *nije* u konkretnom slučaju nastalo *u postupku pred sudovima*.

Postupak apstraktne kontrole je proveden i propisi su ukinuti uz naglašavanje da je riječ o prijedlogu, a ne o zahtjevu podnositelja. Tako je postupljeno pri ukidanju Pravilnika o dopuni Pravilnika o sadržaju obrasca zahtjeva radnika za ostvarivanje prava u slučaju stečaja poslodavca⁸ u povodu prijedloga Trgovačkog suda u Splitu uz potporu svih trgovačkih sudova u Republici Hrvatskoj (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-1665/2005 od 7. veljače 2007) te pri ukidanju odredbe čl. 28. Odluke o porezima Grada Malog Lošinja⁹ (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-3856/2005 od 28. lipnja 2006) u povodu prijedloga Upravnog suda Republike Hrvatske.

⁶ Iscrpno o tome Mihajlo Dika u radu *Izmjena pravomoćnih odluka donesenih u parničnom postupku u povodu odluka Ustavnog suda o neustavnosti odnosno nezakonitosti propisa* objavljenom u *Zborniku Pravnog fakulteta u Rijeci*, 1/2004.

⁷ Kolektivni ugovori – ocjena u radnom sporu.

⁸ Pravilnik o sadržaju obrasca zahtjeva radnika za ostvarivanje prava u slučaju stečaja poslodavca, NN 125/04.

⁹ Odluka o porezima Grada Malog Lošinja, Službene novine Primorsko-goranske županije, 32/01, 7/02, 29/02 i 28/03.

O drugom propisu

Polazeći od širega obuhvata koji je Ustavni sud Republike Hrvatske u praksi dao pojmu »drugog propisa«, Ustavni je sud provodio apstraktnu kontrolu općih akata jedinica lokalne odnosno područne samouprave (općina, grad i županija) koje donose u svom samoupravnom djelokrugu, a posebno je ocjenjivao i Statut Samoupravne interesne zajednice mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-176/1991 od 23. lipnja 1993. – NN 68/93) te Pravilnik o pravima, uvjetima i postupku za ostvarivanje prava iz zdravstvenog osiguranja koji je donio Republički fond zdravstvenog osiguranja zdravstva Hrvatske (Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-76/1991 od 27. siječnja 1992. – NN 19/93).

Razmatrajući nedopustivost da u slučaju kad Ustavni sud utvrdi da neki opći akt (iz samoupravnog djelovanja lokalne jedinice) nije »propis« u smislu čl. 128. al. 2. Ustava, taj akt ne može biti »objektivno stavljen izvan snage s djelovanjem *erga omnes* jer zato nije nadležno nijedno tijelo u Republici Hrvatskoj«, sutkinja Ustavnog suda J. Omejec zaključuje da ne vidi ustavnopravne zapreke da se nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske proširi i na kontrolu zakonitosti takvih općih akata.¹⁰ Podredno navodimo da je s obzirom na niz odbačenih prijedloga posve napušteno shvaćanje da je presudno jedino da akt sadržava normu, tj. općeobvezno pravilo ponašanja kojega su se dužni pridržavati oni pojedinci ili grupe kojima je akt »upućen«, a koje je imalo u stručnim krugovima pristalice.¹¹

Prethodno reguliranje

Prema normativnom rješenju koje je prethodilo noveli Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 2002.,¹² za podnošenje zahtjeva za apstraktnu kontrolu propisa kad se pitanje ustavnosti i zakonitosti pojavi u postupku pred sudom nisu bili nadležni svi sudovi u Republici Hrvatskoj, nego samo Vrhovni sud Republike Hrvatske. To je blago rečeno nespretno

¹⁰ Odnos Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj – izlaganje Jasne Omejec na Okruglom stolu održanom 7. lipnja 2006. u Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti.

¹¹ Vidjeti u: Jadranko Crnić, *Vladavina Ustava*, Informator, Zagreb, 1994.

¹² Čl. 11. st. 2. i čl. 13. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 29/02.

rješenje usvojeno unatoč upozoravanju na moguće negativne posljedice još na sjednici Komisije za ustavna pitanja Sabora Republike Hrvatske,¹³ a posebice stoga što Vrhovni sud nije bio vezan bilo kakvim rokom za postupanje nakon primitka izvješća drugoga suda o zastajanju odnosno ekscipiji. Tako D. Medvedović ističe: »Vrhovni sud je vrlo rijetko inicirao postupak pred Ustavnim sudom zbog toga što su sudovi koristili institut ekscipije ilegalnosti. Upitno je primjenjuju li sudovi ovaj pravni institut, posebice u svezi s aktima jedinica lokalne samouprave ili Vrhovni sud ne postupa po primljenim izvješćima o ekscipiji i ne pokreće postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom. Naime, s jedne strane, nema objavljenih podataka o slučajevima u kojima je primijenjena ekscipija ilegalnosti, a s druge strane poznato je da Vrhovni sud nije pokretao postupak pred Ustavnim sudom i onda kad je Upravni sud u nekoliko istovrsnih predmeta provodio ekscipiju i o tome ga izvješćivao u skladu sa zakonom.«¹⁴

U razdoblju u kojem je bilo na snazi takvo rješenje koje je uključivalo posredno traženje ocjene ustavnosti i zakonitosti s djelovanjem *erga omnes* putem Vrhovnog suda, Upravni je sud Republike Hrvatske uskratio primjenu drugih propisa što su se odnosili, primjerice, na zdravstvenu zaštitu neosiguranih osoba (tri puta), komunalni red, mjerila za stambeno zbrinjavanje hrvatskih ratnih vojnih invalida Domovinskog rata i članova obitelji poginuloga, umrloga, zatočenoga i nestaloga hrvatskog branitelja, komunalne naknade, izdavanje suglasnosti za osnivanje privatne prakse, valorizacijske koeficijente za preračunavanje plaća iz prijašnjih godina prema razini plaće iz godine 1995. (u svezi s određivanjem mirovina).

Jedan slučaj ekscipije u upravnom sporu

Primjera radi prikazat ćemo postupanje suda u konkretnom slučaju.

Odlučujući o tužbi M. L. iz Zagreba protiv rješenja Stručnog povjerenstva Hrvatske zajednice samostalnih umjetnika, 382/98-SP od 12. lipnja 1998., radi prava na uplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko te zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske, Upravni sud Republike Hrvatske otklonio je primjenu čl. 10. st. 4. Pravilnika o postupku i

¹³ Zapisnik 13. sjednice Komisije za ustavna pitanja Sabora Republike Hrvatske od 13. ožujka 1991. (u raspravi sudjelovali B. Babac, Z. Crnić, D. Jurić-Knežević, D. Krapac, S. Sokol te V. Šeks kao predsjednik Komisije).

¹⁴ Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova – izlaganje D. Medvedovića na savjetovanju *Reforma lokalne samouprave* održanom u Zagrebu 6. i 7. ožujka 2002.

uvjetima za priznanje prava samostalnih umjetnika na uplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko te zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske (NN 110/96, 21/99, 39/92 – pročišćeni tekst, 120/99 i 109/00).

Tužba M. L. rješenjem Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-7953/1998-6, odbačena je na temelju čl. 30. st. 1. t. 4. Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92), s time da stranci zbog u upravnom aktu dane pogrešne upute o pravnom lijeku, sukladno čl. 210. st. 6. Zakona o općem upravnom postupku, rok od 15 dana za žalbu Ministarstvu kulture Republike Hrvatske (prema odredbi čl. 225. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku) teče od dana dostave sudskoga rješenja.

Pravilnik je donesen na osnovi ovlasti iz čl. 7. Zakona o pravima samostalnih umjetnika i poticanja kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (NN 43/96, 44/96 i 127/00), prema kojem Pravilnik o postupku i uvjetima za priznanje prava samostalnih umjetnika na uplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko te zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske donosi ministar kulture na prijedlog većine postojećih umjetničkih strukovnih udruga, uključujući i Udrugu samostalnih umjetnika. Sud ističe da ministar time nije ovlašten propisati put pravne zaštite protiv prvostupanskog upravnog akta koji donosi stručno povjerenstvo u obavljanju javne ovlasti, koja mu je dana na temelju zakona tako da isključi pravo na žalbu protivno odredbama čl. 18. Ustava Republike Hrvatske te odredbama čl. 2., 11. i 223. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku. Smatralo se da Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva nije propisao u ovoj upravnoj stvari da žalba nije dopuštena (za negativne prvostupanjske akte nije propisana bilo kakva kontrola ili sudjelovanje nadležnoga ministarstva, što bi upućivalo na kompleksni upravni akt) pa podzakonskim propisom pravo na žalbu ne može biti isključeno.

Upravni je sud slučaj riješio primjenom zakona, a u povodu zahtjeva za ocjenu čl. 10. st. 4. navedenog Pravilnika Ustavni je sud Republike Hrvatske donio odluku U-II-1185/2002 4. prosinca 2002. kojom se prihvaća zahtjev i ukida navedena odredba. U obrazloženju se kao mjerodavne ustavne odredbe navode čl. 5. i čl. 18. Ustava koje glase:

»Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.«

»Članak 18.

Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.«

Među ostalim u obrazloženju se navodi:

»Zakonom o sustavu državne uprave (NN 75/93, 48/99, 15/00 i 59/01), u članku 17., propisano je da ministri i ravnatelji državnih upravnih organizacija donose pravilnike, naredbe i naputke za provedbe zakona i drugih propisa kad su na to izrijekom ovlašteni u granicama dane ovlasti. U članku 18. taj zakon propisuje da se pravilnikom potanje razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene. Dakle, pravilnik, kao provedbeni propis, samo razrađuje zakonske odredbe i pri tome se mora kretati u okviru ovlasti koje su mu zakonom dane, što znači da se provedbenim propisom prava, koja ovlaštenicima pripadaju na temelju zakona ne mogu ograničavati ili uskraćivati, odnosno njime se ne mogu nametati obveze izvan danog zakonskog okvira, niti se mogu uređivati pitanja za čije uređenje ministar nije ovlašten zakonom. Sve što je izvan zakonom utvrđenih granica dovodi u sumnju zakonitost tog propisa, a time i njegovu ustavnost.

Ocjenjujući neustavnost osporene odredbe Pravilnika, Sud je imao u vidu i odredbu članka 11. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96) kojom je propisano da protiv rješenja donesenog u prvom stupnju stranka ima pravo žalbe i samo se zakonom može propisati da u pojedinačnim upravnim stvarima žalba nije dopuštena ako je na drugi način osigurana stranci zaštita prava i zakonitosti.

Zakon, temeljem kojeg je donesen Pravilnik, nije izrijekom propisao da protiv prvostupanjskih rješenja žalba nije dopuštena, pa Sud ocjenjuje da je ministar kulture osporenom odredbom članka 10. stavka 4. Pravilnika prekoračio granice ovlasti propisane Zakonom.

Utvrđujući osporenu odredbu članka 10. stavka 4. Pravilnika nesuglasnom članku 18. stavku 2. Ustava jer se samo zakonom može iznimno isključiti pravo na žalbu, Sud tu odredbu ocjenjuje nesuglasnom i odredbi članka 5. Ustava.«

U novom pravilniku¹⁵ koji je donesen 2004. odredbom čl. 11. st. 3. propisano je:

¹⁵ Pravilnik o postupku i uvjetima za priznavanje prava samostalnih umjetnika na uplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko te zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske, NN 118/04.

»Protiv rješenja Stručnog povjerenstva kojim je odbijen zahtjev, podnositelj zahtjeva ima pravo žalbe Ministarstvu kulture u roku od 15 dana od dana primitka rješenja.«

Prikaz aktivnosti sudova

I. Predmeti ocjene suglasnosti zakona s Ustavom

Red. br.	Sud	Zakon koji se ocjenjuje
1.	Visoki trgovački sud	Čl. 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (NN 2/94)
2.	Županijski sud u Bjelovaru	Čl. 501. st. 1. i st. 5. Zakona o kaznenom postupku (NN 10/97)
3.	Upravni sud RH	Čl. 24. st. 3. Zakona o nadzoru državne granice (NN 9/92, 26/93, 92/94 i 34/95)
4.	Županijski sud u Bjelovaru	Čl. 97. st. 4. Ovršnog zakona (NN 57/96 i 20/99)
5.	Trgovački sud u Splitu	Čl. 44. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (NN 123/03)
6.	Trgovački sud u Zagrebu	Vjerodostojno tumačenje čl. 3. st. 1. Zakona o zateznim kamatama (NN 58/04)
7.	Upravni sud RH	Čl. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (17/04)
8.	Trgovački sud u Splitu	Čl. 98. st. 3. i st. 4. Zakona o parničnom postupku (NN 53/91 91/92, 112/99 i 117/03)

II. Predmeti ocjene suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom

Red. br.	Sud	Propis koji se ocjenjuje
1.	Općinski sud u Bjelovaru	Odluka o preuzimanja športskih objekata u vlasništvu Općine Kapela

2.	Vrhovni sud RH	Čl. 6. st. 2., čl. 10. st. 1. al. 8., čl. 13. st. 3., čl. 15. st. 7., čl. 16. st. 2., čl. 18. st. 2. Poslovnika Državnog sudbenog vijeća (NN 85/94)
3.	Upravni sud RH	Pravilnik o postupku i uvjetima za priznavanje prava samostalnih umjetnika na uplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko te zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske (NN 110/96, 21/99, 39/99 – proč. tekst, 120/99 i 109/00)
4.	Upravni sud RH	Čl. 7. Odluke o komunalnom doprinosu Općine Popovača (Službeni glasnik 4/96)
5.	Upravni sud RH	Odluka o postupku odobravanja udžbenika za osnovne i srednje škole (Prosvjetni vjesnik 1/00)
6.	Prekršajni sud u Splitu	Čl. 121., 122., 123., 124. i 125. Odluke o komunalnom redu Grada Splita (Službeni glasnik 10/99)
7.	Upravni sud RH	Čl. 21. Odluke o porezima Grada Malog Lošinja (Službene novine 3/94, 29/95, 9/97 i 7/99)
8.	Trgovački sud u Zagrebu	Odluka o sanaciji i rekonstituiranju Croatia banke d.d. Zagreb (NN 98/99)
9.	Trgovački sud u Splitu	Pravilnik o dopuni Pravilnika o sadržaju obrasca zahtjeva radnika za ostvarivanje prava u slučaju stečaja poslodavca (NN 125/04)
10.	Upravni sud RH	Čl. 28. Odluke o porezima Grada Malog Lošinja (Službene novine 32/01, 7/02, 29/02 i 28/03)
11.	Općinski sud u Krku	Čl. 3. st. 1. t. 5. Odluke o davanju u zakup poslovnog prostora (Službene novine 21/98)
12.	Upravni sud RH	Čl. 11. Statuta Hrvatske komore arhitekata i inženjera u graditeljstvu (NN 40/99 i 112/99)

Zaključak

Pravilo o hijerarhizaciji općih propisa i podčinjenosti nižih višima sankcionirano je i u pravu sudova da rješavajući konkretan pojedinačni slučaj ispituju podudarnost propisa i uskrate primjenu nižega propisa koji nije u skladu s višim. To je sankcija u obliku zastajanja s postupkom (kad je riječ o neusklađenosti zakona s Ustavom) odnosno u obliku izuzimanja od primjene (kad je riječ o neusklađenosti drugoga propisa s Ustavom i

zakonom) te definitivnoga razjašnjenja pitanja ustavnosti i zakonitosti odlukom Ustavnog suda. Taj je sud jedini ovlašten odlučiti o opstanku propisa nakon ispitivanja podudara li se s propisima što ih sadržava sam Ustav. Riječ je ne samo o pravnom nego i o »prvoklasnom političkom pitanju«. ¹⁶ U našem državnom ustroju utemeljenom na načelu podjele vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku), koristeći se ovlastima iz čl. 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, sudovi sudjeluju u jednom obliku interakcije međusobno nezavisnih vlasti i pridonose jačanju načela zakonitosti, pa bi se moglo očekivati da će rasti broj takvih postupaka.

THE ROLE OF COURTS IN INITIATING CONTROL OF CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY OF LEGAL REGULATIONS

Summary

The issue how the bodies competent to make decisions in concrete cases may contribute to the removal of gaps in alignment of legal regulations of different hierarchical levels is dealt with in the paper. Such an issue is particularly important in the work of the courts, which are bound by the legality principle. Regulation of this issue in the Croatian Constitution and Constitutional Law on the Constitutional Court as well as the observations from court practice are described and analysed.

Key words: exception of illegality, control of constitutionality and legality – Croatia, legality principle, court system and practice, Administrative Court of the Republic of Croatia, Constitutional Court of the Republic of Croatia

¹⁶ Jovan Stefanović, *Ustavno pravo Jugoslavije i komparativno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1965.

Upravljanje zapisima u javnoj upravi: pravna regulacija Republike Hrvatske, Republike Slovenije i međunarodne norme

*Karla Kuzle**

U radu se naglašava potreba za novom regulacijom upravljanja zapisima u Republici Hrvatskoj. Opisuje se i analizira primjer Slovenije, koja je nakon osamostaljenja tri puta osuvremenjivala propise u tom području. Uspoređuju se hrvatski propisi i međunarodna norma, prihvaćena od Hrvatskog zavoda za norme kao nacionalnog normizacijskog tijela Republike Hrvatske. Naglašava se potreba primjene specifikacije *MoReg – Model requirements for the management of electronic records*, koja se primjenjuje u Europskoj uniji. Naznačuju se konkretne mjere koje treba ostvariti u okviru napora za modernizacijom propisa o upravljanju zapisima u Hrvatskoj.

Ključne riječi: upravljanje zapisima, međunarodna norma, elektronički zapis

1. Uvod

Društveni, povijesni, politički i tehnološki procesi već dulje vrijeme nameću potrebu novog, cjelovitog, iscrpnog i preciznog pravnog reguliranja

* Karla Kuzle, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (Ministry of Defense of the Republic of Croatia)

načina upravljanja zapisima u uredskom poslovanju državne i cjelokupne javne uprave. Napretkom tehnologije i stjecanjem novih spoznaja na području upravljanja zapisima pozitivnopravni propisi Republike Hrvatske postali su u tom pogledu nedostatni za rad u tijelima javne uprave.

Dok su u Hrvatskoj na snazi sada već arhaični propisi preuzeti iz bivše države,¹ Slovenija je od svoga osamostaljenja već u tri navrata mijenjala propise na tom području. Ona je u okviru europeizacije prepoznala i važnost pravnog reguliranja pismenog praćenja svake aktivnosti državne i cjelokupne javne uprave. Taj zahtjevni posao očekuje u najskorije vrijeme i Hrvatsku: Slovenija je dobrodošli primjer kako postupiti, poštujući pritom i ovdašnju pravnu tradiciju.

2. Evolucija propisa o upravljanju zapisima u Republici Sloveniji

Prije osamostaljenja u Hrvatskoj i Sloveniji uredsko je poslovanje bilo regulirano identičnim propisom. U Sloveniji naziv mu je bio *Pravilnik o pisarniškom poslovanju upravnih organov* (Uradni list SR Slovenije 44/88). Nakon toga Hrvatska i Slovenija preuzele su propise bivše države. Ipak, pod utjecajem suvremenih promjena,² napretka tehnologije i radi veće efikasnosti i preciznosti u regulaciji i poslovanju u Sloveniji su 1994. i 1995. doneseni novi propisi.³ Nova pravna regulacija uslijedila je početkom 2000-ih.⁴

¹ Uredba o uredskom poslovanju (NN 38/87 i 42/88) i Uputstvo za izvršenje Uredbe o uredskom poslovanju (NN 49/87 i 38/88), zajedno s *Pravilnikom o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojevanim oznakama stvaralaca i primalaca akata* (NN 38/88).

² I obrazovne institucije prepoznale su važnost kvalitetnog obrazovanja upravnih kadrova u tom području pa je *Gospodarski vestnik* 1998. izdao udžbenike *Upravno poslovanje 1 i 2* u materiju kojih je ugradio sva za kvalitetno upravljanje zapisima potrebna načela, od osobina koje treba njegovati upravno osoblje, njihovu stručnu osposobljenost, do načela koja su podloga kvalitetnog spisovodstva i samih tehnika njegova praktičnog provođenja. Iako u to vrijeme još nije bilo puno pažnje pridano elektroničkoj manipulaciji dokumentima, elektronička pošta, diskete i CD-ROM bili su pravno prepoznati kao nositelji zapisa. Martin Lorbar, Janez Stare, *Upravno poslovanje 1 i 2*, Ljubljana, Gospodarski vestnik, 1998.

³ Uredba o pisarniškom poslovanju in o dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva (Uradni list Republike Slovenije 72/94 i 82/94) i *Navodilo za izvajanje Uredbe o pisarniškom poslovanju in o dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva* (Ur. l. 41/95)

⁴ Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom (Ur. l. 91/01) i *Navodilo za izvajanje Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom* (Ur. l. 26/02).

Danas je u Sloveniji na snazi *Uredba o upravnom poslovanju* (Ur. l. 20/05). Njome se nastojalo temeljito i u potpunosti pravno regulirati upravljanje zapisima u tijelima javne uprave. I dok je u Hrvatskoj na snazi propis preuzet iz bivše Jugoslavije, zastario i u svakom pogledu nedostatan, Slovenija je dobar primjer pravne regulacije uredskog poslovanja koje prati i uvažava potrebne standarde. Uredba iz 2005. rezultat je mnogih obilježja, novina i specifičnosti koje postoje u svakodnevnom upravljanju zapisima u tijelima javne uprave kako bi to upravljanje bilo olakšano, protočno i produktivno.

U uvodnim odredbama definirani su pojmovi centralnog informacijskog sustava, dokumenta u elektroničkom obliku i dokumenta u fizičkom obliku, elektroničke kopije dokumenta u fizičkom obliku i fizičke kopije dokumenta u elektroničkom obliku te fizičke kopije dokumenta u fizičkom obliku. To je područje posebno važno zbog jednostavnosti kojom se danas ispisuju i umnožavaju dokumenti. Također je definiran pojam jedinstvenog državnog portala. Čl. 3. regulira i posebne slučajeve prostorne nadležnosti.

U regulaciji poslovanja sa strankama uređen je pojam općih informacija, osiguravanje njihove dostupnosti i uveden pojam kataloga informacija javnoga značaja. Ministarstvo nadležno za poslove javne uprave dužno je objaviti radne elektroničke naslove svih državnih organa na jedinstvenom državnom portalu e-uprave. Pri vođenju upravnih postupaka nastoji se omogućiti maksimalna ekonomičnost i transparentnost. Uporabom elektroničkog potpisa stranke imaju potpun uvid u tijek postupka putem jedinstvenog državnog portala e-uprave. Također je regulirana komunikacija s javnošću i medijima, kako bi javna uprava bila što otvorenija i pristupačnija. Raspored radnog vremena i uredovno vrijeme za rad sa strankama u Hrvatskoj regulirani su drugim zakonima, ali budući da je u Sloveniji područje primjene Uredbe sve upravno poslovanje, ona obuhvaća i te odredbe, kao i odredbe o prekovremenom radu te odredbe o zgradama, prostorima, opremi i osiguravanju sigurnosti.

Uporaba opreme na radnom mjestu detaljno je regulirana, od uporabe interneta, elektroničke pošte, prosljeđivanja podataka te programskih rješenja kojima tehnološka oprema mora udovoljavati kako bi evidentirala postupke pri radu i osigurala sigurnost, posebice tajnih podataka. Potrebno je osiguranje sofisticiranog informacijskog sustava koji će se upotrebljavati u svakodnevnom radu, a posebno je važan čl. 75. koji regulira zahtjeve za evidentiranjem u informacijskom sustavu te ovlasti ministarstva nadležnog za poslove javne uprave u tom pogledu. Propisani su i postupci koje u radu trebaju primjenjivati državni službenici kako bi se održala eko-

nomičnost i sigurnost. Mora biti omogućena osobna identifikacija svakog državnog službenika kod pristupa informacijskom sustavu. Radi sigurnosti postoje i sigurnosne službe, a regulirana je i informacijska sigurnost, od pohrane, elektroničkog i fizičkog prenošenja podataka te uništavanja gradiva kojemu su istekli rokovi čuvanja.

U upravljanju dokumentarnim gradivom organizirana je pisarnica. Reguliran je prijam pošte u elektroničkom obliku te provjeravanje identiteta pošiljatelja. Pošta se sprema u elektroničkom i u fizičkom obliku, a upravne takse mogu se platiti i elektroničkom poštom. Evidentiranje i kopiranje dokumenata cjelovito je regulirano, kao i oblik u kojem dokument nastaje i njegovi elementi. Otprema pošte moguća je u fizičkom i elektroničkom obliku, a regulirano je i ovjeravanje dokumenata. Razrađen je napredan sustav klasifikacije i signiranja dokumenata, a čl. 126. određuje da se evidencija dokumentarnoga gradiva vodi pomoću informacijskog sustava koji prema ključnim odrednicama ili pomoću EUROVOC-a omogućuje brz i jednostavan pristup dokumentima. Osim što propisuje postupke u radu s dokumentima, u čemu nalazimo i neke sličnosti s hrvatskim propisima, Uredba obrađuje pohranu dokumentarnoga gradiva, razlikuje arhivsko i trajno dokumentarno gradivo, propisuje rokove čuvanja i način izlučivanja.

Poseban članak posvećen je poslovanju na jezicima nacionalnih manjina. *Uredba o upravnom poslovanju* ne nosi u svom nazivu termin »uredsko poslovanje«, nego »upravno poslovanje«, čime je dat nov naglasak, ali je i ograničena njezina primjena na javnu upravu.

3. Propisi o upravljanju zapisima u Republici Hrvatskoj

U usporedbi s pravnim rješenjima u Sloveniji, hrvatski su propisi detaljni, precizni, ali u današnjem vremenu gotovo potpuno neupotrebljivi te osiguravaju samo minimum pravne sigurnosti. Iako *Uredba o uredskom poslovanju* (NN 38/87 i 42/88) poznaje pojam automatske obrade dokumenata uz klasična birotehnička sredstva te elektroničku poštu i baze dokumenata (čl. 5., 8/1., 10/5., 11/6., 13/1., 14/2., 15., 17/2., 18/3., 21/2., 22., 27.), razvojem tehnologije nikako ne može pratiti suvremene postupke koji se primjenjuju u radu, ni na području sigurnosti, a ni na području brze protočnosti informacija, transparentnosti javne uprave i vjerodostojnosti, autentičnosti. Čl. 27. koji je predviđao utvrđivanje standardnog projekta za automatsku obradu dokumenata u uredskom poslovanju organa uprave najkasnije do 1990. nikada nije zaživio.

Uputstvo za izvršenje Uredbe o uredskom poslovanju (NN 49/87 i 38/88) sadržava osnove uredskog poslovanja, od primanja i pregleda akata, klasifikacije/razredbe, urudžbiranja, dostave akata u rad i njihove administrativno-tehničke obrade, otpreme, vrednovanja, odlaganja, sređivanja, čuvanja i rukovanja u pismohrani te predaje nadležnom arhivu.

Hrvatski propisi ne poznaju pojam zapisa/spisa, nego pojam akta. Akt je definiran kao »svaki pisani sastav kojim se pokreće, dopunjuje, mijenja, prekida ili završava neka službena radnja kod organa uprave i organizacija«.

Pravilnik o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaralaca i primalaca akata (NN 38/88) terminološki je zastario, a ne pokriva kvalitetno sva upravna područja nastala suvremenom diferencijacijom uprave. Hrvatska je javna uprava još u prijelaznom razdoblju informatizacije i samo je djelomično informatizirana.⁵

4. Međunarodna norma o upravljanju zapisima

Hrvatski zavod za norme kao nacionalno normirno tijelo Republike Hrvatske prihvatio je norme *ISO 15489-1: Information and documentation – Records management – Part 1: General* i *ISO/TR 15489-2: Information and documentation – Records management – Part 2: Guidelines* kao hrvatske norme pod nazivima *HRN ISO 15489-1:2004 – Informacije i dokumentacija – Upravljanje spisima – 1. dio: Općenito (ISO 15489-1:2001)* i *HRN ISO/TR 15489-2:2004 – Informacije i dokumentacija – Upravljanje spisima – 2. dio: Smjernice (ISO/TR 15489-2:2001)*.⁶

⁵ Propisi u području elektroničkih komunikacija koji su trenutačno na snazi u Republici Hrvatskoj su *Zakon o elektroničkom potpisu* (NN 10/02), *Pravilnik o evidenciji davatelja usluga certificiranja elektroničkih potpisa* (NN 54/02), *Pravilnik o registru davatelja usluga certificiranja elektroničkih potpisa koji izdaju kvalificirane certifikate* (NN 54/02), *Pravilnik o mjerama i postupcima uporabe i zaštite elektroničkog potpisa i naprednog elektroničkog potpisa, sredstava za izradu elektroničkog potpisa, naprednog elektroničkog potpisa i sustava certificiranja i obveznog osiguranja davatelja usluga izdavanja kvalificiranih certifikata* (NN 54/02), *Pravilnik o tehničkim pravilima i uvjetima povezivanja sustava certificiranja elektroničkih potpisa* (NN 89/02), *Uredba o djelokrugu, sadržaju i nositelju poslova certificiranja elektroničkih potpisa za tijela državne uprave* (NN 146/04). Na snazi je i *Zakon o elektroničkoj trgovini* (NN 173/03), *Zakon o elektroničkoj ispravi* (NN 150/05) te *Zakon o telekomunikacijama* (NN 122/03, 158/03, 60/04 – pročišćeni tekst, 70/05).

⁶ Objavljivanje Međunarodne norme ISO 15489-1 i Međunarodnog tehničkog izvješća ISO/TR 15489-2 u listopadu 2001. Wettengel ocjenjuje kao značajnu promjenu u dvostrukom smislu:

»Normizacija postupaka i politike upravljanja spisima osiguravaju da se svim spisima posveti primjerena pozornost i zaštita te da se dokazna vrijednost i informacije koje oni sadrže mogu uspješno i učinkovito pronaći, služeći se standardnom praksom i postupcima.«⁷

Norma se bavi upravljanjem i čuvanjem spisa nastalih obavljanjem djelatnosti privatnih i javnih ustanova, a njezine odredbe odnose se na upravljanje i klasičnim i digitalnim dokumentima. Za potrebe norme definirani su dokument, indeksiranje, klasifikacija, klasifikacijski sustav, konverzija, metapodaci,⁸ migracija, nadležno arhivsko tijelo, odgovornost, praćenje, praćenje aktivnosti, predaja kao skrbništvo i predaja kao premještaj, pristup, registracija, spisi, raspoloživost, sustav za upravljanje spisima, uništenje, upravljanje spisima, zaštita.

Norma obrađuje koristi od upravljanja spisima, normativno okruženje, politiku i odgovornosti, zahtjeve za upravljanje spisima, načela programa za upravljanje spisima, osobine spisa kao njegovu autentičnost, pouzdanost, cjelovitost i neoštećenost, iskoristivost, zatim oblikovanje i uvođenje spisovodstvenog sustava s osobinama pouzdanosti, cjelovitosti i neoštećenosti, sukladnosti, cjelovitosti, sustavnosti. U primjeni spisovodstvenih sustava raščlanjuje dokumentiranje radnji sa spisima, fizički medij za pohranu i zaštitu, raspodijeljeno upravljanje, konverziju i migraciju, pristup, pronalženje i uporabu, čuvanje i stavljanje na raspolaganje. Ključnu ulogu u oblikovanju održivoga spisovodstvenog sustava ima metodologija oblikovanja i uvođenja. Obradeni su i diskontinuirani spisovodstveni sustavi. U procesima i kontroli u upravljanju spisima razmotreno je određivanje dokumenata koje treba prihvatiti spisovodstvenim sustavom, određivanje dužine držanja spisa, prihvaćanje spisa, registriranje, klasifikacija, pohrana i rukovanje, pristup, praćenje spisa, stavljanje spisa na raspolaganje i dokumentiranje postupaka u upravljanju spisima. Norma se bavi i nadzorom te provjerom učinkovitosti spisovodstvenog sustava. U organizaciji koja

»Prvi je put na široj stručnoj osnovi i na svjetskoj razini ostvaren dogovor o načelima, metodama i radnim procesima u upravljanju zapisima.

Sporazum o načelima i metodama uslijedio je na temelju točno utvrđenog postupka za standardizaciju i glasovanje i u obliku obvezujućeg Međunarodnog standarda u izdanju Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO).« – Michael Wettengel: *Međunarodni rad na standardizaciji upravljanja zapisima u povodu objavljivanja Međunarodnog standarda ISO 15489-1 (Records management) u: Modernizacija hrvatske uprave*, priredio Ivan Koprić, Zagreb, Društveno veleučilište, 2003., str. 279–280.

⁷ HRN ISO 15489-1:2004, str. 4.

⁸ Podaci koji opisuju kontekst, sadržaj i strukturu zapisa i upravljanje njima tijekom vremena. *Cit. prema:* HRN ISO 15489-1:2004, str. 5.

želi postići usklađenost s tim dijelom ISO 15489 potrebno je organizirati stalni program osposobljavanja za spisovodstvo.

Tu međunarodnu normu prati tehničko izvješće ISO/TR 15489-2 uporaba kojeg se normom preporučuje. ISO/TR 15489-2 donosi dodatna objašnjenja i mogućnosti za primjenu. »On pruža pregled procesa i čimbenika koje treba uzeti u obzir u organizacijama koje žele biti usklađene s ISO 15489-1.«⁹ Oni koji žele primjenjivati normu ISO/TR 15489-2, osim uporabe ovog dijela ISO 15489 trebaju uzeti u obzir zahtjeve i smjernice nacionalnih norma, zakonodavstva i propisa koji se primjenjuju na njihovu području.

Taj dio ISO 15489 donosi dodatne smjernice u svezi sa spisovodstvenom politikom i detaljnije opisuje vrste odgovornosti koje treba odrediti i dodijeliti, daje savjete za oblikovanje i primjenu sustava za upravljanje spisima te opisuje spisovodstvene procese i kontrole. Dajući smjernice za spisovodstvene postupke, opisuje ih u linearnom slijedu.¹⁰

»Glavni instrumenti koji se koriste u spisovodstvenim postupcima su:

- a) klasifikacijska shema utemeljena na poslovnim aktivnostima
- b) lista s rokovima čuvanja i
- c) klasifikacijska shema za sigurnost i dostupnost.

Organizacije mogu koristiti dodatne alate specifične za spisovodstvo, kao što su:

- a) tezaurus odabranih pojmova i
- b) rječnik naziva ili druge načine kontroliranja rječnika.«¹¹

⁹ HRN ISO/TR 15489-2:2004, str. 5

¹⁰ »Linearni slijed tradicionalno se upotrebljavao za opisivanje spisovodstvenih procesa koji se odnose na papirne spise, jer procesi mogu biti, a često i jesu, vremenski razdvojeni u razne intervale. U elektroničkim spisovodstvenim sustavima odluke o prihvaćanju i klasifikaciji, stanju dostupnosti i stavljanju spisa na raspolaganje obično se donose u trenutku stvaranja spisa, tako da su procesi eksplicitniji i obično istodobni. Ovo dakako može biti slučaj i s konvencionalnim sustavima.

Elektronički sustavi koji podržavaju prihvaćanje spisa moraju biti uređeni tako da traže ispunjavanje obveznih polja s metapodacima ili tako da takve metapodatke stvaraju automatski. Opseg metapodataka koji se dodjeljuju elektroničkim zapisima veći je od onog koji se traži za konvencionalne dokumente, jer se u elektroničkim sustavima može implicirati vrlo malo toga te su stoga eksplicitno navedeni svi metapodaci koji su u konvencionalnim spisima implicitni. Ovo ovisi o prethodnom postojanju pravila za identifikaciju spisa koje treba prihvatiti i klasifikacijskih sustava za identifikaciju i status pristupa.« Ibidem, str. 10.

¹¹ Ibidem, str. 10.

Kao spisovodstvene procese norma prepoznaje: prihvaćanje, registriranje, klasifikaciju, klasifikaciju za pristup i sigurnost, identifikaciju statusa raspoloživosti, smještaj, uporabu i praćenje te stavljanje spisa na raspolaganje. Za nadzor i provjeru razlikuje tri razloga: osiguranje usklađenosti s normama, osiguranje prihvatljivosti spisa kao dokaza na sudu i poboljšanje funkcioniranja organizacije. Norma predviđa osposobljavanje širokog kruga osoba: upravu, uključujući i višu upravu, zaposlenike, osobe pod ugovorom s organizacijom, dobrovoljce i sve ostalo osoblje koje je odgovorno za stvaranje i uporabu spisa.

5. *MoReq* – Model zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima

Potrebu za sveobuhvatnom specifikacijom zahtjeva za elektroničko spisovodstvo prvi je put artikulirao DLM forum¹² 1996., a nakon toga je program Razmjena podataka među upravnim tijelima (*Interchange of Data between Administrations* – IDA) Glavne uprave za poduzetništvo Europske komisije zatražio da se izradi ta specifikacija. Rad na specifikaciji započeo je 2000., a dovršen početkom 2001. Uz korištenje nekih postojećih specifikacija i referentnih modela, temelj za izradu specifikacije *MoReq* bila je i norma ISO 15489 koja je u vrijeme pisanja specifikacije bila u fazi nacрта.

Specifikacija *MoReq* – *Model requirements for the management of electronic records* kao model zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima primjenjuje se u Europskoj uniji, ali bi trebala biti primjenjiva i u svim zemljama u kojima se od sustava traži da upravljaju elektroničkim podacima.¹³ Kad je projekt pokrenut natječajem 1999., kao cilj postavljen mu je razvoj modela funkcionalnih zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima. Specifikacija *MoReq* namijenjena je za uporabu u privatnim i javnim organizacijama. *MoReq* pretpostavlja da će biti primijenjen kao model u sustavu zvanom ESVS – elektronički spisovodstveni sustav. »On ipak ne donosi specifikaciju samoga ESVS-a, nego samo određuje što on mora raditi. Odgovornost je korisnika kako će ESVS biti primijenjen. *MoReq* također

¹² DLM je kratica za francuski *données lisibles par machine*, strojno čitljive podatke. DLM forum temelji se na odlukama Vijeća Europe koje se tiču jačanja suradnje na području arhiva. Na sastanku DLM foruma u Barceloni 2002. značenje kratice promijenjeno je u *Document lifecycle management* (Upravljanje životnim ciklusom dokumenta).

¹³ Specifikacija dostupna na web stranicama: <http://europa.eu.int/ISPO/ida/>; <http://www.cornwell.co.uk/moreq.html>

uključuje sveobuhvatni model metapodataka¹⁴ za upravljanje zapisima.«¹⁵ Specifikacija vodi računa o tradicionalnoj arhivistici i spisovodstvu, a pri izradi su se uvažile potrebe onih koji upravljaju kako elektroničkim tako i fizičkim zapisima.

Zapis definira kao »dokument(i) koje je neka osoba ili ustanova izradila ili primila u tijeku obavljanja svoje djelatnosti i potom zadržala.«¹⁶ »Osim sadržaja dokumen(a)ta, trebao bi uključivati podatke o kontekstu i, prema potrebi, podatke o strukturi (tj. podatke koji opisuju sastavnice zapisa). Ključno je svojstvo zapisa nepromjenjivost.«¹⁷ Zapis se sastoji od jednog ili više elektroničkih dokumenata, a dokumenti postaju zapisi kad su »prihvaćeni« u ESVS. Prigodom prihvaćanja zapisi se »klasificiraju«, to jest dodjeljuju im se kodovi koji odgovaraju razredu u razredbenom nacrtu.

Specifikacija opisuje elektroničke spise kao da »sadržavaju« zapise. Zapisi na papiru organiziraju se u spise i čuvaju u papirnatim mapama. U ESVS-u se elektroničkim zapisima upravlja kao da su organizirani u elektroničke spise i spremljeni u elektroničkim mapama. »Strogo gledajući, elektronički spisi i mape ne moraju doista postojati; oni su prividni u tom smislu da u stvarnosti ništa ne 'sadrže', već se zapravo sastoje od atributa metapodataka njima dodijeljenih zapisa.«¹⁸

ESVS-u je omogućeno da zapisima upravlja pomoću kodova kojima se tijekom prihvaćanja zapisi »klasificiraju« u skladu s klasifikacijskom shemom (razredbenim nacrtom). Zapisima se također dodjeljuje jednoznačna signatura.

»Odluka o tome koji će dokumenti biti prihvaćeni u spisovodstveni sustav temeljit će se na analizi relevantnih propisa, poslovnih zahtjeva i zahtjeva za dokazima te rizika od neprihvaćanja zapisa.«¹⁹ Spisima upravlja ESVS, a dokumentima koji nisu spisi upravlja elektronički sustav za upravljanje dokumentima (ESUD).²⁰

¹⁴ »(U kontekstu spisovodstva) Strukturirani ili polustrukturirani podaci koji omogućuju stvaranje, upravljanje i korištenje zapisa kroz vrijeme i unutar i između domena u kojima su stvoreni.« – Prema: Model zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima, str. 10.

¹⁵ Ibidem, str. 6.

¹⁶ Ibidem, str. 11.

¹⁷ Ibidem, str. 11.

¹⁸ Ibidem, str. 12.

¹⁹ Ibidem, str. 14.

²⁰ »ESUD:

- dopušta da dokumenti budu modificirani i/ili da postoje u nekoliko verzija;
- može dopustiti da dokumente izbrišu njihovi vlasnici;

Budući da se u trenutku prihvaćanja, registracije i spremanja spisa u sustav koji upravlja spisima zapisu dodaju metapodaci, specifikacija *MoReq* detaljno razrađuje načela, zahtjeve i elemente metapodataka.

6. Potreba za novim propisima o upravljanju zapisima u Republici Hrvatskoj

Pristup izradi novih hrvatskih propisa može biti dvojak i započeti ili doradom propisa koji su sada na snazi, na način proveden u Sloveniji, pri čemu bi nadogradnja bila opsežna i donekle vodila u širinu, ili pronalaskom načina da se postojeća međunarodna norma ISO 15489, zajedno sa specifikacijom *MoReq*, implementira u hrvatske propise. Prema trenutačnom stanju u hrvatskom zakonodavstvu, pravna priroda u Hrvatskoj preuzetih međunarodnih norma donekle je sporna i ne obvezuje na njihovu primjenu.²¹

Imajući na umu neminovnu izmjenu koja bi trebala uslijediti u hrvatskom pravnom reguliranju upravljanja zapisima *leges a posteriori*, važno je razlučiti kome povjeriti odgovornu zadaću izrade glavnih »alata« u spisovodstvenim procesima i kontroli upravljanja zapisima kako su definirani normom ISO 15489, a to su klasifikacijski nacrt koji uključuje listu s rokovima čuvanja te shemu za sigurnost i dostupnost zapisa. Odgovornost može biti povjerena Središnjem državnom uredu za upravu, kao tijelu nadležnom za poslove javne uprave, ili prepuštena za to osposobljenim stručnjacima, čineći pritom distinkciju između administracijskih, zatim resorskih i po-

- može uključivati nadzor nad rokovima čuvanja;
- može uključivati strukturu za pohranu dokumenata, koja može biti pod nadzorom korisnika;
- namijenjen je prvenstveno za podršku svakodnevnom korištenju dokumenata za tekuće poslove.

ESVS:

- štiti zapise od modifikacija;
- štiti zapise od brisanja, osim u određenim strogo nadziranim okolnostima;
- mora uključivati strogi nadzor nad rokovima čuvanja;
- mora uključivati strogu strukturu poretka zapisa (razredbeni nacrt) koju održava administrator;
- može također pružiti podršku svakodnevnom radnom procesu, ali je također namijenjen za sigurnu pohranu smislenih poslovnih zapisa.« – Ibidem, str. 49.

²¹ *Zakon o normizaciji* (NN 55/96 i 163/03) propisuje da je uporaba hrvatskih norma u načelu dragovoljna.

tom institucijskih funkcijskih područja, kako bi klasifikacijski nacrt bio jednoznačan za one funkcije koje su pojedinim tijelima zajedničke.

Članica projektnog tima pri izradi specifikacije *MoReq* Luciana Duranti²² u svom djelu *Arhivski zapisi: teorija i praksa* dala je još neke korisne smjernice za izradu normativnog okvira za uređenje pravnog područja upravljanja zapisima primjenjive i u Hrvatskoj. Ona piše »da je nezamislivo oblikovati klasifikacijski sustav prema unutarnjemu ustroju neke organizacije i da je jedini moguć pristup onaj čisto funkcionalni.«²³ »Klasifikacijski se sustav za arhivske zapise mora temeljiti na funkcijama onoga koji stvara arhivsko gradivo.«²⁴ Nije teško zaključiti da su administracijska odnosno upravna funkcijska područja zajednička najvećem broju pravnih osoba općenito, a zajednička su i cjelokupnoj javnoj upravi, pa bi takvima trebala biti i klasifikacijom određena.

To je i zahtjev norme ISO 15489 koji traži da se klasifikacijski/razredbeni nacrt treba oblikovati na način da daje prikaz poslovnih funkcija organizacije i sadržava oznaku rokova čuvanja te određuje zaštitu, pristup i dostupnost spisa (oznaka eventualne tajnosti). Time se rješava i pitanje »prava na informaciju«.²⁵

²² School of Library and Information Studies, University of British Columbia, Kanada.

²³ Luciana Duranti, *Arhivski zapisi: teorija i praksa*, Zagreb, Hrvatski državni arhiv, 2000., str. 81.

²⁴ Ibidem, str. 79. Također: »Pri određivanju primarnih klasa (prvih razreda), dakle onih prema funkcijskim područjima, dobro je uzimati u obzir da se u svakoj organizaciji ta područja teže podijeliti na dvije skupine, na institucijska funkcijska područja i na administracijska funkcijska područja. Institucijska funkcijska područja su ona što obuhvaćaju funkcije za koje je organizacija odgovorna po svojem mandatu ili po svojem poslanju, dok su administracijska odnosno upravna funkcijska područja ona što obuhvaćaju funkcije koje omogućuju održavanje ustanove i potporom su njezinim glavnim funkcijama (na primjer upravljanju zgradama, posjedima, gradom, osobljem ili obavijesnim sustavom, računovodstvom).« Ibidem, str. 80.

²⁵ Mnogim hrvatskim propisima određeno je pravo građanina na informaciju, čak do razine Ustavom zajamčenog prava, a napose *Zakonom o sustavu državne uprave* (NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00 – vjerodostojno tumačenje, 59/01, 190/03 – pročišćeni tekst i 199/03) koji u čl. 73/2. propisuje da su »tijela državne uprave dužna građanima i pravnim osobama davati podatke, obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave«, a st. 4. propisuje da se »davanje određenih izvješća može uskratiti samo ako bi iznošenje podataka predstavljalo povredu dužnosti čuvanja službene tajne, ili ako bi to bilo u suprotnosti s drugim zakonom zaštićenim interesima građana i pravnih osoba«. Dužnost upoznavanja javnosti o obavljanju poslova iz djelokruga tijela državne uprave putem sredstava javnog priopćivanja propisana je čl. 73/3. Zahtjevu za pravom na informaciju može se objektivno udovoljiti jedino ako se dostupnost utvrđuje unaprijed u klasifikacijskom nacrtu, a ne prepušta volji bilo kojega pojedinca.

Arhivska služba danas intervenira tek nakon završetka rada sa spisom. Moderna arhivistika dovodi u pitanje takav pristup te se nadležnost arhivske službe sve više pomiče na sam početak – na nastanak zapisa, što je osobito važno kod elektroničkih zapisa. U hrvatskoj praksi najbolji je put povezati tijela nadležna za javnu upravu i arhivske službe na način na koji danas arhivska teorija promatra arhivski dokument, zahvaljujući prvenstveno utjecaju novih informacijskih tehnologija, tj. u jedinstvenom procesu, a ne u tri faze (aktivnoj, poluaktivnoj i pasivnoj).²⁶

7. Zaključak

Buduću uredbu koju će svakako biti potrebno donijeti bit će potrebno uskladiti s već postojećim zakonima koji uređuju državnu i javnu upravu.²⁷ Posebna pozornost morat će se usmjeriti na novi zakon o općem upravnom postupku koji se priprema. Slovenska Uredba naime zadire u pitanje dostave koje je u Hrvatskoj regulirano *Zakonom o općem upravnom postupku* (NN 13/91).

U hrvatskim propisima terminologija je potpuno zastarjela, izvan vremena i konteksta. Posebice se to odnosi na izraze kao što su »samoupravne organizacije i zajednice«, »skupštine društveno-političkih zajednica« i slično u *Pravilniku o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaralaca i primalaca akata* (NN 38/88). Novi pravilnik o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama je prioritet, kao i suvremeniji način klasifikacije, a trebao bi biti koncipiran tako da se propiše okvir koji je zajednički svim upravnim resorima.

Što se tiče uporabe interneta, elektroničke pošte, baza podataka i općenito korištenja suvremenom informatičkom tehnologijom, može se zaključiti

²⁶ Više o povezanosti uprave i arhiva u: Josip Kolanović, *Modernizacija uprave i arhivska služba u Republici Hrvatskoj*, u: *Modernizacija hrvatske uprave*, priredio Ivan Koprić, Zagreb, Društveno veleučilište, 2003., str. 365–380.

²⁷ *Zakon o pravu na pristup informacijama* (NN 172/03), *Zakon o grbu, zastavi i himni Republike Hrvatske te zastavi i lentu predsjednika Republike Hrvatske* (NN 55/90, 26/93 i 29/94), *Uredba o natpisnoj ploči i zaglavlju akta tijela državne uprave, lokalne, područne (regionalne) i mjesne samouprave, te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti* (NN 34/02), *Zakon o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske* (NN 33/95), *Zakon o državnim službenicima* (NN 92/05 i 142/06) i *Zakon o radu* (NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03 – ispravak, 30/04 i 137/04 – pročišćeni tekst).

da je to gotovo neregulirano.²⁸ Zaseban je problem čuvanje zapisa nastalih u procesu odlučivanja i tijekom donošenja odluka. Tu nisu propisani postupci kojima bi se osigurala dostatna sigurnost. Trebat će analizirati *Zakon o zaštiti tajnosti podataka* (NN 108/96) i *Pravilnik o zaštiti tajnosti podataka* (NN 10/02) te konkretne rokove dostupnosti ili tajnosti ugraditi u klasifikacijski nacrt pojedine ustanove.

Već letimičan pogled na važeće hrvatske propise²⁹ nameće zaključak o urgentnoj potrebi da se područje upravljanja zapisima regulira na nov, suvremeniji način. To je zahtjev uznapredovale tehnologije, ali i zahtjev urednog i dokumentiranog praćenja svih aktivnosti državne i javne uprave, radi ispunjavanja standarda kojima suvremena javna uprava mora udovoljavati da bi uspješno obnašala zadaću i ulogu jednog od stabilnih stupova demokratske pravne države te urednom arhivistikom zadržala svijest o povijesti nacije za buduća pokoljenja.

Literatura i izvori

- Duranti, Luciana *Arhivski zapisi: teorija i praksa*, Zagreb, Hrvatski državni arhiv, 2000.
- Koprić, Ivan (2003) (prir.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište, 2003.
- Lorbar, Martin, Janez Stare (1998) *Upravno poslovanje 1 i 2*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998.
- HRN ISO 15489-1:2004 – *Informacije i dokumentacija – Upravljanje spisima – 1. dio: Općenito (ISO 15489-1:2001)*, Zagreb, Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo, 2004.
- HRN ISO/TR 15489-2:2004 – *Informacije i dokumentacija – Upravljanje spisima – 2. dio: Smjernice (ISO/TR 15489-2:2001)*, Zagreb, Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo, 2004.
- MoReq – *Model zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima: specifikacija MoReq*, Zagreb, Hrvatski državni arhiv, 2003.

²⁸ Sukladno zaključku Vlade Republike Hrvatske, klasa 650-05/05-01/08, ur. broj 5030106-05-1 od 20. svibnja 2005., ministarstva su objavila službene obrasce kako bi se građanima i drugim strankama omogućilo njihovo korištenje u postupku pred tijelima državne uprave.

²⁹ V. bilješku 1.

RECORDS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION:
LEGAL REGULATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA,
REPUBLIC OF SLOVENIA AND INTERNATIONAL STANDARDS

Summary

The necessity of new legal regulation of the records management in Croatia is stressed in the paper. The Slovenian example is described and analysed, having in mind that Slovenia modernised the respective legislation three times in the period after gaining independence. Current Croatian legislation and international standard on records management are compared. The Croatian standardisation institute and its role as national competent body are mentioned. There is a need for accepting MoReg – Model requirements for the management of electronic records, applied in the European Union. The author suggests the concrete measures that should be realised within efforts to modernise the respective Croatian legislation.

Key words: records management – Croatia and Slovenia, international standard, electronic record

Neke dvojbe u vezi s primjenom novog Zakona o tajnosti podataka

*Alen Rajko**

Opisuje se oblikovanje sustava informacijskog zakonodavstva u kojem je novi Zakon o tajnosti podataka četvrti dio, pored Zakona o pravu na pristup informacijama, Zakona o zaštiti osobnih podataka i Zakon o medijima. Naglašavaju se temeljne novine, kao i pitanje prevođenja stupnjeva tajnosti prema prethodnim propisima u one prema novom Zakonu. Razmatraju se određene dileme u provedbi novog Zakona, od kojih su neke povezane s kaznenim pravom, a neke s pravom na pristup informacijama javnog sektora. Zanimljivi su postupovni problemi u vezi s testom razmjernosti. Autor upozorava na neuskladenost propisa, nedostatne nadzorne kapacitete, mogućnosti zloporabe propisa o tajnosti podataka, te na potrebu terminološkog i drugog preciziranja pravnih propisa.

Ključne riječi: tajnost podataka – Hrvatska, informacijsko zakonodavstvo, stupnjevi tajnosti, razmjernost, pristup informacijama javnog sektora

* Mr. sc. Alen Rajko, pročelnik Službe za upravni razvitak Grada Opatije(head of the Office for Administrative Science, Town of Opatija, Croatia)

1. Uvod

Donošenjem Zakona o tajnosti podataka¹ (u nastavku teksta: ZTP) u Hrvatskoj je dovršena modernizacija regulacije osnovnog okvira četiriju temeljnih područja obuhvaćenih tzv. »informativskim zakonodavstvom« – prava na pristup informacijama, zaštite osobnih podataka, zaštite tajnih podataka te medijskog prava.²

Stupanjem na snagu ZTP-a prestale su važiti odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka³ (u nastavku teksta: ZZTP), osim odredbi navedenih u glavi 8. i 9. ZZTP-a (riječ je o čl. 19–27, koji uređuju poslovnu i profesionalnu tajnu, tj. područja »nedržavne tajnosti«).

Također, podzakonski propisi doneseni na temelju ZZTP-a primjenjuju se do stupanja na snagu odgovarajućih podzakonskih propisa na temelju ZTP-a (čl. 33. st. 3. ZTP-a).

Pritom napominjemo da se – unatoč sintagmi »tajnost podataka«, sadržanoj u nazivu ZTP-a – u tekstu ZTP-a ne spominju »tajni«, već »klasificirani« podaci.⁴ Klasificirani podaci, pak, imaju određene stupnjeve tajnosti. S druge strane, odredbe o tajnosti podataka sadržane u drugim (prije donesenim) propisima sadržavaju termin tajne te njegove izvedenice sukladne terminologiji ZZTP-a.

Od prve (povučene) verzije Prijedloga ZTP-a u ožujku 2006. do donošenja ZTP-a u srpnju 2007., tekst Zakona u znatnoj je mjeri evoluirao, poprima-

¹ NN 79/07.

² Prethodno su doneseni Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03), Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03) te Zakon o medijima (NN 59/04).

Osim spomenutih četiriju glavnih područja »informativskog zakonodavstva«, pravo na informaciju uređeno je i odredbama propisa koji reguliraju druga pravna područja, npr. arhivsku djelatnost, odnose građana i uprave (u okviru propisa o upravnom sustavu), odredbe procesnih zakona o javnosti rasprava i razgledanju spisa i dr.

³ NN 108/96.

⁴ Da bi pojedini podatak bio klasificiran u smislu ZTP-a, potrebno je da budu ispunjene sljedeće kumulativne pretpostavke: a) da je riječ o podatku na način kako je podatak definiran u čl. 2. podst. 1. ZTP-a (osobito upozoravamo da mora biti riječ o podatku koji s obzirom na svoj sadržaj ima važnost povjerljivosti i cjelovitosti za svoga vlasnika); b) da je nadležno tijelo zakonito provelo postupak klasifikacije podatka (čl. 2. podst. 2. ZTP-a) te da u međuvremenu nije proveden postupak deklasifikacije podatka (čl. 2. podst. 5. i čl. 14. ZTP-a); c) da nije riječ o podatku kojeg se klasificiranje provodi radi prikrivanja kaznenog djela, prekoračenja ili zlouporabe ovlasti te drugih oblika nezakonitog postupanja u državnim tijelima (čl. 3. ZTP-a); d) da je riječ o podatku iz djelokruga određenog u čl. 5. ZTP-a; e) da je riječ o podatku kojeg bi neovlašteno otkrivanje nanijelo štetu nekoj od vrijednosti navedenih u čl. 6. ZTP-a, i to u stupnju propisanom u čl. 6–9. ZTP-a.

jući sve više elemenata primjerenih regulaciji tajnosti podataka u demokratskim društvima.⁵

Za potrebe ovog rada spomenimo da je, u usporedbi sa ZZTP-om, odredbama ZTP-a drukčije uređena, između ostalog, materija objekata primjene Zakona, sistematizacije tajnih/klasificiranih podataka i subjekata ovlaštenih za klasifikaciju podataka. Osim toga, ZTP-om je uvedeno nekoliko novih instituta, kojih nije bilo u tekstu ZZTP-a, primjerice:

- a) isključenje klasificiranja radi prikrivanja nezakonitosti (čl. 3);
- b) utvrđenje jedinstvenog kataloga vrijednosti, radi zaštite kojih je nužno klasificiranje podataka, čime se ograničava materija podložna klasifikaciji (čl. 6);
- c) načelo određivanja najnižeg stupnja tajnosti koji će osigurati zaštitu interesa koji bi neovlaštenim otkrivanjem tog podatka mogli biti ugroženi (čl. 12. st. 1);
- d) isključenje od klasificiranja onih dijelova ili priloga klasificiranog podatka neovlašteno otkrivanje kojih ne ugrožava vrijednosti zaštićene ZTP-om (čl. 12. st. 2);
- e) obveza provođenja i trajne i periodične procjene daljnje svrhovitosti dodijeljenih stupnjeva tajnosti (čl. 14);
- f) test razmjernosti između interesa javnosti i »interesa tajnosti« (čl. 16);
- g) uvjerenje o sigurnosnoj provjeri (certifikat) kao pretpostavka za pristup klasificiranim podacima, uključujući sudsku kontrolu postupka izdavanja certifikata (čl. 2. podst. 7, čl. 18–24).
- h) nadzor postupka klasifikacije i deklasifikacije podataka, načina ostvarivanja pristupa klasificiranim i neklasificiranim podacima, provedbe mjera za zaštitu pristupa klasificiranim podacima te ispunjavanje obveza proisteklih iz međunarodnih ugovora i sporazuma o zaštiti klasificiranih podataka, koji provodi Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (čl. 29. i čl. 30);
- i) već spomenuto izostavljanje materije poslovne i profesionalne tajne iz zakona koji uređuje »državnu tajnost«.⁶

⁵ Opširnije o glavnim elementima ZTP-a i proceduri njegova donošenja vidjeti u: Rajko, Alen, Novi Zakon o tajnosti podataka, *Informator*, br. 5570–5571/07.

⁶ U prvoj (prošlogodišnjoj) verziji Prijedloga ZTP-a nije bilo instituta netom navedenih pod a), b), d), e), f) i h).

Unatoč modernizacijskom iskoraku koji ZTP predstavlja, njegov tekst ostavlja nekoliko nimalo nevažnih dvojbi, koje analiziramo u nastavku rada.

2. Prevođenje stupnjeva tajnosti

U okviru prijelaznih i završnih odredbi ZTP-a, u čl. 32. propisano je sljedeće: *Stupnjevi tajnosti određeni međunarodnim ugovorima koje je Republika Hrvatska potvrdila prije dana stupanja na snagu ovoga Zakona, stupnjevi tajnosti podataka dobivenih međunarodnom razmjenom prije stupanja na snagu ovoga Zakona, kao i stupnjevi tajnosti podataka koji su utvrđeni prije stupanja na snagu ovoga Zakona, prevode se na način:*

- »državna tajna« u »vrlo tajno«,
- »službena tajna – vrlo tajno« i »vojna tajna – vrlo tajno« u »tajno«,
- »službena tajna – tajno« i »vojna tajna – tajno« u »povjerljivo«,
- »službena tajna – povjerljivo« i »vojna tajna – povjerljivo« u »ograničeno«.

Polazište takvih odredbi vjerojatno je u činjenici da je ZZTP propisivao četiri vrste tajni (državna, vojna, službena, poslovna ili profesionalna tajna) te četiri stupnja tajnosti (državna tajna, vrlo tajno, tajno i povjerljivo). Prema spomenutom konceptu, svaki je tajni podatak bio određen određenom vrstom tajne i pojedinim stupnjem tajnosti.

ZTP, pak, ne propisuje vrste tajni, već samo stupnjeve tajnosti.

Stoga odredbe o prevođenju stupnjeva tajnosti kao kriterij prevođenja predviđaju dosadašnji stupanj tajnosti.

Medutim, nizom odredbi posebnih zakona određena je samo vrsta, a ne i stupanj tajnosti određenih podataka.⁷ Navest ćemo samo nekoliko takvih primjera:

- čl. 142. st. 2. Obiteljskog zakona:⁸ *podaci o posvojenju službena su tajna;*
- čl. 141. st. 1. Zakona o državnim službenicima:⁹ *podaci iz osobnih očevidnika i središnjeg popisa službenika i namještenika službena su tajna;*

⁷ Pritom stupanj tajnosti tih podataka nije određen ni podzakonskim propisima.

⁸ NN 116/03, 17/04 i 136/04.

⁹ NN 92/05, 142/06 – Uredba i 77/07 – Uredba.

- čl. 66. st. 3. Zakona o sudovima:¹⁰ *podaci iz evidencije službena su tajna, osim podataka o imovinskom stanju sudaca;*¹¹
- čl. 19. Zakona o istražnim povjerenstvima:¹² *članovi istražnog povjerenstva dužni su čuvati kao tajnu ono što su u radu istražnog povjerenstva saznali kao državnu, vojnu, službenu, poslovnu ili osobnu tajnu.*

U nekim zakonima nije propisana ni vrsta tajne, primjerice u čl. 51. st. 2. Zakona o javnoj nabavi:¹³ *podaci o zaprimljenim ponudama, ponuditeljima i broju ponuda tajni su do otvaranja ponuda.*

Prema čl. 10. ZTP-a, državna tijela koja provode postupak klasifikacije podataka pravilnikom će pobliže razraditi kriterije za određivanje stupnjeva tajnosti za podatke iz svoga djelokruga. U čl. 31. st. 2. ZTP-a propisano je da će čelnici nadležnih tijela donijeti te pravilnike u roku 60 dana od dana stupanja Zakona na snagu.

Čak ako i zanemarimo činjenicu da se rokovi za donošenje podzakonskih propisa u domaćoj praksi vrlo često prekoračuju, ostaje prijepor mogu li se tim pravilnicima derogirati odredbe raznih posebnih zakona koji pojedine podatke označavaju tajnom određene vrste. Podsjećamo da (uvodno citirana) odredba čl. 33. st. 3. ZTP-a propisuje privremeni nastavak primjene podzakonskih propisa donesenih na temelju ZZTP-a, ali te privremenosti nema u pogledu zakonskih odredbi.

3. Kaznenopravni aspekt

S prijelaznim i završnim odredbama ZTP-a povezane su i neke kaznenopravno relevantne dvojbe.

Kazneni zakon¹⁴ u vezi s »državnom«¹⁴ tajnošću podataka normira:

¹⁰ NN 150/05 i 16/07.

¹¹ Riječ je o podacima iz evidencije sudaca, nap. a.

¹² NN 24/96.

¹³ NN 117/01 i 92/05.

¹⁴ NN 110/97, 27/98 – ispr., 50/00, 129/00, 51/01, 105/04, 84/05 – ispr. i 71/06.

U širem smislu, pitanje (ne)dostupnosti pojedinih informacija povezano je i s kaznenim djelima protiv slobode i prava čovjeka i građanina – povreda tajnosti glasovanja (čl. 119. Kaznenog zakona), povreda tajnosti pisama i drugih pošiljaka (čl. 130) i nedozvoljena uporaba osobnih podataka (čl. 133), kao i s kaznenim djelom protiv pravosuđa – otkrivanje identiteta zaštićenog svjedoka (čl. 305.a).

- kazneno djelo protiv Republike Hrvatske – odavanje državne tajne (čl. 144);
- kazneno djelo protiv Republike Hrvatske – objavljivanje sadržaja državne ili vojne tajne (čl. 145);
- kazneno djelo protiv Republike Hrvatske – špijunaža (čl. 146);
- kazneno djelo protiv službene dužnosti – odavanje službene tajne (čl. 351);
- kazneno djelo protiv oružanih snaga Republike Hrvatske – odavanje vojne tajne (čl. 374).¹⁵

U pojmovniku Kaznenog zakona definicije vrsta tajni usklađene su s terminologijom i definicijama ZZTP-a.¹⁶

Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona,¹⁷ aktualan u vrijeme pisanja ovog rada (kraj kolovoza 2007.), ne sadržava prijedloge izmjena i dopuna spomenutih odredbi Kaznenog zakona.

Čak i kad ne bi postojale dvojbe povezane s usklađivanjem stupnjeva tajnosti, razmotrene pod točkom 3. ovog rada, postavlja se pitanje znači li sadašnja formulacija čl. 32. ZTP-a automatsko nadomještanje postojeće terminologije Kaznenog zakona (usklađene sa ZZTP-om) institutima koje sadržava ZTP. Uzevši u obzir striktnost kaznenog prava, nužnost određenosti kaznenih djela i zaštite prava čovjeka te s time povezano nepostojanje izravne legislativne intervencije u tekst Kaznenog zakona, smatramo da je odgovor na to pitanje negativan.

Ako ne može doći do spomenutoga »automatskog nadomještanja«, dio postojećih inkriminacija postat će neprovediv – terminologija državne, vojne i službene tajne više ne bi postojala (čime neprovedive postaju i definicije iz čl. 89. st. 12–14. KZ-a), a nju – bez posebne novele Kaznenog zakona – ne bi nadomjestili novi instituti. To više ne bi bilo samo pitanje (nažalost nerijetke) neusklađenosti »preplećućih« propisa domaćeg prava,

¹⁵ Posebno je pitanje kaznenog djela protiv pravosuđa – povrede tajnosti postupka (čl. 305), koje čini onaj tko neovlašteno otkrije ono što je saznao u kaznenom postupku pred sudom, u upravnom postupku, postupku pred javnim bilježnikom ili stegovnom postupku, a što se na temelju zakona ili odluke utemeljene na zakonu smatra tajnom.

Osim toga, izvan sfere »državne« tajnosti normirano je i kazneno djelo protiv slobode i prava čovjeka i građanina – neovlašteno otkrivanje profesionalne tajne (čl. 132) te kazneno djelo povrede dužnosti čuvanja tajne – odnosi se na proizvodnu i poslovnu tajnu (čl. 629. Zakona o trgovačkim društvima – NN 111/93, 34/99 i 52/00).

¹⁶ Vidjeti definicije državne, vojne i službene tajne u čl. 89. st. 12, st. 13. i st. 14. Kaznenog zakona odnosno u čl. 6, čl. 8. i čl. 12. ZZTP-a.

¹⁷ Usvojen na 254. sjednici Vlade Republike Hrvatske održanoj 23. kolovoza 2007. (prema: www.vlada.hr).

već izostavljanja nekoliko važnih dobara – posebno u sferi javnog interesa – iz kaznenopravne zaštite.

Poslovna i profesionalna tajna, na koje se nastavlja primjena odredbi ZZTP-a, nastavit će svoju egzistenciju na temelju posebnih zakona (i na njima utemeljenim aktima) kojima su propisane, a u kaznenopravnoj sferi i na temelju definicija iz čl. 89. st. 15. i 16. KZ-a.

Kada tome pridodamo situaciju raščlanjenu pod točkom 2. ovog rada, moguć je zaključak da će kaznenopravno biti »pokriven« samo onaj dio materije tajnosti podataka reguliran posebnim zakonima (koji sadržavaju pojmove državne, vojne i službene tajne), ali ne i tajnost podataka uređena ZTP-om i na njemu utemeljenim propisima.

4. Pristup informacijama javnog sektora

Tajnost podataka obligatorni je temelj za odbijanje pristupa informacijama. Čl. 8. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama glasi:

Tijela javne vlasti uskratit će pravo na pristup informaciji ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom proglašena državnom, vojnom, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom ili ako je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.

Iako zakonodavcu donošenjem ZTP-a posve sigurno nije bila namjera tajne/klasificirane podatke učiniti načelno dostupnima, dvojbeno je koji bi bio rezultat tumačenja »normativne kombinacije« čl. 32. ZTP-a i čl. 8. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama: da klasificirani podaci prema ZTP-u ne podliježu normi čl. 8. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama (gramatičko tumačenje) ili da je svrha potonje norme nedostupnosti tajnih/klasificiranih podataka (teleološko tumačenje)?

Mislimo da je u ovom primjeru moguće nešto fleksibilnije tumačenje s obzirom na kaznenopravnu sferu, ali čak je i u tom slučaju riječ o posve nepotrebnoj neusklađenosti propisa, u ovom slučaju unutar iste, »informativne« sfere zakonodavstva.

5. Test razmjernosti interesa

Institut testa razmjernosti interesa uređen je u čl. 16. ZTP-a, koji glasi:

(1) Kad postoji interes javnosti, vlasnik podatka dužan je ocijeniti razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti

propisanih u člancima 6., 7., 8. i 9. ovoga Zakona te odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podatka.

- (2) *Prije donošenja odluke iz stavka 1. ovoga članka vlasnik podatka je dužan zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost.*
- (3) *Vlasnik podatka dužan je o postupku iz stavka 1. ovoga članka izvijestiti i druga nadležna tijela propisana zakonom.*

ZTP ne sadržava dodatne postupovne odredbe o provedbi testa pretežnosti interesa.

Iz dikcije navedenih odredbi može se zaključiti da je odluka o ocjeni razmjernosti interesa dio (meritorne) odluke o zahtjevu za pristup informacijama, što implicira primjenu posebnih postupovnih odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, a supsidijarno i Zakona o općem upravnom postupku.¹⁸

Smatramo da je, prema navedenoj zakonskoj formulaciji, vlasnik podatka test razmjernosti interesa u pogledu određenog podatka ovlašten samoinicijativno provesti i kada stranka u zahtjevu za pristupom informacijama to nije posebno zatražila.

Postavlja se, međutim, pitanje je li vlasnik podatka jedini ovlaštenik za »aktiviranje« odredbe o testu razmjernosti interesa, tj. jedini subjekt koji može utvrditi postojanje interesa javnosti. Mislimo da se – ako stranka u svom zahtjevu izrijeком zatraži provedbu spomenutog testa – vlasnik podatka na taj zahtjev ne može oglušiti te zahtjev za pristupom odbiti pukim pozivom na klasificiranost tražene informacije, bez osvrtanja na test pretežnosti interesa i (li) pozivom na nelegitimiranost stranke da traži provedbu testa pretežnosti interesa.¹⁹ Drukčija interpretacija učinila bi odredbe o provedbi testa pretežnosti interesa podložnima isključivo volji vlasnika podatka, protivno svrsi i duhu ZTP-a i Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i pravu na informaciju općenito.²⁰

¹⁸ NN 53/91 i 103/96 – Odluka USRH.

»Odgovarajuća« supsidijarna primjena odredbi Zakona o općem upravnom postupku propisana je u čl. 9. Zakona o pravu na pristup informacijama.

¹⁹ Tome je potrebno pridodati dvojbe razmotrene pod točkom 4. ovog rada.

²⁰ Pitanje obuhvata ustavnog prava na pristup informaciji bitno nadilazi temu ovog teksta. Detaljnije vidjeti, primjerice, u: Smerdel, Branko, Ustavna osnova prava javnosti na informaciju, *Informator*, br. 5527/07.

Bez obzira na (ne)postojanje zahtjeva za pristupom pojedinoj informaciji, vlasnik podatka dužan je provoditi trajnu i periodičnu procjenu daljnje svrhovitosti dodijeljenih stupnjeva tajnosti (čl. 14. ZTP-a).²¹

6. Zaključak

Na zakonodavnoj razini treba što prije uskladiti institute tajnosti podataka propisane ZTP-om s Kaznenim zakonom i posebnim zakonima koji sadržavaju odredbe o tajnosti podataka. Odgovarajuće noveliranje propisa potrebno je, naravno, i za ostale normativne neusklađenosti (u ovom slučaju) u sferi tajnosti podataka. Upozoravamo i na potrebu postupovnog preciziranja odredbi o testu razmjernosti interesa.

Osim otklanjanja uzroka spomenutih dvojbi, najveći prostor za poboljšanje teksta ZTP-a postoji u pogledu ustrojavanja neovisnog nadzora – provjere tajnosti, s javnim ovlastima, kao dodatnog jamstva kako suzbijanja zloraba tajnosti, tako i razvitka sigurnosne kulture, a napose ujednačivanja postupanja.

Na razini pravnog izričaja, vjerujemo da bi pojam »utvrđivanje« (stupnja tajnosti i dr.) bio primjereniji od pojma »određivanje« – potonji pojam posredno podrazumijeva veću »količinu diskrecije« pri odlučivanju.

Očekivati donošenje propisa koji posve isključuje mogućnost zlorabe na području tajnosti podataka i općenito dostupnosti informacija neutemeljeni je normativni optimizam. To, međutim, normotvorci ne oslobađa dužnosti da u propise ugrade što više zaštitnih mehanizama. Učinkovita primjena takvog zakonodavstva razmjerna je, između ostalog, općoj de-

²¹ Čl. 14. ZTP-a glasi:

(1) *Za vrijeme važenja stupnja tajnosti podatka, vlasnik podatka obvezan je trajno procjenjivati stupanj tajnosti klasificiranog podatka i izraditi periodičnu procjenu, na temelju koje se može promijeniti stupanj tajnosti ili izvršiti deklasifikacija podatka.*

(2) *Periodična procjena provodi se:*

- *za stupanj tajnosti »vrlo tajno« najmanje jednom u 5 godina,*
- *za stupanj tajnosti »tajno« najmanje jednom u 4 godine,*
- *za stupanj tajnosti »povjerljivo« najmanje jednom u 3 godine,*
- *za stupanj tajnosti »ograničeno« najmanje jednom u 2 godine.*

(3) *O promjeni stupnja tajnosti ili o deklasifikaciji podatka vlasnik podatka će pisanim putem izvijestiti sva tijela kojima je podatak bio dostavljen.*

mokratskoj razvijenosti društva, uključujući razinu profesionalnosti onih koji su ovlašteni za klasificiranje podataka i nadzor nad primjenom ZTP-a. Analiza sadržana u ovom radu, k tome, upućuje na važnost preciznosti normativnog izražavanja, međusobne usklađenosti propisa te postojanja/ /unapređenja pravne politike.

DILEMMAS WITH REGARD TO IMPLEMENTATION OF THE NEW LAW ON DATA CONFIDENTIALITY

Summary

Design of the system of information legislation is described. The new Law on Data Confidentiality is the fourth part of this system, along with the Law on the Access to Public Sector Information, Law on Personal Data Protection, and Media Act. Basic novelties in the Law are stressed, such as the issue of transitional regulation about levels of confidentiality. There are a few dilemmas with regard to implementation of the new Law. Some of them are connected with criminal law, and some with the issue of access to public sector information. An interesting procedural problem is connected with the test of proportionality. The author warns about the gaps in legal regulation, lack of control capacity, possibilities of misusing legal regulation on data confidentiality, and the necessity of terminological and other clarifications in legal regulation.

Key words: data confidentiality – Croatia, information legislation, levels of confidentiality, proportionality, access to public sector information

*Obrazovanje za javnu upravu:
pregled diplomskih programa javne uprave
u tranzicijskim zemljama*

*Anamarija Musa**

*Vedran Đulabić***

*Tijana Vukojičić****

*Mihovil Škarica*****

Rad predstavlja drugi dio komparativnog pregleda studijskih programa javne uprave u tranzicijskim zemljama. U prvom su dijelu prikazani diplomski studijski programi pojedinih zemalja zapadne Europe. U ovom dijelu prikazani su studijski programi u Sloveniji, Mađarskoj, Češkoj, Polj-

* 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, Zagreb University)

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

*** Tijana Vukojičić, predavačica na Studiju javne uprave Društvenog veleučilišta u Zagrebu (lecturer at the Public Administration Study, Social Sciences Polytechnics, Zagreb)

**** Mihovil Škarica, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University)

skoj, Slovačkoj, Estoniji, Latviji, Litvi, Bugarskoj, Rumunjskoj, Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Premda su predmet pregleda diplomski studijski programi javne uprave, s obzirom na vrlo izraženu tendenciju prema razvijanju studijskih programa javne uprave u tranzicijskim zemljama, u pregled su uključene informacije i o nekim preddiplomskim studijskim programima. Za svaku zemlju dane su osnovne informacije o studijskim programima i institucijama koje ih izvode, dok su detaljnije prikazani samo neki studijski programi, i to uglavnom zbog ograničenosti prostorom. Kad u nekoj zemlji postoji više studijskih programa javne uprave, prikazani su oni programi koji se autorima čine zanimljivijim i instruktivnim za domaće čitatelje. Pregled sadržava osnovne informacije o pojedinom studiju, ustanovi koja ga izvodi, kao i detaljne informacije o predmetima, ECTS bodovima te druge dostupne informacije. Rad je popraćen zaključkom u kojem su iznesena osnovna obilježja studijskih programa javne uprave u tranzicijskim zemljama.

Ključne riječi: javna uprava, tranzicija, obrazovanje za javnu upravu, preddiplomski studij, diplomski studij

Uvod

U prošlom smo broju objavili prvi dio pregleda diplomskih programa javne uprave u zapadnoeuropskim zemljama.¹ U ovom broju objavljujemo drugi dio tog pregleda u kojem je naglasak stavljen na tranzicijske zemlje i njihova nastojanja da razviju programe obrazovanja za javnu upravu. S procesom tranzicije postsocijalističkih društava javlja se i potreba reforme javne uprave tih zemalja. Pretjerana politizacija još uvijek znatno utječe na percepciju javne uprave kao pukog instrumenta politike i blokira kvalitetno oblikovanje javnih politika te ozbiljniju profesionalizaciju uprave. Uz to, raširena pojava korupcije, odlazak iskusnijeg upravnog osoblja na rad izvan uprave uz istodobnu nemogućnost privlačenja visokokvalitetnog

¹ Musa, Anamarija, Vedran Đulabić, Tijana Vukojičić, Mihovil Škarica (2007) Obrazovanje za javnu upravu: pregled diplomskih programa javne uprave u zapadnoeuropskim zemljama, *Hrvatska javna uprava*, god. 7., br. 2, 289–317.

osoblja dodatno pogoršava stanje javne uprave u tranzicijskim zemljama. Tome uvelike pridonose i neadekvatni sustavi obrazovanja za rad u upravi. Zbog tih, ali i drugih sličnih razloga može se slobodno kazati kako su obrazovanje za javnu upravu i druga pitanja povezana sa sustavom javne uprave već duže vrijeme hit tema u tranzicijskim zemljama. Tim se pitanjima bave jednako i znanost i struka, ali i različite međunarodne organizacije i pripadnici političkih elita. Zato se u tranzicijskim zemljama, od stjecanja njihove samostalnosti naovamo, znatna pažnja posvećuje izgradnji sustava obrazovanja za javnu upravu.

Zemlje zapadne Europe odavno su shvatile rad u upravi kao posebnu profesiju za koju se treba posebno obrazovati, pa su zbog toga sustavno razvijale i usavršavale kako preddiplomske, tako i diplomatske programe obrazovanja za javnu upravu. Za razliku od toga, u tranzicijskim zemljama rad u upravi još se uvijek, velikim dijelom, percipira kao politički plijen za koji je politička podobnost poželjnija od profesionalizma i stručnosti. Uvidjelo se da je takvo stanje moguće promijeniti jačanjem etičkih i profesionalnih standarda i kod starijih i kod budućih upravnih službenika. Sustavno obrazovanje za javnu upravu bitan je korak u tom procesu, pa su tranzicijske zemlje tijekom 1990-ih prionule na posao unapređivanja postojećeg ili pak izgradnji adekvatnog sustava obrazovanja za javnu upravu. Neke su zemlje u tome otišle poprilično daleko i osnovale su posebne institucije, tj. fakultete za javnu upravu na kojima se izvode preddiplomski (BA) i diplomski (MA) studiji javne uprave. Druge su, u okviru postojećih institucija, stimulirale razvoj novih kurikuluma kojima su odgovorili na potrebu stvaranja integritanog i vertikalno prohodnog sustava obrazovanja za rad u javnoj upravi.

Kao i prethodni članak, i ovaj se ograničava uglavnom na diplomatske studije javne uprave, i to najvećim dijelom zbog istih razloga koje smo naveli u prošlom članku. Međutim, za razliku od prvog dijela, u ovaj smo ipak uvrstili i informacije odnosno pregled nekih preddiplomskih (BA) studija javne uprave. To je bilo potrebno zbog toga što su tranzicijske zemlje u velikoj većini tijekom 1990-ih, a neke čak i poslije, osnovale posebne institucije koje izvode preddiplomske i diplomatske studije javne uprave kao sastavni dio integralnog, vertikalno prohodnog sustava obrazovanja za javnu upravu. Kako diplomski studiji javne uprave čine sastavni dio cjelovitog obrazovanja za javnu upravu, sagladavanje i analiza diplomatskih studija znatno je olakšana uvidom i u, njima pripadajuće, preddiplomske studije. Osim toga, takav je pristup bilo potrebno učiniti i zbog nekih čisto prozaičnih razloga. Naime, u nekim slučajevima programi diplomatskih studija, iako postoje, nisu dostupni na web-stranicama institucija u koji-

ma se izvode. Kako bi se dobila barem djelomična slika o obrazovanju za javnu upravu, u pregled su na nekim mjestima uključeni i programi pred-diplomske razine. Iz svake zemlje navedeno je nekoliko glavnih programa diplomskog obrazovanja za javnu upravu, a za neke zemlje navedeni su i preddiplomski programi. Naglasak je stavljen na novije programe i institucije, oblikovane tijekom 1990-ih. Kako god, iscrpan prikaz svih postojećih programa otežan je ograničenosti prostorom, činjenicom da se novi obrazovni programi za javnu upravu još uvijek razvijaju, a i time da detaljne informacije o pojedinim programima tranzicijskih zemalja nisu prevedene na neki od jezika koji bi bili razumljivi autorima ovog teksta.

Slovenija

Obrazovanje za javnu upravu u Sloveniji razvijalo se pod utjecajem socijalističkog sustava bivše SFRJ, pa je po mnogim elementima bilo slično obrazovanju za javnu upravu u drugim republikama bivše države. Proučavanje javne uprave uglavnom se temljilo na dominantno pravnom pristupu pa je shodno tome i bilo smješteno na pravne fakultete. Slovenija je tijekom 1950-ih osnovala samostalnu instituciju za obrazovanje upravnog osoblja iz koje se tijekom vremena razvio današnji sustav obrazovanja za javnu upravu.

Danas se, pored Fakulteta za upravu koji je samostalna institucija u okviru Sveučilišta u Ljubljani i koji jedini izvodi trogodišnji dodiplomski (BA) studij javne uprave, diplomski programi za javnu upravu izvode i na Fakultetu za poslijediplomske, državne i europske studije u Brdu kod Kranja. U nastavku se prikazuju temeljne karakteristike tih diplomskih studija javne uprave.

Fakultet za upravu Sveučilišta u Ljubljani² jedina je visokoškolska ustanova u Sloveniji koja pruža cjelovit sustav obrazovanja za javnu upravu (BA i MA studij). Na diplomskoj razini se, sukladno zahtjevima tzv. bolonjskog procesa, izvode magistarski studijski program *Uprava* te specijalistički studijski program *Javna uprava*. Uz to, još se uvijek izvode magistarski studiji po starom programu.

Na prvoj godini magistarskog studija *Uprave* sedam je obveznih predmeta (svaki po 7 ili 8 ECTS) i obvezan istraživački seminar. Obvezni su pred-

² Fakultet za upravu, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, tel. + 386 (0) 1 5805 500, faks + 386 (0) 1 5805 521, e-mail: info@fu.uni-lj.si, web: www.fu.uni-lj.si.

meti: upravni proces, poredbena javna uprava, ljudski potencijali u javnoj upravi, e-uprava, ekonomija javnog izbora, institucije i mehanizmi javnog financiranja te metode istraživanja u upravi. Na drugoj godini student upisuje jedan od tri ponuđena smjera: Upravno-pravni, Upravno-ekonomski ili Upravno-informacijski. Na svakom smjeru jedan je obvezni predmet (upravno informacijsko pravo), četiri predmeta smjera (po 7 ECTS) koje student bira između pet ponuđenih predmeta za svaki smjer te po jedan izborni predmet s liste deset izbornih predmeta koji se bira neovisno o predmetima smjera. Predmeti smjera jesu: institucije EU; uloga nacionalnih parlamenata u EU; regionalna politika i strukturi fondovi EU; ustavnosudska zaštita upravnih akata; pravni aspekti upravljanja osobljem u upravi za Upravno-pravni smjer; ekonomika i analiza poslovanja; javne službe; strateški menadžment u javnom sektoru; projektni menadžment u javnoj upravi te porezni sustav za Upravno-ekonomski smjer; baze podataka i skladišta podataka; primjena poslovnih procesa u upravi; sustavi za potporu odlučivanju u upravi; strateška upotreba informatike u upravi te strateški menadžment u javnom sektoru za Upravno-informacijski smjer.

Izborni predmeti nose po pet ECTS bodova, a ponuđeni su ovi predmeti: porezni postupak; menadžment informacijskih resursa; međunarodna zaštita ljudskih prava; operativna istraživanja u upravi; projektiranje informacijskih sustava; socijalna sigurnost; suvremena teorija organizacije; teorija informacijskih sustava; upravljanje organizacijskim promjenama i upravljanje znanjem u upravi. Studij završava izradom magistarskog rada koji nosi 15 ECTS bodova.

Fakultet za poslijediplomske, državne i europske studije u Brdu kod Kranja (dalje: FDES Kranj)³ osnovan je 2000. i nudi nekoliko različitih diplomskih studija. Na FDES Kranj se, osim doktorskog studija, izvode i dva znanstvena magistarska studija, dva stručna magistarska studija i jedna specijalizacija. Nakon znanstvenih magistarskih studija *Državni i europski studiji* te *Međunarodni, poredbeni i europski studiji* stječe se akademski naslov magistra znanosti, dok se nakon stručnih magistarskih studija *Javna uprava* te *Međunarodni i diplomatski studiji* stječe naziv magistar javne uprave odnosno magistar međunarodnih i diplomatskih studija.

Struktura znanstvenih magistarskih studija poprilično je ujednačena. Studij traje dvije godine i nosi ukupno 120 ECTS bodova. Da bi uspješno okončao studij, polaznik mora položiti šest obveznih dvosemestralnih

³ Brdo pri Kranju, Predoslje 39, 4000 Kranj, tel. + 386 (0) 4 260 18 50, faks + 386 (0) 4 260 18 55, e-mail: brdo@fds.si, web: www.fds.si.

predmeta (svaki po 7 ECTS), dva jednosemestralna izborna predmeta (po 5 ECTS), završiti dvosemestralni metodološki seminar (ukupno 15 ECTS), prijaviti magistarsku radnju (7 ECTS), položiti magistarski ispit (16 ECTS) te napisati i obraniti magistarski rad (30 ECTS). Prva godina posvećena je nastavi iz obveznih i redovitih predmeta, pripremi i polaganju ispita, dok je druga rezervirana za pripremu i polaganje završnog magistarskog ispita te prijavu i izradu završnog magistarskog rada.

Temeljno obilježje svih diplomskih studija na FDES Kranj jest dominacija pravnih predmeta, kako među obveznim, tako i među izbornim kolegijima. Tako su obvezni kolegiji: demokratska i pravna država; upravno procesno pravo; upravni sustavi i upravno pravo; ljudska prava; modernizacija javne uprave; integracija i pravo EU; međunarodno javno pravo; poredbeno ustavno pravo; međunarodno i građansko trgovačko pravo; institucionalni sustav EZ i EU; veliki pravni sustavi i pravni sustavi nacionalnih država; pravni i sudski sustav europskih zajednica. Izborni predmeti su sljedeći: filozofija i teorija prava; novija europska i slovenska pravna povijest; pravo vlasničkih odnosa i trgovačka društva; kazneno materijalno i procesno pravo; ekonomija i pravo; sigurnosni sustav Slovenije i europska integracija; odabrana poglavlja iz međunarodnog javnog prava; odabrana poglavlja iz međunarodnog privatnog prava; povijest i teorija međunarodnih odnosa; utjecaj obrazovanja na uspješnost organizacije; upravne institucije; posebni upravni postupci; teorija i praksa socijalne države; međunarodno financijsko pravo; europska civilizacija; međunarodni odnosi; međunarodno financijsko pravo; međunarodno upravno pravo; pravni sustavi novih demokracija srednje Europe; paneuropske i euroatlantske integracije; europska ljudska prava; kanonsko pravo; međunarodno kazneno pravo; pravo i ekonomija u procesima međunarodnih organizacija; europske sigurnosne integracije; materijalno pravo europskih zajednica.

Na prvoj godini stručnih magistarskih studija student sluša po šest obveznih predmeta (svaki po 10 ECTS), dok se na drugoj godini bira jedan od nekoliko smjerova. Na studiju *Javne uprave* moguće je birati između Upravno-organizacijskog, Upravno-procesnog i Upravno-europskog smjera, dok je na *Međunarodnim studijima* moguće birati između Međunarodnog smjera i Diplomacije. Na drugoj godini studenti, uz dva obvezna predmeta smjera, biraju i dva izborna jednosemestralna predmeta te pišu magistarski rad (20 ECTS). Magisteriji struke nose ukupno 120 ECTS bodova. Što se obveznih kolegija tiče, mogu se spomenuti: ustavno pravo i ljudska prava; demokratska i pravna država; međunarodno pravo; upravni sustavi i upravno pravo; upravno postupovno pravo; ustavnopravni sustav EU; modernizacija javne uprave; službeničko pravo; ustavnosudska zaštita;

upravnosudska zaštita; institucionalni sustav EU; europski pravosudni sustav. Studenti mogu birati između velikog broja izbornih predmeta, a to su: zakonodavni proces i nomotehnika; teorija i praksa socijalne države; etika u javnom životu; policijsko pravo; upravne institucije; porezno procesno pravo; odnos između crkve i države; inspekcijski postupci; sigurnosni sustav Slovenije; postupci prekršajnih organa; postupci ostvarivanja prava socijalne sigurnosti; ljudski potencijali; itd.

Mađarska

Dugo su vremena pravni fakulteti bili temeljne institucije na kojima se na preddiplomskoj (BA) razini izučavala javna uprava. U velikoj su mjeri to ostali i do danas. Na pravnim fakultetima oko 85% nastavnog programa čine »čisti« pravni predmeti, dok se izučavanje drugih, uglavnom ekonomskih i politoloških disciplina obično svodi na sumarni uvod u glavne teme i probleme pojedine discipline. Unatoč tome, diplomirani pravnici još se uvijek smatraju najboljim upravnim generalistima i uživaju prednost pri dobivanju radnih mjesta u javnoj upravi. Treba napomenuti da se na većini pravnih fakulteta studenti s problemima javne uprave upoznaju tek kroz kolegij upravnog prava. Ostali fakulteti u kurikulumima kojih je moguće naići na pojedine kolegije, skupine predmeta ili čak smjerove javne uprave i javnog menadžmenta jesu, primjerice, Studijski centar za javne poslove i Studijski centar za međunarodne odnose na Sveučilištu ekonomskih znanosti u Budimpešti, Politička škola u Szazadvegu, Fakultet za poslovanje i menadžment na Sveučilištu Janos Pannonius u Pečuhu te Odsjek za javne politike na Srednjoeuropskom sveučilištu. Na tim je institucijama proučavanje uprave određeno temeljnom prirodom same institucije, tako da, ovisno o pojedinom visokom učilištu, prevladava ekonomski odnosno politološki pristup javnoj upravi. Jedina visokoškolska institucija koja razvija cjelovit studijski program (BA, MA program u postupku je akreditiranja) iz javne uprave jest Fakultet za javnu upravu na Sveučilištu Corvinus u Budimpešti.

Fakultet za javnu upravu Sveučilišta Corvinus u Budimpešti⁴ temeljna je mađarska institucija za obrazovanje upravnih službenika (BA diploma iz javne uprave). Fakultet teži obrazovanju budućih upravnih profesionalaca znanjem temeljenim i na teoriji i na suvremenim praktičnim iskustvima.

⁴ <http://web.uni-corvinus.hu>

To im treba omogućiti da preuzmu odgovorne položaje u upravnim tijelima na državnoj te lokalnoj i regionalnoj razini, i to ponajprije na poslovima upravljanja, financiranja te upravnog nadzora i inspekcije. Kvalifikacija koja se dobiva diplomom na temeljnom trogodišnjem studiju jest stručnjak za javnu upravu. Obvezni su predmeti: ustavna povijest i javna uprava; primijenjena matematika; političke znanosti; ekonomija; psihologija; upravno pravo; statistika; menadžment i infrastruktura naselja; sociologija; logika; upravno postupovno pravo; mađarsko ustavno pravo; građansko pravo; retorika; računovodstvo; menadžment; povijest filozofije; pravo javnih službi; politika okoliša; porezno pravo; informacijska tehnologija u javnoj upravi; pravo javnih dobara, prekršajno pravo; teorija prava i države; financijski menadžment javnih organizacija; pravo lokalne samouprave; teorija javne uprave; pravo javne službe te računovodstvo u upravnim organizacijama.

Na Srednjoeuropskom sveučilištu u Budimpešti 2006. utemeljen je *Odsjek za javne politike*.⁵ Na njemu se izvode tri magistarska (MA) studijska programa s područja javne uprave: *Decentralizirano upravljanje*, *Međunarodne javne politike* te *Mediji, informacije i telekomunikacijska politika*. Magistarski studij traje godinu dana, odnosno dva semestra nastave (jesenski i zimski) te proljetni semestar u kojem student priprema i piše završni rad od maksimalno 12.000 riječi koji nosi 6 ECTS bodova. *Curriculum* kombinira proučavanje i analiziranje ekonomskih, etičkih, pravnih i političkih dimenzija procesa pripreme javnih politika (*policy-making*). Izučavanje konkretnih slučajeva iz prakse studentima daje mogućnost da s različitih aspekata istraže specifična područja svoga interesa. Nastava se izvodi putem predavanja i seminara, dok se ocjenjuje na osnovi pisanih radova (eseja) i/ili pismenog ispita. U drugom dijelu studija studenti se upućuju na praksu u neko tijelo državne uprave ili, češće, u neku međunarodnu organizaciju. Posebnost studija je izvođenje na engleskom jeziku, čime je otvorena mogućnost njegove internacionalizacije. U studijskom programu veliku većinu čine izborni predmeti, a o njihovu izboru ovisi i kojeg će smjera diplomu student dobiti.

Prvi semestar nosi šesnaest ECTS bodova i na njemu studenti slušaju obvezne predmete koji ih uglavnom trebaju pripremiti za akademski rad, tj. za daljnje istraživanje i pisanje. Četiri obvezna predmeta koja su zajednička svim smjerovima jesu: akademsko pisanje (0 ECTS); makroekonomija javnih politika (3 ECTS); proces i analiza javne politike i menadžment javnog

⁵ Central European University, Department of Public Policy, www.ceu.hu/dpp.

sektora (6 ECTS) te kvalitativne metode u društvenim istraživanjima (2 ECTS). Uz njih, studenti biraju izborne predmete s liste ponuđenih predmeta. Po četiri ECTS boda nose predmeti: temelji politike medija i komunikacija; makroekonomija i javne financije te *Jean Monnet* modul o europskoj integraciji. Kolegiji: posebne teme politike medija i komunikacija; korupcija i kontrola korupcije te razvoj sela i poljoprivrede nose po dva ECTS boda.

Drugi semestar nosi 18 ECTS bodova, a obvezni su predmeti: mikroekonomija javnih politika (3 ECTS); komparativne političke institucije (4 ECTS) te kvantitativne metode u društvenim istraživanjima i etika i javne politike (po 2 ECTS). Svaki izborni predmet nosi dva ECTS boda, a ponuđeni predmeti su: komparativno javno financiranje; kulturna politika i kulturalni sustavi Europe; globalizacija i javne politike; fiskalni odnosi u državi i lokalni financijski menadžment; kreiranje međunarodnih javnih politika; planiranje i financiranje lokalne infrastrukture; telekomunikacijska politika: privatizacija; liberalizacija i re-regulacija; europska integracija: stranke; izbori i referendum u EU; regulacija elektroničke komunikacije u EU te analiza socijalnih mreža.

Diplomu smjera Decentralizirano upravljanje dobivaju studenti koji postignu najmanje 6 ECTS bodova iz predmeta: makroekonomija i javne financije; komparativno javno financiranje; fiskalni odnosi u državi i lokalni financijski menadžment; planiranje i financiranje lokalne infrastrukture.

Diplomu smjera Međunarodne javne politike dobivaju studenti koji postignu najmanje 6 ECTS bodova iz *Jean Monnet* modula o europskoj integraciji, odnosno iz predmeta: europska integracija: stranke, izbori i referendum u EU; globalizacija i javne politike te međunarodna praksa javnih politika.

Na Političkoj školi u Századvégu izvodi se magistarski studij (MA) iz političkih znanosti sa specijalizacijom iz javne politike. Predmeti koji se izvode na studiju jesu: ustavno pravo I i II; komparativna politika I i II; politička teorija I i II; uvod u javnu politiku I i II; povijest politike I i II; europsko javno pravo i politika; javna uprava, metode političke analize; pravna regulacija lokalne samouprave; ekonomska politika; analiza ekonomske politike; pravni i ustavni aspekti ekonomije; menadžment neprofitnih organizacija; regionalizam i manjinska politika; politika okoliša; socijalna politika; obrazovanje i politika prema mladima te međunarodni odnosi i međunarodno pravo.

Sveučilište ekonomskih znanosti u Budimpešti nudi magistarski studij (MA) iz ekonomije sa specijalizacijom iz javnih poslova. Magistarski studij nastavlja se na temeljni (BA) studij koji traje šest semestara i kojeg je

program identičan za sve programe na Fakultetu ekonomije. Magistarski studij traje četiri semestra i obuhvaća specijalizaciju pod nazivom Javni poslovi. Predmeti u prvih 6 semestara uglavnom su ekonomskog usmjerenja i obuhvaćaju ove predmete: matematika; ekonomska povijest Mađarske; mikroekonomija; sociologija; makroekonomija; međunarodna ekonomija; statistika; korporativna ekonomija; trgovačko pravo; ekonomska politika; komparativna ekonomija; povijest ekonomskih teorija; financije; korporativne financije; računovodstvo; teorija menadžmenta.

Češka

Studiji javne uprave u Češkoj uglavnom se organiziraju na ekonomskim fakultetima na kojima se izvode magistarski programi s područja javne uprave. Na tim fakultetima naglasak je uglavnom na kolegijima ekonomskih disciplina. Iznimka je Pravni fakultet Zapadnočeškog sveučilišta u Plzenu u okviru kojeg se izvodi preddiplomski (BA) studij javne uprave, a priprema se i magistarski (MA) studij javne uprave.

Glavne obrazovne institucije na kojima se izvode različiti preddiplomski i diplomski studiji javne uprave su Fakultet nacionalne ekonomije u Pragu, Visoka ekonomska škola na kojoj se izvodi preddiplomski (BA) i magistarski (MA) program *Javna uprava i regionalna ekonomija*, Fakultet za menadžment u Pragu, Visoka ekonomska škola izvodi preddiplomski (BA) program *Menadžment javnih službi*, Ekonomsko-pravni fakultet Masarykova sveučilišta u Brnu izvodi magistarski (MA) program *Javna ekonomija, regionalni razvoj i uprava*, Ekonomsko-pravni fakultet na Sveučilištu Pardubice izvodi preddiplomski (BA) i magistarski (MA) studij *Ekonomska politika i uprava*, Ekonomski fakultet, Visoka banska škola na Tehničkom sveučilištu Ostrava izvodi preddiplomski (BA) i magistarski (MA) studij *Javna ekonomija i uprava*, Fakultet društvenih znanosti na Sveučilištu Karlova Praha izvodi preddiplomski (BA) i magistarski (MA) studij *Javna i socijalna politika*, Pravni fakultet Zapadnočeškog sveučilišta u Plzenu izvodi preddiplomski (BA) studij *Javna uprava*, a priprema se i magistarski studij na istom fakultetu, Prirodoslovni fakultet Ostravskog sveučilišta izvodi preddiplomski (BA) studij *Regionalni razvoj i uprava*, a Filozofsko-prirodoslovni fakultet na Sleškom sveučilištu Opava izvodi preddiplomski BA *Javna uprava i regionalna politika*.

Fakultet nacionalne ekonomije u Pragu jedan je od vodećih fakulteta koji nudi obrazovne programe s područja javne uprave. Riječ je o BA progra-

mu *Javna uprava i regionalna ekonomija* te MA programu *Regionalne studije i javna uprava*. Na tom je fakultetu 1992. osnovan Centar za upravne i regionalne znanosti koji obavlja najveći dio posla vezan uz izvođenje BA i MA programa za javnu upravu. Program Fakulteta nacionalne ekonomije poslužio je kao predložak ostalim češkim fakultetima za oblikovanje pred-diplomskog i diplomskog upravnog studija.

Temeljno je obilježje studija *Javna uprava i regionalna ekonomija* mogućnost stjecanja znanja iz područja javne uprave, ekonomije te regionalnih studija. Studij je organiziran kao petogodišnji studij s blokovima predmeta iz kojih se polažu zasebni ispiti. Na temeljnom trogodišnjem BA studiju studenti slušaju obvezne predmete: socijalna, ekonomska i upravna geografija; pravo; teorija i povijest javne uprave; trgovačko pravo; javne financije; regionalna i lokalna ekonomija; ustavno i upravno pravo; demografija; teritorijalna uprava i lokalna samouprava; socijalna politika; osnove ekonomske politike; regionalna sociologija, sociologija gradova i sela; prostorno planiranje; regionalna analiza, razvoj i javna politika; društveni i psihološki aspekti javne uprave. Osim toga, u petom i šestom semestru biraju tri izborna predmeta između ovih: informacije u javnoj upravi; osnove političke znanosti; društveno i kulturalno okruženje naselja i regija; regionalna geografija te lokalna javna politika.

Na temeljni trogodišnji studij nadovezuje se dvogodišnji magistarski (MA) studij *Regionalni studiji i javna uprava*. U svakom od četiri semestra student sluša po tri obvezna predmeta, dok je zadnji semestar rezerviran za seminar iz javne uprave i seminar iz regionalne i lokalne javne politike. Predmeti na MA studiju su ovi: ustavni sustavi i sustavi javne uprave; sociologija i organizacija javne uprave; ekonomija gradova i sela; upravni postupak i upravni sudski sustav; regionalna razina i razvoj Češke; regionalna razina i odabrani problemi Europe; praktična ekonomska politika; lokalna i regionalna kultura, zaštita povijesnih spomenika te izrada i primjena pravnih propisa. U zadnja dva semestra studenti mogu upisati izborne predmete koje biraju između ovih: fiskalna decentralizacija; tržište rada i politika zapošljavanja; socijalna politika naselja i regija; državna uprava i zaštita okoliša; financiranje neprofitnih organizacija; lokalne financije i teorija javnog izbora.

Slovačka

Nekoliko obrazovnih institucija u Slovačkoj nudi različite programe koji, u cijelosti ili djelomično, omogućuju stjecanje znanja s područja javne uprave. Te institucije nude dvije vrste dodiplomskog obrazovanja. To su

magistarski studij koji traje četiri ili pet godina i završava s diplomom inženjera (ing.) odnosno magistar (mgr.). Izučavanje javne uprave uglavnom se razvijalo u okviru ekonomskih fakulteta, a Fakultet za javnu upravu u Košicama prvi je fakultet u Slovačkoj koji omogućuje stjecanje doktora s područja javne uprave.

Fakultet za javnu upravu u Košicama (dalje: FJU Košice)⁶ temeljna je institucija obrazovanja za javnu upravu koja izvodi akreditirane programe (BA i MA) s područja javne uprave. Jezgra FJU Košice je Institut za javnu upravu koji je djelovao u okviru Pravnog fakulteta u Košicama. FJU Košice kao samostalni fakultet u okviru Sveučilišta Pavol Jozef Šafárik počeo je djelovati 1. studenoga 1998., iako je obrazovanje za javnu upravu počelo četiri godine prije u okviru Instituta za javnu upravu Pravnog fakulteta u Košicama uz suradnju sa Sveučilištem Bayreuth (Njemačka).

FJU Košice ima tri odjela/katedre (*departments*): Pravo, Ekonomija i Društvene znanosti. Nastava je organizirana po modelu 3 + 2, a od 2002. FJU Košice pruža mogućnost stjecanja doktorata znanosti (PhD) iz područja javne uprave. Osim temeljnog studija za javnu upravu, FJU Košice akreditirao je i poseban Studij psihologije te Studij socijalnog rada. Broj redovitih studenata kontinuirano je rastao od početnih 66. U akademskoj godini 2003./2004. upisano je gotovo 560 redovitih studenata. Od 2001. na FJU Košice upisuje se i oko 150 izvanrednih studenata na tzv. »studij na daljinu«.

Temeljni BA studij traje šest semestara, a obvezni predmeti nose po 5 odnosno 6 ECTS bodova. Obvezni predmeti na studiju su ovi: teorija prava; opća ekonomska teorija; uvod u javnu upravu; statistika; sociologija; znanosti o državi; poslovna uprava; politička znanost; ustavno pravo Republike Slovačke; ekonomija javnog sektora; upravna teorija; menadžment i organizacijsko ponašanje; javne financije I i II; komunikacija i jezična kultura; upravno pravo I i II; računovodstvo u javnoj upravi; upravno postupovno pravo; pravo socijalne sigurnosti; javna politika. Osim toga, studenti u četvrtom i petom semestru upisuju seminar koji nosi 2 ECTS boda, dok u zadnjem semestru sudjeluju u radu na projektu što im donosi dodatnih 10 ECTS bodova. Na svakoj godini postoji mogućnost upisa izbornih predmeta koji u pravilu nose po pet ECTS bodova, osim nekoliko iznimaka. Izborni predmeti prve godine su ovi: socijalna filozofija; antropologija; psihologija; povijest slovačke javne uprave; socijalna psihologija; demogra-

⁶ Fakulta verejnej správy, Pavol Jozef Šafárik University, Popradská 66, 041 32 Košice, Republika Slovačka, tel. (+ 421 55) 788 36 11, faks (+ 421 55) 788 36 65, e-mail: sekrfvs@fvs.upjs.sk.

fija i društvene institucije. Na drugoj godini ponuđeni su: menadžerska informatika u javnoj upravi (6 ECTS); organizacija izbora u Republici Slovačkoj; financijsko pravo; marketing u javnoj upravi (6 ECTS); sustav računovodstva u EU standardima (4 ECTS) i lokalna javna politika. Na trećoj godini studentima je ponuđen upis stranih jezika (engleski ili njemački) koji nose po dva ECTS boda. Moguće je upisati i dodatne izborne kolegije: psihologija II; povijest političke misli; automatska obrada podataka, sportske aktivnosti, ali oni ne nose ECTS bodove.

Program magistarskog (MA) studija *Javne uprave* traje četiri semestra i nastavlja se na temeljni, trogodišnji studij. Obvezni kolegiji nose pet odnosno šest ECTS bodova, a među njima su: pojedinačni instituti upravnog postupka; regionalna ekonomija i politika; upravljanje ljudskim potencijalima; istraživačke metode; regionalni razvoj; procesni menadžment u javnoj upravi; temelji kaznene odgovornosti; organizacijska teorija u javnoj upravi; radni odnosi u javnoj upravi; lokalna samouprava u EU; europsko pravo; socijalna politika; međunarodni ekonomski odnosi; financijski menadžment i menadžerske vještine (3 ECTS). U drugom i trećem semestru MA studija studenti upisuju seminar (2 ECTS), a u završnom semestru imaju još i praksu u javnoj upravi koja ne donosi ECTS bodove te pišu završni rad (15 ECTS).

Osim obveznih predmeta studenti biraju jedan od dva bloka izbornih predmeta koji također nose po pet ili šest ECTS bodova, uz neke iznimke. Predmeti izbornog bloka *Pravo* jesu: porezno pravo; kažnjavanje i mjere sigurnosti; tužiteljstvo; menadžment oporezivanja; upravni spor i izvršenje upravnih akata i vlasništvo nekretnina. Izborni blok *Menadžment* ima sljedeće predmete: javna politika; politologija; projektni menadžment; vanjska politika i međunarodni odnosi; priprema EU projekata (3 ECTS); strateški menadžment u javnoj upravi; kontrola u javnoj upravi; etika u javnoj upravi i istraživanje u javnoj upravi: multivarijantne metode. I na MA studiju postoji mogućnost upisa izbornih predmeta, ali oni ne nose ECTS bodove. Ponuđeni su: osiguranje i bankarstvo; organizacijska struktura; psihologija; zaštita okoliša; europsko jedinstveno tržište te sportske aktivnosti.

Ekonomski fakultet Sveučilišta Matej Bel u Bansknoj Bistrici u okviru studija *Javna ekonomija i javna uprava* nudi dvije specijalizacije (MA): *Ekonomija i menadžment javnih službi* te *Ekonomija i menadžment regija*. Iako je izrastao na temelju ekonomskih kolegija, program je tijekom vremena postao interdisciplinaran. Tako se u okviru BA programa izvode i predmeti s područja javne uprave kao što su: socijalna politika; javna uprava; upravno pravo; javne službe; neprofitne organizacije; itd. Dvije godine

MA programa sadržavaju dominantno predmete iz područja javne uprave i javnog menadžmenta, dok je manji dio predmeta posvećen ekonomskim disciplinama. Predmeti koji su zajednički svim smjerovima MA studija jesu: socijalna politika; javna ekonomija; prostorna ekonomija; upravno pravo; javna uprava; neprofitne organizacije; regionalna i lokalna ekonomija; društveni razvoj; neprofitni sektor; informacijski sustavi u javnom sektoru; upravni menadžment; revizija javnog sektora. Na smjeru *Ekonomija i menadžment javnih službi* predmeti su: javni sektor, ekonomija javnog sektora; marketing neprofitnih organizacija; javne financije, a na smjeru *Ekonomija i menadžment regija* predmeti su: lokalne financije; marketing prostora; menadžment prostora; diplomatski protokol; socijalna psihologija.

Fakultet nacionalne ekonomije Ekonomskog sveučilišta u Bratislavi izvodi petogodišnji studij *Teritorijalna javna uprava i regionalni razvoj*. Prve dvije godine studija iste su za sve studente i većinom nude ekonomske predmete, dok su preostale tri godine namijenjene specijalizaciji. Predmeti koji se slušaju tijekom studija jesu: javne financije; socijalna politika; menadžment javne uprave; regionalna ekonomija i politika; ekonomija javnog sektora; ekonomija teritorijalne javne uprave; financiranje neprofitnih organizacija; metode i tehnike regionalne analize; upravno pravo; društvena komunikacija i protokol; urbanizam i prostorno planiranje; menadžment i marketing prostora; okolišna i prostorna politika EU; javne službe; komparativna javna uprava u EU; ruralni razvoj.

Filozofski fakultet Sveučilišta Ćirila i Metoda, Trnava, krajem 1990-ih pokušao je razviti dva programa s područja javne uprave. Ti su programi *Pravo javnih službi* te *Menadžment i ekonomija javnih službi*. Međutim, programi nisu dobili dopusnice središnjeg upravnog organa, pa je njihovo izvođenje onemogućeno.

Poljska

Tradicija izučavanja uprave u okrilju upravnog prava postojala je i još uvijek, u znatnoj mjeri, postoji u Poljskoj. No, javna se uprava kao znanstvena disciplina počela samostalno razvijati već polovinom 18. stoljeća. Interdisciplinarni pristup upravi, posebno prisutan u 1930-im i 1940-im, prekinut je krajem Drugog svjetskog rata dolaskom komunista na vlast. Ponovnim osamostaljenjem, Poljska je prepoznala važnost modernizacije i europeizacije visokoškolskih obrazovnih programa za javnu upravu.

Danas u Poljskoj postoje tri temeljna tipa visokoškolskih ustanova koje nude programe obrazovanja za javnu upravu. To su sveučilišta, visokoškol-

ske ustanove bez statusa sveučilišta i privatne škole, osnovane tijekom devedesetih godina 20. stoljeća. Također, postoji i jedna ustanova koja ne pripada ni jednom navedenom tipu, a to je Nacionalna škola javne uprave u Varšavi. Na sveučilišnim fakultetima prava i uprave uprava se proučava prvenstveno kroz upravno materijalno pravo. U programima tih fakulteta pravni predmeti čine oko 65% studijskih programa, dok oko 20% kurikulu- ma otpada na ekonomske i općedruštvene kolegije. Ostatak čine multidis- ciplinarni predmeti, među koje spada i upravna znanost.

Osim fakulteta prava i uprave, na poljskim sveučilištima programe obrazo- vanja za javnu upravu nude i fakulteti političkih znanosti. Na njima omjer postojećih predmeta znatno ide u korist šireg i dubljeg upravnog obrazo- vanja nego na fakultetima prava i uprave. Interdisciplinarni predmeti kao što su: suvremeni politički sustavi te sustavi lokalnih i regionalnih javnih uprava i sl. čine preko polovine studijskih programa. Pravni predmeti u prosjeku imaju zastupljenost 15%, dok zastupljenost oko 10% imaju drugi društveni i ekonomski predmeti. Na fakultetima javne uprave u sklopu pri- vatnih ustanova visokog obrazovanja taj je omjer nešto drugačiji. I tamo temelj studija i njegovu osnovnu orijentaciju čine pravni predmeti, u prvom redu ustavno i upravno pravo (materijalno i procesno) kojih je oko 35%. Na europsku dimenziju otpada otprilike 10–15% studijskog programa. To se odnosi i na posebne, tzv. »europske« predmete kao što je europski up- ravni prostor, ali i na pojedine djelove drugih predmeta koji obrađuju eu- ropsku dimenziju pojedinih tema.

Većina MA programa upravnog usmjerenja izvodi se na fakultetima poli- tičkih znanosti, dok dva fakulteta prava i uprave imaju specijalizirani MA program za javnu upravu. I privatne upravne škole i upravni fakulteti po- najprije su usmjereni na obrazovanje upravnog osoblja u preddiplomskom studiju (BA). MA studiji na fakultetima prava i uprave imaju više teorij- skih predmeta, dok su programi na ostalim ustanovama više praktično orijentirani.

Fakulteti koji imaju MA programe za javnu upravu jesu fakulteti prava i up- rave na sveučilištima u Lodzu i Wrocławu te fakulteti političkih znanosti na sveučilištima u Krakowu, Katowicama, Lublinu, Poznanu, Szczecinu, Varšavi i Gdanjsku, a posebnost je Nacionalna škola za javnu upravu iz Varšave.

Škola javne uprave u Białystoku⁷ neprofitna je privatna škola osnovana 1996. Temeljni BA studij traje tri godine, a diplomanti mogu izabrati nastavak studija na istoj školi birajući između nekoliko jednogodišnjih

⁷ http://www.wsap.bialystok.pl/index_en.htm

postdiplomskih studija stručnog usmjerenja ili nastaviti dvogodišnji magistarski studij upravnog smjera na Fakultetu prava i uprave u Białystoku. Tijekom studija studentima se osigurava praksa u upravnim tijelima i gospodarskim subjektima, a *curriculum* studija javne uprave obuhvaća kolegije iz nekoliko područja: javna uprava; upravno materijalno pravo i upravni postupak; porezno pravo; trgovačko pravo; radno pravo; gospodarenje nekretninama u državnom vlasništvu; upravljanje ljudskim potencijalima; europske integracije; upravljanje lokalnim razvojem. Studenti 3. godine biraju jednu od sljedećih specijalizacija: Upravljanje proračunom; Porezna uprava; Zaštita ljudi i imovine; Uprava socijalnog blagostanja; Turistički menadžment; Uprava obrazovanja; Kontrola uprave i Opća uprava. U okviru Škole postoji nekoliko jednogodišnjih postdiplomskih programa stručnog usmjerenja. Za područje javne uprave posebno su zanimljivi programi Europske integracije i upravljanje projektima; Organizacije socijalne pomoći; Politička znanost i europsko obrazovanje; Javna uprava i upravljanje ljudskim potencijalima; Upravljanje zdravstvom; Upravljanje kulturom te Nacionalna sigurnost.

Na *Studiju uprave* na Šleskom sveučilištu u Katowicama postoji trogodišnji preddiplomski studij (BA) na koji se nastavlja dvogodišnji magistarski (MA) studij. Magistarski studij nudi tri moguće specijalizacije: Opća uprava; Upravljanje gospodarstvom i Europsko pravo.

Posebnost poljskog sustava obrazovanja za javnu upravu je *Nacionalna škola za javnu upravu* u Varšavi.⁸ Škola je izdvojena iz poljskog obrazovnog sustava te je pod izravnim nadzorom premijera koji je ujedno i školski patron. Zadaća joj je obučavati i pripremati javne službenike za dužnosti na vodećim položajima u poljskoj državnoj upravi te regionalnoj i lokalnoj samoupravi. Osnovni je cilj Škole da službenici koji uspješno završe njezin program budu politički neutralni, kompetentni i odgovorni u obavljanju zadataka koji su pred njih postavljeni. Program obrazovanja traje 19 mjeseci, a primaju se kandidati ne stariji od 32 godine. Nakon dobivanja diplome, kandidati su obvezni raditi najmanje pet godina u nekom tijelu državne odnosno javne uprave. Škola godišnje upisuje između 50–60 kandidata. Nastavni program sastoji se od nekoliko cjelina: javno i upravno pravo; ekonomija; javne financije; međunarodni odnosi Poljske i međunarodna politika; Europska unija; primijenjene društvene znanosti; menadžment; informatika, a studij se zasniva na radu u manjim radionicama te na metodi rješavanja problema (*problem-solving*).

⁸ <http://www.ksap.gov.pl/index.php?pid=173>

Estonija

Za razliku od većine drugih europskih zemalja, u Estoniji se obrazovanje za rad u javnoj upravi ili znanstveno bavljenje upravom jasno dijeli od srodnih znanstvenih disciplina poput prava, sociologije ili ekonomije. To se vidi odatle što na svim visokim školama postoje samostalni studijski programi upravnog obrazovanja. Duga tradicija posebnog obrazovanja za rad u upravi, koja je bila obilježena prvenstveno skandinavskom i srednjoeuropskom tradicijom, u Estoniji je bila prekinuta ulaskom Estonije u SSSR. Nakon ponovnog stjecanja nezavisnosti početkom 1990-ih, estonska je država bila suočena s problemima u javnoj upravi karakterističnima za sve postkomunističke zemlje: velik broj službenika, mahom nekvalificiranih, te orijentacija viših upravnih slojeva k slijepom izvršavanju direktiva političkih elita. Na Sveučilištu u Tartuu osnovan je prvi studij javne uprave, izrazito interdisciplinaran, no s prepoznatljivom bazom u pravnim i ekonomskim predmetima. Uskoro su se slični studijski programi osnovali i na ostala dva javna estonska sveučilišta, Tehničkom sveučilištu u Tallinu i Sveučilištu obrazovnih znanosti. Na njima je pristup proučavanju uprave donekle drugačiji, odnosno usmjerenje im je općedruštveno i politološko, a manje pravno-ekonomsko.

Na Fakultetu društvenih znanosti Sveučilišta u Tallinnu⁹ izvodi se magistarski (MA) program *Javna uprava*. Studij traje dvije godine, a nastavno opterećenje iznosi 120 ECTS bodova. Za upis na studij potrebna je BA diploma iz područja društvenih znanosti. Usmjerenje studija je pretežno znanstveno, tj. primarni je cilj da se studentima produbi interes za individualni istraživački rad te da ih se pripremi za doktorski studij. Na studiju se upisuje nekoliko općih predmeta (ukupno 15 ECTS) koji su zajednički svim MA programima i to: politička filozofija (6 ECTS); analiza podataka (4,5 ECTS); politička kultura (7,5 ECTS); teorijski seminar I i II (po 2 ECTS). Obvezni predmeti na smjeru *Javna uprava* nose 48 ECTS bodova, a to su: metodologija istraživanja (7,5 ECTS); postmoderna država blagostanja (7,5 ECTS); kreiranje i analiza javnih politika (7,5 ECTS); civilno društvo i demokracija (7,5 ECTS); menadžment organizacija javnog sektora (7,5 ECTS); oblikovanje javnih politika u EU (6 ECTS) te seminar iz istraživačkih metoda (4,5 ECTS). Izborni su predmeti: javno pravo (8 ECTS); lokalna samouprava u teritorijalnom upravnom sustavu (8 ECTS); strateški menadžment (6 ECTS); reforme sustava socijalnog osiguranja (6 ECTS); komparativna analiza reformi obrazovnih sustava

⁹ www.tlu.ee.

(6 ECTS); politika tržišta rada u gospodarstvu utemeljenom na znanju (6 ECTS). Studenti pohađaju i specijalni tečaj o upravljanju (6 ECTS); specijalni tečaj o javnoj upravi (6 ECTS), obavljaju praksu u javnom sektoru (4,5 ECTS) i istraživački seminar (4,5 ECTS). Na kraju, pišu završni znanstveni rad koji nosi 30 ECTS bodova.

Drugi magistarski (MA) program *Vlast i uprava* traje dvije godine, a opterećenje je 120 ECTS bodova. Uvjeti za upis i znanstvena orijentacija studija jednaki su kao i kod prethodno opisanog studijskog programa. Opći su predmeti: europska integracija i povijest političkih ideja, a nose 12 ECTS bodova. Obvezni predmeti smjera nose 81 ECTS, a to su: metode i tehnike znanstvenog istraživanja (7,5 ECTS); menadžment organizacija javnog sektora (7,5 ECTS); institucije oblikovanja javnih politika (7,5 ECTS); ekonomija javnog sektora (7,5 ECTS); komparativne javne politike (7,5 ECTS); lokalna samouprava i međuvladini odnosi (7,5 ECTS), javno pravo (7,5 ECTS); politički sustav Estonije (6 ECTS). Na kraju studija, studenti mogu izabrati hoće li diplomirati izradom i obranom vlastitog pisanog znanstvenog rada (30 ECTS) ili će polagati završni ispit (20 ECTS). Onima koji izaberu obranu rada, opterećenje izbornim predmetima iznosi 7,5 ECTS, dok ostalima to opterećenje iznosi 22,5 ECTS boda.

Na Fakultetu društvenih znanosti Sveučilišta u Tartuu¹⁰ djeluje Odsjek za javnu upravu. U sklopu odsjeka postoje četiri magistarska (MA) studijska programa vezana za javnu upravu. U sustavu obrazovanja po modelu 3 + 2 postoje MA studiji *Javna uprava* i *Javni menadžment*, dok u sustavu 4 + 2 postoje studijski programi *Javna uprava* te *Javna uprava i socijalna politika*. Na sve MA programe mogu se upisati studenti s BA diplomom bilo kojeg fakulteta ili visoke škole, a preporučuje se da to budu oni s diplomom sličnog društvenog usmjerenja. Cijeli postupak upisa, CV koji kandidati podnose te testovi koje moraju položiti na engleskom je jeziku, čime je otvorena mogućnost internacionalizacije studija.

Magistarski studij *Javna uprava* traje dvije godine odnosno četiri semestra, a opterećenje iznosi 120 ECTS bodova. Obvezni predmeti: osnove upravnog prava; ustavno pravo; osnove znanstvenog rada; teorija organizacije; filozofija javne uprave; javne financije; praksa u javnoj službi i obvezni seminari nose po šest ECTS bodova, dok obvezni predmeti: evaluacija javnih politika; javna uprava EU; javni moral i javne politike nose po tri ECTS boda. Izborni predmeti i završni rad nose po 30 ECTS bodova.

Obvezni predmeti magistarskog (MA) studija *Javni menadžment* nose po šest ECTS bodova, osim računovodstva i upravljanja projektom, koji nose po tri ECTS. Ostali su obvezni predmeti: osnove upravnog prava; upravljanje ljudskim potencijalima u javnim službama; koncepti vještine menadžmenta; ustavno pravo; Europska unija; uvod u javnu upravu; javne financije; javni menadžment i obvezni seminar. Izborni predmeti i završni rad nose po 30 ECTS bodova.

Latvija

Slično kao i ostale zemlje s komunističkim nasljedem i Latvija je poslije stjecanja neovisnosti krenula s reformiranjem cjelokupne javne uprave. Jedno od prioritetnih područja te reforme bilo je unapređivanje kvalitete upravnog osoblja. Osnivanje studijskih programa javne uprave ubrzala je i činjenica da je oko 50% javnih službenika, i to onih najkvalitetnijih, početkom 1990-ih prešlo u privatni sektor.

Prvi preddiplomski program javne uprave osnovan je već 1991. godine, a diplomski 1997., na Latvijskom sveučilištu, i to u sklopu Fakulteta ekonomije i menadžmenta.¹¹ Na istom je fakultetu 1994. osnovan Odsjek za javnu upravu koji je u potpunosti preuzeo izvođenje tih programa. Magistarski (MA) studij traje četiri semestra, od kojih se u prva tri održava nastava, dok je četvrti posvećen pisanju i obrani magistarske radnje. Studijsko opterećenje iznosi osamdeset ECTS bodova, tj. po dvadeset u svakom semestru. U svakom semestru student upisuje četiri obvezna i jedan izborni predmet, a svaki od njih nosi po četiri ECTS boda. Obvezni predmeti u prva tri semestra su ovi: makroekonomija; javno pravo; istraživačke metode i organizacija; organizacija državne uprave i lokalnih vlasti; socio-ekonomsko planiranje i predviđanje; javna uprava; projektni menadžment; proračun i financije; analiza javnih politika; teorija vodstva; upravljanje ljudskim potencijalima. Kolegij javnog prava sluša se u prvom i u drugom semestru. Izborni predmeti, od kojih se u svakom semestru upisuje po jedan jesu: menadžment i etika; razvoj baltičke regije; razvoj EU; institucije EU; država i samoupravljujući informacijski sustavi.

Takoder, na Agronomskom sveučilištu u Latviji postoje studijski programi koji obrazuju za rad u javnoj upravi, no nemaju karakter općeg upravnog studija, nego pružaju uže specijalističko sektorsko obrazovanje. Takvi ma-

¹¹ <http://www.lu.lv/eng/studies/index.html>

gistarski studiji jesu: *Menadžment regionalnog razvoja* i *Sociologija organizacija i javne uprave*.

Litva

Nakon stjecanja neovisnosti početkom 1990-ih, Litva je, kao i ostale baltičke zemlje, bila suočena s nedostatkom kvalitetnog upravnog osoblja. Vodeća litavska sveučilišta ubrzo su reagirala osnivanjem preddiplomskih (BA) i diplomskih (MA) studija javne uprave, u velikoj mjeri potpomognuta litavskim znanstvenicima koji su se bavili upravnom znanošću na inozemnim sveučilištima i institutima. Prvi cjeloviti (BA i MA) studijski program javne uprave osnovan je na *Fakultetu za upravu*¹² Tehnološkog sveučilišta u Kaunasu 1995. Diplomске programe s područja javne uprave danas izvode četiri litavska visoka učilišta. Osim već navedenog Fakulteta društvenih znanosti, to su: Institut za međunarodne odnose i političke znanosti na Sveučilištu u Vilniusu (MA *Javna uprava* i MA *Europska javna uprava*), Škola političkih znanosti i diplomacije na Sveučilištu Vytautas Magnus (MA *Upravljanje državnim institucijama* i MA *Upravljanje europskim institucijama*) te Fakultet javne uprave na Sveučilištu Mykolas Romeris.

Svi MA programi su dvogodišnji, a opterećenje studenata iznosi 120 ECTS. Akademska titula koju studenti dobivaju završetkom studija na svim sveučilištima je magistar javne uprave. Iako se javna uprava u Litvi smatra disciplinom političkih znanosti, politološki pristup javnoj upravi dominantan je jedino u programima na sveučilištu u Vilniusu. Srž ostalih programa čini opća upravna znanost i teorijski menadžment, a u kurikulumima svih programa znatan je i broj pravnih predmeta. Europska dimenzija prisutna je u svim programima kroz kolegije o institucijama i javnim politikama EU te onima o europskom javnom pravu. Studijski programi namijenjeni su obrazovanju vodećeg upravnog osoblja, no ni znanstvena komponenta nije zanemarena, što se najbolje vidi u obvezi izrade završnog rada (magisterija) kojemu temelj mora biti znanstveno istraživanje. Završeni MA program omogućuje upis doktorskog studija.

Institut za međunarodne odnose i političke znanosti Sveučilišta u Vilniusu¹³ izvodi magistarski (MA) program *Javna uprava* koji nosi 120 ECTS bodova. Studij sadržava sljedeće obvezne predmete: javne politike; kom-

¹² Od 1999. naziv fakulteta je Fakultet društvenih znanosti.

¹³ www.tspmi.vu.lt

parativna javna uprava; litavske javne službe; litavsko upravno pravo, reforme javne uprave; javne financije; strateško planiranje; upravljanje ljudskim potencijalima; analiza javnih politika; analiza makroekonomske politike; institucije EU i proces donošenja odluka; teorije javnog izbora; organizacija informacijskog menadžmenta; lokalno upravljanje i teritorijalni menadžment. Nastava se izvodi tri semestra, dok je četvrti rezerviran za polaganje magistarskog kolokvija te za izradu i obranu završne radnje. Obvezni predmeti čine oko 80% kurikulumu. Polovina izbornih predmeta može se izabrati i s drugih sveučilišnih odsjeka. Student je dužan na kraju svakog semestra izraditi jedan pisani rad te položiti semestarski kolokvij. U pravilu, upis na studij dopušta se svima koji su završili preddiplomski studij bilo kojeg usmjerenja, s tim da su studenti koji su završili preddiplomski studij uprave ili političkih znanosti (BA) oslobođeni polaganja ispita kojih su ekvivalente položili tijekom preddiplomskog studija.

U sklopu Sveučilišta Mykolas Romeris djeluje poseban Fakultet za javnu upravu¹⁴ na kojem postoji čak šest magistarskih (MA) programa s područja javne uprave: *Javna uprava*; *E-uprava*; *Uprava samoupravnih institucija*; *Upravljanje obrazovnim sustavom*; *Upravljanje sustavom zdravstvene zaštite* te program *Pravo i policija* pružaju mogućnosti obrazovanja za različite upravne resore.

Bugarska

Programi javne uprave počinju se uvoditi sredinom 1990-ih godina, isprva na privatnim sveučilištima, prvenstveno poslovnim školama, a zatim i na državnim fakultetima. Godine 1999. bilo je ukupno 15 programa koji su nudili obrazovanje za javnu upravu. Orijentacija programa uglavnom je još uvijek pravna i ekonomska uz dosta politoloških predmeta. Većina programa u sklopu je odjela za ekonomiju, menadžment i poslovanje, dok je u novije vrijeme sve više izražen interdisciplinarni pristup (primjerice Novo bugarsko sveučilište u Sofiji).

Danas se BA i MA programi javne uprave izvode na nekoliko sveučilišta: Sveučilište sv. Kliment Ohridski u Sofiji, Jugozapadno sveučilište Neoft u Blagoevgradu, Slobodno sveučilište Bourgas, Tehničko sveučilište Gabrovo, Sveučilište Angel Kanchev u Rousseu, Novo bugarsko sveučilište u Sofiji i dr.

¹⁴ www3.mruni.lt

U okviru Odjela za javnu upravu Filozofskog fakulteta Sveučilišta sv. Kliment Ohridski u Sofiji izvodi se magistarski (MA) studij javne uprave.¹⁵ Studij traje godinu dana i završava izradom magistarskog rada. Studenti polažu deset obaveznih predmeta: teorije javne uprave; etički kodeks službenika; informacijski sustavi i tehnologije; analiza javnih politika; javne financije i financijski menadžment; upravljanje i politike EU; organizacijski menadžment i upravljanje ljudskim potencijalima; strateški menadžment; upravljačke vještine, komparativna europska javna uprava. Uz obvezne, studenti upisuju i izborne predmete koji se određuju početkom svake akademske godine, a za uspješan završetak studija potrebno je pohađati praksu u državnoj upravi.

Dvogodišnji magistarski studij javne uprave izvodi se na Ekonomskom fakultetu Tehničkog sveučilišta Gabrovo.¹⁶ Studij uključuje obvezne predmete kroz tri semestra. U prvom semestru to su: osnovni problemi javne uprave; psihologija upravljanja; komunikologija i odnosi s javnošću; ekologija; ekonomija i javni sektor; javne financije. U drugom semestru obvezni su predmeti: uvod u pravo; uvod u sociologiju i političke znanosti; socijalna politika; europska socijalna politika; kultura i etika komuniciranja; upravljanje rizikom; timski rad; rad s nevladinim organizacijama, dok je treći semestar rezerviran za predmete: analiza sukoba; osnovni problemi upravljanja; teritorijalna organizacija; lokalna samouprava i prikupljanje informacija u teritorijalnim jedinicama. U četvrtom semestru studenti izrađuju završni magistarski rad.

Na Novom bugarskom sveučilištu u Sofiji¹⁷ izvodi se magistarski (MA) studij *Državna uprava*. Pri upisu na studij kandidati se ocjenjuju s obzirom na prethodno poznavanje tema iz bugarske državne politike – povijesni pregled; filozofije upravljanja te društvenih i političkih procesa. Testiranje provodi direktor magistarskog programa. Obvezni predmeti na studiju jesu: aspekti javne uprave; statistička analiza; pravni položaj građana i organizacija; strateško upravljanje ljudskim potencijalima; financijsko upravljanje; upravno pravo i upravni procesi; sociologija i uprava; gospodarsko okruženje; više uprave; institucije i mehanizmi socijalne politike; strategija i struktura regionalnog razvoja. Osim toga, studenti biraju pet izbornih predmeta između ovih ponuđenih: informacijske tehnologije i uprava; porezi i proračun; bugarske zajednice u inozemstvu; ekološki kon-

¹⁵ <http://www.uni-sofia.bg/faculties/philosophy/index.html>

¹⁶ <http://www.tugab.bg/english/education/course.html>

¹⁷ New Bulgarian University, www.nbu.bg

flikti i uprava; etnički problemi; upravljanje sigurnosnim službama; crkva i vjerske zajednice u Bugarskoj; upravljanje u zdravstvu; istraživanje i obrazovne politike; upravljanje u neprofitnom sektoru; nadzorne organizacije; komparativna javna uprava; anatomija korupcije; općinske investicije; zakonske pretpostavke u planiranju gradovima. Obvezni dio studija čini i praksa.

Rumunjska

Do 1990-ih godina proučavanje javne uprave odvijalo se u okviru pravnih fakulteta, i to ponajprije s naglaskom na analizi pravnih aspekata javne uprave. Godine 1999. Ministarstvo obrazovanja izrazilo je potrebu za uvođenjem programa za javnu upravu koji bi trebali biti utemeljeni na pravu, upravnim znanostima, ekonomiji te društvenim i političkim znanostima. Trenutačno programe javne uprave u Rumunjskoj izvode fakulteti prava, ekonomije, politologije, pa čak i povijesti i filologije, a težište studija sve se više pomiče od čistog juridičkog prema interdisciplinarnom pristupu. Danas preddiplomske (BA) i magistarske (MA) programe iz javne uprave nudi gotovo dvadesetak sveučilišta (Bukurešt, Cluj-Napoca, Craiova, Galati, Pilesti, Sibiu, Targoviste, Targu Jiu, Targu, itd.).

Na Fakultetu političkih i upravnih znanosti Sveučilišta Babes Bolyai u Cluj-Napoci izvodi se dvogodišnji magistarski studij javne uprave.¹⁸ Studij ima četiri smjera: 1. *Upravljanje javnim službama*, 2. *Razvoj zajednice*, 3. *Financijski menadžment na lokalnoj razini* i 4. *Upravljanje u nevladinim organizacijama*. U prva dva semestra studenti slušaju obavezne predmete, a u trećem i četvrtom predmete smjera. U nastavku će, pored obveznih zajedničkih predmeta, biti prikazani samo predmeti smjera *Upravljanje javnim službama*. Obvezni predmeti u prvom semestru jesu: javna ekonomija; teorija organizacije; komparativna javna uprava; metode istraživanja u javnim službama, a u drugom su: informacijski sustavi u javnim službama; javni menadžment; razvoj zajednice; javne politike; etika javnih službi. Studenti koji su upisali smjer *Upravljanje javnim službama* na prvoj godini još slušaju posebne predmete smjera. To su: razvijanje menadžerskih vještina i sposobnosti; strateško upravljanje; analiziranje u javnoj upravi; lokalni razvoj I i II; sociološko-politološka dimenzija javne uprave; provedba i vrednovanje programa; informacijski sustav u javnoj upravi; javni proračun. Osim

¹⁸ <http://www.polito.ubbcluj.ro>

tih, predmeti smjera u trećem semestru jesu: proces donošenja odluka; javne financije; upravljanje ljudskim potencijalima; organizacijski razvoj, a u četvrtom: financijski menadžment; vrednovanje programa; analiza javnih politika; upravljanje projektima; organizacija i upravljanje u nevladinim organizacijama. Predmeti smjera uglavnom nose po šest ECTS bodova, s time da neki predmeti nose manje, uglavnom 4 ECTS boda.

Škola za političke znanosti i javnu upravu djeluje pri posebnom Fakultetu za javnu upravu u Bukureštu. Škola izvodi magistarski studij javne uprave¹⁹ koji traje godinu i pol odnosno tri semestra. Predmeti prvog i drugog semestra jesu: teorija javne uprave; javni menadžment; financijsko pravo; računovodstvo; upravna znanost; upravno pravo; lokalna javna uprava; sistemska analiza u javnoj upravi; javne financije i proračun; strategija ekonomskog razvoja lokalnih zajednica; komunikacija u javnoj upravi. Na kraju drugog semestra studenti pohađaju obvezni praktikum u trajanju 90 sati. U trećem semestru polaznici upisuju predmete: komparativno upravno pravo; zaštita ljudskih prava; razvoj i planiranje grada; javne funkcije; pridruživanje Europskoj uniji; projektno istraživanje. Tijekom trećeg semestra pod vodstvom mentora polaznici izrađuju i prezentiraju magistarski rad te završetkom studija stječu 90 ECTS bodova.

Ista škola izvodi i dvogodišnji *Poslijediplomski akademski studij iz javne uprave*. Studij traje dvije godine. Obvezni predmeti prve godine jesu: upravno pravo I i II; upravna znanost; komparativno ustavno pravo i ustavni prijedori I i II; zemljišnoknjižno pravo; ljudska prava; institucije građanskog prava I i II; okolišno pravo; teorija međunarodnih odnosa I i II; teorija javne uprave; informacijska znanost i sustavi. Obvezni predmeti na drugoj godini jesu: upravne strukture; mehanizmi i institucije I i II; pravo i pridruživanje EU; radno pravo; financijsko pravo; javne financije; proračun i fiskalni sustav I i II; upravljanje gradom; računovodstvo; javni menadžment; psihološko-sociološki aspekti upravljanja; resorne javne politike. Na obje godine studenti imaju mogućnost upisa izbornih predmeta. Dok su na prvoj godini to uglavnom strani jezici, na drugoj se može birati između predmeta: strategija ekonomskog razvoja lokalnih zajednica, statistika, računovodstvo u javnim institucijama, državni službenici, trgovačko pravo, upravljanje ljudskim resursima; obrana. Na obje godine praksa je obvezna.

¹⁹ http://www.admpublnsnpa.ro/managementul_sectorului_public_en.htm

Bosna i Hercegovina

Uz tradicionalni pravni pristup izučavanju javne uprave uglavnom kroz kolegije upravnog prava i nauke o upravljanju, koji se izvode na pravnim fakultetima, Bosna i Hercegovina osnovala je nakon stjecanja samostalnosti poseban Fakultet za javnu upravu u Sarajevu (dalje: FJU Sarajevo).²⁰ Na njemu se za sada izvodi preddiplomski i diplomski studij javne uprave. Planirana organizacija nastave je po modelu 3 + 2 + 3, tako da se na studiju izvode odnosno planiraju izvoditi preddiplomski trogodišnji (BA) studij *Uprava* kojim se stječe naziv diplomiranog upravnog organizatora, zatim jednogodišnji poslijediplomski specijalistički studij *Javna uprava* i dvogodišnji magistarski studij *Javna uprava*. Predviđeno je pokretanje i doktorskog studija iz javne uprave.

Na temeljni trogodišnji (BA) studij godišnje se upisuje 40 redovitih i 100 izvanrednih studenata. Za sada, dostupni su programi samo za BA studij te jednogodišnji poslijediplomski specijalistički studij *Javna uprava*. Jednogodišnji specijalistički studij namijenjen je uglavnom javnim službenicima, i to za rad na onim radnim mjestima u upravi koja zahtijevaju dublja i nova znanja o suvremenoj javnoj upravi. S druge strane, završetkom poslijediplomskog magistarskog studija *Javna uprava* stječe se naziv magistra znanosti za područje upravnih znanosti. Studij traje dvije godine odnosno četiri semestra. Bit će koncipiran tako da magistri dobiju upravno-pravna, organizacijska, ekonomska i informacijska znanja koja su potrebna za rješavanje najvećih problema u upravi. Magistarski program studija namijenjen je onima koji žele znanstveno-istraživački raditi na poslovima uprave ili studij nastaviti na doktoratu.²¹

Temeljni studij (BA) *Uprava* traje tri godine i njegovim završetkom stječe se naziv diplomiranog upravnog organizatora. Obvezni predmeti uglavnom nose po 6 ECTS bodova, osim nekih iznimaka. Obvezni predmeti prve godine jesu: teorija države i prava; ustavno pravo; teorija javne uprave; osnove ekonomije; teorija organizacije; statistika; informatika; strani jezik. Na drugoj godini također je osam obveznih predmeta: upravno pravo; pravno uređenje javne uprave; javne financije; upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi; ekonomika javnog sektora; ekonomika javnih poduzeća i zavoda; informatika u upravi; kvantitativne metode. Predmeti

²⁰ Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, tel. + 387 33 55 38 37, faks + 387 33 55 38 35, e-mail: fakultet@fju.ba, web: www.fju.ba.

²¹ Detaljniji plan i program magistarskog studija još uvijek nije dostupan jer prva generacija koja je upisana na BA studij još nije završila temeljni trogodišnji studij.

treće godine jesu: lokalna samouprava; upravni postupak i upravni spor; radno pravo i socijalna zaštita (5 ECTS); europske integracije (5 ECTS); posebni upravni postupci (5 ECTS); informatizacija poslovnih procesa u javnoj upravi (5 ECTS); menadžment u javnoj upravi (4 ECTS); primjena sustava upravljanja kvalitetom (5 ECTS).

Studenti na prvoj i drugoj godini upisuju po tri izborna predmeta koja ukupno nose 24 ECTS boda, dok na trećoj upisuju dva izborna predmeta koji ukupno nose 10 ECTS bodova. Predmeti se izvode kroz predavanja i vježbe, tako da se kombinira 30 sati predavanja i isto toliko vježbi ili 45 sati predavanja s istim brojem vježbi. Međutim, neki se predmeti izvode i po 60 sati predavanja i 15 sati vježbi, a postoje i druge kombinacije izvođenja nastave. Na listi izbornih predmeta nalazi se osamnaest predmeta, a broj ECTS bodova varira između tri i pet. Izborni predmeti jesu: demokracija i ljudska prava; metode i tehnike upravnog rada; službenički i socijalni odnosi u javnom sektoru; uređenje prostora i građevinski poslovi; osnove menadžmenta; organizacijsko ponašanje; norme i kultura govora; informacijski sustavi; upravni praktikum; privredno i statusno pravo; upravno-pravni unutarnji poslovi; poslovno i službeno komuniciranje; računovodstvo; sustav javnih prihoda; organizacija i informatizacija radnih procesa; osnove sociologije u javnoj upravi; politički sustavi; sport i zdravlje. Osim toga, obveza studenata treće godine je obaviti praksu (5 ECTS) i napisati diplomski rad (5 ECTS).

Poslijediplomski specijalistički studij *Javna uprava* traje godinu dana i ima šest obveznih i tri izborna predmeta te metodološki seminar. Obvezni predmeti jesu: javna uprava i systemska okolina; ljudski resursi; ekonomika i analiza poslovanja; menadžment informacijskih izvora; pravno uređenje EU; sustav upravljanja kvalitetom. Svaki nosi po jedanaest ECTS bodova, a nastavno opterećenje je četrdeset sati nastave po predmetu. Izborni predmeti izvode se kroz trideset sati nastave po predmetu i nose po devet ECTS bodova. Izborni predmeti jesu: posebni upravni postupci; pravni režim i evidentiranje nekretnina; regionalna politika i strukturni fondovi EU; porezni sustav; sustav socijalne zaštite; uređenje prostora; proračunsko financiranje; lokalne gospodarske javne službe; kvalitativne analize oblikovanja politike; modernizacija i informatizacija poslovnih procesa u upravi; upravno pravo; upravni postupak i upravni spor; projektni menadžment; prava pojedinca u odnosu prema upravi; javna uprava i reguliranje medijskog područja.

Srbija

Uz tradicionalno obrazovanje za javnu upravu, koje se temelji na dominantno pravnom pristupu i uglavnom se izvodi na pravnim fakultetima, u Srbiji se postupno razvija i poseban sustav obrazovanja za javnu upravu. Tako u sklopu Sveučilišta Megatrend, kao jedan od deset fakulteta te pet viših i visokih škola djeluje poseban Fakultet za državnu upravu i administraciju (dalje: FDU).²² FDU je sastavni dio sustava obrazovanja u Srbiji, a ističe se kako obrazovanje na FDU ima cilj osposobljavanje studenata da uspješno rade kao pravnici – rukovodioci, analitičari i administrativni službenici u institucijama i organizacijama javnog sektora u zemlji ili inozemstvu.

Na FDU se izvode studiji na tri razine obrazovanja (preddiplomski, diplomski i doktorski studiji) sukladno pravilima bolonjskog procesa po formuli 4 + 1 + 3. Na svim razinama studija postoje četiri temeljna usmjerenja. To su *Smjer za državnu upravu*, *Smjer za poreze i carine*, *Smjer za pravosudnu upravu* i *Smjer za administraciju*.

Temeljni studij traje četiri godine odnosno osam semestara. Na svakoj godini studenti imaju po sedam predmeta, s time da su na prve dvije godine svi predmeti obvezni, dok se na preostale dvije godine studenti opredjeljuju za jedan od četiriju navedenih smjerova. Na višim godinama studenti imaju četiri obvezna predmeta jednaka za sve smjerove te po tri predmeta smjera, od kojih su dva obvezna i jedan izborni. Predmeti prve godine studija jesu: uvod u pravo; osnove menadžmenta; opća sociologija; ekonomija i organizacija poslovanja; pravna informatika; osnove statistike; engleski jezik I. Na drugoj godini studenti slušaju predmete: ustavno pravo; upravno pravo; krivično pravo; pravna psihologija s etikom; uredsko poslovanje; poslovna korespondencija; engleski jezik II. Obvezni predmeti treće i četvrte godine jesu: građansko i stvarno pravo; organizacijsko ponašanje; pravo privrednih prestupa i prekršaja; javne financije; radno pravo; politički sistemi; ekonomska politika; osnovi računovodstva i revizije. Obvezni predmeti *Smjera za državnu upravu* jesu: socijalna politika; društvene krize i konflikti; pravo zaštite čovjekove sredine; lokalna samouprava, a izborni su: međunarodno javno pravo; ljudska prava; međunarodno privatno pravo; prostorno planiranje. Obvezni predmeti na *Smjeru za poreze i carine* jesu: porezni sistem; carinski sistem; porezni postupak, carinski postupak. Izborni predmeti tog smjera jesu: socijalna politika;

²² Fakultet za državnu upravu i administraciju, Bulevar umetnosti 29, 11 070 Novi Beograd, tel. + 11 21 47 208, e-mail: infofdua@megatrend-edu.net, web: www.megatrend-edu.net.

trgovačko pravo; špedicija, transport i osiguranje; autorsko pravo i pravo industrijskog vlasništva. *Smjer za pravosudnu upravu* ima obvezne predmete: sudsko organizacijsko pravo; međunarodno javno pravo; krivični postupak; međunarodno privatno pravo, dok su izborni: autorsko pravo i pravo industrijskog vlasništva; industrijski odnosi; ljudska prava; društvene krize i konflikti. *Smjer za administraciju* ima obvezne predmete: socijalna politika; trgovačko pravo; pravo zaštite čovjekove sredine; industrijski odnosi. Izborni predmeti tog smjera jesu: društvene krize i konflikti; ljudska prava; špedicija, transport i osiguranje; lokalna samouprava.

Nakon temeljnog studija, postoji mogućnost nastavka studija na magistarskom studiju. Magistarski studiji traju jednu školsku godinu, tj. dva semestra. Vrednuju se sukladno ECTS sustavu bodovanja tako da pojedini magistarski studij zajedno sa završnim radom nosi 60 ECTS bodova.²³

Crna Gora

U Crnoj Gori je u svibnju 2005. po uzoru na slovensku instituciju sličnog naziva, na privatnu inicijativu, osnovan Fakultet za državne i europske studije sa sjedištem u Podgorici (dalje: FDES Podgorica).²⁴ Na FDES Podgorica izvodi se trogodišnji (BA) studij *Državni i europski studiji* te dva magistarska studijska smjera, *Državni studiji* i *Europski studiji*.

Magistarski studijski smjer *Državni studiji* traje dvije godine odnosno četiri semestra. Prva godina namijenjena je obveznim predmetima koji nose po šest ECTS bodova, a izvode se kroz trideset sati nastave, tj. dvadeset sati predavanja i deset sati vježbi po predmetu. Obvezni predmeti na prvoj godini jesu: razvoj organizacije državne i javne uprave; državna uprava i upravni sistemi; javne financije; upravni proces; pravna informatika; suvremeni politički sustavi; lokalna samouprava i javne službe; metodologija istraživanja u društvenim znanostima; službeničko pravo; institucije i pravo EU. Na drugoj godini moguće je izabrati jedan od četiriju ponuđenih modula: *Organizacija državne i nedržavne uprave*, *Suvremena nauka o upravljanju*, *Ustavno i europsko pravo ljudskih prava i sloboda* te modul *EU i svijet*. Tijekom trećeg semestra obveza je studenata da izaberu jedan od četiriju ponuđenih modula, odslušaaju predavanja tog modula, polože ispit i prip-

²³ Detaljnije informacije o diplomskim studijima nažalost nisu dostupne na web-stranici FDUa.

²⁴ Fakultet za državne i europske studije, Ul. Jovana Tomaševića bb, 81000 Podgorica, eeb: www.fdes.edu.cg.yu.

reme seminarski rad koji je ujedno koncept njihova magistarskog rada. U četvrtom semestru nastava se ne izvodi, već je cijeli semestar namijenjen izradi i obrani magistarskog rada.

Drugi magistarski studijski smjer *Europski studiji* po strukturi, broju ECTS bodova, načinu izvođenja, itd. potpuno je identičan prethodnom smjeru. Razlika je u predmetima i modulima. Obvezni predmeti jesu: uvod u pravni sustav EU; povijest EU integracija; europska ekonomska integracija; ekonomski i pravni aspekti djelovanja jedinstvenog tržišta EU; geopolitika i zajednička vanjska i sigurnosna politika EU; politika slobodne tržišne konkurencije; europska monetarna i fiskalna politika; politika tranzicije; međunarodni pregovori i sposobnost komunikacije; javne nabave u EU; EU fondovi i upravljanje EU projektima. Također, postoji mogućnost izbora između četiriju ponuđenih modula, a to su *Oblikovanje javnih politika i odlučivanje u EU*, *Pravosuđe EU*, *Suvremena nauka o upravljanju u Europi* i modul *EU i svijet*.

Makedonija

Makedonija je također obrazovanju za javnu upravu posvetila posebnu pozornost, pa je osim tradicionalnog pristupa proučavanju uprave otvorila mogućnost za razvoj novog i modernijeg pristupa. Tijekom 2001. osnovano je Jugoistočno europsko sveučilište u Republici Makedoniji,²⁵ u okviru kojeg je osnovano pet fakulteta: Fakultet poslovne uprave, Pravni fakultet, Fakultet za javnu upravu, Fakultet komunikacijskih znanosti i tehnologije, Pedagoški fakultet.

Na Fakultetu za javnu upravu izvode se dva preddiplomska (BA) i četiri magistarska (MA) studija. Preddiplomski studij *Javna uprava* traje tri godine, a broj bodova koje student dobiva nakon završetka je 180 ECTS bodova. Drugi preddiplomski studij je *Politika zapošljavanja i socijalna politika* koji također traje tri godine i njegovim završetkom stječe se 180 ECTS bodova. Oba studija izvode se na albanskom, makedonskom i engleskom jeziku.

Na Fakultetu za javnu upravu izvode se četiri diplomaska (MA) studija. To su: *Komparativna javna uprava u EU*, *Sigurnosni studiji*, *Diplomacija* i studij *Javni menadžment i lokalno upravljanje* koji se izvodi u suradnji s francuskim Sveučilištem Paris 12. Magistarski studij *Komparativna javna uprava u*

²⁵ South East European University, www.seeu.edu.mk.

EU sastoji se od 90 ECTS bodova, a nastava traje tri semestra (30 ECTS po semestru). Svi predmeti, obvezni jednako kao i izborni, nose po šest ECTS bodova, a nastava se izvodi tijekom prva dva semestra. Treći je namijenjen praksi (5 ECTS), istraživanju (5 ECTS) te pisanju završnog rada (20 ECTS). Obvezni predmeti u prvom semestru jesu: metodologija istraživanja, javna politika i menadžment, komparativna javna uprava; statistika za javne menadžere. Studenti upisuju i jedan izborni predmet između predmeta: drugi stup EU: pravosuđe i unutarnji poslovi; treći stup EU: zajednička sigurnosna i vanjska politika; Europski ustav. U drugom su semestru obvezni predmeti: komparativni povijesni pregled političkih sustava u Europi; europski studij: pravo, politika i institucije; upravna struktura EU; komparativni pregled javne uprave u Europi. Također, bira se jedan izborni predmet između predmeta: sociologija europskog društva; europski identitet, kultura i civilizacija; uvjeti i postupak stjecanje članstva u EU.

Zaključak

Na kraju, postoje li i koja su zajednička obilježja diplomskih studija javne uprave u tranzicijskim zemljama? Prije svega, vidi se da su tranzicijske zemlje posvetile znatnu pozornost obrazovanju za javnu upravu. Demokratske promjene s početka 1990-ih i tranzicijski proces, koji je još uvijek vrlo važno obilježje tih zemalja, naglasili su važnost države i njezina upravnog aparata da djeluje u bitno drugačijim društvenim i političkim okvirima. Demokratski standardi postupno se, doduše ponegdje s teškom mukom, probijaju kroz ustaljene obrasce djelovanja javnih uprava tranzicijskih zemalja. Obrazovanje za javnu upravu u tim procesima zauzima istaknuto mjesto.

Obrazovanje za javnu upravu u tranzicijskim zemljama uglavnom se počelo razvijati u okviru jedne od triju disciplina (pravo, ekonomija i politologija), ali se danas može govoriti o interdisciplinarnom području javne uprave. Riječ je o području koje se djelomično temelji na tradicijama iz kojih potječe, ali se afirmiralo kao samostalno područje izučavanja u kojem se donekle isprepleću temeljne tradicije, ali koje sve više ima vlastitih elemenata koji ga obilježavaju. Međutim, još uvijek je očito da je, ovisno o specifičnoj pravnoj tradiciji pojedine zemlje, veći naglasak stavljen na jednu od spomenutih disciplina. Sukladno tome, i obrazovanje za javnu upravu velikim je dijelom determinirano tradicijom proučavanja uprave u pojedinoj zemlji, a u novije vrijeme na oblikovanje preddiplomskih i dip-

lomskih studijskih programa javne uprave znatno utječu procesi modernizacije i europeizacije kojima su izloženi upravni sustavi tranzicijskih zemalja. Zamjetna je sve izraženija multidisciplinarnost studija javne uprave u tranzicijskim zemljama. Time se polaznicima tih studija nastoje pružiti ne samo pravna nego i politička, ekonomska, menadžerska, organizacijska i druga prijeko potrebna znanja o suvremenoj javnoj upravi.

Što se strukture studijskih programa tiče, nastavnog opterećenja studenata i broja predmeta, može se konstatirati da studijski programi javne uprave u tranzicijskim zemljama korespondiraju takvim programima u zemljama zapadne Europe. Možda je u određenoj mjeri u tranzicijskim zemljama više prisutna usmjerenost na praktična pitanja pristupanja i članstva u EU u programima javne uprave, dok je u zemljama zapadne Europe to rezervirano za posebne europske studije. Međutim, to je razumljivo s obzirom na to da upravnim službenicima tranzicijskih zemalja, ali i studentima na sveučilištu, nedostaje dovoljna količina informacija i znanja o EU.

Dok neke tranzicijske zemlje već imaju i po nekoliko magistarskih programa iz javne uprave, moguće je zaključiti da u Hrvatskoj situacija još nije ni približno slična. Iako u Hrvatskoj postoji već poprilično velik broj pred-diplomskih, trogodišnjih, studija javne uprave, koji se izvode kroz sustav veleučilišta, situacija na diplomskoj razini je razočaravajuća. Posebno je zanimljivo da su sve zemlje koje su nastale raspadom bivše SFRJ uložile znatne napore u stvaranje vertikalno prohodnog sustava obrazovanja za javnu upravu. Neke od njih osnovale su posebne fakultete za javnu upravu koji pružaju cjelovit sustav upravnog obrazovanja (BA te jedan ili više MA studija iz javne uprave). To je slučaj sa Slovenijom, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, a od 2001. i s Makedonijom. U Srbiji također postoji poseban Fakultet za državnu upravu i administraciju. Te su institucije, premda su neke još uvijek na samom početku i upitno je u što će izrasti, ipak potencijalne jezgre razvoja znanstvenog pristupa proučavanju uprave, ali i praktičnog obrazovanja budućih upravnih službenika. U usporedbi s njima, izgleda da je Hrvatska na začelju kolone.

PUBLIC ADMINISTRATION EDUCATION: AN OVERVIEW OF MASTER PROGRAMMES IN TRANSITION COUNTRIES

Summary

The paper is the second part of a comparative overview of public administration master programmes in transition countries. In the first part, the authors outlined master programmes in several western European countries. This paper deals with master programmes in Slovenia, Hungary, the Czech Republic, Poland, Slovakia, Estonia, Lithuania, Latvia, Bulgaria, Romania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro, and Serbia. Although the overview is focused on master programmes for public administration, the authors included information about some BA programmes since the transition countries show strong inclination to develop public administration BA and MA programmes. The paper provides basic information about the programmes and institutions that perform them in each country. Only a few programmes have been shown in detail due to the limited size of the paper. In the case when there are more programmes for public administration education in a country, the authors have presented the programmes they thought to be interesting and instructive to the Croatian public. The overview contains the basic information about each study, the institution that performs it, and detailed information about subjects, ECTS credits, and other relevant available data. In the conclusion of the paper, the authors outline the basic characteristics of public administration BA and MA programmes in transition countries.

Key words: public administration, transition, public administration education, pre-graduate study, graduate study

A Decentralization Paradigm and the Legacy of USAID's Local Government Reform Project in Croatia

*Maris Mikelsons**

The Local Government Reform Project (2000–2007) in Croatia is described and commented. Main premises are noticed and work within the Project systematised. There were four reform directions – policy reform with a focus on decentralization, knowledge and skill transfer to increase accountability, institution building, and, finally, media outreach and local government and citizen information. Measures for reaching policy reform were, for example, introduction of a comprehensive decentralization reform, improvement of respective legislation, strengthening the role of the Association of Cities and building advocacy network. Knowledge and skills transfer was attempted by building capacity of local government professionals, working on asset and internal financial management, procurement and investment procedures and practices, creating new software with regard to financial management, promoting e-government measures, etc. Institution building was concentrated on the Association of Cities, the Local Democracy Academy, education initiatives throughout the country, and local

* Maris Mikelsons, Senior Associate at the Urban Institute and Director of the Local Government Reform Project in Croatia (stariji partner u Urban institutu i direktor projekta *Reforma lokalne samouprave u Hrvatskoj*)

government cooperation. The overall approach was participative, bottom-up, practical, and supportive.

Key words: local government reform – Croatia, decentralization, accountability and transparency, institution building, public management

Introduction

*The Local Government Reform Project (LGRP) in Croatia,*** funded by the U.S. Agency for International Development (USAID), was a primary vehicle for the delivery of U.S. Government assistance to address the comprehensive needs of the local government system in Croatia.¹ The main focus of the project(s) has been to assist central and local institutions in Croatia to work toward greater decentralization and transparency and improve accountability and management practices among local governments. It is the opinion of the authors that the work of the LGRP contributed to advancing decentralization in Croatia following a paradigm that addressed reform of local governments in Croatia.

Policy Paradigm: Decentralization and Accompanying Reforms

Decentralization holds a promise for better (accountable, transparent) delivery of public services. However, whether decentralization actually improves service delivery depends on the institutional arrangements governing its implementation. Decentralization must be accompanied by corresponding measures to increase accountability and transparency of local governments before full benefits can be realized.

Premise one: In order for decentralization to increase allocative and productive efficiency, local governments need to have the authority to respond to local demand as well as adequate mechanisms for accountability. Worldwide experience with decentralization has shown that giving authority for additional functions to governments without accountability

** The views expressed in this article are those of the authors and not necessarily those of USAID, the U.S. Government or The Urban Institute.

¹ Between 2000 and 2007, The Urban Institute was awarded two consecutive contracts by USAID for LGRP I and LGRP II.

can lead to corruption and lower productive efficiency. Therefore, for true decentralization to take place, it must be accompanied by reforms that increase transparency and hold government more responsible to citizenry.

Premise two: The devolution of functions needs to be granted to the lowest level of government (closest to citizens) in order to increase allocative efficiency. This follows the principle of subsidiary that states that the lowest level of government is likely to be more aware of the needs and preferences of its citizens to adjust to desired public service delivery.

Premise three: Citizens should have available means of participation and expression of their preferences to government at all levels, but especially to local government. To effectively influence public policies and exercise some control over local governments and elected officials, citizens need to have information – information about government and its activities. For this, the media play an important role in conveying information about the work of local government and educating citizenry on the functions of local government.

The Work of the Local Government Reform Project (LGRP)

The Urban Institute's approach to the Local Government Reform Project was to provide for technical assistance to meet the demands of the above paradigm, encompassing promotion of the devolution of functions to local governments with commensurate changes in accountability and transparency in local governments that are supported by media/citizen outreach.

Policy Reform with a Focus on Decentralization

- *Decentralization Frameworks.* LGRP introduced a comprehensive decentralization framework to the Government of Croatia. The approach was accepted by the Prime Minister, ministers of various state agencies, the Central State Office for Administration, and the European Union. The approach resulted in the formation of the Decentralization Commission, which is made up of the representatives of local governments, county governments and core ministries. The Commission has been following a strategic plan and has been at work for over two years and promises to remain in place for more years as the country continues to decentralize.

- *Decentralized Functions and Other Reform Legislation.* Through the work of LGRP and its Croatian partner organizations, a number of laws on the decentralization of governmental functions and on the ways local leaders are elected have been improved. These include amendments to the organic Law on Local and Regional Self Government, as well as a new Law on Local Public Servants and new Law on Direct Election of Mayors, the Law on Development, Law on Construction, Law on Public Roads, Law on Financing Local Governments, and the Law on Elementary Education.
- *Association of Cities and Advocacy Network.* The Croatian Association of Cities has followed a model for legislative drafting and a bottom-up advocacy campaign that has led to national policy reform in Croatia. This approach uses standing and ad hoc committees of technical staff members (taken from the ranks of member and non-member cities) that develop policy positions as well as reviews the expert opinions of others. These led to drafted legislation being proposed and then adopted by the AOC Presidency, supported by a wide spectrum of political parties for the first time ever in Croatia. This ongoing approach has now become standard, leading to drafting of nine legislative initiatives in 2007 alone. Foremost of these was the Law on Direct Elections of the Mayor (which also incorporates many of LGRP's recommendations and comments) that will soon be adopted by the Parliament and leave its lasting mark on reform of local governments in upcoming local elections.
- *Advocacy Network.* As part of its work with stakeholders to advocate for local government interests, LGRP established a network of institutions, organizations and individuals throughout Croatia interested in local government issues. Membership in the Advocacy Network (AN) was very high from the beginning (238 members) and has continued to grow over the past few years, as more and more individuals and organizations have requested to be added to the list. AN's Listserv has been an effective dissemination tool for key decentralization issues including current and upcoming legislation on decentralization and ongoing advocacy activities being supported by the Association of Cities. This Listserv has been passed on to the Association of Cities to allow them to continue disseminating important updates and information to the members about local government decentralization and opportunities for advocating change on that topic.

Knowledge and Skill Transfer to Increase Accountability

- *Capacity of Local Government Professionals.* Through LGRP's extensive training programs with local governments, thousands of local government staff members have been exposed to training in the best of European, international and American practices in many core local government functions, such as budgeting, procurement, capital investment planning, asset management, public administration, economic development, investment project packaging and e-Government.
- *New Local Government Asset Management Departments and Internal Procedures.* New asset management procedures introduced in major Croatian cities including the key cities of Split, Rijeka, Šibenik, Varaždin, and Karlovac. These procedures have resulted in significant improvements in the financial management of these cities on the order of \$2.3 billion of inventoried assets generating \$73 million of revenues for city budgets. In order to achieve such dramatic results, the cities have had to transform their internal organizations and, in some cases, even form new departments. New procedures for centralizing inventory control and introducing fair market appraisals will have a lasting effect on how cities manage their assets for the benefit of their citizens. As well, the processes introduced by the Project have resulted in greater transparency of city owned assets.
- *Procurement.* LGRP trained hundreds of local government officials and department heads on new (and first ever) procedures for conducting procurement. These processes have been developed in coordination with the Government of Croatia's Office of Procurement and the European Union, and will remain the state-of-the-practice for many years to come, thus reinforcing efforts to transform the governments of Croatia into more transparent and accountable institutions and help build trusting relationships with citizens in this critical area. As part of this effort, LGRP together with its partners developed the first ever Procurement Manual for public entities that is compliant with EU directives and regulations. This manual, once applied in all public procurement entities, will help Croatia reach its aspirations to become a full member of the European Union and address much needed transparency in public procurement practices.

- *Investment Project Packaging.* While working with local governments on packaging capital projects, LGRP learned that in many instances the obstacle to implementing investment projects was not a lack of funds, but rather a lack of the needed knowledge and skills to develop good investment projects. LGRP demonstrated that the local governments are interested in learning more and are willing to be persistent in pursuing various forms of financing for investment projects. The City of Glina worked with LGRP to develop a plan (feasibility study) for the reconstruction of key water works and, although initially not granted EU-funding, the City persisted, and Glina was chosen to receive Government of Croatia (GoC) and USAID funds. LGRP expects many more local governments to follow the example of Glina to gain access to funds using its investment project methodologies that demonstrate clear and transparent guidelines for project finance.
- *Financial Management (Croatian Budget System).* After LGRP created the Croatian Budget System² (CBS), several local governments, including the City of Dubrovnik, began working regularly with the software. As a dissemination and sustainability strategy, LGRP trained IT firms to understand and use the software to allow many more local governments to utilize the product in the future. Through dissemination efforts of IT firms, over 200 local governments now benefit from its application to finance. This has served local government to be more transparent with their finances and help disseminate information on the local budget to hundreds of citizens.
- *e-Government.* Through its work to develop an e-Government system for local governments, the LGRP enhanced citizen participation in local government through e-participation. Now, citizens have better access to local government officials not only for public services but also for communicating their preferences by way of forums and chats. Internally, local governments use e-Government systems to save time and communicate on levels not realized in the past through electronic conferences. In all, e-Government has provided local governments with enhanced capabilities

² CBS is a user-friendly software tool that supports budget preparation in program budget format along with report generation for multiple purposes such as presentation of the budget to local government councils and reporting to the Ministry of Finance.

for citizens to express themselves and access information on the activities of their local government.

Institution Building

- *Association of Cities.* The Croatian Association of Cities (AOC) has emerged as the leading voice of Croatian local governments. Over the course of LGRP, the AOC Presidency has grown from 21 members to 42, and it has established a central office in Zagreb with paid staff, standing and ad hoc committees, a visual identity (logo), and a monthly newsletter. Representatives of the central government (Central State Office for Administration) have stated that they have finally found a local government partner with which to work. Leading media organizations have written about and acknowledged a new political force in Croatia. The AOC is now poised to launch its own strategic plans for advocacy of its legislative agenda.
- *Continuing Education Centers – University of Zagreb, University of Split, Zagreb School of Economics and Management, Selectio and MPA at the University of Rijeka.* Through LGRP's public administration (PA) training component, over 300 local government officials have been trained on best practices and new management techniques. As an outgrowth of this work, four institutions have established continuing education centres – three of which are located in existing institutions of higher education (Universities of Zagreb and Split and the Zagreb School of Economics and Management) and one is part of the private sector human resource firm (Selectio d.o.o). This institutionalization will support the ongoing education of local officials in key areas of public administration to enhance accountability and transparency in local government.
- *Local Democracy Academy (LDA).* The Academy is a newly formed institution filling a critical gap in state-sponsored education for local public officials established at the initiative of LGRP and the Central State Office for Administration. The role of the Academy is to assess the training needs, provide training standards and facilitate and coordinate training activities. LGRP drafted the enabling documents and legislation for establishing this critically important institution. LGRP also successfully lobbied for two of

the five seats to be named by the AOC and Croatian Union of Counties. The LDA has become active and has already teamed up with NGOs such as GONG and the Association of Cities (AOC) to implement several trainings for local officials and public servants on the implementation of various laws, such as the Freedom of Information Act and Law on Local Public Servants. The LDA is financed from the State Budget.

- *Local Government Cooperation.* Over 36 local governments applied to be a part of the pilot cluster project created by LGRP. Two of the pilot clusters were tasked with developing and signing formal cooperation agreements, as well as adopting common investment studies and plans for important joint projects. In one of the clusters, four local governments centered on the City of Zabok proposed to increase the services and capacity of a local preschool so that it could serve multiple communities. As a result of LGRP's interventions, the school will now receive financing for its completion and thus meet the common goals of these local governments. LGRP is confident that more local government cooperation on service delivery will develop as a direct result of this example and others promoted by LGRP through its publications and templates for enhanced cooperation.

Media Outreach and Local Government and Citizen Information

- The goal of the LGRP media outreach was to build a positive local government climate as an important element in the overall enabling framework for local government development. LGRP's approach to Media Outreach addressed the knowledge and information deficit on local government issues found among media professionals at national, regional, and local levels and the need to educate both media representatives and citizens on the viability and purpose of local governments in creating a stable democratic state. This also required educating local government officials on how to work effectively with media representatives, communicate with the public and develop a positive relationship with the media. In one year alone, the LGRP was able to document 543 articles on the topic of local government in the press.

Conclusion

LGRP worked to build management and technical capacity among the elected and appointed officials of local governments, advocacy groups, central governments and other organizations in not only policy reform but also capacity building leading to enhanced accountability and transparency. This was accomplished through a variety of approaches including hundreds of workshops, numerous conferences and public events, one-to-one mentoring and issuance of reports and publications. The project also initiated a unique media outreach program that helped to disseminate information to citizens and greater a greater understanding of local government in Croatia.

From the beginning of the project, the goal was to leave behind state-of-the-practice technical knowledge and cadres of local government officials, NGOs and national agencies with well-trained staff/consultants and institutionalized good practices, Croatian organizations capable of monitoring *and* supporting local governments, and individuals with new skills and in-depth experience in efficient and accountable governance. The Project worked to advance decentralization in Croatia following a paradigm that calls for a parallel effort to increase accountability and transparency in local governments as well as to increase the citizens' channels to effectively communicate with local governments by expressing their preferences for the desired mix of public services.

A DECENTRALIZATION PARADIGM AND THE LEGACY OF USAID'S LOCAL GOVERNMENT REFORM PROJECT IN CROATIA

Summary

The Local Government Reform Project (2000–2007) in Croatia is described and commented. Main premises are noticed and work within the Project systematised. There were four reform directions – policy reform with a focus on decentralization, knowledge and skill transfer to increase accountability, institution building, and finally, media outreach and local government and citizen information. Measures for reaching policy reform were, for example, introduction of a comprehensive decentralization reform, improvement of respective legislation, strengthening the role of the Association of Cities and building advocacy

network. Knowledge and skills transfer was attempted by building capacity of local government professionals, working on asset and internal financial management, procurement and investment procedures and practices, creating new software with regard to financial management, promoting e-government measures, etc. Institution building was concentrated on the Association of Cities, the Local Democracy Academy, education initiatives throughout the country, and local government cooperation. The overall approach was participative, bottom-up, practical, and supportive.

Key words: local government reform – Croatia, decentralization, accountability and transparency, institution building, public management

DECENTRALIZACIJSKI MODEL I REZULTATI USAID PROJEKTA REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Sažetak

U radu se opisuje i komentira The Local Government Reform Project (2000–2007) u Hrvatskoj, navode njegove temeljne premise te sistematizira rad na Projektu. Radilo se na četiri reformska pravca – jačanje decentralizacijske politike, prijenos znanja i vještina radi jačanja odgovornosti, oblikovanje institucija te suradnja s medijima i obavještavanje lokalnih samoupravnih jedinica i građana. Jačanje decentralizacijske politike nastojalo se provesti, na primjer, iniciranjem obuhvatne decentralizacijske reforme, radom na promjenama i poboljšanjima zakonodavstva, jačanjem uloge Udruge gradova te izgradnjom mreže za zagovaranje decentralizacije. Prijenos znanja i vještina nastojao se provesti usavršavanjem lokalnih službenika, poboljšanjem metoda upravljanja lokalnom imovinom i financijama, usavršavanjem postupaka i prakse javne nabave i investicija, izradom kompjutorskog programa za upravljanje lokalnim financijama, nastojanjem oko primjene mjera e-upravljanja u lokalnoj samoupravi, itd. Izgradnja institucija bila je usmjerena prema Udruzi gradova, Akademiji lokalne demokracije, obrazovnim inicijativama širom zemlje te jačanju suradnje lokalnih samoupravnih jedinica. Pristup je bio participativan, odozdo-prema-gore, praktičan i podupirući.

Ključne riječi: reforma lokalne samouprave – Hrvatska, decentralizacija, odgovornost i transparentnost, oblikovanje institucija, javni menadžment

Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela i imenovanje povjerenika Vlade

*Željka Tropina Godec**

Opisuju se i analiziraju najčešći razlozi raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela. Brojne su postupovne situacije zanimljive u kontekstu takvog raspuštanja. Hrvatska je vlada ovlaštena imenovati povjerenika ne samo u slučaju raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela nego i u slučajevima kad se ne održe lokalni izbori ili se nakon izbora ne konstituiraju lokalno predstavničko tijelo. Analizira se pravni status povjerenika.

Ključne riječi: raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela u Hrvatskoj, lokalna samouprava, centralno – lokalni odnosi, povjerenik vlade

1. Uvod

Krajnja posljedica, odnosno najteži oblik sankcioniranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u slučaju nezakonitog rada i donošenja nezakonitih akata, raspuštanje je predstavničkog tijela na temelju Zakona

* Željka Tropina Godec, Središnji državni ured za upravu Republike Hrvatske (Central State Office for Administration of the Republic of Croatia)

o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: Zakon).¹ U tom slučaju Vlada Republike Hrvatske ujedno imenuje povjerenika i u roku 60 dana raspisuje nove izbore u dotičnoj jedinici.

Vlada rješenjem raspušta lokalno predstavničko tijelo na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela taksativno su navedeni u Zakonu.

Raspuštanje je mjera koja sankcionira nezakonit rad lokalnog predstavničkog tijela, ali ujedno za sobom povlači i niz posljedica za jedinicu čije je predstavničko tijelo raspušteno, od financijskih troškova koje iziskuju izbori, narušavanja kontinuiteta rada, a često i projekata, do ostvarivanja potreba lokalne zajednice i prava građana.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. institut povjerenika Vlade uređen je na način kako ga je određivao i prijašnji Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi² koji je prestao važiti. Zakonom se određuju slučajevi u kojima se imenuje povjerenik Vlade, početak i završetak obnašanja dužnosti povjerenika te obveze povjerenika.

Osnovni zadatak povjerenika Vlade je upravljanje jedinicom u okviru zadanih ovlasti te obavljanje redovitih poslova odnosno osiguravanje ostvarivanja prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave i osnovno funkcioniranje jedinice u razdoblju do uspostave njezinih redovitih tijela. Pritom nije odlučno radi li se o raspuštanju predstavničkog tijela, nekonstituiranju predstavničkog tijela u roku 90 dana od provedbe izbora ili neodržavanju izbora za novo predstavničko tijelo, u kojim se slučajevima imenuje povjerenik Vlade.

Kako Zakonom nisu uređena sva pitanja koji se odnose na povjerenika, njih je uredila Vlada Uredbom o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću povjerenika Vlade Republike Hrvatske.³ Vlada je Uredbom na temelju zakonske ovlasti pobliže razradila radnopravni status povjerenika i pitanja vezanih uz prava na naknadu za rad odnosno plaću povjerenika, kao i

¹ NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje i 129/05.

² NN 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99.

³ NN 18/02 i 7/03, u daljnjem tekstu: Uredba.

U NN 7/03 objavljena je Uredba o izmjeni Uredbe o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću povjerenika Vlade Republike Hrvatske kojom su izmijenjeni koeficijenti za izračun naknade za rad osnovne plaće povjerenika te je utvrđeno da se osnovica za obračun naknade za rad odnosno plaće utvrđuje u visini osnovice za obračuna plaće državnih službenika i namještenika, a ne više kao do tada državnih dužnosnika.

ostvarivanja drugih prava na temelju obavljanja dužnosti te popunjavanja pravne praznine u pogledu navedene materije vezane uz ovlasti koje povjerenik preuzima raspuštanjem predstavničkog tijela i prestankom dužnosti nositelja izvršne vlasti u jedinici za koju je imenovan.

2. Raspuštanje predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Raspuštanje predstavničkog tijela najteža je sankcija za kršenje Zakona, u slučaju nezakonitog rada i donošenja nezakonitih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Predstavničko tijelo može biti raspušteno prije redovitog isteka mandata iz Zakonom propisanih razloga.

Predstavničko tijelo raspušta se rješenjem koje donosi Vlada, a članovima predstavničkog tijela mandat prestaje njegovim raspuštanjem. Razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela taksativno su navedeni u članku 84. Zakona:

1. ako predstavničko tijelo donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
2. ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ne donese statut u roku 60 dana od dana konstituiranja,
3. ako predstavničko tijelo učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa,
4. ako ne izabere općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u roku 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu odnosno od podnošenja ostavke općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana,
5. ako predstavničko tijelo iz bilo kojih razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka,
6. ako predstavničko tijelo ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od tri mjeseca,
7. ako predstavničko tijelo u zakonom određenom roku ne donese proračun odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju,

8. ako predstavničko tijelo u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan.

2.1. Rješenje Vlade o raspuštanju predstavničkog tijela

Rješenje o raspuštanju predstavničkog tijela konačno je i stupa na snagu danom objave u *Narodnim novinama*. Raspušteno predstavničko tijelo ima pravo na sudsku zaštitu, odnosno predsjednik raspuštenog tijela može protiv rješenja o raspuštanju podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku osam dana od objave rješenja.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁴ utvrđeno je, a to dotada nije bilo regulirano, da ako je predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela protiv rješenja o raspuštanju podnio tužbu Upravnom sudu, a tužba je odbačena ili odbijena, Vlada će raspisati prijevremene izbore za predstavničko tijelo u roku 60 dana od dana objave odluke Upravnog suda u *Narodnim novinama*, kako ne bi došlo do proteka rokova za raspisivanje izbora.

2.2. Najčešći razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela

Svi razlozi raspuštanja navedeni u Zakonu ne javljaju se podjednako često. Razlozi koji u praksi najčešće dovode do raspuštanja predstavničkog tijela jesu: neizbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana u roku 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja odnosno od podnošenja ostavke, trajni ostanak predstavničkog tijela bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka, nemogućnost donošenja odluka iz djelokruga dulje od tri mjeseca te nedonošenje proračuna odnosno odluke o privremenom financiranju za narednu računsku godinu, a jedno vrijeme bile su učestale teže povrede zakona vezane uz tzv. »bjanko ostavke« na dužnost člana predstavničkog tijela jedinice.

2.2.1. Neizbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana

Razlog za raspuštanje predstavničkog tijela je neizbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana u roku 30 dana od konstituiranja

⁴ NN 129/05.

predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu odnosno od podnošenja njihove ostavke, što je češće u praksi. Razlog za raspuštanje odnosi se samo na izbor općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, a ne na izbor njihovih zamjenika i članova poglavarstva.

Krajnji rok za konstituiranje predstavničkog tijela je 90 dana od dana objave službenih rezultata izbora, a rok za izbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana koji proizlazi iz Zakona iznosi 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela, u protivnom predstavničko tijelo treba biti raspušteno.

Prijedlog za iskazivanje nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu može podnijeti najmanje trećina članova u predstavničkom tijelu, a odluka o nepovjerenju prihvaćena je ako je za nju glasovala većina svih članova predstavničkog tijela. Kad predstavničko tijelo izglasa nepovjerenje općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu, treba donijeti odluku o njihovu razrješenju s dužnosti. Ako nije donesena odluka o razrješenju i određen dan razrješenja, općinski načelnik, gradonačelnik i župan kojem je iskazano nepovjerenje smatra se razriješenim i prestaje mu dužnost izborom novog općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana, a oni moraju biti izabrani u roku 30 dana od dana izglasavanja nepovjerenja.

Ostavka nije u Zakonu detaljnije uređena budući da je riječ o činu osobne slobodne volje. Ostavka na dužnost osobni je jednostrani čin kojim osoba koja je izabrana ili imenovana na određenu dužnost izjavljuje svoju volju da više ne želi obavljati dužnost. Time predstavničko tijelo ne donosi odluku o prihvaćanju ili neprihvaćanju ostavke, odnosno predstavničko tijelo kojem je podnesena ostavka ne može je odbiti niti može odbiti razriješiti dužnosti osobu koja je podnijela ostavku. Iako Zakonom nije točno propisan rok u kojem predstavničko tijelo mora razriješiti dužnosnike, njega je moguće odrediti pomoću ostalih odredbi Zakona. Naime, u slučaju obavljanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika i župana taj se rok može izvesti iz odredbe čl. 52. Zakona, kojom se propisuje obveza predstavničkog tijela da u slučajevima kada tim dužnosnicima prestane dužnost, u roku od 30 dana izabere novu osobu na tu dužnost, kao i odredbe čl. 84. st. 1. t. 4. Zakona. Stoga je utvrđeno da se općinski načelnik, gradonačelnik i župan moraju razriješiti najkasnije u roku 30 dana od dana podnošenja ostavke odnosno da se protekom tog roka smatraju razriješenima, što proizlazi i iz činjenice da se novi općinski načelnik, gradonačelnik od-

nosno župan treba izabrati u roku 30 dana od podnošenja ostavke dotadašnjeg ili će u protivnom predstavničko tijelo biti raspušteno.⁵

2.2.2. Minimalni broj članova

Predstavničko tijelo raspušta se i kad trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka iz bilo kojih razloga, a ne samo zbog podnošenja ostavki natpolovične većine svih izabраниh članova. U praksi je moguće da politička stranka ili stranke kojih su članovi predstavničkog tijela podnijeli ostavke ne žele imenovati njihove zamjenike.

Sukladno Zakonu, predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela. Pojedine odluke (kao donošenje statuta, proračuna, izbor općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, izbor poglavarstva) donose se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

2.2.3. Nedonošenje proračuna odnosno odluke o privremenom financiranju

Predstavničko tijelo raspušta se zbog nedonošenja godišnjeg proračuna za narednu proračunsku godinu. Zakonom o proračunu⁶ propisano je da predstavničko tijelo mora donijeti proračun do konca tekuće godine za iduću proračunsku godinu, i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna sa 1. siječnja godine za koju se donosi proračun. Odatle proizlazi da se proračun može donijeti do početka fiskalne godine na koju se odnosi, što proizlazi i iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Predstavničko se tijelo raspušta i kad ne donese odluku o privremenom financiranju, a stekli su se zakonski uvjeti za njezino donošenje.

Nadalje, u praksi je moguće da predstavničko tijelo bude raspušteno zbog nedonošenja proračuna ako je proračun donesen na sjednici predstavničkog tijela koju je središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu poništilo u postupku nadzora rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zbog određenih nepravilnosti u radu sjednice, broju glasova, načinu glasovanja ili

⁵ Mišljenje Središnjeg državnog ureda za upravu u predmetu općine P., klasa 023-01/06-01/0278, ur. broj 515-11-03-06-5 od 19. listopada 2006. Mišljenje Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u predmetu općine G. K., klasa 023-01/01-01/0539, ur. broj 514-11-01-2 od 23. listopada 2001.

⁶ NN 96/03.

npr. donošenju odluka koje su suprotne zakonu i općim aktima jedinice. Naime, Zakonom je propisano da država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2.2.4. Nedonošenje odluka dulje od tri mjeseca

Sukladno Zakonu, predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice predstavničkog tijela po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca. Predsjednik je dužan sazvati sjednicu i na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela u roku 15 dana od primitka zahtjeva. Ako predsjednik predstavničkog tijela ne sazove sjednicu u navedenom roku, sjednicu saziva općinski načelnik, gradonačelnik ili župan u daljnjem roku od 15 dana.

U praksi se događa da se sjednice ne održavaju po tri i više mjeseci, pa se ne mogu donijeti odluke iz djelokruga predstavničkog tijela dulje od tri mjeseca, što predstavlja razlog za raspuštanje predstavničkog tijela. Važno je voditi računa je li u navedenom razdoblju bilo inicijativa za sazivanje sjednica i neuspjelih pokušaja održavanja sjednica predstavničkog tijela. Međutim, valja napomenuti da je mišljenje u praksi da se predstavničko tijelo može valjano sastati i nakon proteka tri mjeseca od održavanja posljednje sjednice (čime se konvalidira propuštanje održavanja sjednice u roku tri mjeseca od posljednje održane sjednice) odnosno da bi se moglo sastati sve dok Vlada ne raspusti predstavničko tijelo, ako postoji volja odnosno kvorum za održavanje sjednice.⁷ Osim toga, izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi utvrđeno je da, nakon što su iscrpljene zakonom propisane mogućnosti, na zahtjev 1/3 članova predstavničkog tijela sjednicu može sazvati čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravo kako bi se onemogućilo da nesazivanje sjednice uzrokuje raspuštanje predstavničkog tijela.

2.2.5. Donošenje općih akata suprotnih Ustavu i zakonu

Razlog za raspuštanje predstavničkog tijela jest i učestalo donošenje općih akata suprotnih Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili učestale, teže povrede zakona i drugih propisa. Zakonom nije regulirano što se razumije pod

⁷ Mišljenje Središnjeg državnog ureda za upravu u predmetu općine V. L., klasa 023-01/06-01/0289, ur. broj 515-11-03-06-5 od 23. listopada 2006.

pojmom učestalosti te to ovisi o procjeni Vlade u skladu sa zakonskim odredbama. Jedan od primjera za to je istovremeno obavljanje dužnosti člana predstavničkog i izvršnog tijela iste jedinice, što je protivno Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,⁸ koji je svojom odredbom da član predstavničkog tijela jedne jedinice ne može istodobno biti član poglavarstva iste jedinice utvrdio inkompatibilitet između istovremenog obavljanja obiju dužnosti.

Kao što je već navedeno, u jednom razdoblju učestale su teže povrede zakona i drugih propisa vezane uz tzv. »bjanko ostavke« na vijećničku dužnost u predstavničkom tijelu jedinice, koju najčešće umjesto vijećnika urudžbira politička stranka s liste koje je vijećnik izabran.⁹ Vijećnici su takve ostavke negirali u većini slučajeva. Izbornim zakonom propisano je da članu predstavničkog tijela mandat prestaje prije isteka redovitoga četverogodišnjeg mandata ako podnese ostavku, danom dostave pisane ostavke shodno pravilima o dostavi propisanim Zakonom o općem upravnom postupku. Prema pravnom mišljenju Katedre za ustavno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu od 25. siječnja 2006., vijećnik ne može ovlastiti političku stranku na listi koje je izabran da raspolaže njegovim mandatom te u tom smislu takozvana »bjanko ostavka« ne može proizvesti pravne učinke na mandat vijećnika niti kad je on na takav učinak izrijeком pristao.¹⁰

Također, razlog za raspuštanje je i djelovanje predstavničkog tijela u nepravilnom sastavu, ako je u njegovu radu i odlučivanju sudjelovao član predstavničkog tijela koji nije imao status vijećnika jer mu je mandat prestao ili nije bio valjan iz razloga propisanih zakonom (npr. promjena prebivališta), što je teža povreda opisana u odredbi čl. 84. st. 1. t. 3. Zakona.

⁸ NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05 i 44/05 – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Izborni zakon.

⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u saborskoj proceduri prošao je prva dva čitanja te je u pripremi Konačni prijedlog za treće čitanje. Zakonom o izmjenama i dopunama nastoje se pravnim normama regulirati pitanja vezana uz podnošenje ostavki na vijećnički mandat u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave upravo zbog problema koji su se javljali uz tzv. »bjanko ostavke«.

¹⁰ U predmetu Grada V. G. (klasa 023-01/05-01/0431, ur. broj 515-11-03-06-7) Središnji državni ured za upravu utvrdio je da je izabrani vijećnik osporio da je osobno podnio ostavku na vijećnički mandat u gradskom vijeću, navodeći da je to učinila politička stranka na listi koje je izabran, pa navedena urudžbirana ostavka nije proizvela pravni učinak. Stoga je utvrđeno da je gradsko vijeće na nekoliko sjednica djelovalo u nepravilnom sastavu, budući da je u njegovu radu i odlučivanju sudjelovao zamjenik vijećnika koji u to vrijeme nije imao status vijećnika u gradskom vijeću i pritom bio odlučujući glas, a ne izabrani vijećnik, što je teža povreda opisana u čl. 84. st. 1. t. 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

2.2.6. Nedonošenje statuta i prostornog plana

Preostali razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela jesu nedonošenje statuta u roku 60 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela novoustrojene lokalne jedinice jer je statut temeljni opći akt. Ta se odredba odnosi *samo* na novoustrojene jedinice. Nedonošenje prostornog plana u zakonom određenom roku te donošenje odluka i akata od predstavničkog tijela kojima se ugrožava suverenitet i teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske razlozi su raspuštanja predstavničkog tijela.

Zakon o prostornom uređenju¹¹ propisao je jedinicama obvezu donošenja prostornih planova. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju¹² od 20. srpnja 2004. određeno je da su općine i gradovi koji još to nisu učinili dužni donijeti prostorni plan uređenja općine i grada najkasnije do 31. prosinca 2005.

Kako je 1. siječnja 2004. bilo doneseno samo 157 prostornih planova, tim su zakonom propisani rokovi (instruktivne prirode) za donošenje prostornih planova radi poticanja jedinica na njihovo donošenje, budući da se postavilo pitanje »racionalnosti« raspuštanja tolikog broja predstavničkih tijela jedinica.¹³

U rješenju o raspuštanju predstavničkog tijela utvrđuje se da će Vlada posebnim rješenjem imenovati povjerenika za tu jedinicu. Protiv rješenja o raspuštanju predstavničkog tijela dopuštena je sudska zaštita podnošenjem tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske.

Također, neovisno o raspuštanju, nakon provedbe redovitih lokalnih izbora (zadnji su provedeni u svibnju 2005.), češće je nego inače da se u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjerenik Vlade imenuje zato što u roku 90 dana od dana objave službenih rezultata izbora nije konstituirano predstavničko tijelo. To je razumljivo budući da je riječ o redovitim izborima, a u Hrvatskoj ima 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (20 županija, 126 gradova i Grad Zagreb te 429 općina).

¹¹ NN 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04.

¹² NN 100/04.

¹³ Mišljenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, klasa 021-12/06-01/30, ur. broj 531-01-06-2 od 4. prosinca 2006. Nadalje, iz mišljenja Ministarstva proizlazi da je u međuvremenu donošenje prostornih planova intenzivirano te ih je do 31. listopada 2006. završeno 499. Većina preostalih u završnoj je fazi, što znači da ih je donijela velika većina jedinica, pa se postavlja pitanje primjene odredbe čl. 84. st. 1. t. 8. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

3. Povjerenik Vlade Republike Hrvatske prema uređenju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Rješenje o imenovanju povjerenika Vlade u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave Vlada donosi:

1. kad raspusti njezino predstavničko tijelo,
2. kad se u jedinici ne održe, u skladu sa zakonom, izbori za novo predstavničko tijelo,
3. kad se ni u roku 90 dana od dana objave službenih rezultata izbora ne konstituira predstavničko tijelo.

Sukladno Zakonu, Vlada imenuje povjerenika¹⁴ kad se predstavničko tijelo raspusti zbog jednog od osam razloga koji su taksativno navedeni u čl. 84. Zakona, kad se ne održe izbori za novo predstavničko tijelo (redoviti se izbori održavaju svake četvrte godine, treće nedjelje u mjesecu svibnju, a zbog raspuštanja predstavničkog tijela prijevremeni se izbori imaju održati u roku 60 dana od dana raspuštanja) odnosno kad se u roku 90 dana od dana objave službenih rezultata izbora ne konstituira predstavničko tijelo, koje se smatra konstituiranim izborom predsjednika predstavničkog tijela.

Rješenje o imenovanju povjerenika stupa na snagu danom objave u *Narodnim novinama*, što znači da povjerenik počinje s obnašanjem dužnosti danom objave rješenja.

Kad je u jedinici imenovan povjerenik Vlade, danom stupanja na snagu rješenja o imenovanju povjerenika smatra se razriješenim i općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan, kao i poglavarstvo u cjelini, a njihove ovlasti kao i ovlasti predstavničkog tijela preuzima povjerenik.

3.1. Dužnosti povjerenika

Za vrijeme obnašanja funkcije, osnovna je dužnost povjerenika osigurati ostvarivanje prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici lokalne

¹⁴ Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nisu utvrđeni uvjeti koje treba ispunjavati osoba imenovana za povjerenika. Smatra se da bi kandidati za povjerenika »trebali« biti nestranačke osobe, osobe koje nisu sudjelovale u radu npr. raspuštenog predstavničkog tijela i nisu izabrani članovi predstavničkog tijela koje nije konstituirano u zakonskom roku, osobe s »terena« koje su upoznate sa situacijom u jedinici za koju se imenuju te bi trebale imati visoku stručnu spremu, po mogućnosti pravnog ili nekog drugog društvenog smjera.

odnosno područne (regionalne) samouprave do uspostave njezinih tijela, odnosno predstavničkog tijela i izvršnih tijela. Sukladno navedenom, povjerenik je osoba koja treba upravljati jedinicom do uspostave njezinih redovitih tijela te u tom razdoblju, u okviru zakonskih ovlasti, osigurati redovito i osnovno obavljanje poslova u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, kako bi se osigurao određeni kontinuitet u poslovima koji se odnose prije svega na građane i pravne osobe te spriječili zastoji u funkcioniranju jedinice.

S obzirom na privremenost i kratkoću funkcije povjerenika,¹⁵ kao i neke druge momente, njegove su ovlasti ograničene na donošenje i mijenjanje općih akata jedinice samo ako je to potrebno radi provedbe zakona ili drugog propisa ili usklađivanja sa zakonom ili drugim propisom. Povjerenik ne može donositi ili mijenjati proračun jedinice niti može raspolagati njezinom imovinom, osim ako je to nužno radi izvršenja prije preuzetih obveza ili dovršenja prije započetih poslova. Odatle proizlazi da se ograničenja odnose prvenstveno na donošenje najvažnijih akata – općih akata jedinice te na raspolaganje imovinom i materijalnim sredstvima jedinice.

Na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ako u jedinici nije donesen proračun kao i kad je donesena odluka o privremenom financiranju, financiranje se provodi na temelju proračuna prethodne godine, a najkasnije do proteka roka 90 dana od dana konstituiranja novoizabranoga predstavničkog tijela. Zakonom o proračunu propisano je privremeno financiranje u prvom tromjesečju proračunske godine kad se rashodi izvršavaju u skladu s ostvarenjem proračunskih prihoda u prvom tromjesečju prethodne godine, a najviše do ¼ prihoda ostvarenih u prethodnoj godini.

Ako se razdoblje u kojem povjerenik Vlade obavlja poslove iz djelokruga predstavničkog tijela i izvršnih tijela produžuje izvan granica privremenog financiranja iz Zakona o proračunu (čl. 35.), povjerenik može izvršavati proračun prethodne godine prateći dinamiku ostvarivanja prihoda tekuće godine i izvršenje rashoda iz prethodne godine, uključujući planirane, a neizvršene obveze iz prethodne godine (rashode za zaposlene, ostala materijalna prava zaposlenika i druge rashode), s time da proračun ne može mijenjati i ne može raspolagati imovinom jedinice, osim ako je to nužno radi izvršenja prije preuzetih obveza ili dovršenja prije započetih poslova.¹⁶

¹⁵ Svega dva do tri mjeseca odnosno najduže šest do sedam mjeseci ako se predstavničko tijelo ne konstituiraju ubrzo nakon provedenih izbora, jer je rok za konstituiranje 90 dana od provedenih izbora.

¹⁶ Mišljenje Ministarstva financija, klasa 015-01/06-01/11, ur. broj 513-05-01/06-3 od 13. travnja 2006.

Povjerenik za svoj rad odgovara Vladi Republike Hrvatske koja ga je i imenovala te kojoj podnosi periodična izvješća ili konačno izvješće nakon završetka funkcije o svom radu, zatečenom stanju, poduzetim radnjama, putem središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Prema Zakonu, povjerenik obavlja dužnost do konstituiranja novog predstavničkog tijela odnosno do izbora općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana, tj. danom konstituiranja predstavničkog tijela prestaje ovlast povjerenika za obavljanje poslova iz djelokruga predstavničkog tijela, a danom izbora općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana prestaje dužnost povjerenika u cijelosti.

4. Uredba o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću povjerenika Vlade Republike Hrvatske

Uredbom o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću povjerenika Vlade uređuje se radnopravni status povjerenika odnosno mjerila za utvrđivanje visine naknade za rad povjerenika odnosno plaće povjerenika za vrijeme obnašanja dužnosti, u slučajevima kad predstavničko tijelo nije konstituirano ili je raspušteno pod uvjetima utvrđenim zakonom odnosno ako u jedinici nisu provedeni redoviti lokalni izbori.

4.1. Radnopravni status povjerenika

Povjerenik u pravilu svoju dužnost obnaša bez zasnivanja radnog odnosa u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Samo iznimno, ako to zahtijevaju razlozi veličine jedinice po broju stanovnika ili složenost problema u jedinici koji su uzrokovali imenovanje povjerenika, svoju dužnost povjerenik može obnašati profesionalno u radnom odnosu u jedinici. Kako Uredbom nije propisano tko donosi odluku o profesionalnom obnašanju dužnosti povjerenika, odluku o tome mogao bi donijeti sam povjerenik koji je preuzeo ovlasti tijela jedinice, poštujući pritom uvjete propisane Uredbom (koji su utvrđeni kako ne bi dolazilo do zlouporaba ovlasti) te imajući na umu da je profesionalno obnašanje dužnosti povjerenika samo iznimka. Jedan je od bitnih razloga obnašanja dužnosti bez zasnivanja radnog odnosa i kratkoća obnašanja dužnosti povjerenika, budući da je u pravilu riječ o svega dva do tri mjeseca, odnosno o obavljanju dužnosti do provedbe izbora, tj. uspostave tijela jedinice lokalne i

područne (regionalne) samouprave. Naime, povjerenik dužnost obnaša od dana stupanja na snagu rješenja o imenovanju do konstituiranja predstavničkog tijela odnosno do izbora općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana. Osim toga, jedan od razloga za obnašanje dužnosti bez zasnivanja radnog odnosa je i taj što se za povjerenike najčešće predlažu i imenuju osobe koje već imaju zasnovan radni odnos ili su u mirovini.

Za vrijeme obnašanja dužnosti povjerenik ostvaruje određena prava: pravo na naknadu za rad odnosno plaću, pravo na naknadu materijalnih troškova i druga prava u vezi s obnašanjem dužnosti. Za vrijeme obavljanja dužnosti povjerenik ostvaruje pravo na naknadu za rad ako dužnost obnaša bez zasnivanja radnog odnosa u jedinici, dok pravo na plaću ostvaruje ako svoju dužnost obnaša profesionalno u radnom odnosu u jedinici. Razlika između naknade za rad i plaće je i u visini iznosa koji se povjereniku isplaćuje.

Navedena prava povjerenik ostvaruje samo za vrijeme obnašanja dužnosti, što znači da ostvarivanje prava utvrđenih Uredbom prestaje nakon prestanka dužnosti povjerenika. Povjerenik ne ostvaruje prava iz Zakona (čl. 90.), odnosno ne ostvaruje pravo na naknadu plaće za vrijeme 180 dana nakon prestanka dužnosti kao što to ostvaruju osobe koje su izabrane odnosno imenovane na određene dužnosti u jedinicama lokalne i područne samouprave. To je također u vezi i s kratkoćom obnašanja funkcije povjerenika te bi vrijeme obavljanja dužnosti bilo znatno kraće od vremena u kojem bi se ostvarivala prava nakon prestanka dužnosti, odnosno posljedica toga bilo bi duže ostvarivanje prava nakon prestanka dužnosti od stvarnog obavljanja dužnosti.

4.2. Mjerila za izračun naknade za rad odnosno plaće povjerenika

Uredbom se uređuju mjerila za izračun naknade za rad odnosno plaće na ime obnašanja dužnosti povjerenika tako da se naknada za rad povjerenika odnosno plaća povjerenika utvrđuje množenjem osnovice i pripadajućeg koeficijenta za određenu razinu jedinice. Koeficijent za izračun naknade odnosno plaće povjerenika utvrđuje se prema veličini odnosno broju stanovnika u jedinici, i to u:

– županiji i Gradu Zagrebu	4,26
– gradu preko 100.000 stanovnika	3,54
– gradu i općini od 10.000 do 100.000 stanovnika	3,11

- | | |
|--|------|
| – gradu i općini od 3.000 do 10.000 stanovnika | 2,53 |
| – gradu i općini do 3.000 stanovnika | 1,76 |

Osnovica za obračun naknade za rad povjerenika odnosno plaće povjerenika kojom se množi pripadajući koeficijent utvrđuje se u visini osnovice za obračun plaće državnih službenika i namještenika.

Uredbom je, nadalje, utvrđena razlika u visini naknade za rad odnosno plaće povjerenika s obzirom na to obnaša li dužnost bez zasnivanja radnog odnosa ili profesionalno u radnom odnosu. Sukladno tome, naknada za rad povjerenika, ako dužnost obnaša bez prijma u radni odnos, utvrđuje se u visini 30% iznosa dobivenog umnoškom osnovice i pripadajućeg koeficijenta određenog prema veličini jedinice. Ako dužnost obnaša profesionalno u radnom odnosu, plaća povjerenika utvrđuje se u punom iznosu umnoška osnovice i pripadajućeg koeficijenta.

Materijalna i druga prava na osnovi rada, tj. obavljanja dužnosti na koja povjerenik također ima pravo (kao što su dnevnice za službena putovanja, troškovi prijevoza i slično), povjerenik ostvaruje u visini i na način utvrđen općim aktom kojim su utvrđena ta materijalna prava zaposlenih i u upravnim odjelima i stručnim službama te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, što znači da je određivanje visine i načina utvrđivanja materijalnih i drugih prava na temelju rada zajamčenih Uredbom u nadležnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj je imenovan povjerenik.

Financijska sredstva za naknadu za rad odnosno plaću te pripadajuća materijalna i druga prava koja povjerenik ostvaruje za vrijeme obnašanja dužnosti osiguravaju se u proračunu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave za koju je imenovan.

Rješenje o naknadi za rad povjerenika odnosno plaći povjerenika na temelju mjerila određenih Uredbom u ime Vlade imenovanim povjerenicima izdaje Kadrovska komisija Vlade Republike Hrvatske, što je jasan slijed jer i rješenje o imenovanju povjerenika u pojedinoj jedinici donosi Vlada.

5. Umjesto zaključka

Djelujući *in favorem* lokalne samouprave, a pri tome posebno imajući u vidu odredbu čl. 8. t. 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi,¹⁷ koja ut-

¹⁷ NN – Međunarodni ugovori 14/97.

vrđuje da se »upravni nadzor nad radom lokalnih jedinica mora obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koji se štiti«, krajnji cilj nije raspuštanje predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, imenovanje povjerenika i održavanje prijevremenih izbora.

Raspuštanje je sankcija za kojom se ne poseže olako, ali ponekad je i ona nužna da bi se uspostavilo zakonito funkcioniranje predstavničkog tijela te da sami građani na prijevremenim neposrednim izborima donesu odluku o svojim predstavnicima, koja je u njihovu interesu i interesu njihove zajednice.

U interesu je ravnomjernog razvoja i napretka jedinice da predstavničko tijelo opstane i zadrži kontinuitet rada, ako nije riječ o povredama zakona koje taj opstanak onemogućuju. Pritom ne treba zanemariti ni razloge racionalnosti rada – izbori su dodatno opterećenje za proračun jedinice. Stoga, ako ne dođe do prijevremenih izbora, mogli bi se izbjeći razmjerno veliki troškovi izbora i stvaranje izvanredne situacije u upravljanju jedinicom lokalne ili područne (regionalne) samouprave, zastoj u radu, a time i u razvoju jedinice, kao i narušavanje ostvarivanja prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

DISSOLVING LOCAL REPRESENTATIVE BODIES AND APPOINTMENT OF THE GOVERNMENT'S COMMISSIONER

Summary

The most frequent reasons for dissolving local representative bodies are described and analysed. There are a plenty of procedural situations, which are interesting in the context of dissolving such bodies. The Croatian Government is entitled to appoint its commissioner not only in case of dissolving local representative body, but also in cases when local elections are not held and when local representative body cannot be constituted after the elections. Legal status of the commissioner is reviewed.

Key words: dissolution of local representative bodies in Croatia, local self-government, central – local relations, Government's commissioner

Europske alternative

*Eugen Pusić**

UDK 061.1(4)EU

339.923:061.1>(4)EU

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno 23. 6. 2007.

Prihvaćeno 10. 9. 2007.

Negativni ishod referenduma o Ustavu Europske unije u Francuskoj i Nizozemskoj doveo je u žarište alternativu između preoblikovanja Europe u federativnu državu i njezinog zadržavanja statusa svojevrzne međunarodne organizacije.

U radu se naglašava da je ta alternativa manje oštra nego što se čini. Europska je unija proces koji obje mogućnosti drži otvorenima. Europa se može istodobno razvijati i prema čvršćim strukturama u nekim područjima i prema većoj elastičnosti i prilagodljivosti u drugima: sigurnost, regulacija, javne službe, socijalna skrb, snaženje kapaciteta za ekonomsku kompeticiju, poboljšanje sposobnosti za suočavanje s globalnim izazovima.

Uspoređuju se rezultati radova o upravljanju višerazinskim teritorijalnim sustavima, osobito u njemačkoj i američkoj tradiciji, u pogledu kapaciteta rješavanja problema u višerazinskim sustavima pod uvjetima pregovaranja i labave skopčanosti među razinama. U konačnici, taj je kapacitet važniji od formalnih obilježja europskog integracijskog oblika.

*Akademik Eugen Pusić, redoviti član Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb (full member of the Croatian academy of sciences and arts)

Ključne riječi: Europska unija – federacija ili međunarodna organizacija, Ustav Europske unije, suradnja i sukob, globalizacija, višerazinski politički sustavi i upravljanje

Nastajanje Europske unije proces je koji, u svojoj sadašnjoj fazi kao svjesno stvaranje novih institucija, traje pedeset godina. To je dugotrajan proces, vrlo složen i tijekom svog trajanja sve se brže diferencira. Tako je već danas jedva ikome moguće obuhvatiti i držati pod nadzorom sve njegove pojedinosti. Stoga nastaje dojam da je riječ o nekoj vrsti prirodne evolucije, gdje se na mnogim područjima javljaju novi oblici zajedničkog djelovanja pod pritiskom potreba i ti se oblici s vremenom razvijaju i prilagođuju promjenjivim uvjetima u svojoj okolini. No to je samo dojam izvana. Zapravo, svaka pojedina mjera, svaki propis, svaka organizacija plod su svjesnog ljudskog djelovanja. U njih je ugrađeno mnogo specijalističkog znanja, iskustva, pameti i radinosti velikog broja Europljana. Ali s vremena na vrijeme pojavljuju se u tom procesu prijelomni momenti. Od Zajednice za ugljen i čelik prelazi se na Europsko zajedničko tržište, od Tržišta na Europsku zajednicu, od Zajednice na Europsku uniju, od Unije kao međunarodne organizacije na Uniju kao ustavno jedinstvo. U tim momentima nije dovoljno baviti se pojedinostima europske konstrukcije. Traži se odgovor na pitanje: Kuda idemo dalje? Vrijeme je za razmišljanje o sintezama, o općem značenju europskog razvojnog puta, o alternativama, o dubljem teorijskom smislu ovih ili onih institucijskih rješenja. Svi smo pozvani da u tome sudjelujemo, jer je riječ o pitanjima koja su temeljno važna za budući život i postojanje svakoga od nas.

Europska je unija nastavak i produživanje tisućljetnog razvitka političkih struktura u ljudskim društvima, nadogradnja na njih u vrijeme kad se ljudska društva na planetu stapaju u jedno, ma kako prožeto napetostima i antagonizmima. Ali ona je ujedno konstrukcijska novost, različita od postojećih institucija, u mnogome oprečna dosadašnjim orijentacijama.

Najopćenitije govoreći, ljudska su društva problem istodobne prisutnosti suradnje i sukoba u svakoj ljudskoj interakciji nastojala riješiti tako da su stvarala identitete, tj. skupine članovi kojih su bili emocionalno i normativno vezani uz skupinu, osjećali se njezinim pripadnicima, identificirali se s njom i bili spremni sukobiti se s drugim skupinama »stranaca«, bilo u obrani bilo u napadu. Od čopora u svitanje ljudske vrste do suvremenih nacionalnih država ti su identiteti zahtijevali obvezatnu i isključivu suradnju unutar skupine, a prepuštali odnose među skupinama sukobu.

To je rješenje odvajanja sukoba od suradnje bilo od samog početka utemeljeno na pogrešnoj pretpostavci. Budući da su suradnja i sukob nužno prisutni kao mogućnost u svakom obliku međusobnog djelovanja ljudi,

sukob se ne daje isključiti iz ma kako uske i intimno povezane skupine. S druge strane, bolje evolucijski prilagođenima pokazale su se baš one skupine koje su bile sposobne uspostaviti suradnju i sa »strancima« i tako postupno širiti identitet od čopora prema nacionalnoj državi, dakle prema brojnijoj, bogatijoj i moćnijoj skupini. Ali načelo je ostalo isto. Građani države uživaju njezinu zaštitu, ali moraju obvezatno sudjelovati u sukobima s drugim državama kao vojni obveznici. To je načelo došlo ozbiljno u pitanje tek kad su oružja međusobnih ratnih obračuna među državama dosegla razinu razornosti koja je »jamčila uzajamno uništenje« svim sudionicima u sukobu.

Istina, već dvjesto ili tristo godina unazad počele su se razvijati društvene strukture koje su, umjesto tradicionalnog odvajanja suradnje od sukoba, nastojale *kombinirati* suradnju sa sukobom u istoj strukturi. Na primjer, suradnja u razmjeni na tržištu sa sukobom u tržišnoj utakmici. Ili, sukob između stranaka na sudu s njihovom suradnjom u pridržavanju pravila postupanja i priznavanja konačnog pravorijeka. Ili, sukobljivanje političkih stranaka oko glasova birača na izborima i u raspravama u parlamentu oko ostvarivanja vlastitog političkog programa nasuprot drugačijim programima suparničkih stranaka. Ali to je suparništvo kombinirano s njihovom suradnjom u donošenju kolektivno obvezatnih odluka.¹ Presudno je pitanje pred nama danas: Je li moguće stabilizirati takve kombinacije na razini globalnog društva? Do sada u tom smjeru najbrže napreduju strukture tržišta, a za njima i sudske strukture stvaranjem međunarodnih sudova. Ključni problem, ipak, ostaju političke strukture. I demokratski ustrojene nacionalne države, dakle takve koje su kombinirale suradnju i sukob u svojim unutarnjim političkim procesima, teško se odriču svog tradicionalnog definicijskog obilježja, naime legitimnog monopola fizičke sile na svom području. Kod većine država taj im monopol više ne može osigurati ravnopravni položaj u eventualnom sukobu s drugim, većim, bogatijim i tehnički naprednijim državama.² A opće razoružanje nije na vidiku. Dotle oružani sukob među državama ostaje otvorena mogućnost.

Političke strukture Europe počele su se izgrađivati baš kako bi isključile tu mogućnost. Zajednica za ugljen i čelik trebala je ujediniti sirovinsku

¹ Takvih je struktura, doduše, bilo oduvijek u igrama i natjecanjima svake ruke, od grčkih olimpijada do viteških turnira, ali su tek razmjerno nedavno stvorene na ključnim područjima društvene interakcije.

² Premda posjedovanje nuklearnog oružja daje i razmjerno malim državama mogućnost, ako ne i da pobijede u sukobu, a ono da svom većem i nadmoćnom neprijatelju nanesu teške gubitke i razaranja.

osnovu ratne industrije tradicionalno glavnih europskih ratnih protivnika, Francuske i Njemačke. S vremenom, veze među državama članicama Europske unije postaju sve gušće. Područja suradnje se šire, a utjecaj Unije na političko odlučivanje u državama članicama sve je izraženiji. Usporedo s time pojavljuje se nekoliko presudnih teorijskih pitanja, koja zahtijevaju raspravu, prije nego se može nastaviti s institucionalnom izgradnjom na sada već nepregledno brojnim područjima europskog zajedništva. To je, prije svega, pitanje primjenjuje li se i u Europskoj uniji, kao političkoj strukturi, načelo kombinacije suradnje i sukoba, karakteristično za suvremene demokratske države. Drugo je pitanje, usko povezano s prvim, može li se prihvatiti daljnji rast gustoće veza u Uniji koji mora, nastavi li se dosadašnjim tempom i smjerom, dovesti do sve većeg odlijevanja ovlasti odlučivanja s država članica na Uniju. Treće je pitanje hoće li se Unija, zbog takvog prelijevanja ovlasti, pretvoriti u državu Europu, ravnopravnu s drugim postojećim ili mogućim velesilama u Sjevernoj Americi, istočnoj Europi i sjevernoj Aziji, istočnoj i južnoj Aziji i, eventualno, drugdje. Četvrto pitanje znači li to povećanje opasnosti apsolutno katastrofalnog sukoba među tim silama ili će se iskustva razvijanja europskog političkog jedinstva moći neposredno iskoristiti u nastajanju globalnih struktura političke regulacije.

Na *prvo* pitanje, je li u Europskoj uniji primijenjeno konstrukcijsko načelo kombiniranja suradnje sa sukobom, odgovor je, na sadašnjoj razini njezina organizacijskog razvitka, neizvjestan. Europski parlament nema demokratske uvjerljivosti državnih biranih zakonodavnih tijela. Glavni je razlog tome što Europa danas još ne predstavlja identitet kakav je razvila nacija kao društvena podloge nacionalne države, pa izbori za europsko tijelo kao i zbivanja u njemu nisu kadri mobilizirati autentični interes birača. Zbog toga se ni odluke tog tijela ne doživljavaju kao neposredno kolektivno obvezatne. Nastaje situacija koja se krsti kao »demokratski deficit«. U istom glavni donositelji stvarno i odmah obvezatnih odluka, Vijeće ministara i Europska komisija, i pored svojih širokih ovlasti sličniji su vladi nego parlamentu, dakle vrhovnom koordinativnom tijelu jednog europskog upravnog sustava. U njima suradnja preteže nad sukobom. Odnos unutar njih i među njima ne odgovara klasičnoj demokratskoj kombinaciji suradnje i sukoba u istoj strukturi. Najvažnije je da države članice doživljavaju odluke Vijeća ministara i Europske komisije kao demokratski nedovoljno legitimirane odluke jednog europskog upravnog sustava, »birokracije u Bruxellesu«. Za pojedine države članice, međutim, te odluke imaju izrazito politički karakter jer obvezuju njihova politička predstavnička tijela na donošenje odgovarajućih vlastitih akata. To se može izmijeniti na više načina. Europski parlament mogao bi se u europskoj političkoj javnosti

početi doživljavati kao pravo predstavničko tijelo, s demokratskom kombinacijom sukoba između raznih političkih stranaka sa suradnjom među njima u donošenju odluka. Čini mi se da bi se time prejudicirao odgovor na treće pitanje, jer doživljavanje Europskog parlamenta kao legitimnog donositelja kolektivno obvezatnih odluka pretpostavlja nastajanje europskog identiteta. To jest, stanovnici Europe trebali bi se identificirati s Europom kao političkom strukturom, a svoju nacionalnost osjećati kao neku vrstu regionalne pripadnosti. U tom trenutku Sjedinjene Europske Države postale bi zaista jedna država. Druga je mogućnost da se unutar Vijeća ministara, povećanog s vremenom na, recimo, 30 članova, uspije kombinirati suradnja sa sukobom odgovarajućim pravilima glasovanja o odlukama, kombiniranjem jednoglasnosti i većinskog odlučivanja, uvjetovanim pravom veta i sl. Jedino područje gdje je kombinacija suradnje i sukoba već danas dosljedno primijenjena jesu europski sudovi, pa i međunarodni sudovi uopće. Stranke u sudskom sporu mogu biti države, a mogu biti i pojedinci, odnosno pojedinci nasuprot vlastite države čiji su građani. Djelokrug sudova i politički domet njihovih odluka danas je ograničen. Ali to ne mora tako ostati.

Naravno da moraju postojati i druge mogućnosti na svim područjima institucionalnog strukturiranja Europe. Ali postizanje demokratske legitimnosti europske konstrukcije svakako je pretpostavka nastavljanja europskog ujedinjavanja, bez obzira na to kako ispali odgovori na ostala pitanja.

U odgovoru na *drugo* pitanje, je li prihvatljivo prenošenje suverenih ovlasti država na Europsku uniju, nesumnjiva demokratska legitimnost europske konstrukcije, a to znači pronalaženje uvjerljive i uspješne kombinacije suradnje sa sukobom unutar europske strukture, pretpostavka je da se prelijevanje ovlasti s država članica na europske organe doživi kao legitimno, a da to ne mora značiti pretvaranje Europske unije u superdržavu. Ako pomislimo na vjerojatni razvitak rubnih uvjeta evolucije Europe i na vjerojatne probleme koji će se u tom razvitku pojaviti, čini se neizbježnim postupno povećavanje djelokruga europskih institucija. Povećanje društvene gustoće svijeta sve širom urbanizacijom i sve gušćom komunikacijom, sve brži porast znanja razvitkom znanosti, sve širi krug legitimnosti interesa ljudi, kako po kategorijama interesenata tako i po sadržaju samih interesa, sve to upućuje na zadaće kojima pojedina europska zemlja odnosno država svaka za sebe nisu dorasle. Isto je kad bacimo pogled na vjerojatne buduće probleme. Počevši od promjene klime, preko iscrpljivanja prirodnih izvora, do razlika u životnom standardu među dijelovima svijeta, razlikama koje je sve teže podnijeti, a nemoguće opravdati, kombinacija suradnje sa sukobom jedina je alternativa potonuću u sukobu.

Pitanje je, prema tome, kako organizacijski odgovoriti, na razini Europe, na te izazove. Svaka bi od odgovarajućih budućih europskih organizacija bila specijalizirana za određeno područje odnosno za specifičan problem. Njihova međusobna veza ne bi trebala biti tradicionalna hijerarhijska ovisnost koja završava u jednom vrhu. Možda prije »obrnuta piramida« pomoćnih djelatnosti općeg upravljanja, kao što su financiranje, nabave, personalna administracija, pravni sporovi i sl. Opći upravni koordinator tih djelatnosti hijerarhijski je pretpostavljeni djelatnika koji ih obavljaju, ali ne specijaliziranih jedinica odgovornih za uspješnost obavljanja glavnih vanjskih zadaća zbog kojih je organizacija i osnovana.³ Možda bi se u organizacijskoj konstrukciji tih jedinica mogla iskoristiti iskustva prikupljena u tzv. nezavisnim regulativnim tijelima u pojedinim razvijenim državama svijeta, koja imaju u isti mah ovlast donošenja pravila, njihove primjene i rješavanja sporova oko toga, a podliježu samo nadzoru sudova.

Treće je pitanje koja je vjerojatnost da se Europska unija s vremenom pretvori u Sjedinjene Države Europe, klasičnu federaciju s jedinstvenom državnom vlašću, i koje bi bile posljedice takvog razvitka. Općenito govoreći, ako tijekom događaja u Uniji bude prepušten njegovoj vlastitoj unutarnjoj logici, vjerojatnost da će konačni ishod biti Država Europa prilično je velika. Svi smo navikli na političke strukture hijerarhijskog tipa. Hijerarhija ima svoje opravdanje u načelu diobe rada, po kojem se složen posao najprije dijeli na jednostavnije uže komponente, a onda te komponente integriraju u jedinstveni rezultat putem nadzora na sve višim i sve užim razinama. I to nezavisno od toga što je hijerarhija u isti mah piramida moći i klasični način da se prednosti stečene od nekih u međusobnom sukobu stabiliziraju u trajnu društvenu strukturu. Postojanje kolektivnog tijela, parlamenta, na vrhu državne piramide samo jednim dijelom mijenja tu logiku. Naime, dok parlament funkcionira, nitko ne može trajno ostati na vlasti, dakle trajno stabilizirati svoju političku pobjedu. I to je, zapravo, bit demokracije. Međutim, to je i jedan od razloga zbog kojeg je egzekutiva odvojena od legislative. Kad preteže interes na ostvarivanju rezultata, što je pravilo za egzekutivu, a ne interes na sprečavanju trajne vlasti, što je uloga parlamenta, odmah se javlja logika diobe rada, a s njome i težnja prema hijerarhijskoj integraciji podijeljenih radnih operacija. Budući da u današnjoj strukturi Europske unije egzekutiva preteže, tendencija prema hijerarhijskom vodstvu još je izraženija, a time i usmjerenost na državni oblik.

³ Kao u onom tipu upravljanja bolnicama gdje tzv. »hotelske djelatnosti« nadzire posebni upravljač, a ne medicinski ravnatelj bolnice.

Opasnosti koje takav razvitak nosi sa sobom višestruke su i ozbiljne. Prvo, Sjedinjene Države Europe bile bi jedna od velikih sila uz druge. I u njoj bi, na tradicionalan način, težište bilo na suradnji unutar strukture, dok bi odnosi prema drugim strukturama ostali otvoreni sukobljivanju. Povijesno iskustvo pokazuje da je u takvoj situaciji, ma kakve se strukture suradnje među državama u međuvremenu razvile, sukob među njima na dulji rok neizbježan. A znamo da bi na današnjoj razini tehnologije ratovanja takav sukob mogao biti katastrofalan za čovječanstvo kao vrstu. Drugo, glavni interesni sukob unutar Unije, uz prihvaćanje načela slobodne cirkulacije robe, kapitala i ljudi, sukob je između velikih i bogatih europskih država s jedne strane, kojima ta sloboda ide u prilog, i malih i siromašnih zemalja s druge, koje takva neregulirana utakmica mora dovesti u stanje ovisnosti i marginaliziranosti, ako nisu kadre suprotstaviti se ekonomskoj premoći pomoću svojih političkih struktura. Teško je vidjeti kako bi se taj interesni sukob mogao kombinirati s unutaru europskom suradnjom u istoj strukturi. Na primjer, čak pretpostavivši da bi Europski parlament s vremenom počeo funkcionirati kao današnja predstavnička tijela u svakoj demokratskoj državi, sukob između političkih stranaka predstavljenih u Parlamentu išao bi tradicionalnim linijama postojećih političkih opcija na liniji lijevo-desno. A ta podjela nije relevantna za europski sukob bogati-siromašni. Tako bi se moglo dogoditi da se u europskim strukturama stabilizira sadašnje stanje, naime premoć bogatih utemeljena na načelu slobodnog tržišta. A takva stabilizirana nepravda u temeljima europske konstrukcije ne bi bila dobra polazna točka za daljnji razvitak. Stoga se, uz današnje stanje stvari, čini povoljnijim ne prihvatiti automatsko klizanje europskih struktura prema integraciji u Europi-državi, već nastojati stvoriti zaista inovativnu političku konstrukciju koja bi bila sposobna izbjeći i prvi i drugi od navedenih problema.

Možda bi jedan od načina da se to postigne bila drugačija konstrukcija Europskog parlamenta. Umjesto izravnih izbora, vratiti se na ideju delegacija nacionalnih zakonodavnih tijela, koja su u svakom slučaju solidnije demokratski legitimirana nego europski parlamentarci izabrani na izravnim izborima, koji, zapravo, nikoga previše ne zanimaju. Članovi Parlamenta bili bi organizirani u povjerenstva, jedno za svaku granu u Europskoj komisiji odnosno za svako nezavisno upravno tijelo na europskoj razini. Uz današnju tehniku komuniciranja, a osobito s obzirom na vjerojatni razvitak te tehnike u bliskoj budućnosti, rad tih povjerenstava ne bi zahtijevao istodobnu prisutnost njegovih članova na istom fizičkom mjestu. Tako bi sastajanje povjerenstava, a osobito zasjedanja plenuma Parlamenta, bili iznimni događaji. Glavni posao bio bi politički nadzor povjerenstava nad od-

govarajućim upravnim organima Europe, a rasprava u plenumu mogla bi se ograničiti na proračun Unije. Povjerenstva bi politički nadzirala svako svoj upravni organ, s tim da svaki član povjerenstva odgovara za svoj vlastiti rad i glas, pa i za uspješnost djelovanja upravne organizacije koju povjerenstvo nadzire, politički pred svojim domaćim parlamentom. Usporedna je mogućnost da se rješavanje sporova između bogatih i siromašnih država članica povjeri specijaliziranom sudu koji i onako primjenjuje kombinaciju suradnje i sukoba u kontradiktornom sudskom procesu. Djelovanje takvog suda, koji bi mogao postati glavni instrument europske integracije, a da to ne proizvede negativne političke posljedice o kojima je bilo riječi, jak je argument za donošenje ako ne europskog ustava, a ono europskog organičkog zakona o načelnim odnosima među članicama Unije.

Odgovor na *četvrto* pitanje, kakav je odnos između integracije Europe i širih globalnih integracijskih struktura, iako je na prvi pogled vezano uz odgovor na treće pitanje, pojmovno je posve samostalno. Regulacija u globalnom društvu je problem koji možemo zanemariti samo uz veliku opasnost za naše preživljavanje. A iz istih ga razloga ne možemo prepustiti evoluciji. To je konačni izazov ljudskoj inventivnosti na području društvenog strukturiranja. S toga je gledišta integracija Europe samo predigra i područje eksperimentiranja, sabiranja iskustva, za mnogo težu zadaću: kako urediti svijet tako da istodobna nužnost suradnje i neizbježnost sukobljivanja mogu kroz dulje vrijeme koegzistirati. Dosadašnja se metoda svodi na stvaranje užih identiteta unutar kojih se sukobljivanje nastoji neutralizirati na jedan ili drugi način, ali uvijek uz cijenu prepuštanja odnosa među identitetima sukobu, koji onda prije ili poslije stvarno izbija. Takva metoda nije upotrebljiva na globalnom planu, jer stvaranje identiteta podrazumijeva i stvaranje razlike među identitetima, a to je uz globalnu perspektivu nemoguće. Globalni se identitet nema kome suprotstaviti. Stoga bi najveća moguća korist od integracije Europe za buduće globalno povezivanje bila baš u tome da već Europa sama stvori takve političke strukture koje nisu više utemeljene na identitetu, na »europeljstvu« kao pripadnosti i kao razlici od ne-Europljana, već na razumnosti bez posebnog emotivnog naboja. Ljudi, istina, nisu isključivo razumna bića, zbog toga su i sukobi među njima tako nepredvidivi.⁴ Ali to ne znači da društvene strukture koje stvaraju ne mogu biti racionalno smišljene. Najbolji dokaz da je to moguće upravo su kombinacije suradnje i sukoba u glavnim društvenim institucijama današnjice. Takve kombinacije ne nastaju same od sebe. Mnogo je prirodnije

⁴ Upravo je u tom slabost, inače vrlo obećavajuće, teorije igara što sukob nastoji svesti na racionalni račun.

za čovjeka potražiti sigurnost u svojoj identitetskoj zajednici, a boriti se sa svim ostalima. Svi su primjeri kombinacije racionalna konstrukcija, koja je, istina, s vremenom dobila svoju emocionalnu nadopunu u nastajanju novog, šireg identiteta. Inovativnost i zaista zanimljiva novost europskih struktura upravo je u tome što su one racionalna konstrukcija, koja nije utemeljena na emocionalno nabijenom identitetu. Niti je vjerojatno, uz razliku jezika, povijesti, kulture, interesa, da će to u dogledno vrijeme postati. Stoga se svaka europska organizacijska stečevina može u načelu, i poštujući pravilo da se mijenja ono što treba mijenjati odnosno prilagoditi drugačijim globalnim razmjerima, primijeniti bar kao polazna točka u razmišljanju o globalnim rješenjima. S obzirom na pozitivno iskustvo sa strukturama koje u sebi kombiniraju suradnju i sukob, prirodno je da i u potrazi za globalnim rješenjima pomišljamo u prvom redu na primjenu tog istog konstrukcijskog polazišta. Pretvaranje Opće skupštine Ujedinjenih naroda u globalni parlament, uz korekciju Vijeća sigurnosti kao koncesije realnosti stvarnih odnosa snaga, do sada je najbolje što smo izmislili na tom području. Možda bi iskustvo europske integracije, s europskim sudovima i s mnogobrojnim nezavisnim europskim upravnim organizacijama pod političkim nadzorom povjerenstava sastavljenih od delegata državnih predstavničkih tijela bio moguć alternativni put.

U svakom bi slučaju Europa od svog početka trebala tražiti svoje odgovarajuće mjesto, ne u Vijeću sigurnosti ni u Općoj skupštini, već u specijaliziranim organizacijama UN, u Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji, Svjetskoj organizaciji za poljoprivredu i prehranu, Svjetskoj organizaciji za obrazovanje, znanost i kulturu, a osobito u Svjetskoj organizaciji za trgovinu, Svjetskoj banci, Svjetskom monetarnom fondu i sličnima koje su u samom središtu najkrupnijeg interesnog sukoba današnjeg svijeta, odnosa između razvijenih i nerazvijenih zemalja. Ako taj problem, s mnogo manjim razlikama i mnogo slabijim emocijama unutar same Europske unije, uspijemo dobiti pod kontrolu, tj. strukturno stabilizirati neku, ma kako privremenu, ravnotežu između suradnje i sukobljenosti u interesima, bilo bi to dragocjeno iskustvo za pristup istom, ali mnogo težem problemu u razmjerima čitavog svijeta.

* * *

Danas se ta pitanja, zbog negativnog ishoda referenduma o europskom ustavu u Francuskoj i Nizozemskoj, doživljavaju kao oštra alternativa. Ili »idemo dalje prema federaciji«, kako je to formulirao njemački političar Joschka Fischer, tj. prihvatimo Europski ustav koji bi Europu pretvorio u

državu federativnog tipa, ili, ako to nismo kadri, ostajemo kod Europe kao međunarodne organizacije, kao zajedničkog tržišta, kao carinske unije sl. Ono što je gore rečeno proizlazi iz uvjerenja da te dvije mogućnosti nisu međusobno isključive. Europa će još dugo vrijeme ostati proces prije nego se pretvori u čvršći poredak, proces u kojem će obje te mogućnosti ostati otvorene.

Zanimljivo je, u vezi s time, razmotriti gledišta o političkim sustavima s više razina. Gledišta koja su razvijena u njemačkoj literaturi polazeći od federativnog uređenja Njemačke⁵ i u američkoj polazeći od federativne strukture SAD.⁶ Da sažmemo te diferencirane i pomno argumentirane teorije na njihove najjednostavnije temeljne teze: Slojevitost upravljanja u svim modernim teritorijalnim političkim sustavima dobiva novu kvalitetu kad, zapravo, prijeđe granicu između dekoncentracije i decentralizacije, tj. kad institucije na pojedinoj razini ne mogu svojim odlukama mjerodavno opredijeliti odluke na drugim razinama. Pod pretpostavkom da svi sudionici smatraju određenu trajnu koordiniranost među razinama i nadalje poželjnom, ona se više ne može postići jednostranim naređivanjem »odozgo«, već jedino *pregovaranjem* među razinama. Time se veze među razinama pretvaraju u *labavu skopčanost* (*lose Koppelung, loose coupling*), tj. na svaku se razinu odluka donesena na drugoj razini proteže samo ako je donesena općim pristankom na prethodnim koordinacijskim pregovorima.

S takvog bi gledišta Europska unija bila, naprosto, još jedna razina teritorijalnog upravljanja na kojoj se donose općeobvezatne odluke, ali uz prethodni pristanak jedinica na užoj teritorijalnoj razini, tj. nacionalnih država.

Očigledno je da sve to ne opisuje neko jednoznačno i nepromjenjivo strukturno rješenje, nego lepezu rješenja čija se širina s vremenom mijenja. Pregovori mogu biti slobodniji i skućeniji polaznim i popratnim uvjetima, povezanost više ili manje labava. Recimo, od lokalne samouprave kakva postoji u većini europskih kontinentalnih zemalja, nužno ograničene financijskim i akcijskim potencijalom samoupravnih jedinica, pa sve do Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda gdje vlada *liberum veto* stalnih članica. Optimalna mjera međusobne povezanosti ovisit će u svakom slučaju o prirodni zadaće na koju se odluka odnosi: radi li se o uspostavi i održanju sigurnosti nasuprot raznovrsnim oblicima nasilničkog ponašanja, obuhvaćenih danas

⁵ Scharpf, Reissert, Schnabel (1976), Mayntz (1983), Hesse, Benz (1990), Scharpf (1993), Mayntz (1997), Lehmbuch (1998), Benz (1998, 1999, 2000).

⁶ Hamilton, Maddison, Jay (izd. 1994), Tsebelis (1990), Pruitt, Carnevale (1993), Ostrom (1998).

pojmovima kao što su terorizam, ili međunarodni organizirani kriminal, genocid ili se radi o regulaciji posve legitimnog, dapače prijeko potrebnog, djelovanja u društvenoj suradnji, koje ipak stvara rizik za druge i za treće. Ili o stvaranju, vođenju i održavanju razgrananih i vrlo složenih funkcijskih sustava na području javnih službi koje su previše važne za zajednički interes ljudi, a da bi se mogle prepustiti pohlepi za profitom privatnih poduzetnika. Ili je riječ o krupnim mjerama preraspodjele koje su nužne u interesu pravednosti, tj. jednakosti s iznimkama za one koji su u najslabijem ekonomskom položaju. Ili mislimo na mjere potrebne radi povećanja konkurentne sposobnosti pojedine teritorijalne jedinice u svjetskoj privrednoj utakmici. Ili se moramo suočiti, u suradnji, s krupnim promjenama u našoj okolini kojim nikakva uža akcija jedinica na nižoj teritorijalnoj razini nije dorasla. Obavljanje svih tih zadatača očekujemo danas od države kao jedinice koja obuhvaća, zapravo, sve razine jer jedina raspolaže legitimnim monopolom fizičke sile na čitavom svom području. Ako taj monopol danas faktično slabi zbog djelovanja raznih činitelja, od povećanja društvene gustoće, preko rasta znanja, do širenja kruga društveno prihvaćenih interesa ljudi, pa postaje i manje nužan gotovo iz istih razloga, možda ćemo se lakše naviknuti na razlikovanje razine upravljanja i na povlačenje konzekvencija iz tog razlikovanja. Onda bi i razlikovanje između Europe-države i Europe-globalne političke strukture postalo manje oštro. Onda bi se, vjerojatno, pojavile i nove mogućnosti rješavanja bezbrojnih problema, velikih i malih, od izvoza poljskog mesa u Rusiju do uklapanja muslimanske Turske preko Europe u globalnu zajednicu. Ili od stupnja flamanske autonomije u Belgiji do situacije koja bi nastala zbog porasta razine svjetskih mora za metar. A upravo je kapacitet za rješavanje problema ove vrste važniji od Europskog ustava, europske zastave i europske himne.

Literatura

- Benz, Arthur: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturdynamik im europaischen Mehrebenensystem (*Politische Vierteljahrszeitschrift*, Vol. 39, 1998, 558–589)
- Benz, Arthur: Verwaltungskooperation im Mehrebenensystem der Europaischen Union, in Wolfgang Hoffman-Riem und Eberhard Schmidt-Assmann (Hrsg.): *Strukturen des europaischen Verwaltungsrechts* (Baden-Baden, Nomos, 1999)
- Benz, Arthur: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in Raymund Werle und Uwe Schimank (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexitaet und kollektive Handlungsaehigkeit* (Frankfurt/New York, Campus, 2000)

- Hamilton, Alexander, James Maddison und John Jay: *Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gruendervater* (Paderborn, Schoeningh, 1994)
- Hesse, Joachim Jens und Arthur Benz: *Die Modernisierung der Staatsorganisation* (Baden-Baden, Nomos, 1990)
- Lehmbruch, Gerhard: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Insitutionengefuege der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage (Opladen, Westdeutscher Verlag, 1990)
- Mayntz, Renate: *Implementation politischer Programme II.* (Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983)
- Mayntz, Renate: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in Renate Mayntz: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Ueberlegungen* (Frankfurt, Campus, 1997)
- Ostrom, Elinor: A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action (*American Political Science Review*, Vol. 92, 1998, 1–22)
- Pruitt, Dean G. and Peter J. Carnevale: *Negotiation in Social Conflict* (Buckingham, Open University Press, 1993)
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel: *Politikverflechtung, theorie und Empirie des kooperative Foederalismus in der Bundesrepublik* (Kronberg/Ts.: Scriptor, 1976)
- Scharpf, Fritz W.: Coordination in Hierarchies and Networks, in Fritz W. Scharpf (Hrsg): *Games in Hierarchies and Networks* (Frankfurt/Boulder, Campus/Westview, 1993)
- Tsebelis, George: *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley, University of California Press, 1990).

EUROPEAN ALTERNATIVES

Summary

The negative outcome of the referenda about the European Constitution in France and the Netherlands have, apparently, put the alternative between the transformation of Europe in a federative State and its remaining an international organization into sharper focus.

The argument in this paper is that this alternative is less sharp than it might appear. The European Union is an evolving proces that keeps both alternatives open. Europe could move simultaneously towards tighter structures in some fields and towards greater elasticity and adaptiveness in others: security, regulation, public services, social benefits, increasing capacity for economic competition, better ability to face new global challenges.

Work done about the governance of multilevel territorial systems, particularly in the German and American traditions, is compared from the point of view of the problem-solving capacity of multilevel systems under conditions of bargaining and loose coupling among its levels. This capacity, in the final analysis, is more important than the formal attributes of the European construction.

Key words: European Union – federation or international organisation, Constitution of the European Union, cooperation and conflict, globalisation, multi-level political systems and governance

Reform of Public Administration in Austria

Activities and Perspectives

*Norbert Wimmer**

UDK 35.076(436)

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 25. 5. 2007.

Prihvaćeno 10. 9. 2007.

Reform is the constituting principle of public administration. It is only by this institutional mobility that public administration is able to meet the changing requirements of society. The reform of public administration must comply with political rationality and efficiency. The importance and significance of these goals may differ and depend on the relevant political issues. Sometimes it may be a higher level of democracy and participation, sometimes the improvement of social performances, sometimes reduction of state responsibility by means of deregulation and privatisation. These goals contradict each other as do public reforms themselves.

The international trend to reduce state responsibilities and to make public administration more efficient has been met by measures that have also been taken in Austria. In particular, the (tentative) implementation of the action programme provided by the New Public Management is a signal for the will and ability of all public actors to moder-

* Professor Dr. Norbert Wimmer, Head of the Institute of Public Law, Financial Law, and Political Science, University of Innsbruck (predstojnik Instituta za javno pravo, finansijsko pravo i političke znanosti Sveučilišta u Innsbrucku, Austrija)

nize public administration. It is evident that the reform concepts could not be realized one to one. The actors were often forced to compromise and to meet the opponents halfway. It is also understandable that the recent public reform cannot be seen as a general concept characterized by logical consistency but as a project consisting of several parts with different levels of realization. Therefore, the ongoing reforms in Austria do not only have to be seen as a success but more than this as a promise for the future.

Key words: public administration reform – Austria, public administrative science, e-government, new public management, welfare state, lean state

1. Introduction

a) Understanding of the reform

When speaking about the reform of public administration the term »reform« could be mistaken insofar as one single reform, which covers all items and issues, does not exist. There are several kinds of reform measures that may be described under the most different points of view.¹ According to this, the reform of public administration in Austria cannot be

¹ In abstract form but also with reference to the ongoing reforms in Austria the following distinctive aspects are to be specified:

- The extent of the reform: total reform, partial reform, punctual reform;
- The subject of the reform: federal reform, reform of the provinces (Länder), reform of cities and municipalities;
- The object of the reform: This means the institutions which are to be reformed, e. g., the reform of the counties, chambers, court system, public enterprises, etc;
- Substantial reforms: Material reforms may take place in all parts and fields of public administration, like health, education, universities, reform of fundamental rights, constitution, penal rights, etc;
- Legitimacy of the reform: »bottom up« reform by citizens' participation, »top down« reform only by public administration itself;
- Duration of the reform: short, medium, and long-term reforms;
- Persons concerned by reform activities: service regulation regarding teachers, judges, civil servants, policemen, etc;
- Structural changes: centralistic-federalist reforms;
- Ideological effects of reforms: liberal-social reforms;

described as a whole, but only by illustrating several ongoing »areas« of reforms. Of course, this presentation opens a wide space of discretion and in a way may reflect the author's opinion about the importance of changing measures regarding public administration. However, the following issues and topics represent the mainstream of reforms in Austria.

b) The current situation of the Science of Public Administration

Any public administration reform is usually the playground of civil servants who have their roots in the administrative practice and know the needs and necessities of their own administrative surrounding. Nevertheless, it might be useful to say something about the status quo of administrative science in Austria, because the scientific elaborated understanding of the »mechanics« of public administration could also improve the public reform.²

Despite the long tradition of Administrative Science in Austria – Lorenz von Stein was professor from 1855–1858 at the University of Vienna – the situation of Administrative Science in the recent past was rather poor. At the beginning of the 20th century, the scientific approach to public administration was particularly dominated by methodical instruments of jurisprudence and – under the influence of the »Reine Rechtslehre« by Hans Kelsen – political or social considerations regarding public administration were rejected. According to the dominant position of the »Formalpositivismus«, considerations of the expediency of public administration were displaced and did not play any role in the academic discussion.

The consequences of this exclusion of reality of public administration from the academic dialogue are fatal. Public reforms – except legal reforms – in Austria used to be realised without any support of Administrative Science. This is one – but not the only – reason why reforms in Austria seem to be more of a patchwork kind than of systematic and logical homogeneity.

Another consequence of the »self restraint« of Administrative Science is that business and management theories have overtaken its role. Generally, organisational changes in public administration are more often supported by management consultants than by public administration experts. This happens in spite of the fact that there are fundamental differences, parti-

– International relevance: national, European, international (e.g., in the framework of GATT and UNO) reforms.

² About the value of Administrative Science as a guideline for reforms (Verwaltungs-politik) see *Wimmer*, *Verwaltungslehre*, 43.

cularly regarding the legal frameworks of public and private organisations. The best management approach, which is adequate in the world of business, will fail in public administration if it violates the legal framework.

The deficiencies of the Austrian Science of Public Administration also weaken its competitive strength at the international level. At present, a big rise in the field of Public Administrative Science is taking place in Central and Eastern European countries, which is visible in many forms, such as the foundation of the national Academies for Public Administration as well as of a variety of publications in this field. This is a logical consequence of the fact that the harmonisation of administrative standards in Europe can only be achieved by common reforms. Austrian experts are also involved in these recent developments by giving inputs to the adoption of the legal framework of public administration, in particular the administrative procedure law according to modern standards.³ In view of the Central European family of administrations, which existed in the past, the co-operation between scientific reformers from Austria and the accession countries should be »natural«. This co-operation could be to the benefit of both sides.

Bearing in mind that, on the one hand, public administration reform is a challenge for Administrative Science, while on the other hand the quality of the reform depends on the scientific support, the fact that a renaissance of Administrative Science has recently taken place in Austria is undoubtedly a positive signal. In particular, the representatives of administrative law are increasingly dedicating themselves to research projects with a public administration reform background.⁴ There is reason to hope that in the near future Administrative Science will generate its own, *specific theory of the decision-making processes* in the sphere of public administration, which would be more adequate to its object and could replace the management theories in this field to a certain extent.

³ See Wimmer, *Modernisierung der Verwaltung*, in Heckmann (Ed.), *Gedenkschrift*, in Druck.

⁴ Among the increasing number of publications in journals and books, the following should especially be mentioned: *Bußjäger*, *Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen* (1999); *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Eds.), *Österreichische Verwaltungslehre* (2006); *Neisser/Hammerschmid* (Eds.), *Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich* (1998); *Oberndorfer* (Ed.), *Bürger und Verwaltung* (1981); *Wenger/Brünner/Oberndorfer* (Eds.), *Grundriß der Verwaltungslehre* (1983); *Wimmer*, *Das Einmaleins der Verwaltungsreform* (1977); *ders*, *Dynamische Verwaltungslehre* (2004).

c) *European Administrative Science*

Finally yet importantly, the publications of the European Council should be mentioned, particularly those of its »*Council for local and regional authorities in Europe*«. These publications deal with central topics of local government units such as environment protection, citizens' participation, public transport, public services, public management, intergovernmental co-operation, etc. All these publications constitute a treasure, which should be of highest interest to the domestic discussion about administrative issues. This particularly concerns the studies of the *territorial reforms* that have taken place in Western Europe in the past 25 years and by which the principles of decentralisation, federalism and regionalism were implemented to a more or less wide extent. All these reforms were a precondition for strengthening local government and improving the autonomy of the municipalities and regions.⁵ In other words, the modern term of *institution building*, based on multiple analyses (legal, financial, functional, gap analysis, etc.), is nothing else but what has been done in Western Europe during the last 30 years. There is no doubt that the ongoing territorial reforms in Eastern Europe, which have to be realised not only to improve the efficiency of administrative structures but also with regard to the harmonisation process within the united Europe, could profit a lot from these publications of the European Council. One does not exaggerate in saying that these publications could be the basis of a new European Administrative Science that is now in statu nascendi.

2. Reform platforms and action plans

A proper organisation of the reform process itself is a precondition for its success. Among many organisational initiatives for reform activities, the Austria Convent and the Administration Innovation Program are the most important.

a) *The Austria Convent (Der Österreich Konvent)*

The Austria Convent began its work on June 30th 2003, and presented its final report on 28th January 2005.⁶ The main task of the 10 panels was to

⁵ For efforts made in Croatia see *Kopric, Regionalism and Regional Development Policy in Croatia (2007)*.

⁶ About the Austria-Convent in general see *Österreichische Juristenkommission (Hrsg), Österreich-Konvent*.

compile proposals for the fundamental reform of the state and constitution; the future constitution should allow cost-effective, transparent and citizen-friendly fulfilment of state tasks. The Convent, also called the constitution convent, dealt inter alia with the reform of public administration in Panel No. 6. The target of the reform was to establish a basic constitutional structure in order to allow the legislative branch to modernise the Austrian public administration by passing bills.

The main objective of the Convent – drafting a new Austrian Constitution – could not be achieved. In these circumstances, it is of no avail to examine whether this was caused by lacking conceptual abilities or by political jealousy. It remains to be seen whether the future approaches can be at least partly realized, although it is not very likely if we consider the different political interests and the lack of theoretical preparation of many proposals. Thus, the following approaches – internal modernisation and multilevel-management in a federal state – are subject to feasibility.

Internal modernisation:

This term contains the criteria such as the separation of strategic management from operational management, which allows the political leaders to concentrate on their main tasks. Furthermore, internal modernisation means critical and consistent review of the tasks of the state. This is connected with the decentralisation of task fulfilment focusing on the citizens' needs and on motivating public administration. In addition, efficiency should be increased by the introduction of the new forms of co-operation between the departments and political subdivisions. Apart from that, internal modernisation deals with new management tools⁷ for the promotion of result-orientated management, modernisation of public services law⁸ and global/output-budgeting.⁹

Multilevel management in a federal state:

⁷ For instance: strategic planning, target agreements, efficiency reports, cost accounting and results accounts or quality management.

⁸ Besides demand-oriented assimilation of employment relationships with the private sector, the modernisation of public services law deals with the simplification and the enhancement of flexibility of the service and salary law.

⁹ For instance: transition to a flexible budget management (global budgeting), strengthening the autonomy and responsibility of the departments, simplification of the rules dealing with accounting, result-oriented allocation of resources or securing of high-class information regarding the budget for the political leaders.

Multilevel management in a federal state deals with new forms of overall cooperation. According to the principle of subsidiarity, public services have to be provided locally as far as possible and centrally as far as necessary. A fair balance between decentralisation, which should guarantee the best performance delivery, and central co-operation and coherence must be found, e. g., to secure Austrian interests in the European Union. Furthermore, benchmarking is a very important tool for the analysis of scope, costs and quality of the services provided by similar public entities and federal subdivisions regarding increase in efficiency and quick distribution of innovative and citizen-oriented structures and proceedings.

When recapitulating Panel No. 6, the conclusion has to be drawn that the reform process has to be developed systematically over the next years based on a multitude of projects and analysis. As a result, the *public administration reform* should be continued as an *overall strategy* for the federal state, the counties and municipalities.

b) Administration Innovation Program (Verwaltungs-Innovations-Programm, VIP)

Another initiative concerning the administrative reform is the so-called Administrative Innovation Program (Verwaltungs-Innovations-Programm, VIP) of the Austrian government. The program aims at a citizen- and business-friendly, and an efficient public administration. Furthermore, the advantages of Austria's location should be secured together with a relevant reduction of costs.

The VIP advisory board – a body consisting of high-ranking departmental deputies – is responsible for the progress of the projects. During the runtime of VIP, a special VIP-database is available. It is constantly updated by the persons in charge of the projects and used for the evaluation of the projects.

Regarding its content, the VIP's emphasis lies inter alia in: Balanced Score Card, Flexibility Clause, Pm-sap, Help.gv.at, performance metrics (Austria and EU), Common Assessment Framework (CAF), tests of quality concerning public authorities, Speyerer quality-competition, EU-Best-Practices and OECD-Puma.

The Balanced Score Card (BSC) is an instrument of strategic business management; its main asset is the promotion of effectiveness of an organisation, which is achieved by consistently focusing on the targets. Ev-

ery organisation needs a vision of medium-term targets in order to be successful. The strategy gives the answer to the question »How do we get there?«. Since the implementation of a strategy often fails due to a gap between plans and activities, the BSC¹⁰ closes these gaps by the use of consistent ratings by dint of performance metrics and by associating activities with strategic targets. Thus, the Balanced Score Card consists of a frame of targets, which are structured and coordinated, whereas every target is measured and implemented individually.

The Flexibility Clause concedes the departments the scope and responsibility of the administration of resources. In doing so, a more effective allocation of resources is assured. The aim is to strengthen cost consciousness and output-orientation. Thus § 17 BHG¹¹ concedes specified entities to administer their receipts and expenditures during the period of the project (end: 31 December 2006) autonomously. International operating experience shows that the motivation to take part in public reforms rises when independence and individual responsibility is conceded. Similar projects are very successful, especially in Switzerland and Germany.

Pm-sap is a reform project concerning human resources management of the federal executive, which – as managerial standard software – replaces the present IT-System. The federal government has ordered the federal administration to modernise human resources management and has set the goals, the budget, and an exact time for implementation. The readjustment of the software system should strengthen a service-orientated administration through decentralisation of the decision-making processes.

3. Some reform areas

a) *A Farewell to the »Welfare State«*

Public administration reform in Austria, which has taken place in recent years, also reflects the *transition from a welfare state to a lean state*, which is lately characteristic of the most western European states. In Austria, this development was accelerated by the changing of the majority in parlia-

¹⁰ Significant characteristics of this steering tool are the drive for results, pro futuro orientation, thinking in coherences, assignment of quantitative and qualitative aspects, as well as the drive for implementation.

¹¹ Bundeshaushaltsgesetz (Federal Budget Act), BGBl 1986/213 as amended on BGBl I 2007/24.

ment from the social-democratic to the conservative-liberal. Even now, under the auspices of a social-democratic-conservative coalition, which was the result of the parliamentary elections in November 2006, it cannot be expected that the reforms of public administration will be cancelled in order to reanimate the »ancient regime«. There is a broad agreement between all parties that the liberal reform package has been necessary for the modernisation of the Austrian public administration as well as for the society in general. It must also be remarked that the newly defined standards and responsibilities – assessed in comparison with other western states – even today constitute Austria as a »welfare state«, maybe in a lighter form.

b) The major areas

In general, the reform activities of the recent years can be structured as follows:¹²

- Legal reforms
- Reform of public tasks and services
- Organisational reforms
- Technical reform: E-Government
- New Public Management.

The following remarks are dedicated to some aspects of this reform. According to the multilateral approach, the reform measures do not constitute a coherent action, such as a »big bang«, but their realisation is determined by a strategy of incrementalism and step-by-step implementation.

ba) Legal Reform

Among the legal reform measures, one must distinguish between quantitative and qualitative deregulation.¹³ The overall issue of the quantitative deregulation is the reduction of legal provisions in order to simplify the existing bureaucratic system and – hand in hand – to reduce the costs of public administration. In addition, special efforts have been made to make the legal system more comprehensible and transparent. As far as we can see at the moment, the results are rather poor because of the low standard of legislation in our country on the one hand, and the inevitable

¹² See *Wimmer*, *Verwaltungslehre*, 402 ff; regarding similar areas of reform in Croatia see *Kopriv*, *Priority Areas in Reforming Governance and Public Administration in Croatia*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN017009.pdf> (4. 1. 2007)

¹³ *Wimmer*, *Verwaltungslehre*, 403 f.

interference of EU law on the other. The Austrian legal system shares the qualitative standards of most European countries.

bb) The reform of public tasks and services

The vision of a lean state is based not only on ideological premises like freedom and self-responsibility of the citizens, but it is also a consequence of the financial situation of most European states and their growing *budget deficits*. Apart from the question how to fulfil public tasks more efficiently and at lower costs, the *reduction of public tasks* themselves has to be considered. In the year 2001, the Austrian Government started a »Reformdialog« to clarify these questions and to elaborate the appropriate reform measures. Several commissions were set up, amongst them the »Aufgabenreformkommission«, which made a number of proposals to improve the organisational basis of public administration. The first issue of the »Aufgabenreformkommission«, the reduction of public tasks, could not be solved, as it did not succeed in defining the core competences of the state, which would have been a precondition. In everyday life, the question which tasks and services have to be executed by the state in the interest of its citizens is determined by pressure groups, lobbies and the bureaucracy. Moreover, it is – first of all – an ideological question. In any case, it can be solved neither by means of an academic discussion nor by establishing another commission. Thus, it is only logical that the »Aufgabenreformkommission« was not able to realize its ambitious program successfully. Nevertheless, it opened the way to a more objective discussion of the state competences as an alternative to an exclusively political decision.

bc) Organisational reforms: One stop shop

The reform of administrative structures in order to improve efficiency as well as performance and citizen orientation is the overall goal of the above-mentioned initiatives. In particular, the reform under the title »One stop shop«¹⁴ tries to improve *citizens' access* to the decision-making units of public administration. In future, instead of the existing »labyrinth of competences«, citizens will have to get in touch with only one public authority at local level, the »Bezirksverwaltungsbehörde«. This authority has to co-ordinate all permanent permissions for the projects citizen(s) have applied for. Thus, the principle of »one-stop-shop« means a concentration

¹⁴ Wimmer, Verwaltungslehre, 406; also Bock, E-government und Recht, in Gisler/Spahni (Hrsg.), E-Government, 155 (174 f).

of several procedures according to the diverse subject matters to one common procedure. One-stop-shop saves applicants' time and money. They are not confronted with several decisions of several authorities anymore, but with one competent civil servant.

4. E-Government – Austria

a) Introduction

Modern Information and Communication Technologies (ICT) allow public administration to provide new electronic services on the Internet. Therefore, it is no longer necessary to make one's way to an office. The services offered are available electronically, irrespective of time or place. It is important to bear in mind that administrative matters can, but need not, be dealt with on the Internet. These services – called E-Government – are offered as an alternative, but are not compulsory. The traditional office continues to be open to all those who prefer personal contact with the authorities or who are not yet familiar with the new technologies.

These developments and changes of public administration affect not only Austria but also all member states of the European Union. E-Government can be used 24 hours a day. A number of Austrian administrative procedures can already be conducted entirely online. Sustainability, security and data protection are of fundamental importance.

b) The concept of E-Government

ba) Requirements

A successful system of E-Government is based on three fundamental pillars:

- A clear legal framework¹⁵ that can be understood easily and thus can become part of public awareness from the very beginning.
- Secure and therefore sustainable systems and services as a precondition for nationwide implementation and increase of citizens confidence in electronic administration services, and

¹⁵ See 4.c).

- The use of sustainable technology based on *open standards* and *defined interfaces* in order to ensure continuous adaptation to the new technology.¹⁶

bb) Definition and principles

- Definition: Many attempts have been made to define E-Government. Summing them up one can say that at EU-level E-Government is defined as »the use of information and communication technologies in public administration combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies«. ¹⁷ This is also valid for E-Government in Austria.
- Principles: E-Government in Austria is based on some important principles,¹⁸ such as
 - *Proximity to citizens*: The administration must be at the service of citizens and not vice versa.
 - *Convenience through efficiency*: Citizens expect greater convenience from online procedures, e. g. no need to go to an office, no restrictive office hours, no waiting, not to be sent from one authority to the next. In order to meet these expectations, public administration must optimise the processes by automating them.
 - *Confidence and security*: The electronic contact with public administration must be just as secure as the classic visit to an office. Therefore, in the electronic world the identification and authentication of people is ensured by sector specific personal identifiers and the electronic signature. The secure exchange of information and transfer of data is guaranteed by defined security standards.
 - *Accessibility*: Services provided by public authorities must be available to everyone without discrimination. This also applies to the new electronic administration. E-Government is

¹⁶ *Bundeskanzleramt*, Administration on the net. ABC guide to Austrian E-Government (2006) 18.

¹⁷ COM (2003) 567 final; http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm

¹⁸ *Bundeskanzleramt*, Administration, 24 ff.

to be available to all social classes and groups and technical and social barriers must be abolished.

- *Usability*: The range of electronic services offered has to be structured in an easily comprehensible and clear manner. A standard layout for forms and portal structure facilitates clarity and usability.
- *Data protection*: Citizens place a high degree of confidence in the Austrian administration with regard to data protection. The use of new technologies in administration allows that confidence to be extended to electronic administrative systems also. The use of the encryption mechanisms and electronic signature for authenticating people guarantees that the current high standard of data protection will be maintained. Sector specific personal identifiers, the mechanism developed specially for the purpose of identification conforming to data protection standards ensures that, as has been the case to this day, only authorised personnel within the administration can obtain access to personal data.
- *Sustainability*: The modular structure facilitates change management, which permits continuous further development. Open E-Government contributes to the improvement of competitiveness and thus to safeguard the Austrian position as a business location. In this regard, the strategic co-ordination of the use of new technologies within the administration is of fundamental importance.

c) Austrian E-Government legislation

ca) Generalities

Austria is developing a nationwide and uniform E-Government. Security and data protection are the top priorities of this development. Therefore, the main legal basis is the E-Government Act, the Constitutional Law on Access to Information, the Data Protection Act of 2000, the Electronic Signature Act or the E-Commerce Act. In addition, many other Austrian acts imply E-Government regulations, for example the Code of Civil Procedure. The following is intended to explain the main legal basis mentioned above.¹⁹

¹⁹ See detailed *Bundschuh-Rieseneder*, FS-Wimmer, 87 (95 ff).

cb) E-Government Act

The E-Government Act²⁰ serves as the legal basis for the instruments used to provide a system of E-Government and for closer cooperation between all authorities providing E-Government services. The new mechanisms – such as electronic signature for authentication, source PIN, sector-specific personal identifiers for identification or electronic service of documents – may also be used by the private sector. The most important principles, as defined in the Act, are freedom of choice between means of communication for submissions to public administration; security for the purpose of improving legal protection by creating appropriate technical means such as the Citizen Card;²¹ and unhindered access to information and services provided by public administration for people with special needs by the end of 2007, in compliance with international standards governing web accessibility.

The E-Government Act has been complemented by the *Administrative Signature Regulation*,²² the *Sector Classification Regulation*,²³ the *Source Pin Register Regulation*²⁴ and the *Supplementary Register Regulation*,²⁵ each of which defines in more detail some provisions of the E-Government Act and facilitates its implementation.

cc) The Constitutional Law on Access to Information

The Constitutional Law on Access to Information²⁶ is a Freedom of Information law that contains provisions for access to public information for the federal and regional levels. It stipulates a general right of access and obliges federal authorities to answer questions regarding their areas of responsibility, as long as this is not in conflict with their legal obligation to maintain secrecy.

However, it does not permit citizens to access documents, just to receive answers from the government on the content of information. Based on the provisions of this constitutional law, the nine Austrian provinces have enacted laws that place similar obligations on their authorities.

²⁰ E-Government-Act, BGBl I 2004/10. See also *Bundeskanzleramt*, Administration, 28 ff.

²¹ E.g. chip card, USB-Stick or handy.

²² BGBl II 2004/159.

²³ BGBl II 2004/289.

²⁴ BGBl II 2005/57.

²⁵ BGBl II 2005/241.

²⁶ BGBl 1987/286 as amended on BGBl I 1998/158.

cd) The Data Protection Act 2000

By implementing the Directive on Data Protection,²⁷ the Austrian Data Protection Act of 2000²⁸ provides for a fundamental right to privacy with respect to processing the personal data, which encompasses the right to information, rectification of incorrect data, and erasure of unlawfully processed data. It regulates the preconditions for the lawful use and transfer of data including mandatory notification and registration obligations with the Data Protection Commission.

Finally, it provides for judicial remedy in case of breach of its provisions and lays down the respective procedures before the *Data Protection Commission* and civil courts as well as penal and administrative sanctions for its infringement.

ce) The Electronic Signature Act

The *Electronic Signature Act*²⁹ came into force on 1st January 2000 and made Austria the first EU member state to implement the Directive 99/93/EC³⁰ on the Community framework for electronic signatures. The Act legally recognizes electronic signatures³¹ satisfying certain security requirements and provides some evidential value to less secure electronic signatures. It is complemented by the *Electronic Signature Regulation*.³² The conditions for the use of electronic signatures in the public sector, as well as for the use of Citizen Cards and Sector Specific Personal Identifiers are regulated by the *E-Government Act*.³³

cf) The E-Commerce Act

The E-Commerce Act³⁴ implements the Directive 2000/31/EC³⁵ on electronic commerce. The Act deals with certain aspects of information soci-

²⁷ Directive 95/46/EC, ABJ 1995 L 281/31 as amended on Regulation 1882/2000/EC, ABJ 2003 L 284/1.

²⁸ BGBl I 1999/165 as amended on BGBl I 2005/13.

²⁹ BGBl I 1999/190 as amended on BGBl I 2005/164.

³⁰ ABJ 2000 L 13/12.

³¹ See *Bundeskanzleramt*, Administration, 101 ff. About electronic signature see, e. g., *Bock*, E-Government und Recht, in Gislser/Spahni (Hrsg), E-Government, 155 (159 f); also *Bundschuh-Rieseneder*, FS-Wimmer, 87 (100 ff).

³² BGBl II 2000/30 as amended on BGBl II 2004/527.

³³ See 4.c) bb).

³⁴ BGBl I 2001/152.

³⁵ ABJ 2000 L 178/1.

ety services, e.g. commercial online-services. According to the Act, such information society services are for example online-distribution, online-information, online-advertisement, access services or search engines. Therefore, the Act is applicable to virtually all services provided on the Internet. It sets the principles of freedom of service provision³⁶ and of country of origin³⁷ and provides for certain information obligations of providers of information society services for the benefit of their (potential) customers.

d) National Infrastructure

da) Help.gv.at

Help.gv.at is an Internet portal designed to guide Austrian citizens through administrative procedures. They shall be able to prepare and complete these procedures quickly and without difficulties. Help.gv.at provides citizens and residents with a single point of entry to detailed information about public services and administrative procedures, organised around approximately 200 life events or situations, like birth, marriage or passports. An online forum enables the user to submit enquiries or suggestions, to download official administrative forms and to conduct an increasing number of procedures online. A special service is provided for some specific groups – e.g. foreigners living and working in Austria or people with disabilities – too. *Help.gv.at* is continuously developed further into a transactional portal interconnected with regional and local government systems and was awarded for the best barrier free German language information portal in 2006.

db) Electronic File System

The Electronic File System was introduced in order to replace paper based filing and archiving in all Austrian ministries. An electronic file is created for every written request requiring an answer and every internal work of possible further interest. Therefore, every procedure can be audited any-time by viewing the file. This system at federal level means that many procedures can be conducted faster. Thereby reaction and processing time

³⁶ The provision of information services does not require specific licences or permissions.

³⁷ Service providers merely have to satisfy the legal requirements for the provision of those services of their home country, e.g. the country in which the providers conduct their business operations.

can be reduced. Several provincial administrations in Austria have also introduced similar electronic file systems.

dc) Electronic Delivery System

In 2004, the Austrian Government launched an official electronic delivery service.³⁸ This service is designed to enable administrative procedures to be conducted by citizens from the application stage to delivery via internet. Citizens who wish to have documents served electronically can register with a delivery agent by using their Citizen Cards. Then they receive administrative documents via that delivery agent. It therefore allows public administrations and citizens to exchange messages with the guarantee that messages are effectively sent and received. In order to subscribe to the service any user needs a digital signature. Moreover, the document can be sent in encrypted form and only the holder of the decryption key can the decrypt it. The system is compatible with the Citizen Card and is meant to gradually replace all paper-based notifications from public authorities to citizens.

e) Summary

E-Government gives rise to a new kind of relationship between citizens and the public authorities. New means of communication and technologies offer free and open access to the virtual world of public institutions to their users. E-Government gives citizens the chance to participate directly in opinion forming and decision making processes. In future, the virtual world will make it easier to involve citizens in the legislative process at an early stage. Austria was one of the first EU member states to adopt comprehensive legislation on E-Government. As security and trust are critical factors in E-Government and E-Commerce, Austria uses the same standards and tools for both areas, i.e. citizen card function, electronic signature and electronic payment. This is a major contribution to securing the Austrian position as a business location. In the annual benchmarking of 20 basic E-Government services Austria moved up to a leading position, improving its overall ranking from 11 in 2003 to 4 in 2004. After running up in 2005, Austria achieved first place in the 2006 survey.

³⁸ See §§ 28 – 37 Delivery Act, BGBl 1982/200 as amended on BGBl I 2004/10. *Bundeskanzleramt*, Administration, 42 ff; *Bundschuh-Rieseneder*, FS-Wimmer, 87 (103).

5. The New Public Management

a) *Philosophy*

One of the popular slogans of modern public administration, which also influences the reform of Public Administration in Austria, is the New Public Management.³⁹ This means a new orientation of public administration, changing from a *hierarchical model* to a *performance-orientated system*. The New Public Management is not an isolated issue of reform – it is an element of the philosophy and the politics of the »lean state«, which means the transformation of the welfare state, significant for Austria since the end of World War II, to a liberal state dominated by slogans like *de-regulation*, *liberalisation*, *market* and *competition*. Because all these values are also the principles of the EU Treaty, the ongoing political, legal and administrative transformation is also a necessary harmonisation with the basic EU-standards.

b) *Elements*

- *Management systems*: The New Public Management is made up of series of principles and elements linked together. The starting point is the implementation of modern management models⁴⁰ in public administration (such as management by objectives, by exception, by delegation, etc.) Competences within a public body are shifted top down thus improving motivation and efficiency of the authorities as a whole. The necessary guidance is given by a description of issues and goals and not – as in the »ancient« system – by rules and instructions.
- *Products and contracts*: A core element of the New Public Management is the assessment of public tasks in the form of products. Between the political level (mandatory) and the executive level (contractor), contracts are concluded (Zielvereinbarungen⁴¹) which define the output and the financial resources. Within this frame, the contractor is free to decide on the modalities of his

³⁹ About the New Public Management see detailed e.g. *Wimmer*, *Verwaltungslehre*, 243 ff.

⁴⁰ *Wimmer*, *Verwaltungslehre*, 234 ff.

⁴¹ See detailed *Wimmer/Müller*, *ZfV* 2006, 2 ff.

output. In that matter, he is responsible for the results of his performance.

- *Benchmarking*: The idea behind this contracting-management is to stimulate competition between suppliers of the same product. Benchmarking projects and »best practice« models help to identify how to realize a certain task of public administration best. As a long-term goal an advanced form of functional benchmarking should enable the top administrative level to decide whether it is better and more efficient to realize a defined product by themselves, by another administrative unit or, finally, by private enterprises.
- *Controlling*: There are close relations between the New Public Management and controlling which also serves the steering of decision-making processes. By providing the necessary information regarding programming, budgeting, execution, and evaluation of the administrative activities, controlling is an integrated element of the New Public Management.

c) Implementation steps

In Austria, first tentative steps have been made to integrate the New Public Management in daily practice of public administration. In particular, the specification of administrative goals by defining them as products, as mentioned above, has already advanced to a certain degree. As an example for this but also as an example how much work is connected with this issue the description of products of the City of Innsbruck, which was the first city in Austria to start a reform of this kind, will be described as follows:

»As a first step each task of each unit/department of the authority was described, the outcome of which was a catalogue of tasks. The results were rather surprising: every day about 12,400 single tasks are fulfilled by the staff of the municipal administration.

Subsequently these tasks were evaluated and ranked according to their significance. About 500 staff members in key positions were interviewed:

- About the tasks they are involved in,
- About the time they spend on each task within one month,
- About the equipment they need to execute their tasks (telephone, computer, typewriters, etc),

- About the contacts to other units of the authority which are necessary to fulfil a certain task (e.g. requests for more detailed information).«

Based on these descriptions of administrative products many reform activities have been started in Austria. The loss of top positions in the organisation has led to the reduction of the hierarchy. In some branches of public administration an honorary system regarding the responsibility for products has been introduced. By doing so, the motivation of the civil servants has been increased.

Another practical impact of the New Public Management in Austria is the introduction of forms of contract management. Thus, to give another example, the management of the universities in Austria is marked by a chain of agreements, which correspond to contract management, as described above: The Ministry for universities concludes an agreement with the rector, in which the goals and the financial resources appropriated to these goals by the central state, are described. On the basis of this global agreement the rector makes contracts with all deans of the university. Part of these contracts is the expected performance of the faculties and the remuneration for this performance. As the third – and last – step the dean concludes contracts with the chairs of several departments of his faculty. Thus, the opening of the universities to the ideas of the New Public Management has brought a new cataract of contracts, which replace the old hierarchical system.

Of course, it is too early to give a final qualification of the results the New Public Management has brought to the administrative practice. However, there is no doubt that our administrative system, which has a very long tradition, has been modernized in different ways and directions, such as: the introduction of management methods, the improvement of performance orientated management, the introduction of quality management, benchmarking, citizen orientation, deregulation, etc. Of course, the New Public Management cannot substitute all hierarchical structures of public administration. Doubtlessly, a new wind of change has brought modernization to public authorities, bodies and enterprises.

References

1. Baier, Horst (2005) Organisationsoptimierung und Prozessmanagement in Öffentlichen Verwaltungen, in: Asghari, Reza (ed.) *E-Government in der Praxis. Leitfaden für Politik und Verwaltung*. Frankfurt: Software and Support Verlag GmbH, 35–66.

2. Christian, Bock (2001) E-Government und Recht, in: Michael, Gisler, Dieter, Spahni (eds.) *E-Government. Eine Standortbestimmung*. Bern: Verlag Paul Haupt, 155–181.
3. Bundeskanzleramt (2006) *Administration on the net. ABC guide to Austrian E-Government*. Federal Chancellery Austria.
4. Bundschuh-Rieseneder, Friederike (2007) Österreich als »Online-Republik«? E-Government: eine Zwischenbilanz, in: Recht-Politik-Wirtschaft. Dynamische Perspektiven (Festschrift für Norbert Wimmer). Wien: Springer Verlag, 87–110.
5. Bußjäger, Peter (1999) *Die Organisationshöhe und Modernisierung der Landesverwaltungen*. Schriftenreihe des Institutes für Föderalismus, Band 91. Braumüller Verlag.
6. Eichhorn, Peter, Siedentopf, Heinrich (1976) *Effizienzeffekte der Verwaltungsreform*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
7. Holzinger, Gerhart, Oberndorfer, Peter, Raschauer, Bernhard (eds.) *Österreichische Verwaltungslehre*. Verlag Österreich.
8. Kißler, Leo (1997) Kundenorientierung der Kommunalverwaltung – eine dritte Säule der lokalen Demokratie?, in: Bogumil, Jörg, Kißler, Leo (eds.) *Verwaltungsmodernisierung und Lokale Demokratie*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 95–112.
9. Koprić, Ivan (ed.) (2003) *Modernization of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung.
10. Koprić, Ivan (2007) Regionalism and Regional Development Policy in Croatia, in: Political Studies of Pécs IV.: *Regional Decentralization in Central and Eastern Europe*. Pécs, Hungary, 87–110.
11. Neisser, Heinrich, Hammerschmid, Gerhard (eds.) (1998) Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich. *Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung*, Band, 18. Wien: Signum Verlag.
12. Peter, Oberndorfer (ed.) (1981) *Bürger und Verwaltung*. Institut für gesellschaftspolitische Grundlagenforschung, Band, 4.
13. Österreichische Juristenkommission (ed.) (2004) *Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven* (Festgabe für Herbert Schambeck). Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
14. Schedler, Kuno (2001) Grundlagen des E-Government, in: Gisler, Michael, Spahni, Dieter (eds.) *E-Government. Eine Standortbestimmung*. Bern: Verlag Paul Haupt, 31–51.
15. Wenger, Karl, Brünner, Christian, Oberndorfer, Peter (eds.) (1983) *Grundriß der Verwaltungslehre*. Köln, Wien: Böhlau Verlag.
16. Wimmer, Norbert (1977) Das Einmaleins der Verwaltungsreform. *Schriften zur Verwaltungswissenschaft*, Band 4. Berlin: Duncker and Humblot Verlag.
17. Wimmer, Norbert (2004) *Dynamische Verwaltungslehre*. Wien: Springer Verlag.
18. Wimmer, Norbert (2007) Modernisierung der Verwaltung am Beispiel Kroatiens, in: Dirk Heckmann (ed.) *Modernisierung in Justiz und Verwaltung* (Gedenkschrift für Ferdinand O. Kopp), Boorberg Verlag (forthcoming).

19. Wimmer, Norbert, Müller, Thomas (2006) Zielvereinbarungen im Verwaltungsaltag. LexisNexis Verlag, *Zeitschrift für Verwaltung*, Heft 1, 2–9.

REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN AUSTRIA ACTIVITIES AND PERSPECTIVES

Summary

The normal state of public administration is not stability but mobility. Therefore, the public administration reform is not a state of emergency – it is typical for its normal »living« condition. Reform is the constituting principle of public administration. It is only by this institutional mobility that public administration is able to meet the changing requirements of society. Ideally, the overall issue of reform should be the transformation of public administration into a system that all by itself reacts on its changing tasks and automatically modifies the framework of decision-making.

The reform of public administration must comply with political rationality and efficiency. The importance and significance of these goals may differ and depend on the relevant political issues. Sometimes it may be a higher level of democracy and participation, sometimes the improvement of social performances, sometimes reduction of state responsibility by means of deregulation and privatisation. These goals contradict each other as do public reforms themselves. Considering these contradictions the simple question whether a public reform is »good« or »bad« is not to be answered easily. This is also the reason why public reforms, if they are more than technical improvements, normally do not get a general consent.

There is no doubt that the recent efforts of public reforms in Austria are positive. The international trend to reduce state responsibilities and to make public administration more efficient has been met by measures that have also been taken in Austria. In particular, the (tentative) implementation of the action programme provided by the New Public Management is a signal for the will and ability of all public actors to modernize public administration. In this context, it is remarkable that the individuals affected have not opposed the realization of this concept in a fundamental way. It is evident that the reform concepts could not be realized one to one. The actors were often forced to compromise and to meet the opponents halfway. Considering all these aspects, it is also understandable that the recent public reform cannot be seen as a general concept characterized by logical consistency but as a project consisting of several parts with different levels of realization. Therefore, the ongoing reforms in Austria do not only have to be seen as a success but more than this as a promise for the future.

Key words: *public administration reform – Austria, public administrative science, e-government, new public management, welfare state, lean state*

REFORMA JAVNE UPRAVE U AUSTRIJI AKTIVNOSTI I PERSPEKTIVE

Sažetak

Normalno stanje javne uprave nije stabilnost, nego promjena. Zato reforma javne uprave ne označuje nekakvo izvanredno stanje, nego njezine uobičajene »životne« uvjete. Reforma je temeljno načelo javne uprave. Samo kroz promjene institucija javna se uprava može prilagoditi zahtjevima i uvjetima društvene okoline. Opći cilj upravne reforme je promjena javne uprave u sustav koji sam od sebe reagira na promjene zadataka koji mu se postavljaju i automatski prilagođuje okvir donošenja odluka.

Reforma javne uprave mora biti uskladenjena s političkom racionalnošću i efikasnošću. Važnost i izraženost političkih ciljeva može se razlikovati, a ovisi o pitanjima koja su politički relevantna. Ponekad je to viša razina demokracije i sudjelovanja građana, ponekad poboljšanje javnih usluga, ponekad ograničenje državnih odgovornosti putem deregulacije i privatizacije. Ti su ciljevi suprotstavljeni jedni drugima, jednako kao i reforme javne uprave koje ih pokušavaju doseći. Zbog tih se suprotstavljenosti ne može lako odgovoriti na pitanje jesu li upravne reforme dobre ili loše. One su ujedno i razlog zašto upravne reforme obično ne dobivaju opću podršku čim se ne svode na mjere pukog tehničkog poboljšavanja javne uprave.

Nema sumnje da su noviji pokušaji reformi javne uprave u Austriji pozitivni. Austrija poduzima mjere uskladene s trendovima u drugim zemljama usmjerenima prema ograničavanju državnih odgovornosti i poboljšanju efikasnosti javne uprave. Osobito je okvirna primjena akcijskog programa utemeljenog na novom javnom menadžmentu pokazatelj volje i sposobnosti javnih aktera da moderniziraju javnu upravu. U tom se kontekstu može zapaziti da se pojedinci zahvaćeni reformskim mjerama ne opiru znatnije njihovu ostvarenju. Jasno je da se ne mogu ostvariti svi reformski koncepti. Akteri su često prisiljeni na kompromise i djelomično prihvaćanje suprotnih gledišta. Uzevši u obzir sve te aspekte, razumljivo je da novije upravne reforme ne mogu biti zasnovane na jednom općem konceptu obilježenom logičnom usklađenošću svih mjera, nego su projekti koji se sastoje od više dijelova s različitom mjerom ostvarenja. Zato se sadašnje reforme u Austriji ne mogu smatrati uspjehom, nego više od toga – obećanjem za budućnost.

Ključne riječi: *reforma javne uprave – Austrija, znanost o javnoj upravi, e-uprava, novi javni menadžment, socijalna država, vitka država*

Neposredna demokracija u SAD-u: ustavna inicijativa

*Biljana Kostadinov**

*Sanja Barić***

UDK 342.573(73)

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 13. 5. 2007.

Prihvaćeno 10. 9. 2007.

Iako su SAD jedna od država koja ne predviđa oblike neposredne demokracije na razini federacije, ustavi članica američke federacije prihvaćaju instituciju ustavne i zakonodavne inicijative – jedan od ključnih elemenata za njihovo razlikovanje od Ustava SAD-a. Građani 24 savezne države SAD-a neposredno su od 1904. do kraja 2005. odlučivali o 2.155 ustavnih i zakonskih prijedloga, u 21. stoljeću Amerikanci očekuju širenje novog ustavnog populizma – uporabe institucija neposredne demokracije. Autorice tumače ustavna rješenja i stvarne učinke primjene navedenih institucija na oblikovanje državne politike u tim državama.

Ključne riječi: neposredna demokracija, ustavna inicijativa, zakonodavna inicijativa, izvršna vlast, legislativa, SAD

* Dr. sc. Biljana Kostadinov, izvanredna profesorica na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (associate professor at the Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

** Dr. sc. Sanja Barić, docentica na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (assistant professor at the Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, Rijeka University, Croatia)

1. Uvod

Opće je poznato nepovjerenje očeva utemeljitelja federalnog Ustava SAD-a (1787.) u izravno očitovanje narodne volje zbog straha od tiranije većine i odluka obojenih nepromišljenim emotivnim stajalištima.¹ Predstavnička demokracija, utemeljitelji koje su Burke, Adams i Madison, traži maksimum kompetentnosti, raspravu unutar informiranih elita, povjerenje dano narodnim predstavnicima i vladavinu demokratski izabраних čelnika. Neposredna demokracija prema Rousseau, Franklinu i Jeffersonu traži maksimum odgovornosti, narodnu participaciju, povjerenje u narod, samoupravu i vladavinu naroda. Oba modela demokracije kohabitiraju u suvremenoj Americi, znanstvena rasprava o prednostima svakog modela ne prestaje. M. Dane Waters iznosi: »Inicijativa i referendum postojali su u nekom obliku u ovoj državi od 1600. Građani Nove Engleske okupljeni neposredno raspravljali su i glasovali (tzv. *forum meetings*). Thomas Jefferson predlagao je unošenje zakonodavnog referenduma u Ustav Virginije (1775.). Massachusetts prvi ima referendum na razini države za usvajanje Ustava 1778. New Hampshire ga slijedi 1792. Danas je u svim državama, osim Delawarea, obvezatan ustavotvorni referendum u postupku izmjene ustava.«²

Iako SAD ne usvaja oblike neposredne demokracije na razini federacije, ustavi članica američke federacije prihvaćaju instituciju ustavne inicijative – jedan od ključnih elemenata za razlikovanje državnih ustava od Ustava SAD-a. Državne reforme potaknute inicijativnim postupkom pokrivala su iznimno široke političke teme, konzervativne, liberalne i populističke, inicijativom se koriste sve političke opcije. Neke teme su iscrpljene, neke legalizirane: smrtna kazna, dvojezično obrazovanje, prohibicija, neposredno odlučivanje o novim porezima (danas su 43 države usvojile oblike smanjenja poreza na nekretnine, a 15 država olakšice na porez na dohodak), glasovanje u oba doma legislative kvalificiranom većinom za povećanje poreza, ograničenje mandata izabраних dužnosnika, tzv. »rotacija u uredu« (18 država ima takvo ograničenje i u svima je usvojeno putem inicijative), pravo glasa žena, osamsatni radni dan, državno financiranje pobačaja, do-

¹ Charles R. Kesler, The Founders' Views of Direct Democracy and Representation; Gary Rosen, James Madison and Spirit of 1787, u: *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and Polling Era*, Ed. By E. Abrams, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002.; Branko Smerdel, Američke teorije federalizma, u: Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb, 1989.

² M. Dane Waters, People Power: Initiative in the U.S., u: *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and Polling Era*, str. 102.

puštenje roditelja za prekid trudnoće maloljetnice. Građani 24 savezne države SAD-a neposredno su odlučivali od 1904. do kraja 2005. o 2.155 ustavnih i zakonskih prijedloga.³ Novi ustavni populizam, uporaba ustavne inicijative i zakonodavnog referenduma, rezultirali su samo 2000. s više od 200 odlazaka na birališta u 42 države SAD-a (primjerice, u 24 države koje usvajaju inicijativu predloženo je 2000. godine 350 inicijativa, a odlučivalo se o 70). Odaziv građana na birališta veći je 5–7% kad se odlučuje o inicijativi, za razliku od redovitih izbora zastupnika. M. Dane Waters iznosi deset najraširenijih tema o kojima su 2000. odlučivali građani Amerike: zaštita životinja, uporaba marihuane u medicinske svrhe (usvojeno u Coloradu i Nevadi, Oregon, Utah i Kalifornija promijenile su uvjete prodaje lijekova), obrazovanje (povećani fondovi za javno školstvo u Kaliforniji, Coloradu, Oregonu i Washingtonu), kontrola nabave oružja (Colorado i Oregon usvojili pojačanu kontrolu prodaje oružja, očekuju se slične inicijative u ostalim državama), zdravstvena zaštita (reforma nije prošla u Massachusettsu, ali je javno mnijenje prisililo legislativu na usvajanje sličnog prijedloga, očekuje se istovrsno postupanje interesnih skupina u drugim državama), medicinski potpomognuto okončanje života teških bolesnika (prošlo u Oregonu, odbijeno u Michiganu), prava homoseksualaca i istospolni brakovi (nakon Hawaja, Aljaske i Kalifornije, odlučivalo se u Nebraski i Nevadi), porezi (smanjivanje poreza nije usvojeno u Coloradu, Oregonu i Aljaski, ali je uspjelo u Massachusettsu, Južnoj Dakoti i Washingtonu), dvojezično obrazovanje (Arizona eliminirala dvojezičnost nakon Kalifornije 1997.) i zaštita okoliša.⁴ U 21. stoljeću Amerikanci očekuju rast primjene institucija neposredne demokracije u državama.

Američka ustavna doktrina upozorava na probleme primjene institucija neposredne demokracije. D. Magleby iznosi: »Narod koji vlada neposredno trebao bi razumjeti postupak i koristiti se njime. Siromašniji, neobrazovani građani i pripadnici manjinskih skupina organizacijski su i financijski isključeni iz postupka, njihovi problemi slabo su artikulirani, lišeni su sredstava i osobne učinkovitosti za pokretanje postupka i vođenje neposredne inicijativne kampanje.«⁵ To traži određivanje stvarnih učinaka primjene neposredne demokracije na oblikovanje državne politike u tim državama.

³ *Initiative Use by Initiative and Referendum Institute*, University of Southern California, <http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use.pdf>, 15. svibnja 2006., 3. svibnja 2007.

⁴ Predsjednik američkog Initiative and Referendum Institute M. Dane Waters, *People Power: Initiative in the U.S.*, u: *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and Polling Era*, str. 108.

⁵ David B. Magleby, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1984., str. 13.

Ustavna inicijativa oblik je neposredne demokracije kad građani – autori prijedloga mogu, ako prikupe peticijom određen broj potpisa prema ustavom određenom postotku biračkog tijela (od 5 do 15%), tražiti neposredno narodno odlučivanje o određenom pitanju ili donošenje zakona ili ustavnog amandmana. Ako građani mogu tražiti odlučivanje biračkog tijela naroda o navedenim područjima bez posredovanja legislative, riječ je o neposrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi, a ako se o prijedlogu građana mora ponajprije očitovati legislativa, a tek potom slijedi narodno odlučivanje, riječ je o posrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi.⁶ Šesnaest od osamnaest država usvaja neposrednu ustavnu inicijativu, a Massachusetts i Mississippi imaju proces posredne ustavne inicijative. Zakonodavni inicijativni postupak usvajaju 24 države.⁷ U federalnom revizijskom postupku nema neposrednog narodnog sudjelovanja u promjeni ustava, dok države u tim postupcima maksimalno proširuju participaciju građana. J. Kincaid navodi da je učestala izmjena i dopuna državnih ustava posljedica temeljnog razlikovnog obilježja tih ustava u odnosu prema Ustavu SAD-a – povjerenja država u neposredni narodni pristanak i kontrolu.⁸ Za razliku od Ustava SAD-a utemeljenog na posrednom narodnom prihvaćanju i složenim većinama, državni ustavi instrumenti su većinske demokracije.⁹ Primjerice, Ustav Kalifornije (čl. 2. st. 8., 1879.) usvaja ustavnu i zakonodavnu inicijativu. Peticija s tekstom predloženog zakona ili ustavnog amandmana dostavlja se državnom tajniku, za ustavnu inicijativu potrebno je prikupiti potpise 8% birača upisanih u biračke popise na posljednjim guvernerskim izborima, a za zakonodavnu 5%. Ustav Kalifornije (1879.) određuje da biračima ne može biti podnesena inicijativa s više

⁶ V. Frederick J. Boehmke, *The Indirect Effect of Direct Legislation: How Institutions Shape Interest Group Systems*. The Ohio State University Press, Columbus, 2005., str. 166.

⁷ <http://www.iandrinstitute.org>, 1. veljače 2007. Razlikuje se neposredna zakonodavna inicijativa i posredna zakonodavna inicijativa. Neposredna zakonodavna inicijativa postoji u 21 državi, a posredna u 9 država.

⁸ J. Kincaid, *State Constitutions in the Federal System, The Annals of the American Academy*, 496, March 1988., str. 19. Južna Dakota uvodi ustavnu inicijativu i referendum 1898., Utah 1900., Oregon 1902., Nevada 1904. (samo referendum), Montana 1906., Oklahoma 1907., Maine i Missouri 1908., Arkansas i Colorado 1910., Arizona, Kalifornija i Novi Meksiko (samo referendum) 1911., Idaho, Nebraska, Nevada (samo referendum) Ohio i Washington 1912., Michigan 1913., Sjeverna Dakota 1914., Kentucky (samo referendum) i Maryland (samo referendum) 1915. i Massachusetts 1918. Nakon Drugog svjetskog rata Aljaska 1959. usvaja institucije, Florida (samo ustavnu inicijativu) i Wyoming 1968., Illinois (samo ustavnu inicijativu) 1970., District of Columbia 1977. i Mississippi (samo ustavnu inicijativu) 1992.

⁹ V. Donald S. Lutz, *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*. Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1980.

objekata, koja uključuje sadržajno različita područja (čl. II. st. 8. d).¹⁰ U razdoblju od 1950. do 1974. američke su države usvojile 279 inicijativa, no u sljedećih četvrt stoljeća usvajaju 929 inicijativa, riječ je o povećanju 233% na kraju 20. stoljeća. U šest država odlučivalo se do 1998. o više od 100 inicijativa u svakoj: Oregon je imao 300 inicijativa, Kalifornija 264, Colorado 195, Sjeverna Dakota 167, Arizona 144 i Washington 124.¹¹ Oregon vodi i po broju usvojenih inicijativa (110), a slijedi ga Kalifornija sa 34% usvojenih inicijativa (90). Međutim, u razdoblju od 1979. do 1998. broj usvojenih inicijativa u Kaliforniji raste (od 107 usvojeno je 47, dakle 44%).¹²

Federalni Ustav SAD-a ne usvaja oblike neposredne demokracije, referendum i ustavnu inicijativu. Narodni zastupnici u federalnom Kongresu imaju kratki, dvogodišnji mandat; ta se činjenica smatra dovoljno čestom provjerom stajališta birača. Izmjena federalnog Ustava zahtijeva ratifikaciju 3/4 saveznih država, tj. 38 država; ustavi 24 države predviđaju narodnu inicijativu. Vjerojatnost uvođenja saveznog referenduma i dalje je vrlo mala. U prošlosti je bilo nekoliko važnijih faza zagovaranja uvođenja nacionalnog referenduma. U prvom razdoblju, od 1890. do 1912., u vrijeme populističkog i progresivnog pokreta, ideja nacionalnih referenduma i inicijativa raširila se među manjim političkim strankama (National People's Party, Socialist Party, Labor Party).¹³

¹⁰ Ustavi Floride (1968., čl. XI. st. 3.), Missourija (1945., čl. III st. 5.) i Oklahome (1907., čl. XXIV. st. 1.) sadržavaju istu odredbu. Neke savezne države traže da se svaki ustavni amandman usvaja odvojeno jedan od drugog (primjerice Ustav Arizone 1911., Ustav Montane 1972.). Ustav Massachusettsa (1780.) traži da odredbe sadržane u narodnoj inicijativi budu međusobno povezane (članak XLVIII., II. odjeljak 3.). Američki sudovi traže usvajanje amandmana odvojeno, prema u saveznom državama širokoprihvaćenom pravilu da se ustavnom inicijativom ustavi nadopunjuju, ali se ne mogu izmijeniti u cijelosti.

¹¹ Elisabeth R. Gerber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative*. Prentice Hall, 2001., str. 2.

¹² Prosječan trošak inicijativne kampanje u Kaliforniji 1998. iznosi 8,401.934 dolara (u najskupljoj je potrošeno 66,922.504 dolara). Prema izvješću California Secretary of State, 1999, <http://www.ss.ca.gov>, 15. travnja 2006.

¹³ Progresivni pokret nastao je u kasnom XIX. stoljeću, kao odgovor na promjene koje su se događale u američkoj ekonomiji, društvu i vladi. Brojni progresivci vjerovali su da su ustavne reforme od krucijalne važnosti u borbi protiv problema rastućeg urbano-industrijskog društva te u postizanju vlastitih ciljeva razvijenije demokracije, institucionalne racionalnosti i socijalne pravde. Pokušali su osloboditi donošenje političkih odluka od dominacije posebnih interesa, kroz neposrednu demokraciju, uvođenje ustavne inicijative, referenduma i opoziva. Jedan od prvih elaboriranih prijedloga nacionalnog referenduma iznio je Nathan Cree u djelu *Direct Legislation by the People* (Chicago: A. C. McClurg, 1892.). Zagovaralo se dvostupanjsko odlučivanje naroda. Anketa provedena među kongresnim kandidatima na izborima 1906. godine pokazala je da manje od trećine kandidata podržava neposredno

U razdoblju od 1914. do 1940. tema neposredne demokracije reaktualizirana je u kontekstu rata i mira, govorilo se o tzv. ratnom referendumu (ili referendumu za mir). Prijedlog je bio sljedeći: savezni Ustav treba izmijeniti tako da predviđa obvezni referendum za odluku o ulasku u rat, osim u slučaju izravne invazije ili napada na američki teritorij. Utemeljena na vjerovanju da ovlast proglašavanja rata mora ostati u rukama naroda, zamisao o ratnom referendumu javila se kao pokušaj sprečavanja uključivanja SAD-a u 1. svjetski rat. Pacifističke skupine, antiimperijalisti i zagovaratelji američke neutralnosti zajedno s gorljivim liberalima koji smatraju da se Amerikanci ne trebaju miješati u zbivanja na drugim kontinentima, tvrde kako ratove započinju vlade radi svojih interesa i interesa vojnih i pratećih industrija. Ekstremniji zagovaratelji zalažu se ne samo za ratni referendum već, u slučaju njegova pozitivna ishoda, tvrde da u rat prvo treba poslati one građane koji su glasali »za«.¹⁴ Samo u veljači 1917. podneseno je 9 različitih prijedloga ustavnog amandmana koji uvodi ratni referendum; prema dostupnim podacima, većina američkih birača protivila se ulasku u 1. svjetski rat. Između 1925. i 1935. to se pitanje redovito stavlja na dnevni red. Popularnost ideje o ratnom referendumu doseže vrhunac sredinom 1930-ih; anketa pokazuje da je za njegovo usvajanje u to vrijeme nedostajao samo 21 glas u Zastupničkom domu američkog Kongresa (prijedlog kongresmena Ludlowa, siječanj 1937.).¹⁵ American Institute of Public Opinion u listopadu 1937. objavljuje rezultate istraživanja javnog mnijenja prema kojima 73% Amerikanaca (podjednako su bila zastupljena urbana i seoska područja, regije i građani prema pripadnosti glavnim političkim strankama) drži da narod mora neposredno odlučiti o ulasku Amerike u rat.¹⁶ Rastuću podršku dokinuo je oštro suprotno stajalište predsjednika F. D. Roosevelta, a s nacističkim širenjem u Europi i nakon napada na Pearl Harbor ideja je potpuno zamrla. U novijem raz-

odlučivanje. I demokratska i republikanska stranka drže da je ono ne samo nepotrebno već i opasno za tradicionalno načelo predstavničke vladavine te ujedno prijetnja njihovoj ulozi u stvaranju državne politike. V. G. Alan Tarr, *Understanding State Constitutions*. Princeton University Press, 1998.

¹⁴ Allan L. Benson, Appel for Reason, September 19, 1914., u: Benson, *A Way to Prevent War*. Girard, Kans, 1915. Navod iz: Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*. A Twentieth Century Fund Book, Harvard University Press, 1999., str. 164.

¹⁵ Speech by Louis Ludlow, *Congressional Digest*, 17, no. 2, February 1938. Navod iz: Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, str. 45.

¹⁶ Hadley Cantril and Mildred Strunk, *Public Opinion – 1935 to 1946*. Princeton: Princeton University Press, 1954., str. 1025.

doblju, posebice 1970-ih i 1980-ih godina, nacrt narodne inicijative na saveznoj razini periodično predlažu različite političke opcije.¹⁷

Zaziranje od ustavne inicijative i referendumu na razini federacije prevladava i danas. Uz razloge nedovoljne informiranosti javnosti, utjecaja medija na odluku birača, potencijalne polarizacije nacije oko pojedinih pitanja, ugrožavanje prava manjina, često se spominje i nemogućnost donošenja kompromisnih rješenja te, napose, federalnim Ustavom uspostavljena predstavnička vladavina kao temeljni oblik usmjerivanja državne politike. Jedno od predloženih rješenja je uporaba savjetodavnog referendumu u prvotnoj fazi zakonodavnog postupka. Kongres bi tako dobio povratnu informaciju o zakonodavnom prijedlogu prije njegovu usvajanja; odlučivanje bi – kako o svrsishodnosti donošenja odluke, tako i o njezinim detaljima – ostalo u isključivoj nadležnosti izabranih predstavnika.¹⁸

Navedena stajališta valja razmotriti u svjetlu prakse ustavnih inicijativa u pojedinim savezним državama. Pokazat ćemo da tijela državne vlasti u savezним državama u kojima ustav predviđa ustavnu inicijativu i referendum imaju nakon usvojene ustavne inicijative mnogo veću mogućnost utjecaja na konačno oblikovanje državne politike nego što to intuitivni zaključak predviđa.

2. Utjecaj usvojene ustavne inicijative na državnu politiku

Iznimno velik broj ustavnih i zakonodavnih inicijativa u državama članicama američke federacije (od 1904. do kraja 2005. građani 24 savezne države glasovali su o 2.155 prijedloga) traži promišljanje u kojoj mjeri uspješne inicijative utječu na stvaranje državne politike. Tendencija rasta bro-

¹⁷ Ljevica navodi kako bi inicijativa omogućila građanima da se barem ponekad ravnopravno nose s krupnim kapitalom, lobistima i njihovim utjecajem u Kongresu; desnica zagovara mogućnost izravnog utjecaja na smanjenje poreza; neutralni zagovaratelji smatraju da bi inicijativa oživila interes javnosti za političke odluke i povećala odaziv birača. Demokracija mora značiti više od samo periodičnog izbora predstavnika, ona treba uključiti smislenu građansku participaciju u odlučivanju. Ustavna inicijativa i referendum na razini federacije omogućili bi da se glas birača jasnije čuje te stvorili snažniji osjećaj političke odgovornosti predstavnika.

¹⁸ Tom Ryan, *National Advisory Referendum, Citizen Participation*, January/February 1981., str. 17.

ja inicijativa u 21. stoljeću se nastavlja.¹⁹ Oštre, medijski često agresivno eksponirane promidžbene kampanje »za« ili »protiv« inicijative, osobna dostava zagovarajućih letaka, milijuni dolara koje organizatori, pobornici i protivnici inicijative redovito troše dodatno pridonose dojmu da odluka koja će biti donesena igra važnu ulogu. Usvojenu inicijativu, međutim, provode državna (izabrana) tijela, službenici i osobe kojih su stajališta nerijetko različita ili čak suprotna od sadržaja inicijative. Dapače, u velikom je broju slučajeva pokrenuta inicijativa izravno potaknuta neslaganjem birača s politikom ili neaktivnošću redovitih tijela. Skupine koje će pokrenuti ovaj skupi i organizacijski zahtjevni mehanizam često su upravo one koje nemaju drugi način provedbe svojih političkih zamisli. Izabrani predstavnici i javni službenici mogu osporavati ustavnost inicijative pred državnim i federalnim sudovima ozbiljno odugovlačeći primjenu odluke. Primjerice, u Kaliforniji, Coloradu i Oregonu 58% uspješnih inicijativa tijekom 1990-ih dospjelo je na kontrolu ustavnosti na sudovima, gdje ih je čak 43% proglašeno neustavnima. Naglašavamo da je, suprotno tomu, rijetka kontrola ustavnosti zakona u državama i oni se iznimno proglašavaju neustavnima.²⁰ Pri donošenju provedbenih propisa ili usvajanju potrebnih mjera, ovisno o preciznosti teksta same inicijative, moguća su široka i kreativna tumačenja koja nerijetko zaobilaze ili ograničavaju temeljnu namjeru koju su imali predlagatelji inicijative.

Analizirajući primjenu institucije inicijative, misao vodilju pokretača, okolnosti i učinke referendumskih odluka, pokazat ćemo da je utjecaj uspješnih prijedloga često ograničen i slabiji od pretpostavljenog i/ili očekivanog. Na stupanj usklađenosti stvarnog učinka inicijative s rezultatom referenduma utječe šest različitih čimbenika: 1. stajalište primjenjivača inicijative – vjerojatnost usklađenosti raste u uvjetima prihvaćanja sadržaja inicijative od primjenjivača; 2. jasnoća izričaja rješenja koje je usvojeno – kompliciranost i nepreciznost zahtijeva dodatnu razradu u provedbenim mjerama čime se omogućuje sloboda tumačenja; 3. troškovi provedbe – obuhvaćaju tehničke troškove (primjerice konkretni trošak organizacije određene službe, financiranje određene mjere i sl.) i političke troškove (nužnost preusmjerivanja proračunskih sredstava i posljedično smanjenje sredstava za neke druge stavke); 4. sankcije koje primjenjivači mogu očeki-

¹⁹ Prvih pet američkih država s najviše inicijativa su: Oregon (331), Kalifornija (306), Colorado (198), Sjeverna Dakota (173) i Arizona (155). *Initiative Use by Initiative and Referendum Institute*.

²⁰ B. Kostadinov i S. Barić, *Sudski nadzor referendumskih odluka u savezним državama SAD-a, Hrvatska javna uprava*, 3/2006., str. 57–84.

vati u slučaju nepotpune primjene ili potpune neprimjene – sudske, ali i političke sankcije; 5. jednostavnost utvrđivanja sukladnosti primjene s rezultatima referenduma – složene mjere mogu zamagliti istinski utjecaj pojedinog djelovanja i time smanjiti vjerojatnost sankcija i 6. brojnost primjenjivača – vjerojatnost sukladnosti opada s rastom broja primjenjivača. Veći broj primjenjivača ujedno uključuje i veću vjerojatnost da se barem neki od njih ne slažu sa sadržajem odluke (ad 1.), zatim povećava troškove provedbe (ad 3.), otežava utvrđivanje odgovornosti pa ujedno smanjuje vjerojatnost sankcija za neprimjenu (ad 4. i 5.). Izabrali smo raščlaniti nekoliko reprezentativnih primjera narodnih inicijativa u Kaliforniji, prvo, jer je riječ o tradicionalno shvaćenoj »vodećoj državi neposredne demokracije u SAD-u«,²¹ a drugo, jer na normativnoj razini rezultati referenduma na jedinstveni način obvezuju državnog zakonodavca. Kalifornija je jedina savezna država koja zabranjuje zakonodavcu da mijenja, dopunjuje, ukida ili na bilo koji drugi način utječe na zakone koji su prihvaćeni na temelju inicijative; oni se mogu mijenjati samo novim referendumom.²² U svim drugim državama zakonodavna tijela imaju mogućnost izmjene usvojene inicijative, makar samo u ograničenom obliku (kvalificiranom većinom ili nakon proteka roka od 3 do 5 godina).²³

a) Protivljenje zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti inicijativi

Razmotrimo prvo uspješnost inicijativa u slučajevima postojanja nedvosmislene opozicije javnih službenika. Inicijativi se tako može protiviti izvršna vlast, zakonodavna vlast ili oboje, pa čak i sudbena vlast. Na referendumu 1998. kalifornijski birači usvojili su Prijedlog 97 kojim se traži ponovno uspostavljanje državnog programa sigurnosti na radnom mjestu i zdravstvene skrbi (Cal/OSHA). Na temelju federalnih propisa u državama koje nemaju takve mjere provode se federalni programi financirani iz federalnog proračuna. Prema općeprihvaćenom mišljenju, kalifornijski program pružao je znatno viši stupanj zaštite od federalne sheme. Republi-

²¹ Elisabeth R. Gerber, op. cit., str. 3.

²² Ustav Kalifornije, čl. 2., sec. 10 c). Iznimka je slučaj kad sama inicijativa izrijekom daje zakonodavnom tijelu pravo izmjene i dopune. <http://www.leginfo.ca.gov/>, 3. svibnja 2007.

²³ Analizu odredbi drugih državnih ustava o tom pitanju vidi u: Philip Dubois, Floyd F. Feeney, *Improving the California Initiative Process: Options for Change*, Berkeley, CA: California Policy Seminar, 1992.

kanski guverner Deukmejian ukinuo ga je godinu dana prije namjeravajući smanjiti troškove državnog proračuna ujedno smatrajući nepotrebnim organizirati složene nadzorne službe. Guverner se izričito protivio usvajanju Prijedloga 97, čak je i osobno sufinancirao kampanju protiv njega. Jednom usvojen, Prijedlog 97 utvrđivao je obvezu ne samo ponovnog uvođenja Cal/OSHA već i izdvajanja jednakih sredstava kao i u prethodnom razdoblju. Taj je zahtjev bio posve jasan, a njegovo nadgledanje relativno jednostavno. Predizborne ankete pokazale su da OSHA ima snažnu potporu velikog broja birača i raznih interesnih skupina, posebno sindikata. Uz to, podrška je stizala i iz redova tradicionalno republikanskih birača. Guverner Deukmejian stoga je mogao očekivati pravne, ali i ozbiljne političke sankcije u slučaju nepoštovanja odluke kojoj se osobno protivio. Istodobno, Prijedlog 97 nije spominjao način provedbe i praćenje rezultata OSHA. Državna revizija utvrdila je da ponovo uspostavljena agencija ima manje zaposlenika nego u prethodnom razdoblju, da obavlja oko 24% manje istražnih i nadzornih radnji, da na vlastitu inicijativu postupi u znatno manjem broju slučajeva te da je imenovani rukovoditelj agencije službeno sudjelovao u kampanji protiv Prijedloga 97.²⁴ U formalno-proračunskom segmentu guverner je potpuno poštovao odluku birača, no u djelu organizacijsko-personalne diskrecije konačna je provedba bila bliža njegovim osobnim stajalištima. Posljedično, krajnja namjera pokretača inicijative ostala je samo djelomično ispunjena, guverner je uspio ograničiti stvarni utjecaj referendumske odluke.

U odnosu pak na zakonodavno tijelo zanimljiv je primjer Prijedloga 140 iz 1990. kojem je cilj bio smanjenje troškova državnog zakonodavnog tijela te ograničavanje izbornog mandata. Predlagači, različite organizacije civilnog društva okupljene oko skupine *Gradani za kongresnu reformu*, navodili su da izabrani predstavnici trajno zaposjedaju državne parlamente, stječu znatne prihode, koristeći se svojim položajem postaju gotovo nepobjedivi na izborima, što sve u konačnici slabi odgovornost vlasti. Kao i u slučaju drugih država u kojima je to pitanje postavljeno na referendumu, svi su se izabrani političari bez iznimke zdušno protivili predloženim ograničenjima. Prijedlog 140 usvojen je sa 52,2% glasova birača, a njegova dva bitno različita segmenta – proračunski i mandatni – polučili su posve različite rezultate u praksi. U svojem financijskom aspektu, Prijedlog 140 ograničio je trošak zakonodavca na iznos od 950.000 dolara po kongresmenu.²⁵ S obzirom na broj zastupnika i senatora u Kaliforniji (80 + 40), to je kon-

²⁴ Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 40–41.

²⁵ Ibid., str. 53.

kretno značilo smanjenje sa 166 na 114 milijuna dolara, odnosno smanjenje više od četvrtine prošlogodišnjeg iznosa. Zakonodavac je zatražio sudsku zaštitu, no kalifornijski Vrhovni sud potvrdio je ustavnost takvih odredbi,²⁶ a Vrhovni sud SAD-a nije Prijedlog 140 ni uzeo u razmatranje. Mobilizirane su utjecajne skupine civilnog društva i potrošena 2,5 milijuna dolara na kampanju. Bilo je posve jasno da nepoštovanje usvojene odluke ne može izbjeći sankcije. Namjera predlagača bila je jasna: smanjiti plaće i ostale naknade koje dobiva političko osoblje državnog parlamenta. No, tekst Prijedloga 140 sadržavao je obvezu *ukupnog* smanjenja sredstava koja se osiguravaju za zakonodavno tijelo, ne i specifično smanjenje upravo *plaća i naknada* izabranih predstavnika. Zakonodavnom tijelu tako je omogućeno da barem formalno ispuni svoju obvezu smanjivanjem troškova za nepolitičko osoblje i službe, zadržavajući visoku razinu plaća političkog osoblja. Povrh toga, praćenje troškova i utvrđivanje poštovanja izvorne namjere složena je zadaća čak i za zainteresirane i dobro informirane osobe. Fluidnost proračunskih stavki i mogućnost njihova kombiniranja, preslagivanja i redefiniranja otežava praćenje stvarnih ukupnih troškova koji se odnose na zakonodavno tijelo. U praksi se upravo to i dogodilo. Proračunska stavka označena kao »trošak zakonodavnog tijela« doista je smanjena na određenih 114 milijuna dolara. Pomnijom analizom utvrđeno je da su primarno reducirani troškovi stručnih službi, i to u nekim slučajevima čak 55%.²⁷ Iz proračuna Kalifornije za 1992. vidi se da čak ni stručne službe u mnogim slučajevima nisu trpjele znatna smanjenja: kompenzacija je izvršena organizacijskim preustrojem. Osnovan je, primjerice, novi Ured za istraživanje (California Research Bureau) pri kalifornijskoj Državnoj knjižnici; taj je ured preuzeo dio poslova dotadašnjih pomoćnih i tehničkih službi zakonodavnog tijela. Državna se knjižnica financira putem posebnih proračunskih stavki koje formalno nisu povezane s proračunskim stavkama zakonodavnog tijela. To je tek jedan od primjera, a analizu dodatno otežava preimenovanje agencija koje obavljaju pojedine poslove. U konačnici su proračunska sredstva državnog zakonodavca nesumnjivo smanjena, no osnovni cilj Prijedloga 140 nije postignut: razina plaća kongresmena ostala je gotovo netaknuta. Drugi aspekt Prijedloga 140 – onemogućivanje trajnog zadržavanja na izabranim političkim funkcijama – polučio je potpuni uspjeh. Prijedlog je u tom smislu sadržavao sljedeće odredbe: članovi državnog zastupničkog doma

²⁶ *Legislature of the State of California v. March Fong Eu*, 1991, 54 Cal. 3d 492.

²⁷ *Legislative Analyst's Office, The California Budget Process: Problems and Options for Change*, Sacramento: LAO, 1990.–1992.

mogu biti izabrani najviše na tri dvogodišnja mandata, a senatori i drugi izabrani službenici (uključujući guvernera, državnog odvjetnika, državnog revizora, itd.) najviše na dva četverogodišnja mandata. U oba slučaja riječ je o doživotnim ograničenjima. Vidi se da je, osim na zakonodavno tijelo, ta odluka izravno utjecala i na izvršnu vlast: otpor obiju grana vlasti tijekom cijele kampanje bio je izniman. Iako spomenutih 52,2% glasova kojim je Prijedlog 140 prihvaćen ne pokazuje jednoznačnu potporu biračkog tijela, predlagatelji su uživali široku nacionalnu potporu. Jasnoća teksta i nesumnjiva jednostavnost utvrđivanja mjere u kojoj javna tijela poštuju referendumsku odluku nisu primjenjivačima ostavljali manevarski prostor. Sudovi su podržali Prijedlog 140. Tračak nade za izabrane predstavnike bila je odluka Vrhovnog suda SAD-a kojom je ukinuto pojedinim državnim propisima uvedeno ograničavanje mandata kongresmena iz tih država u federalnom Kongresu. Ipak, ta se odluka nije protegnula i na situaciju ograničavanja mandata u državnim zakonodavnim tijelima. Federalni žalbeni sud nije prihvatio žalbu kalifornijskog parlamenta,²⁸ a Vrhovni je sud SAD-a ponovo odbio odlučivati o tome; referendumsku odluku ostala je na snazi. Ograničenje mandata u potpunosti se primjenjuje. Prijedlog 140 u ovom je segmentu ispunio svoju svrhu.

Zanimljivo je promotriti i sudbinu Prijedloga 184 iz 1994., poznatog i kao Prijedlog *Tri kaznena djela*. Radi se o inicijativi prihvaćenoj sa značajnom većinom glasova birača (71,9%) usmjerenoj borbi protiv kriminala.²⁹ Pošto je osuđenik nakon puštanja iz zatvora počinio novo ubojstvo mlade djevojke, koalicija udruga birača, žrtava zločina i policijskih službenika započela je kampanju s ciljem utvrđivanja dugotrajnih zakonskih kazni za ponavljanje kaznenih djela te onemogućivanja skraćivanja takvih kazni. Uživajući veliku potporu obiju političkih stranaka, ta je ideja pretočena u zakon koji je parlament usvojio osam mjeseci prije samog referenduma. Prijedlog 184 ipak je podnesen biračima pa je time, kao što smo već pojasnili, u Kaliforniji onemogućeno da se kazne ublaže bez nove neposredne odluke biračkog tijela. Prema tekstu Prijedloga 184, osoba koja je osuđena drugi put dobiva kaznu u dvostrukom trajanju od one koju bi inače dobila, a ako je riječ o trećoj ili daljnjoj osudi, minimalna kazna je 25 godina zatvora. Materijalni troškovi održavanja kaznenih ustanova ogromni su, no svekoliki konsenzus javnosti i političara uvjetovao je visok stupanj poštovanja usvojene odluke. Ipak, ispunjenje cilja Prijedlog 184 presudno ovisi o postupcima nadležnih državnih odvjetnika i sudaca. Jed-

²⁸ Bates v. Jones, 1997., 131 F. 3d 843.

²⁹ Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 61.

na od njegovih odredbi sadržavala je sljedeću formulaciju: »državni odvjetnik dokazuje postojanje prijašnjih osuda za teža kaznena djela, no može u interesu pravednosti« (naglasile autorice), »sukladno čl. 1385. Kaznenog zakona Kalifornije, tražiti da se zanemari njihovo postojanje za potrebe tekućeg postupka.« Usporedna analiza omjera broja uhićenja zbog sumnje na počinjenje kaznenih djela i naknadnih osuđujućih presuda, kao i uporabe odredbi o *Trećem kaznenom djelu* u različitim sudskim okruzima unutar Kalifornije prije i poslije usvajanja Prijedloga 184, jasno pokazuje različite stupnjeve njegove primjene.³⁰ U okruzima San Francisco, Marin i Alameda, u kojima je Prijedlog dobio jedva 50%-tnu potporu birača, sudovi su mnogo rjeđe upotrebljavali kumulaciju kazni. Osim toga, Vrhovni sud Kalifornije protumačio je da i sami sudovi, neovisno o djelovanju državnog odvjetništva, mogu »u interesu pravednosti zanemariti postojanje prijašnjih osuda«,³¹ »nekoliko kaznenih djela počinjenih tijekom jednog događaja smatrati jednim kaznenim djelom«³² te »primijeniti odredbe o stečaju, a ne pukom zbrajanju sankcija, u slučaju višestrukih osuda za isti događaj.«³³ Navedena interpretacija svakako u sebi nosi pozitivne elemente; striktna primjena odredbe o *Tri kaznena djela* u drugim okruzima, primjerice, dovela je do osude na 25 godina u slučaju treće provalne krađe u kojoj su ukradene kutije cigareta u vrijednosti samo 20 dolara. Nesumnjivo je, međutim, da čak i široki politički konsenzus o Prijedlogu 184 nije doveo do jedinstvene i potpune primjene njegovih odredbi; bitnu ulogu ovdje igraju krajnji primjenjivači, tj. sudovi.³⁴

b) Protivljenje političkih stranka inicijativi i promjene javnog mnijenja

Jedan od najeklatantnijih primjera negativnog utjecaja suprotnih stajališta i interesa političkih stranka na krajnji ishod inicijative vezan je za Prijedlog 99 iz 1988. Birači su jasno iskazali namjeru smanjenja uporabe cigareta

³⁰ California Bureau of Criminal Statistics, *Crime and Delinquency in California for all California Counties*, Sacramento: California Department of Justice, Division of Law Enforcement, Bureau of Criminal Statistics, 1993.

³¹ *People v. Superior Court (Romero)*, 1996., 13 Cal. 4th 497.

³² *People v. Benson*, 1998., 18 Cal. 4th 24.

³³ *People v. Deloza*, 1998., 18 Cal. 4th 585.

³⁴ O utjecaju stajališta sredine na suce, posebice zbog njihova izravnog izbora, u kontekstu odlučivanja o ustavnosti provedene narodne inicijative već smo pisali. V. B. Kostadinov, S. Barić, op. cit.

i drugih duhanskih proizvoda. Prijedlog 99 povećao je za 25 centi porez na sve duhanske proizvode, a utvrdio je i preciznu formulu diobe tako stvorenih proračunskih sredstava između šest novih računa u okviru Fonda za dodatni porez na cigarete. Svaki od računa treba se utrošiti u točno utvrđenim postotcima na točno određene svrhe, primjerice programe za smanjenje uporabe duhanskih proizvoda, istraživanja, bolničke troškove, medicinske troškove siromašnih, zaštitu okoliša, itd. Tako utvrđene obveze državnog zakonodavca bilo je lako nadzirati, a većina kongresmena nije se protivila tim mjerama. Činjenica je, međutim, da duhanska industrija financira mnogobrojne političke kampanje. Tadašnjem guverneru uplaćeno je tijekom kampanje 59.250 dolara, prosječni prilog senatorskim izbornim kampanjama iznosio je 10.837 dolara.³⁵ Stajalište duhanskih tvrtki bilo je nedvosmisleno: obustavit će svoje priloge pojedinim političarima u slučaju provedbe tih mjera. Politički troškovi provedbe Prijedloga 99 time su postali vrlo osobni i iznimno visoki, ozbiljno konkurirajući pravosudnim sankcijama neprovedbe tih odluka. Prijedlog 99 sadržavao je i dopuštenje zakonodavcu da preusmjeri sredstva s pojedinih računa u druge svrhe, ali samo uz 4/5 odluku oba doma te samo ako je takva alokacija sukladna svrsi inicijative. I doista, u narednom desetogodišnjem razdoblju zakonodavac je donio i guverner potpisao niz mjera kojim se redistribuiraju pojedina sredstva, primarno na štetu računa za obrazovanje i istraživanje, dvije aktivnosti koje su najviše pogađale duhansku industriju.³⁶ Argumenti u prilog prenamjene – potreba za povećanjem financiranja medicinskih troškova za siromašne, kvalitetnija oprema za bolnice, privremenost mjera i iznimni proračunski razlozi – nisu bili prihvaćeni u sudskom postupku; pokretači inicijative pobijedili su u nekoliko sudskih sporova.³⁷ Sudovi su naložili poštovanje odredbi usvojene inicijative. Poštovanje sudskih odluka, međutim, kratkog je vijeka, političari i dalje uspijevaju novim mjerama opstruirati potpuno ispunjenje svrhe usvojenog Prijedloga 99 umanjujući negativne posljedice koje trpi duhanska industrija.

Poznate su također situacije u kojima je dio biračkog tijela koji se protivio inicijativi i ostao u manjini na razini cijele države uspio u fazi primjene ostvariti značajne ustupke. Tumačile smo u prethodnim radovima kako su se

³⁵ Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 43.

³⁶ Izvatke iz internog dopisa jedne duhanske kompanije u kojem se izrijeком navode stvarni i predvidivi gubitci u slučaju potpune primjene navedenih aktivnosti vidi u dijelu odluke *Just Say No to Tobacco Dough Campaign v. State of California et al.*, Superior Court, State of California, County of Sacramento, No. 539577, str. 25–26.

³⁷ *Just Say No to Tobacco Dough Campaign*, Case history. Navod u: Elisabeth R. Gruber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative*.

u najnovije vrijeme narodne inicijative učestalo koristile na štetu pojedinih manjinskih skupina (imigranata, etničkih skupina, homoseksualaca, itd.). Američko iskustvo u primjeni referendumata i narodne inicijative bogato je primjerima u kojima su manjine bile objekt diskriminirajućih odluka. Devetnaesto stoljeće obilježeno je pojavom rasističkih inicijativa zajedno s rasnom segregacijom i problemima ropstva.³⁸ Građani Oklahome usvajaju 1910. ustavni amandman poznat pod nazivom *Grand-father clause* koji povezuje vršenje biračkog prava s određenom razinom obrazovanja. Amandman se odnosio na crno stanovništvo jer su bijelci bili oslobođeni provjera.³⁹ Kalifornija 1920-ih usvaja narodnu inicijativu o sprečavanju osoba japanskog podrijetla da postanu vlasnici velikih zemljišta. 1960-ih u više saveznih država raspisuju se referendumima protiv pravičnih uvjeta u stanovanju (engl. *anti-fair housing*) između bijelaca i crnaca. Više od 90% tih prijedloga prolazi na referendumima. Vrhovni sud SAD-a dva prijedloga proglašava neustavnim (*Reitman v. Muckley*, 387 U.S. 369 i *Hunter v. Erickson* 393 U.S. 385).

Naglašavamo ovdje primjere inicijative *English Only* i inicijative usmjerene prema ukidanju dvojezičnog obrazovanja, tj. Prijedloga 63 iz 1986. i Prijedloga 227 iz 1998.⁴⁰ Prijedlog 63 proglasio je engleski jezik službenim jezikom države Kalifornije i tražio od zakonodavca i drugih relevantnih tijela da »poduzmu potrebne mjere da ga očuvaju i ojačaju«. ⁴¹ Inicijativu je podržalo 73,2% birača izašlih na birališta. Cilj je bio unificirati etnički sve raznorodniju populaciju (napose azijskog i latinskoameričkog podrijetla) potičući asimilaciju stanovništva koje ne govori engleski jezik. Koalicija udruga imigranata oštro se protivila takvim naporima; isticalo se pravo na izbor vlastitog jezika. Prijedlog 63 navodi obvezu države da »osigura mehanizme koji bi omogućili da imigranti nauče engleski jezik u najkraćem mogućem roku«. Konkretnije mjere, međutim, nije definirao. Državna tijela i obrazovne ustanove mogli su o tome sami odlučiti. Troškovi ostvarivanja dodatnih obrazovnih programa i predvidljive poteškoće u prenamjeni proračunskih sredstava na štetu postojećih proračunskih stavki dodatno su demotivirali političare u provođenju Prijedloga 63. Pojedini školski okruzi

³⁸ D. A. Bell, *The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality*, *Washington Law Review*, 1978.–1979., no 54, str. 1.

³⁹ V. B. Kostadinov, *E pluribus unum: ustavnost država članica američke federacije*, *Zbornik PFZ*, 57, (2) 291–312 (2007.), te B. Kostadinov i S. Barić, *op. cit.*

⁴⁰ Njima je prethodio Prijedlog 38 iz 1984., vrlo sličnog sadržaja pa ga ovdje ne razmatramo.

⁴¹ California Secretary of State, *Statement of the Vote*, Sacramento, 1996.

uveli su posebne programe; na državnoj razini nikada nije donesen propis koji bi ustanovio jednoznačne mjere za provođenje Prijedloga 63. Izborni materijal u San Franciscu i dalje se tiska trojezično (engleski, kineski i španjolski); tumačenje nadležnog državnog ureda je da Prijedlog 63 traži da »službeni materijal bude uvijek dostupan na službenom jeziku, tj. engleskom jeziku, ali ne i samo na engleskom jeziku.«⁴² Učinci Prijedloga 227 iz 1998. također su vrlo raznorodni, ovisno o stajalištima pojedinih školskih okruga i njihova stanovništva. Taj prijedlog predviđa ukidanje dvojezičnih programa »uranjanjem« učenika ne-engleskog materinjeg jezika u nastavno okruženje engleskog jezika te uspostavljanje srednjoročnog programa podučavanja engleskog jezika u ne-engleskim jezičnim zajednicama. Nastavu na ne-engleskom jeziku mogu pohađati samo djeca koja uopće ne razumiju engleski jezik, ali i djeca roditelji koje to zatraže od školskih vlasti. Prijedlog 227 nije propisao postupak ni kriterije koji će se koristiti pri odobravanju takvih zahtjeva. Konkretna primjena Prijedloga 227 ovisi o velikom broju različitih primjenjivača, primarno o teritorijalno organiziranim obrazovnim ustanovama. Sve one imaju značajan diskrecijski manevarski prostor: od odluke o uvjetima koje obitelj mora zadovoljiti da bi dijete pohađalo ne-englesku nastavu, preko osiguranja dovoljnog broja učitelja, do načina oglašivanja prava roditelja na jezični izbor. Iako je na državnoj razini Prijedlog 227 podržalo 60,9% birača, školske vlasti koje su tradicionalno organizirale dvojezičnu nastavu uglavnom su uspjele osigurati novu inačicu dotadašnjeg sustava koja i dalje omogućuje takvu opciju (primjerice, organiziranjem nastave na engleskom i španjolskom jeziku u omjeru 10:90 u prvom razredu uz postupno povećanje omjera u korist engleskog jezika u višim godinama obrazovanja). Okruzi u kojima ne-engleske jezične zajednice čine većinu i okruzi u kojima Prijedlog 227 ne uživa potporu stanovništva uspješno su se, u praksi, oduprli njegovu potpunom provođenju.⁴³

⁴² Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 36.

⁴³ Radi boljeg razumijevanja problema dajemo pregled rasprostranjenosti stanovništva španjolskog govornog područja u državama SAD-a, Ronald Schmidt, Sr., *Latinos and Language Policy: The Politics of Culture*, u: *Outputs from the Political System*, Fullbright Institute Lafayette College, 1994. Spanish: <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Spanish+in+the+United+States>, 10. travnja 2007.

Država	Broj	Postotak prema broju stanovnika države (%)
New Mexico	823.352	43,27
Kalifornija	12.442.626	34,72
Texas	7.781.211	34,63
Arizona	1.608.698	28,03

U kontekstu odnosa javnog mnijenja i učinaka pojedine inicijative valja svakako spomenuti Prijedlog 4 iz 1979. U razdoblju ranih 1970-ih Kalifornija je ostvarivala ogromne proračunske viškove uz rastuću birokraciju. Prijedlog 4 odredio je gornju granicu prihoda vlade, a nepotrošena sredstva trebala su biti vraćena poreznim obveznicima krajem kalendarske godine. Glavna mu je svrha bila smanjenje državnog aparata uz ukupno smanjenje državnih troškova, a podržalo ga je 74% birača.⁴⁴ Prijedlog 4 sadržavao je vrlo složen opis formule izračuna gornje granice prihoda; neke je stavke bilo moguće premještatati prema slobodnoj procjeni vlade. Tijekom nekoliko godina nakon njegova prihvaćanja državni prihodi i troškovi uglavnom su se zadržavali u navedenim granicama. Istraživanja javnog mnijenja krajem 1980-ih pokazala su da su birači načelno zadovoljni s povratom državnih sredstava, ali da – kad bi mogli o tome odlučiti – preferiraju opciju utroška viška sredstava u državne svrhe po vlastitom izboru (obrazovanje, borba protiv kriminala, i sl.).⁴⁵ Državna tijela u početku samostalno prenamjenjuju određeni dio viška sredstava. Prijedlog 98 iz 1988. određuje dodatna sredstva za javno obrazovanje. Potaknuto percipiranom promjenom raspodjeljenja birača, samo zakonodavno tijelo raspisuje 1990. referendum (Prijedlog 111) kojim traži znatno povišenje gornje granice državnih prihoda. Birači ga prihvaćaju i mijenjanju odredbe usvojene Prijedlogom 4 (1979.) gotovo jednakim postotkom glasova (72%). Primjer je to komplementarnog i harmoničnog usklađivanja državne politike izabranih predstavnika

Nevada	531.929	22,80
Colorado	878.803	19,10
Florida	3.304.832	19,01
New York	3.076.697	15,96
New Jersey	1.294.422	14,90
Illinois	1.774.551	13,94
Connecticut	371.818	10,63
Utah	253.073	10,45
Rhode Island	111.823	10,35
Oregon	343.278	9,56
Idaho	123.900	8,88
District of Columbia	47.258	8,53
Washington	526.667	8,48
Kansas	220.288	8,06

⁴⁴ Sličnu svrhu imao je i Prijedlog 13 iz 1978.; njime je ograničen rast stopa poreza na imovinu. Budući da je doživio vrlo sličnu sudbinu, ovdje ga ne razmatramo.

⁴⁵ Podatci o anketnim rezultatima sažeti su prema podacima koje iznose Elisabeth R. Gerber i dr., op. cit., str. 79–85.

s trenutačnim raspoloženjem biračkog tijela. Prijedlog 4 i njegove kasnije izmjene suglasno su prihvatile obje strane. Iako nije bio potpuno poštovan tijekom 10 godina svoje pravovaljanosti, Prijedlog 4 primjenjivači su tumačili u dinamičnom aspektu promjena žarišta interesa birača.

3. Zaključak

Istraživanje primjene ustavne inicijative u državama članicama američke federacije pokazuje da neposredna demokracija utječe na djelokrug rada državnih legislativa zbog stalne prijetnje da će interesne skupine tražiti neposredno narodno odlučivanje o pitanjima o kojima legislativa odbija raspravljati.⁴⁶ Institucija se koristi u svrhu zaobilaznja državnih legislativa radi smanjivanja njihove slobode djelovanja konstitucionaliziranjem političkih odabira. Raspisivanjem inicijativa za smanjenjem poreza ograničavaju se fondovi koje legislativa može prikupiti i potrošiti i time se nadzire šteta. Primjerice, poznatim kalifornijskim Prijedlogom 13 (1978.) smanjen je za 57% porez na imovinu, što je dovelo do sličnih poreznih pobuna i zahtjeva za ustavnim ograničavanjem oporezivanja u Arizoni, Nevadi, Oklahomi i ostalim državama. Tijekom 1990-ih krenuo je novi val porezne pobune, države Oklahoma, Arizona i Nevada usvajaju ustavne inicijative koje zahtijevaju kvalificiranu većinu u legislativama za povećanje poreza, a Colorado inicijativom pod nazivom *Povelja o pravima poreznih obveznika (Taxpayer's Bill of Rights)* usvaja odobrenje birača za sve nove poreze.⁴⁷ Institucija postaje sredstvo za nacionalno pokretanje promjena na različitim područjima javne djelatnosti, primjerice u ograničavanju oporezivanja i trošenja, financiranju kampanja, javnom obrazovanju.

Jedan od glavnih argumenata protiv ustavotvorne ili zakonodavne narodne inicijative, bojazan da odluka donesena neposrednim odlučivanjem u pravilu ne može uključivati kompromise niti ostavlja redovitim državnim tijelima manevarskog prostora za promišljanje državne politike, dobiva sasvim novu dimenziju. Vrlo su rijetki slučajevi u kojima je to potpuno tako.⁴⁸

⁴⁶ Tako se na dnevnom redu legislativa mogu naći teme za koje zakonodavac drži da nisu zrele za rješavanje ili su politički opasne jer mogu izazvati razdor. U tim zakonima nalazit će se minimum zahtjeva za koje zakonodavci misle da će zadovoljiti interesne skupine da odustanu od pohoda na birališta. Time dobivamo politiku manjeg zla u radu legislativa.

⁴⁷ G. Alan Tarr, op. cit., str. 159.

⁴⁸ V. Frederick J. Boehmke, *The Indirect Effect of Direct Legislation: How Institutions Shape Interest Group Systems*, str. 71–94.

Velika većina inicijativa omogućuje javnim službenicima različite smjere postupanja. Posve je drugo pitanje vrijednosne ocjene takve prakse, no činjenica je da se ona redovito ostvaruje. Očito je da stupanj utjecaja pojedine narodne inicijative na državnu politiku presudno ovisi o visini troškova primjene usvojenih zahtjeva i političke cijene neispunjenja, odnosno o stupnju vjerojatnosti nastupanja sankcija za neprimjenu. Usvajanje neke inicijative traži sredstva za njezinu provedbu, što također utječe na rad zakonodavnih tijela, jer smanjuje njihove resurse za ostvarenje vlastite politike i traži prenamjenu postojećih fondova. Državne legislative mogu ograničiti posljedice uspješnih inicijativa tako da im uskrate financijsku pomoć za realizaciju, bez financiranja program ostaje mrtvo slovo na papiru. Državna politika ne završava usvajanjem inicijativa. Sankcije pak ovise o sposobnosti birača da utvrde poštovanje odluke donesene neposrednim odlučivanjem i o jasnoći teksta usvojenog inicijativom. Složeno međudjelovanje tih čimbenika u svakom će pojedinom slučaju rezultirati drugačijim oblikom poštovanja temeljne ideje pokretača inicijative, a najčešće će se raditi tek o djelomičnom ispunjenju njihovih namjera.

DIRECT DEMOCRACY IN THE UNITED STATES OF AMERICA: CONSTITUTIONAL INITIATIVE

Summary

Although the USA is one of the states that does not have provisions for the forms of direct democracy at federal level, the constitutions of American federal states have accepted the institute of constitutional and legal initiative, which is one of the key elements that differs them from the Constitution of the United States of America. The citizens of 24 American federal states directly decided about 2,155 constitutional and law drafts between 1904 and 2005. The American people expect the institutions of direct democracy to be used more extensively in the 21st century. The authors explain constitutional solutions and the effects of implementation of these institutes on the shaping of state policies in the respective federal states. The institute is used for bypassing the state legislatures in order to limit their freedom of action by constitutionalising the political choices. Tax-reduction initiatives limit the revenues legislatures can levy and spend, and thus control the damage. This institute is becoming a means of launching changes in different public areas, such as taxes and expenditures, campaign financing, public education. However, the state legislatures can limit effects of the successful initiatives by withholding financial aid necessary for their implementation. State policy does not finish at the moment the initiatives are adopted by citizens. Sanctions depend on citizens' ability to establish the facts about the compliance with the decisions made by direct citizens' participation, and on clarity of the texts adopted by initiatives.

Key words: direct democracy – USA, citizens' constitutional and legal initiative, state policy and legislature, constitutional law

Transformacija poslovnih procesa u funkciji efikasnosti hrvatske carinske službe

*Alen Benazić**

UDK 339.543/544(497.5)

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno 21. 5. 2007.

Prihvaćeno 10. 9. 2007.

Provedena znanstvena istraživanja upozorila su na visoke troškove ispunjavanja carinske obveze u Republici Hrvatskoj. Oni su, između ostalog, uzrokovani problemima vezanim uz carinsko osoblje te vrijeme trajanja carinskih postupaka. Kako je Carinska uprava bitan čimbenik u reguliranju odnosa u međunarodnoj trgovini i prometu robom između Republike Hrvatske i inozemstva, mora postići veću efikasnost koja će se ogledati u većoj brzini i pouzdanosti u provođenju postavljenih zadaća. Osim toga, pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji imat će kao posljedicu pojavu konkurentskih uvjeta za hrvatsku carinsku službu zato što tvrtke iz država članica mogu birati mjesto gdje će provoditi carinske postupke, čime joj se postavljaju novi standardi poslovanja. Istraživanje organizacije hrvatske carinske službe rezultiralo je utvrđivanjem osnovnih nedostataka i kritičnih elemenata u njezinu radu. Predlaže se redefiniranje provođenja procesa osnivanjem procesnih timova prema izvršenju carinskog postupka kroz koordinaciju

* Mr. sc. Alen Benazić, Carinska uprava Ministarstva financija, Carinarnica Pula (Ministry of Finances of the Republic of Croatia, Custom Administration, Custom Office in Pula, Croatia)

procesnih aktivnosti te primjenom centraliziranog sustava upravljanja rizicima. Time je moguće postići ekonomičniji način oblikovanja radnih procesa i skraćivanje vremena potrebnog za obavljanje carinskih postupaka.

Ključne riječi: carinska služba, organizacija, poslovni procesi, efikasnost, upravljanje rizicima

1. Uvod

Misije se i zadaće carinskih službi, u uvjetima liberalizacije i multilateralizacije svjetske ekonomije, mijenjaju. Prije su carinske službe bile ponajprije fiskalna tijela, dok u posljednje vrijeme i druga područja, kao što su olakšavanje međunarodne trgovine i zaštita društva, zauzimaju sve važnije mjesto u njihovu radu. Isto tako, troškovna efikasnost, kao i podređenost javnom interesu imaju sve važniju ulogu u radu suvremenih carinskih službi.

Hrvatska carinska služba, također mora odgovoriti na niz izazova koji su pred njom. Jedan je od tih izazova i snižavanje relativno visokih troškova ispunjavanja carinske obveze. Troškovi ispunjavanja carinske obveze jesu svi troškovi što ih snose carinski dužnici, porezni obveznici i treće osobe kako bi udovoljili odredbama carinskih i poreznih zakona i zahtjevima carinske službe, a u njih se, osim financijskih, uključuju i drugi oblici, primjerice gubici vremena (Pitarević, 2004.). Upravo ovaj rad ima cilj predložiti rješenje za snižavanje dijela visokih troškova ispunjavanja carinske obveze na koji može svojom organizacijom utjecati sama carinska služba, a da se time ne umanjí djelotvornost u ispunjavanju njezinih zadaća. Naime, do sada provedena istraživanja upozorila su na visoke troškove ispunjavanja carinske obveze – oni iznose 0,6% bruto društvenog proizvoda u Republici Hrvatskoj odnosno 31% prihoda od naplaćenih carina (Bronić, 2005). Nadalje, prema istraživanjima ti troškovi iznose 1,7% ukupne vrijednosti uvezenih dobara (Bronić, 2004). Iako je točan iznos, zbog same prirode troškova, gotovo nemoguće utvrditi, rezultati provedenih istraživanja vrijedna su podloga analizi efikasnosti hrvatske carinske službe i upućuju na potrebu poduzimanja određenih koraka radi njihova smanjenja jer ti troškovi negativno utječu na međunarodnu trgovinu, što se može negativno odraziti na rast i konkurentnost gospodarstva pojedine države.

Prema istraživanju, visoki troškovi ispunjavanja carinske obveze uzrokovani su carinskim propisima, koji se prečesto mijenjaju, i nedorečenostima

u propisima, *problemima vezanim uz carinsko osoblje te duljinom trajanja carinskih procedura* (Bronić, 2005). Drugim riječima, za dio visokih troškova ispunjavanja carinske obveze razlozi su neadekvatno funkcioniranje Carinske uprave, neefikasnost carinskih službenika i njihova neadekvatna kontrola i supervizija (Bratić i Bronić, 2004). Na taj dio troškova Carinska uprava može utjecati organizacijskim promjenama, odnosno transformacijom poslovnih procesa koja će skratiti vrijeme potrebno za provođenje carinskih procedura, ali i utjecati na jednoobrazno i zakonito postupanje carinskih službenika.

Preoblikovanjem poslovnih procesa, prije nego usitnjavanjem njezinih temeljnih organizacijskih jedinica, može se povećati efikasnost hrvatske carinske službe u domeni naplate javnih prihoda, bez negativnih učinaka na ispunjavanje njezinih ostalih zadaća, što je i temeljna hipoteza ovog istraživanja. Osnovna je svrha ovog istraživanja predložiti novi model organizacije i upravljanja poslovnim procesima u hrvatskoj carinskoj službi koji će imati kao posljedicu povećanje njezine efektivnosti i efikasnosti, a time i snižavanje troškova ispunjavanja carinske obveze.

Rad je strukturiran u sedam međusobno povezanih poglavlja. Nakon prvog, uvodnog dijela, obrađene su perspektive razvoja hrvatske carinske službe s obzirom na trendove i čimbenike koji imaju najveći utjecaj na njezinu organizaciju. U trećem dijelu izložen je pregled osnovnih teorijskih odrednica upravljanja poslovnim procesima, dok su u četvrtom prikazani rezultati istraživanja poslovnih procesa u carinskim ispostavama hrvatske carinske službe. Peti dio bavi se upravljanjem rizicima kao temeljem efikasnosti svake carinske službe. U sklopu toga prezentirani su rezultati upravljanja rizicima u nizozemskoj carinskoj službi. U šestom dijelu predloženi su novi modeli upravljanja poslovnim procesima u graničnim i robnim ispostavama hrvatske carinske službe, dok je sedmi dio zaključak.

2. Perspektive razvoja hrvatske carinske službe

Republika Hrvatska danas ima status pregovarača za pridruživanje Europskoj uniji u kojoj je slobodno kretanje robe jedna od četiriju temeljnih sloboda na kojima se ona zasniva. Temeljna pretpostavka za ostvarenje slobode kretanje robe je carinska unija koja između država članica jamči slobodan promet za proizvode podrijetlom iz država Unije, ali i onima izvan tih država ako su obavljene carinske formalnosti, plaćene carina i ostale pristojbe ekvivalentnog učinka u jednoj od država članica kao državi uvoznici.

Formiranje carinske unije tražit će nužne *organizacijske promjene* u Carinskoj upravi Republike Hrvatske. Naime, carinska unija, uz činjenicu da carinskih procedura u trgovini između država članica više nema, dovela je do toga da su carinske službe država članica ušle u, na određeni način, *konkurentne uvjete* zato što uvoznici mogu birati državu putem koje će uvesti robu u Europsku uniju (The Federal Customs Administration, 2002). Uvođenjem *jedinstvene europske uvozne dozvole* stvorene su pretpostavke za carinjenje uvozne robe u državi članici Europske unije po želji i potrebama uvoznika, neovisno o njegovu sjedištu (Nežić, 1999.). Bit je toga u tome da se uvozniku dopušta plaćanje carinskih davanja u državi po vlastitom izboru za svu robu što stiže iz trećih država i s odredištem bilo gdje u Europskoj uniji. To navodi carinske službe svih država članica na prilagodbu svojih organizacija i radnih procesa, sve s ciljem održavanja konkurentnosti unutar Europske unije.

Već je danas carinski sustav u Republici Hrvatskoj znatno usklađen s carinskim sustavom Europske unije (Carinska uprava Republike Hrvatske – Povijest, 2004). Budući da je Hrvatska tranzicijska država između pojedinih dijelova europskog jedinstvenog carinskog područja, *Europska unija* prva je uočila potrebu osuvremenjivanja i prilagođivanja hrvatske carinske službe europskim standardima radi unapređenja njezina ukupnog djelovanja te poboljšanja funkcionalnosti i protočnosti graničnih prijelaza pri tranzitu robe između njezinih pojedinih država. Europska unija ustraje na ujednačivanju i usklađivanju carinskih formalnosti hrvatske carinske službe s carinskim službama susjednih država za osiguranje nesmetanog protoka robe i putnika preko hrvatskih graničnih prijelaza, na unapređenju temelja carinske službe i upravljanju njezinim ustrojstvenim jedinicama te osiguranju preduvjeta za poboljšanje komunikacija unutar same carinske službe, njezinih komunikacija s tijelima i organizacijama državne uprave i drugim javnim institucijama, kao i ostalim sudionicima u međunarodnom robnome i putničkom prometu.

Pred hrvatskom carinskom službom nalaze se gotovo *suprotni zahtjevi*. S jedne strane postavljaju se zahtjevi za omogućivanjem ubrzanja prometa i protoka robe, a s druge zahtjevi za povećanjem efikasnosti u otkrivanju nepravilnosti i kažnjivih djela. Povezano s time, carinska služba svojom organizacijom mora odgovoriti na povećanje obujma međunarodne trgovine, dok se za nekoliko godina očekuje znatno smanjenje prometa zbog pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. Slijedom toga, organizacija Carinske uprave treba osigurati što veći stupanj prilagodljivosti i fleksibilnosti kako bi odgovorila na postavljene zahtjeve i očekivane događaje.

Od hrvatske carinske službe, u uvjetima pritiska na javnu potrošnju, osim ispunjavanja osnovnih zadaća, očekuje se racionalizacija poslovanja, dok

se istodobno u radu mora približiti gospodarstvenicima i građanima te slijediti javni interes. Zatim, ona se mora u svom poslovanju voditi načelima koja vrijede za javni sektor. Suprotno tome, pridruživanjem Hrvatske Europskoj uniji, hrvatska carinska služba naći će se u konkurentskim uvjetima zato što, kao što je već i navedeno, subjekti s područja Europske unije mogu cariniti robu u bilo kojoj državi članici. Stoga hrvatska carinska služba mora osigurati visoku kvalitetu usluga te time, osim zadržavanja hrvatskih subjekata, pokušati pridobiti i subjekte iz ostalih država članica Europske unije.

Organizacijske promjene u hrvatskoj carinskoj službi, koje se trenutačno provode, a koje se ogledaju u usitnjavanju, odnosno osnivanju većeg broja carinarnica od postojećeg, neće osigurati uvjete za efikasnije obavljanje zadaća, pa tako ni za snižavanje troškova ispunjavanja carinske obveze. Štoviše, zbog osnivanja novih carinarnica stvorit će se potreba za dodatnim angažiranjem ljudskih potencijala i materijalnih resursa, što očekivano utječe i na povećanje sredstava koja će se morati izdvajati za zaposlene, a utječe i na ostale troškove povezane s funkcioniranjem većeg broja carinarnica. Alternativa osnivanju novih carinarnica jesu promjene u upravljanju poslovnim procesima u hrvatskoj carinskoj službi. Iz tog razloga sljedeće poglavlje ovog istraživanja posvećeno je upravljanju poslovnim procesima.

3. Upravljanje poslovnim procesima

Jedan od najvažnijih elemenata svake organizacije svakako su *proces*. Pojam procesa odnosi se na organiziranu skupinu povezanih zadataka i aktivnosti koji zajedno djeluju na transformaciji ulaznih veličina u izlazne, čime se stvaraju vrijednosti za potrošače (Daft, 2004). Proces je zbroj aktivnosti koje uzimaju jednu ili više stvari u inputu i kreiraju output, a da to bude vrijedno za potrošače odnosno klijente. Procesna funkcija je stoga dio radnog procesa u smislu djelovanja koje je potrebno za uspješno izvršavanje određenih naredenja na svim razinama radnih mjesta u organizaciji (Žugaj i suradnici, 2004). Efikasnost poslovnih procesa kao nizova logički povezanih aktivnosti koje se koriste resursima organizacije, kojih su krajnji ciljevi zadovoljenje potreba potrošača proizvoda ili korisnika usluga uz odgovarajuću kvalitetu i cijene, u određenom vremenskom roku, uz istodobno ostvarivanje vrijednosti, ovisi o vremenu i troškovima potrebnim da bi se ulazne vrijednosti pretvorile u izlazni rezultat (Bosilj Vukšić i Kovačić, 2004).

U organizaciji se sve više aktualizira upravo *procesni pristup*. Taj pristup organizaciji teži oblikovanju poslovnih procesa tako da ih se smješta u odgovarajuće organizacijske strukture koje su fleksibilnije i prilagodljivije, dok se rigidne granice između pojedinih poslovnih funkcija brišu kako bi se bez teškoća mogli odvijati poslovni procesi. Navedeni pristup usmjeren je, dakle, preoblikovanju poslovnih procesa s ciljem poboljšanja u kritičnim suvremenim mjerama performansi, kao što su troškovi, kvaliteta, usluge i brzina. Može se zaključiti da procesnu orijentaciju, koju podrazumijeva usmjerivanje pažnje isključivo na ključne procese, karakterizira sljedeće (Sikavica i Novak, 1999):

- pokušaj da se iz više poslova napravi jedan glavni posao,
- uključivanje svih zaposlenih u proces odlučivanja,
- obavljanje pojedinih faza u procesu prirodnim, logičkim i racionalnim redoslijedom,
- spoznaja da procesi imaju više načina na koje se mogu obaviti,
- obavljanje posla tamo gdje za to ima najviše smisla,
- reduciranje klasičnih oblika kontrole i provjeravanja zaposlenih,
- uvođenje hibridne centralizirano-decentralizirane organizacije.

Ciljevi procesne orijentacije jesu postizanje veće proizvodnosti organizacije, povećanje rezultata, povećanje vrijednosti organizacije, konsolidacija funkcija te uklanjanje nepotrebnih razina i poslova u organizaciji. Nakon faza koje je karakteriziralo usmjerenje poslovnih subjekata na optimizaciju korištenja resursima te promjene u organizaciji, posljednjih godina većina se optimizacijskih napora orijentirala na poslovne procese u smislu smanjivanja troškova, podizanja kvalitete i skraćivanja vremena izvedbe, korištenjem mogućnosti koje pružaju informacijska tehnologija i novi modeli poslovanja (Bosilj Vukšić i Kovačić, 2004).

Relevantni problemi u poslovanju hrvatske carinske službe ogledaju se upravo u neadekvatnosti procesa i u velikoj koncentraciji prometa na području manjeg broja carinarnica (Benazić, 2005). Ti se problemi ne mogu riješiti osnivanjem novih carinarnica odnosno smanjivanjem područja mjesne nadležnosti dosadašnjih carinarnica i povećanjem njihova broja. Umjesto toga, potrebno je poduzeti korake za unapređivanje poslovnih procesa u carinarnicama. Kao što je i u samom uvodu navedeno, provedena istraživanja upozoravaju na visoke troškove ispunjavanja carinske obveze koji su, između ostalog, velikim dijelom uzrokovani *problemima vezanim uz carinsko osoblje te duljinom trajanja carinskih procedura*. Na taj se dio ne može utjecati formiranjem novih organizacijskih jedinica koje će na isti

način provoditi carinske postupke, već u prvom redu poboljšanjima u izvedbi poslovnih procesa.

4. Poslovni procesi u carinskim ispostavama

Carinski postupci u carinskim ispostavama definirani su Carinskim zakonom i Uredbom za provedbu Carinskog zakona,¹ a odnose se na propisane procedure koje je potrebno u svakom pojedinom slučaju obaviti da bi se robom, koja je predmet međunarodne trgovine ili prometa, moglo na odgovarajući način raspolagati (Carinski zakon, čl. 4. i 71. do 192.). Pod tim pojmom razumije se pravna okolnost u kojoj se roba nalazi (Jokić, 2007). Provedeni odnosno dovršeni carinski postupci jedan su od važnijih outputa carinske službe. S druge strane, *poslovni procesi* u carinskim ispostavama sastoje se od zadataka i aktivnosti putem kojih se osigurava provođenje carinskih postupaka kvalitetno i pouzdano, u najkraćem mogućem vremenu i s najnižim mogućim troškovima, kako za carinsku službu, tako i za poslovne i ostale subjekte. Drugim riječima, poslovni procesi osiguravaju transformaciju inputa u outpute i njima je definiran način navedene transformacije.

Za izvršavanje zadaća Carinske uprave izgrađen je *informacijski sustav* kao integralna cjelina za podršku svim segmentima poslovanja. Taj je sustav alat odnosno usluga za provedbu carinskih postupaka i ostalih pratećih poslova iz djelokruga Carinske uprave (Vlada Republike Hrvatske, 2003). Poslovni procesi unutar carinske službe, prihvatanje podataka u elektroničkom obliku, potreba za njihovom dostupnošću u različitim procesima u vrlo kratkom razdoblju i na geografski vrlo udaljenim lokacijama, imali su kao rezultat organizaciju informacijskog sustava kakav je danas u primjeni.

Aplikacijom za obradu i kontrolu deklaracija kontroliraju se formalno i logički sve carinske deklaracije za sve vrste carinskih postupaka (Vlada Republike Hrvatske, 2003). U logičke kontrole, koje se koriste za obradu carinskih deklaracija, ugrađene su odredbe Carinskog zakona, Uredbe za provedbu Carinskog zakona, Pravilnika o obrascima za provedbu Carinskog zakona, Zakona o carinskoj tarifi, Uredbe o carinskoj tarifi, Zakona o trgovini, Zakona o porezu na dodanu vrijednost, Zakona o posebnim

¹ Ima ukupno osam carinskih postupaka: 1. puštanje robe u slobodan promet, 2. pro-
voz, 3. carinsko skladištenje, 4. unutarnja proizvodnja, 5. preradba pod carinskim nadzorom,
6. privremeni uvoz, 7. vanjska proizvodnja i 8. izvoz.

porezima, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Ugovora o slobodnoj trgovini koje je Hrvatska sklopila te drugih propisa. Podnositelji mogu dostaviti deklaracije internetom, na disketi ili ručnim unosom carinskog službenika. Deklaracije poslane internetom formalno i logički se kontroliraju, a podnositelj dobiva poruku o eventualnim pogreškama u deklaraciji, koje je potrebno otkloniti prije podnošenja.

U sljedećim poglavljima opisani su osnovni okviri procesa koji se odvijaju u carinskim ispostavama putem kojih one izvršavaju svoje propisane poslove i zadaće. Izdvojeni su osnovni procesi na graničnim prijelazima i robnim ispostavama kao procesi koji neposredno utječu na trajanje i efikasnost provođenja carinskih postupaka.

4.1. Provođenje carinskih postupaka na graničnim prijelazima

Na *graničnim prijelazima*, ovisno o njihovoj vrsti i kategoriji,² obavljaju se provjere putničkog i teretnog prometa. Provjere se obavljaju na temelju odluke carinskog službenika ili naloga nadređenog službenika (Zakon o carinskoj službi, 2001). Tri su osnovna carinska postupka koji se provode na graničnim prijelazima: puštanje u slobodan promet robe do određene vrijednosti u međunarodnom putničkom prometu ili pograničnom prometu, koja se unosi u carinsko područje Republike Hrvatske ili iznosi iz njega u nekomercijalne svrhe, puštanje robe u provozni postupak te puštanje robe koja se uvozi u nekomercijalne svrhe u postupak privremenog uvoza. Postupak puštanja u slobodan promet i privremeni uvoz robe nekomercijalne naravi na graničnim prijelazima, u pravilu, provodi se na temelju usmenih deklaracija, dok se postupak provoza odobrava na temelju podnesene pisane carinske deklaracije.

Na graničnim prijelazima provodi se *početni provozni postupak* nad robom koja ulazi te *završni provozni postupak* nad robom koja izlazi iz carinskog područja Republike Hrvatske. U slučaju ulaska robe, na otpremnoj carinskoj ispostavi podnosi se pisana carinska deklaracija za provozni postupak gdje carinski službenik provjerava, prihvaća i evidentira deklaraciju za postupak provoza. Nadalje, carinski službenik određuje određenu carinsku ispostavu kojoj se roba mora podnijeti, kao i rok podnošenja robe odre-

² Postoje zračni, cestovni, željeznički, pomorski te riječni granični prijelazi, mogu biti I. ili II. kategorije, a kriteriji za to određeni su Uredbom o graničnim prijelazima u Republici Hrvatskoj.

dišnoj ispostavi. Prema potrebi, carinski službenik na pošiljku stavlja carinska obilježja. Otpremna ispostava, u slučaju kad to smatra potrebnim, može prijevozniku odrediti poseban put. Provozní postupak završava se podnošenjem robe i provodne deklaracije odredišnoj carinskoj ispostavi. Odredišna carinska ispostava provjerava stavljena carinska obilježja, a prema potrebi provjerava i odgovara li podnesena roba robi koja je prijavljena za istup.

U provoznom postupku, ako se podaci slažu, automatski se razdužuje početni provozni postupak nekim drugim carinskim postupkom. Carinska ispostava početnog provoznog postupka automatski šalje elektroničku poruku o pošiljci odredišnoj carinskoj ispostavi, tako da odredišna ispostava unaprijed zna koja joj je roba upućena te se može pripremiti za provođenje carinskih postupaka.

Za ubrzanje prometa na graničnim prijelazima u međunarodnom prometu robe koriste se *TIR karneti*.³ U slučaju kad je otpremna carinska ispostava ujedno i polazna, odnosno kad se kod nje otvara TIR karnet, prijevoznik je dužan podnijeti robu na pregled otpremnoj carinskoj ispostavi, kojoj, osim toga, podnosi i druge isprave. Ispostava obavlja pregled te ovjerava TIR karnet. Nadalje, u međunarodnom se prometu koriste također *ATA i CPD karneti*, odnosno postupa se sukladno Konvenciji o privremenom uvozu.⁴ Carinska ispostava u slučaju korištenja tih karneta provjerava točnost podataka upisanih u karnet te popunjava njihove određene dijelove.

4.2. Provođenje carinskih postupaka u robnim ispostavama

U *robnim carinskim ispostavama* provode se gotovo svi carinski postupci. Svaki od tih postupaka ima svoje posebnosti koje se za potrebe ovog istraživanja neće obrazlagati ni opisivati. S druge strane, za potrebe ovog rada analizirane su aktivnosti koje se odvijaju u okviru poslovnih procesa koji osiguravaju zakonito provođenje carinskih postupaka u robnim carinskim ispostavama. Osnovno je to da je za svaku robu potrebno podni-

³ TIR karnet međunarodno je prihvaćen carinski kontrolni dokument za međunarodni cestovni promet robe od carinskih tijela kako država polaska, tako i država tranzita i odredišta.

⁴ ATA i CPD karneti, prema Konvenciji o privremenom uvozu, istodobno su carinske isprave za identifikaciju robe i jamstvo za plaćanje uvoznih davanja i poreza. Jamstvo izdaje međunarodni jamstveni lanac u sastavu kojeg su nacionalna tijela koja posluju u ugovornim stranama odnosno državama potpisnicama Konvencije.

jeti carinsku deklaraciju te uz nju priložiti sve potrebne isprave za željeni carinski postupak (Jokić i Tomašević, 2002). Svaka podnesena carinska deklaracija dobiva privremeni redni broj u informacijskom sustavu Carinske uprave, stoga je deklaracije moguće podnositi tijekom cijelog dana, bez obzira na radno vrijeme carinskih ispostava (Vlada Republike Hrvatske, 2003). Kad se nad robom provode carinski postupci u robnoj ispostavi, podnositelj predaje ispostavi pisanu carinsku deklaraciju s upisanim privremenim rednim brojem. Prema privremenom rednom broju, carinik koji prima deklaraciju pozove je na zaslon, provjeri slaže li se elektronički zapis s podacima upisanim na pisanoj deklaraciji, provjeri priloženu dokumentaciju te izvrši ostale provjere i radnje za koje je ovlašten. Ako je sve u redu, službenik proglašuje deklaraciju konačnom, odnosno privremeni broj zamijeni brojem iz kontrolnika koji je tada konačan, a informacijski sustav automatski knjiži zaduženje uvoznih pristojbi iz deklaracije.

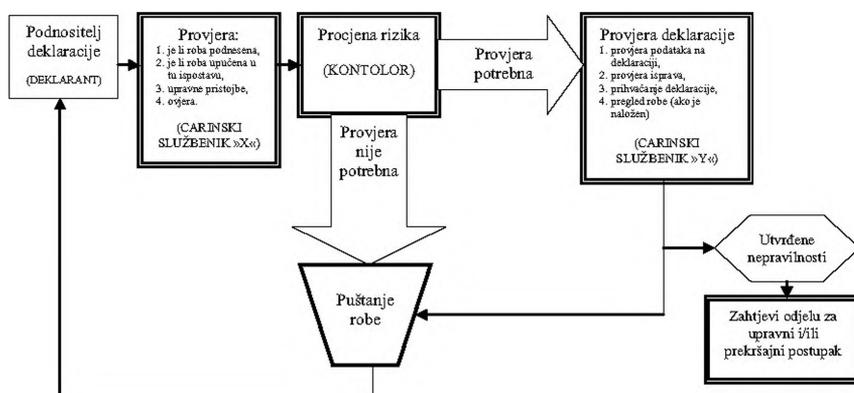
Nakon što je carinska deklaracija podnesena na mjestu koje je za to određeno, te kad je unesena u informacijski sustav Carinske uprave, carinski službenik provjerava je li roba podnesena, je li pristigla roba upućena u tu ispostavu, je li priložena propisana upravna pristojba te je li ovjerena od ovlaštene osobe. Ispravno unesene deklaracije prosljeđuju se kontroloru koji obavlja procjenu rizika. Kontrolor, dalje, obavlja podjelu carinskih deklaracija na pojedine carinske službenike te određuje stupanj provjere deklaracije. Carinski službenik određen za provjeru mora izvršiti opisanu provjeru koju može i proširiti na druge oblike provjere.

Provjera carinske deklaracije obuhvaća provjeru podataka navedenih na deklaraciji, provjeru priloženih isprava i pregled robe. Ako je određen pregled isprava, carinski službenik mora pregledati svaku pojedinačnu ispravu s obzirom na njezinu vjerodostojnost i odgovarajući sadržaj, jesu li priložene sve propisane isprave za određeni postupak te odgovaraju li sve isprave, zajedno s carinskom deklaracijom, zahtijevanom carinskom postupku. Nakon obavljenih svih provjera, carinska se deklaracija prihvaća, a prihvaćena je u trenutku upisa broja deklaracije, datuma i vremena prihvaćanja. Nakon prihvaćanja deklaracije slijedi *pregled robe*, koji također obavlja carinski službenik kojeg je odredio kontrolor. U pravilu je to službenik koji je prihvatio deklaraciju. Rezultate provjere carinski službenik upisuje na poledinu carinske deklaracije. U slučaju da se provjerom utvrdi drukčije činjenično stanje od navedenog na deklaraciji, carinski službenik sastavlja zapisnik u kojem navodi sve okolnosti provjere te, po potrebi, upućuje deklaraciju s privicima na daljnje postupanje u odjel za upravni odnosno prekršajni postupak, koji donose rješenja iz svoje nadležnosti. Na kraju,

roba se pušta deklarantu, čime mu se dopušta uporaba robe u okviru zahtijevanog postupka.⁵ Puštanje robe obavlja za to određeni službenik, a iznimno kontrolor ili predstojnik carinske ispostave.

Određeni dio robe pušta se bez pregleda, o čemu odlučuje kontrolor. U tom slučaju kontrolor je odgovoran za točnost upisanog podatka u informacijskom sustavu te deklaraciju obrađuje sam do kraja. Na temelju takve deklaracije roba se pušta. To je primjena selektivnosti u carinskim postupcima, gdje se na temelju podataka iz sustava analize rizika odlučuje o stupnju provjere pojedine pošiljke. Kao što se iz prethodno navedenog vidi, o stupnju provjere odlučuje kontrolor na temelju vlastite procjene, koja se temelji na njegovu iskustvu i znanju. S obzirom na to da odluku donosi jedna osoba, na sam postupak primjene selektivnosti u provođenju carinskih provjera, osim objektivnih, mogu uvelike utjecati i subjektivni kriteriji. *Provođenje carinskih postupaka* u robnoj ispostavi prikazano je u sljedećoj shemi.

Shema 1. *Provođenje carinskih postupaka u robnoj carinskoj ispostavi*



Izvor: Izradio autor.

Iz prethodne sheme vidi se da su za efikasnost i ispravnost provjera u robnim ispostavama, u pravilu, *odgovorne* dvije osobe, kontrolor koji određuje razinu provjere pošiljke i dokumentacije, čime usmjeruje napore službenika, te carinik koji obavlja naložene provjere. Odatle se može zaključiti da točnost svih podataka u deklaraciji u biti provjerava samo jedna osoba, od-

⁵ U određenim slučajevima ne može se dopustiti uporaba robe na način kako je traženo pa se roba stavlja u neki drugi, dopušteni carinski postupak.

nosno službenik koji prihvaća deklaraciju i obavlja pregled robe. *Prednost* takve organizacije robne ispostave jest jasna odgovornost za ispravnost provedenog postupka. S druge strane, *nedostaci* se ogledaju u smanjenoj mogućnosti kontrole provođenja postupaka te povećanoj mogućnosti za pojavu korupcije u obavljanju poslova. Isto tako, nedostaci se ogledaju u premaloj specijalizaciji službenika te nedovoljnoj brzini i jednoobraznosti u provođenju postupaka. Najveći je, ipak, nedostatak u mogućnosti pojave nejasnih parametara korištenih u upravljanju rizicima u radu carinske službe.

5. Upravljanje rizicima kao temeljni čimbenik efikasnosti procesa u carinskoj službi

Prikupljanje javnih prihoda, unapređivanje međunarodne trgovine te zaštita društva osnovne su funkcije carinske službe. Posljedice *liberalizacije* međunarodne razmjene ogledaju se u rastu obujma međunarodne trgovine odnosno većoj pokretljivosti robe. Iz tog se razloga carinske službe suočavaju s naglim rastom obujma robne razmjene, a cilj im je omogućavanje bržeg protoka robe i putnika te efikasna kontrola i otkrivanje nepravilnosti. Opisani uvjeti zahtijevaju primjenu modernih pristupa u upravljanju carinskom službom i razvoj novih strategija.

Svjetska carinska organizacija prepoznala je potrebu implementacije sustava *inteligentnih kontrola* putem kojih će se procijeniti rizik i na temelju toga usmjeriti resurse. U poslovanju carinske službe rizik predstavlja stupanj izloženosti mogućim neusklađenostima s propisima, što bi izazvalo gubitke ili štete za trgovinu, industriju ili javnost (Zlopaša, 2004). *Upravljanje rizicima*, dakle, logična je i sustavna metoda prepoznavanja, raščlambe, postupaka i promatranja rizika uključenih u bilo koju djelatnost ili proces, odnosno to je logičan i sustavan proces i pristup radi kvalitetnijeg odlučivanja, ali i metodologija što rukovoditeljima pomaže da raspoložive resurse iskoriste na najbolji mogući način. To je tehnika pomoću koje se efektivnije utvrđuju prioritete te efikasnije koriste resursi radi postizanja ravnoteže između kontrole i olakšavanja legalne trgovine (European Commission – Customs: Risk Management, 2006). Da bi udovoljile zahtjevima suvremenog dinamičnog globalnog tržišta, carinske uprave sve više primjenjuju načela upravljanja rizicima u rukovođenju vlastitim službama. Osnovni ciljevi upravljanja rizicima u carinskim službama jesu usredotočiti pozornost na pošiljke kod kojih je veća vjerojatnost nepravilnosti te usmjeriti ljudske i materijalne resurse na te pošiljke. Koristi carinske službe od upravljanja

rizicima ogledaju se u poboljšanom procesu upravljanja i javnom profilu službe, boljem usklađivanju i bržem protoku robe, boljem iskorištavanju postojećih resursa, angažiranju resursa samo na područjima najvećeg rizika, stvaranju kapaciteta službe s istim ili čak manjim resursima, inteligentnom pristupu i profesionalizmu ljudskih potencijala te većoj uspješnosti u ostvarivanju organizacijskih i nacionalnih ciljeva (World Customs Organization, 2006). Preduvjet za efikasno upravljanje rizicima carinske službe jest razvijanje alata i vještina nužnih za primjenu pohranjenih podataka kakve se može naći u carinskoj službi, što uključuje (Zlopaša, 2004):

- prikupljanje i centraliziranje arhivskih podataka o robnoj razmjeni,
- utvrđivanje postotka broja pošiljaka nad kojima su provedeni postupci sukladno zakonu i onih kod kojih je bilo nepravilnosti, radi prepoznavanja rizičnih područja te ocjenjivanje djelotvornosti ciljanoga pregleda pošiljaka,
- izrada analiza trendova što daju općenitu sliku o stopama sukladnosti za različite vrste putovanja i trgovine.

Tim se postupcima dolazi do podataka koji čine temelj za efikasnu raščlambu podataka i ukupnu procjenu rizika. Nakon toga slijedi razvoj i razrada analize radi istraživanja mjesta gdje se najčešće pojavljuju različiti rizici. Na kraju, u skladu sa strategijom upravljanja rizicima, određuju se rješenja za svaku od lokacija i svaki rizik s kojim se služba tamo susreće.

Za implementaciju sustava upravljanja rizicima u carinskoj službi potrebna je određena *infrastruktura*, koja se sastoji od sljedećeg (World Customs Organization, 2003):

- *organizacija* – efikasnost carinskog nadzora ovisi o organizaciji temeljenoj na dobroj suradnji i protoku informacija između organizacijskih jedinica carinske službe, ali i strategiji upravljanja rizicima. Bitni čimbenici efikasnosti su ljudski potencijali i tehnički resursi, filozofija menadžmenta koja podupire upravljanje rizicima te optimalan odnos između centralizacije i decentralizacije organizacije. Središnji ured carinske službe odgovoran je za ukupan proces upravljanja rizicima, dok carinski uredi moraju osigurati efikasnost tog procesa tako da određuju razinu rizika te opskrbljuju organizacijske jedinice kvalitetnim informacijama;
- *procedure* – carinske službe moraju razviti procedure za implementaciju metoda kontrole te time osigurati njihovu jednoobraznu primjenu na cijelom carinskom području;

- *informacijska tehnologija* – informacijska tehnologija nužno je sredstvo za upravljanje rizicima. Ona osigurava brzu obradu podataka te stvaranje baze podataka za upravljanje rizicima;
- *ljudski potencijali* – profesionalni carinski službenici, koji se stvaraju stalnim osposobljavanjem, postaju ključni čimbenik efikasnog upravljanja rizicima;
- *uzajamna pomoć carinskih službi* – povećanjem obujma međunarodne trgovine raste i potreba za suradnjom između carinskih službi različitih država. Međusobna razmjena informacija postaje sve važnija u upravljanju rizicima te suzbijanju carinskih prijevara.

Da bi sustav upravljanja rizicima bio efikasan, menadžment carinske službe mora osigurati pristup vitalnim podacima o ljudima i robi te komercijalnim informacijama, razvijajući i održavajući dobre poslovne odnose sa svim sudionicima u međunarodnom prometu robe. Naime, suradnja s trgovačkim sektorom pomoći će carinskoj službi u prepoznavanju rizika, a trgovački će sektor također ostvariti koristi, upravo zbog veće efikasnosti carinske službe.

Kako bi se ubrzali carinski postupci, Carinska uprava Republike Hrvatske ulaže napore za uspostavu carinskog nadzora na temelju procjene rizika. U novoj organizacijskoj strukturi formiran je odjel za upravljanjem rizicima, zadužen za izgradnju ujednačenog sustava razvitka, upravljanja i održavanja informacijskog sustava za upravljanje rizicima i automatsku obradu carinskih deklaracija, koristeći se podacima i aktivnostima istražnoga obavještajnog, kontrolnog odjela Carinske uprave, kao i podacima carinarnica i carinskih ispostava. Osnovne zadaće odjela za upravljanje rizicima vezane su uz obradu svih relevantnih podataka o robnim tokovima i međunarodnoj trgovini te podataka vezanih uz trendove u međunarodnoj ekonomiji i poslovnoj praksi koji se prikupljaju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Nakon prikupljanja i obrade tih podataka formirali bi se profili rizika koji bi se dalje vezivali uza sve pošiljke te putem informacijskog sustava dostavljali svakoj carinskoj ispostavi u obliku naloga za stupanj provjere pošiljke. Preporučeni odnos provjera dokumentacije i robe za pošiljke prilikom uvoza je 60:25:15, što znači da se na 60% pošiljaka u Republici Hrvatskoj ne trebaju primjenjivati mjere provjere dokumentacije i robe, za 25% provjeravala bi se samo dokumentacija, dok je za 15% pošiljaka potrebno provjeriti dokumentaciju i robu.⁶ Za izvozne pošiljke potrebno je provjeravati manji broj pošiljaka.

⁶ Podaci su proizašli iz stručnih analiza provedenih od Carinske uprave i inozemnih konzultanata. Navedeni omjer potrebnih provjera dobiven je uzimajući u obzir postojeću razinu razvoja sustava upravljanja rizicima Carinske uprave, karakteristike poslovnog sustava u Republici Hrvatskoj te ostale elemente okoline u kojoj hrvatska carinska služba djeluje.

Jedan od primjera rezultata primjene sustava upravljanja rizicima prikazan je u sljedećoj tablici, u kojoj su izneseni podaci o provedenim carinskim postupcima te provjerama od strane nizozemske carinske službe od 2003. do 2005.

Tablica 1. *Carinski postupci i provjere nizozemske carinske službe od 2003. do 2005.*

	GODINA		
	2003.	2004.	2005.
<i>Broj uvoznih deklaracija</i>	4.501.000	4.629.000	4.558.000
Broj fizičkih pregleda	151.939	115.127	109.545
Udio fizičkih pregleda (%)	3,38	2,49	2,40
Broj nepravilnosti	7.274	4.896	5.559
Nepravilnost/deklaracija (%)	0,162	0,106	0,122
Nepravilnost/fizički pregled (%)	4,787	4,253	5,075
<i>Broj izvoznih deklaracija</i>	8.068.000	6.208.000	6.467.000
Broj fizičkih pregleda	55.913	56.932	55.558
Udio fizičkih pregleda (%)	0,69	0,92	0,86
Broj nepravilnosti	535	780	918
Nepravilnost/deklaracija (%)	0,007	0,013	0,014
Nepravilnost/fizički pregled (%)	0,957	1,370	1,652
Ukupan broj deklaracija	12.569.000	10.837.000	11.025.000
<i>Ukupan broj fizičkih pregleda</i>	207.852	172.059	165.103
<i>Udio fizičkih pregleda</i>	1,65	1,59	1,5
<i>Utvrđene nepravilnosti</i>	7.809	5.676	6.477
<i>Nepravilnosti/deklaracija</i>	0,062	0,052	0,059
<i>Nepravilnosti/fizički pregled</i>	3,757	3,299	3,923
Pregledi putničke prtljage	365.415	550.765	695.747
Nepravilnosti u putničkoj prtljazi	23.175	19.884	12.997
Nepravilnost/pregled putničke prtljage	6,342	3,610	1,868

Izvor: Belastingdienst – The Organisation: Customs: Customs in the Netherlands: Facts and Figures // <http://www.douane.nl/organisatie/en/feitenencijfers.html> (10. 5. 2007.)

Nizozemska carinska služba zapošljava oko 5.500 službenika. Iz prethodne tablice vidi se da ona ukupno obradi oko 11 milijuna pisanih carinskih deklaracija. Isto tako, vidi se da je kod uvoza manje od 3% pošiljaka podvrgnuto fizičkim provjerama, dok je kod izvoza manje od 1% pošiljaka fizički provjeravano. S druge strane, hrvatska carinska služba, s oko 3.000 službenika, 2005. obradila je 2,4 milijuna pisanih carinskih deklaracija.⁷

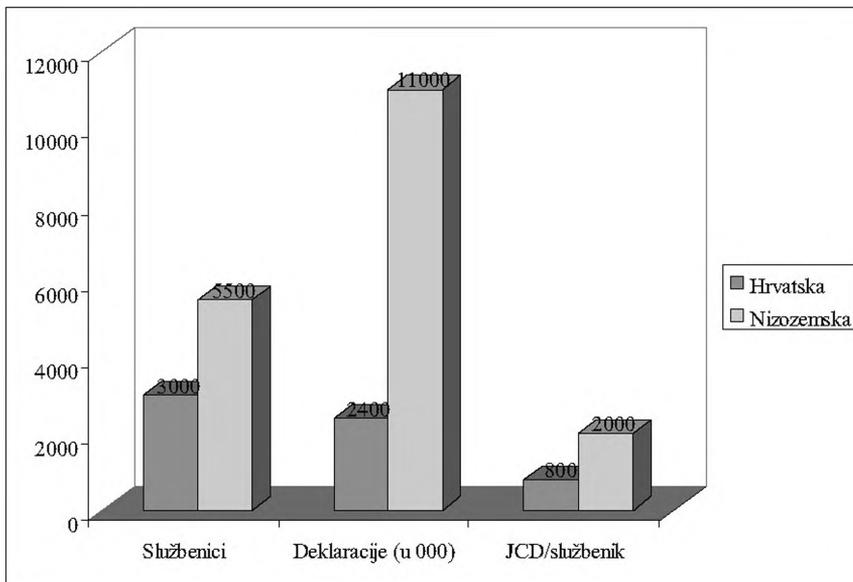
Broj obrađenih carinskih deklaracija izravan je pokazatelj broja provedenih procedura, neovisno o vrijednosti vanjskotrgovinskog posla. To je veoma jednostavan, ali i pouzdan pokazatelj opterećenosti i kapaciteta carinske službe jer svaka deklaracija zahtijeva određenu proceduru, neovisno o vrijednosti i količini robe koja je predmet carinskog postupka. Naravno, u slučaju *rizičnih pošiljaka* koje se kao takve izdvoje u procesu upravljanja rizicima stupnjevi provjere deklaracija se razlikuju, odnosno za takve je deklaracije potrebno obaviti više različitih provjera, za što je potrebno i duže vrijeme te veći angažman ljudskih potencijala. Iz tih razloga broj obrađenih carinskih deklaracija po jednom carinskom službeniku u određenoj godini u ovom je istraživanju uzet kao pokazatelj efikasnosti pojedine carinske službe jer izravno povezuje količinu obavljenih postupaka s angažiranim ljudskim potencijalima.

Već je navedeno da se u Republici Hrvatskoj preporučuje oko 15% fizičkih provjera uvoznih pošiljaka, što je znatno više od broja pošiljaka koje se fizički provjeravaju u Nizozemskoj. To je opravdano s obzirom na niži stupanj razvoja sustava upravljanja rizicima, ali i zbog samog položaja Republike Hrvatske, koja se nalazi na putu iz istočne u zapadnu Europu, odnosno na tzv. balkanskoj ruti.

U sljedećem grafikonu prikazani su usporedni podaci o broju službenika i broju obrađenih carinskih deklaracija hrvatske i nizozemske carinske službe 2005.

⁷ Podaci su dobiveni iz Informacijskog sustava Carinske uprave Republike Hrvatske.

Grafikon 1. Broj službenika i obrađenih carinskih deklaracija u hrvatskoj i nizozemskoj carinskoj službi u 2005. godini



Izvor: Izradio autor prema podacima iz tablice 1.

Iz grafikona se vidi da nizozemska carinska služba obrađuje znatno veći broj carinskih deklaracija po jednom zaposlenom: dok je u nizozemskoj carinskoj službi prosječno obrađeno oko 2.000 carinskih deklaracija po jednom službeniku godišnje, taj je broj u Republici Hrvatskoj oko 800 (Informacijski sustav Carinske uprave Republike Hrvatske). Najopterećenija carinarnica, prema broju obrađenih carinskih deklaracija u Republici Hrvatskoj, obrađuje godišnje oko 1.700 carinskih deklaracija po jednom službeniku te se, sadašnjim načinom upravljanja poslovnim procesima i uz uvjet održavanja dosadašnje efektivnosti u ispunjavanju zadaća i utvrđivanju nepravilnosti, ne može očekivati znatnije povećanje tog broja. S druge strane, iz primjera nizozemske carinske službe vidi se da je moguće povećati broj obrađenih carinskih deklaracija po jednom službeniku, a da se time ne ugrozi ispunjavanje zadaća. Te činjenice upućuju na mogućnosti poboljšanja današnjeg izvođenja procesa u hrvatskoj carinskoj službi.

S obzirom na to da je u ovom istraživanju nizozemska carinska služba određena kao usporedna služba, za koju je utvrđeno da je efikasnija od hrvatske carinske službe, osnovna obilježja organizacije te službe ukratko su navedena u sljedećim rečenicama. Naime, nizozemska carinska služba

segment je Porezne i carinske uprave koja je sastavni dio nizozemskog Ministarstva financija. Carinska služba djeluje u četiri carinske regije s mnogobrojnim carinskim uredima. Svaka carinska regija, osim određenih specifičnosti, u svojoj organizaciji ima timove s definiranim funkcijama i zadaćama. Unutar toga razlikuju se timovi za obradu deklaracija, timovi za korisnike usluga te timovi za fizički pregled pošiljaka (Belastingdienst – The Organisation: Customs: Customs in the Netherlands, 2007). *Timovi za obradu deklaracija* provjeravaju ispravnost podataka u carinskim deklaracijama koristeći se raznim automatiziranim sustavima i izdaju upute za daljnje postupanje timova po deklaracijama. *Timovi za korisnike* odgovorni su za rješavanje zahtjeva korisnika te upravni nadzor. *Timovi za fizičke preglede* imaju zadatak fizički provjeriti pošiljke. Pošiljke se fizički provjeravaju na temelju uputa timova za obradu deklaracija i timova za korisnike usluga. Ti su timovi odgovorni za ispunjavanje osnovnih funkcija nizozemske carinske službe, a to su zaustavljanje odnosno sprječavanje ulaska zabranjenoj robi na područje Europske unije, nadzor primjene europskih i nacionalnih propisa te ubiranje javnih prihoda (Belastingdienst – The Organisation: Customs: Core duties, 2007). U radu nizozemske carinske službe veliku važnost ima razvijen informacijski sustav koji korisnicima usluga omogućuje obavljanje poslova elektroničkim putem (Thunnissen et al., 2006). Njegova primjena carinskoj službi i korisnicima usluga jamči uniformnost upravljanja rizicima i selekciju te omogućuje brže provođenje postupaka i usmjerivanje osoblja s administrativnih poslova na poslove nadzora i supervizije.

Iz navedenog se vidi da se u nizozemskoj carinskoj službi primjenjuje sustavno upravljanje rizicima, što je, uz organizaciju na temelju specijaliziranih timova, prema krajnjim rezultatima i kriterijima utvrđenim u ovom istraživanju, efikasnije od organizacije koja se primjenjuje u hrvatskoj carinskoj službi. Sve dosad navedeno u ovom radu upućuje na to da je sadašnje poslove hrvatske carinske službe, uz ispunjavanje određenih preduvjeta, moguće obavljati racionalnije i efektivnije. Cilj je ovog istraživanja predložiti novi model organizacije odnosno upravljanja procesima u carinskim ispostavama radi povećanja efikasnosti i racionalizacije carinske službe te snižavanja troškova ispunjavanja carinske obveze, što će pozitivno utjecati na konkurentnost hrvatske carinske službe prilikom pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, ali i hrvatskog gospodarstva u cjelini.

6. Prijedlog novog modela poslovnih procesa u carinskim ispostavama

6.1. Preduvjeti primjene novog modela poslovnih procesa u carinskim ispostavama

Provedena istraživanja upućuju na potrebu *drukčijeg definiranja teritorijalnog ustroja Carinske uprave* okrupnjivanjem odnosno spajanjem dviju ili više carinarnica radi ujednačivanja opterećenosti organizacijskih jedinica i službenika. S obzirom na ostvareni promet, u određenim carinarnicama postoji potreba za znatnim povećanjem broja carinskih službenika. Taj je broj službenika moguće povećati korištenjem instituta premještaja carinskih službenika iz organizacijskih jedinica u kojima je njihova opterećenost poslovima na nižoj razini. Na taj način moguće je zaposliti veći broj službenika na mjestima gdje postoje veće potrebe, a da se drugim organizacijskim jedinicama ne ugrozi neometano obavljanje poslova (Benazić, 2005).

Iz provedenih istraživanja proizlazi da je prosječan broj službenika po jednoj robnoj carinskoj ispostavi 14 (Benazić, 2005).⁸ Iako su u određenim slučajevima potrebne male carinske ispostave, za model koji će ovdje biti predložen potrebno je formirati robne ispostave s više od 20 službenika, što će dovesti do smanjivanja njihova broja. Nadalje, radi racionalizacije Carinske uprave potrebno je formirati robne carinske ispostave tako da, gdje god je to moguće, godišnje provedu preko 15.000 carinskih postupaka, odnosno da broj obrađenih carinskih deklaracija ne bude manji od 1.000 po jednom službeniku u robnoj ispostavi. To bi potaknulo znatno *smanjenje broja carinskih ispostava* u određenim carinarnicama. Iako Hrvatska još nije pristupila Europskoj uniji, radi povećanja efikasnosti carinske službe potrebno je već sada započeti s takvim procesom. Smanjivanjem broja carinskih ispostava dobit će se višak službenika koje je moguće rasporediti u druge organizacijske jedinice Carinske uprave u kojima za njima postoji potreba, a do sada su zapošljavale manji broj ljudi.⁹

⁸ Prema podacima iz kadrovske evidencije Carinske uprave Republike Hrvatske, u ukupno 57 robnih ispostava 2005. bilo je raspoređeno ukupno 797 službenika, odnosno po jednoj ispostavi prosječno je raspoređeno 14 službenika. Takav raspored službenika i danas nije znatnije izmijenjen.

⁹ S obzirom na to da se metode i tehnike rada u carinskim službama mijenjaju, povećava se važnost drugih oblika carinskih provjera kao što su naknadne provjere nakon puštanja robe putem poslovne i knjigovodstvene dokumentacije. Te promjene u hrvatskoj carinskoj službi impliciraju potrebu povećanja broja angažiranih službenika na tim poslovima.

U carinarnicama u kojima carinske ispostave ostvaruju nerazmjerno velik opseg poslova i prometa u odnosu prema broju carinskih službenika, kao što je to sa Carinarnicom Zagreb, postoji potreba za *specijalizacijom* pojedinih ispostava za provođenje nadzora samo nad određenim vrstama robe. Stoga je određenim carinskim ispostavama potrebno ograničiti nadležnosti, odnosno propisati nadležnost za provođenje carinskih postupaka samo za određene vrste robe. Na taj je način moguće regulirati opseg prometa koji se odvija u pojedinim ispostavama, a zahvaljujući specijalizaciji, povećala bi se i razina efikasnosti takvih carinskih ispostava.

Budući da se granični prijelazi određuju na temelju međunarodnih ugovora, njihov broj nije moguće mijenjati prema organizacijskim potrebama Carinske uprave, već Carinska uprava svojom organizacijom mora osigurati efikasno provođenje carinskog nadzora na njima. Granične prijelaze stoga treba modernizirati, odnosno, osim informatizacije, opremiti opremom za preglede i pretrage vozila i putnika kao što su rendgenski uređaji te alati i ostala sredstva i prostori za pretragu. Prikladnim opremanjem graničnih prijelaza, uz upravljanje rizicima, smanjit će se potreban broj fizičkih pregleda pošiljaka, a efikasnost u otkrivanju nepravilnosti u međunarodnom prometu će porasti. Isto tako, treba modernizirati opremu za pregled pošiljaka u robnim ispostavama, čime bi se također utjecalo na potreban broj carinskih službenika za provođenje fizičkog nadzora te skratilo vrijeme trajanja carinskih procedura.

Bitan preduvjet transformacije poslovnih procesa u carinskim ispostavama jesu organizacijske promjene u carinarnicama kao organizacijskim jedinicama unutar kojih ispostave djeluju. Organizacijska struktura carinarnice trebala bi slijediti ideju o *granjanju poslova* carinske službe. U carinarnicama je potrebno formirati dva operativna sektora, od kojih bi zadaće prvog bile vezane uz provođenje postupaka, dok bi zadaće drugog bile vezane uz istraživanje i suzbijanje nepravilnosti u naplati prihoda, međunarodnoj trgovini te potencijalnih opasnosti za društvo. Ta bi dva sektora uključivala različite odjele i sve ispostave. Organizacijske jedinice jednog i drugog sektora u svojem radu koristile bi se svim raspoloživim informacijama do kojih je došao jedan od sektora. Upravo je zbog toga za operativnu efikasnost ključna uspostava brze i djelotvorne komunikacije između tih dvaju sektora.

Organizacijska struktura trebala bi odgovoriti i na potrebu uže suradnje carinarnice s gospodarskim subjektima i građanima, a sve s ciljem ubrzanja protoka robe, prevencije nepravilnosti u međunarodnim robnim tokovima te pružanja što točnijih i potpunijih informacija zainteresiranim. U tu svrhu, unutar sektora za provođenje postupaka predlaže se formiranje

odjela za konzalting, posao kojeg bi isključivo bio savjetovanje subjekata glede provođenja carinskih postupaka. Formiranjem tog odjela, carinarnica bi se znatno približila gospodarskim subjektima i građanima.

6.2. Prijedlog novog modela procesa u graničnim ispostavama

Granične carinske ispostave moraju, u pravilu, pokrivati sljedeća osnovna mjesta: 1. robni ulaz, 2. robni izlaz i 3. putnički promet. Granične ispostave moraju osigurati, u pravilu, neprekidan rad, što iziskuje rad u četiri smjene. Ovisno o intenzitetu prometa preko pojedinog graničnog prijelaza, određen je i broj službenika potreban za obavljanje poslova na njemu. Na svim graničnim prijelazima gdje je s obzirom na broj službenika to moguće, unutar svake smjene trebaju se formirati ovi timovi:¹⁰

- *tim za upravljanje rizikom i dokumentarnu kontrolu* – unutar tog tima određeni službenici trebali bi se baviti procjenom rizika, formiranjem baze podataka za upravljanje rizikom, analizom te djelom dokumenata i naloga za provjere. Taj bi tim, osim navedenog, bio nadležan za kontrolu dokumentacije koja prati pošiljke te njezinu analizu i ovjeru;
- *tim za fizički nadzor pošiljaka* – taj bi tim bio nadležan za obavljanje fizičkih provjera pošiljaka na temelju naloga tima za upravljanje rizikom i dokumentarnu kontrolu;
- *tim za nadzor putničkog prometa* – poslovi tog tima bili bi vezani uz nadzor putničkog prometa. Ti poslovi podrazumijevaju obračun i naplatu uvoznih pristojbi na robu nekomercijalne naravi;
- *tim za ostale poslove* – poslovi tog tima bili bi vezani uz uredsko poslovanje i arhiviranje te knjiženje na osnovi obračuna uvoznih davanja.

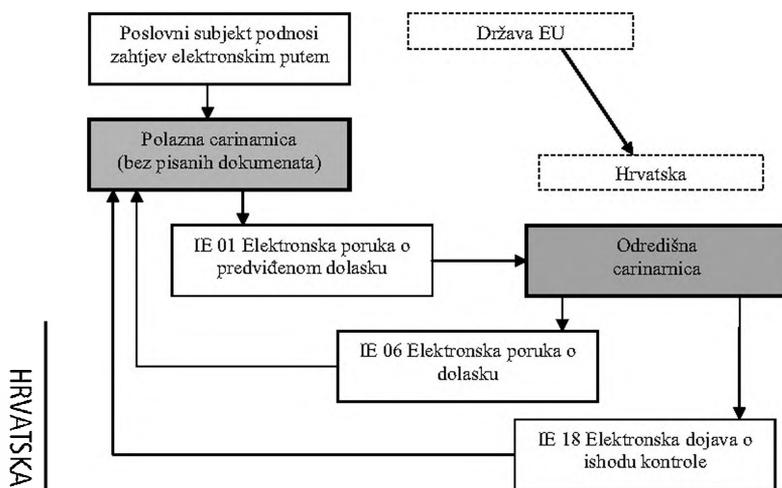
Kao što je već i navedeno, potrebno je adekvatno opremanje svakog graničnog prijelaza radi olakšavanja nadzora carinskim službenicima te uspostavljanje baze podataka u informacijskom sustavu za efikasno upravljanje rizicima u radu graničnih ispostava. Osim toga, potrebna je i informatiza-

¹⁰ U organizacijskim jedinicama s manjim bojem službenika moguće je formirati manji broj timova, primjerice timove za nadzor robnog prometa i timove za nadzor putničkog prometa.

cija postupka obračuna i naplate uvoznih pristojbi u putničkom prometu na temelju usmenih deklaracija jer se sada ti poslovi obavljaju ručno.

Dodatno ubrzanje provođenja carinskih postupaka u robnim i graničnim carinskim ispostavama omogućit će planirana uspostava i početak primjene *novog računalnog provoznog sustava*.¹¹ Za to je Carinskoj upravi Republike Hrvatske od Europske unije dodijeljeno 944.000,00 eura. Za provedbu toga potrebna je izgradnja upravnih kapaciteta za implementaciju NCTS-a te priprema razvoja i implementacija automatiziranog provoznog sustava. Osnovna je ideja NCTS-a formiranje elektroničkog sustava razmjene podataka koji će zamijeniti papirnatu proveznu carinsku deklaraciju unutar Zajednice, ali i u razmjeni s trećim državama. Naime, umjesto podnošenja papirnate deklaracije, poslovni subjekt podносит će polaznoj carinarnici zahtjev elektroničkim putem. Polazna carinarnica elektroničkom će porukom izvijestiti određišanu carinarnicu o očekivanom dolasku pošiljke. Nakon dolaska i pregleda pošiljke, određišana carinarnica, također elektroničkom porukom, izvještava polaznu carinarnicu o rezultatima kontrole. Vrijednost cjelokupnog projekta iznosi 1.800.000,00 eura (Carinska uprava Republike Hrvatske – projekt CARDS, 2005). Sustav NCTS-a prikazan je sljedećom shemom (NCTS).

Shema 2. *Novi računalni provozni sustav*



Izvor: Carinska uprava Republike Hrvatske (2005) *Community transit-conform customs procedures and IT interconnectivity system – NCTS*, Zagreb

¹¹ Izvorno na engleskom jeziku *New Computerised Transit System (NCTS)*.

Primjena NCTS-a rezultirat će značajnim *prednostima* za trgovinu, ali i za carinsku službu. Prednosti za trgovinu su povećanje kvalitete usluge odnosno skraćivanje vremena potrebnog za provođenje carinskih postupaka, brže provođenje prozovnih postupaka, smanjenje troškova povezanih s carinskim postupcima te skraćivanje vremena carinarnice za odluku o provjeri pošiljaka (European Communities, 2001). Za carinske službe, prednosti primjene NCTS-a jesu povećavanje komunikacije između carinskih službi različitih država, maksimalno reduciranje repetitivnih aktivnosti, formiranje koherentnog sustava koje ubrzava obradu podataka i povećava fleksibilnost carinskog sustava, harmonizacija kriterija operativnosti, veća sigurnost i brži tempo u upravljanju provozom, a to osigurava pouzdane podatke i bolji nadzor kretanja robe (European Communities, 2001).

6.3. Prijedlog novog modela poslovnih procesa u robnim ispostavama

Transformacije poslovnih procesa moguće su i u robnim carinskim ispostavama. Tako je, umjesto dosadašnjeg, prije opisanog načina provođenja carinskih postupaka, moguće *formiranje procesnih timova*. U osnovi takve organizacije robne carinske ispostave je izvršenje određenog carinskog postupka nad određenom robom te stavljanje naglaska na bitne odluke i elemente koje svaka carinska služba mora uzeti u obzir, kroz koordinaciju sljedećih procesnih aktivnosti: 1. provjeru usklađenosti dokumentacije, 2. provjeru razvrstavanja robe po carinskoj tarifi, vrijednosti i podrijetlu, 3. analizu dokumentacije i 4. pregled pošiljke. Izdvojene aktivnosti odnose se na temeljne odluke koje se donose u svakom carinskom postupku, što će se vidjeti iz daljnjeg obrazloženja ovog prijedloga. Cilj je takve organizacije postizanje ekonomičnog načina oblikovanja radnih procesa, skraćivanje vremena potrebnog za obavljanje carinskih postupaka te u konačnici poboljšanje naplate javnih prihoda, ubrzanje međunarodnih tokova robe te povećanje efikasnosti u zaštiti društva.

Kako bi navedeno moglo biti i provedeno, potrebno je formiranje procesnih timova unutar robne carinske ispostave. Dakle, predlaže se formiranje sljedećih procesnih timova s njima pripadajućim poslovima i funkcijama:

1. Tim za provjeru potpunosti dokumentacije (TIM 1)

Da bi mogla biti ispravno unesena na carinsko područje Republike Hrvatske, svaka roba mora biti dokumentirana određenim ispravama i zapisima.

Prva provjera, dakle, odnosila bi se na provjeru potpunosti i usklađenosti dokumentacije. Službenici, članovi tog tima, prihvaćali bi dokumentaciju izravno od otpremnika i provjeravali je s ciljem utvrđivanja je li potpuna odnosno jesu li deklaraciji priložene sve potrebne isprave i zapisi. Korištenjem profilirane analize rizika, koja se dostavlja od Odjela za upravljanje rizikom putem informacijskog sustava, razdvajali bi se predmeti koje je potrebno proslijediti timu za provjeru tarifnog razvrstavanja, procjenu vrijednosti i provjeru podrijetla robe. Ostali predmeti vraćali bi se bez odgode carinskim posrednicima radi puštanja robe. Cilj je da se 60% ukupno pristiglih pošiljaka pusti deklarantima bez daljnjih provjera, dok bi se 40% pošiljaka slalo na daljnje provjere.

2. Tim za provjeru tarifnog razvrstavanja, procjenu vrijednosti i provjeru podrijetla robe (TIM 2)

Jedna od temeljnih odluka pri provođenju carinskih postupaka nad određenom robom odnosi se na odluku glede tarifnog razvrstavanja, odnosno određivanje vrste robe prema važećoj Carinskoj tarifi. Nadalje, odluke vezane uz određivanje podrijetla robe te njezine vrijednosti sljedeće su važne odluke vezane uz određenu robu, nakon kojih se odobrava ili osporava pravo na provođenje zahtijevanih carinskih postupaka. Taj bi tim trebao zaprimati ukupno do 40% carinskih deklaracija svih pristiglih pošiljaka u robnu ispostavu, a odgovoran je za provjeru valjanosti tarifnog razvrstavanja, vrijednosti i podrijetla robe. Osim analize, taj bi tim trebao voditi i evidenciju svih izvršenih razvrstavanja i informacija o vrijednosti s ciljem stvaranja baze podataka za donošenje budućih odluka. Nakon izvršenih provjera tog tima, ukupno oko 15% svih pošiljaka pustilo bi se deklarantima bez daljnjih provjera, dok bi se oko 25% deklaracija svih pristiglih pošiljaka trebalo proslijediti sljedećem timu s pripadajućim nalozi-ma, preporukama i zahtjevima.

3. Tim za analizu dokumentacije (TIM 3)

Sljedeće što je važno prilikom provođenja carinskih postupaka jest provjera vjerodostojnosti i ispravnosti priložene dokumentacije. Taj bi tim bio odgovoran za korištenje svih raspoloživih izvora, uključujući i informacija o profilu rizika, a sve s ciljem pregleda pošiljaka na osnovi obavijesti dobivenih od tima 1 i tima 2. Nakon obavljene provjere dokumentacije, ovaj bi tim prosljeđivao timu za pregled pošiljaka predmete koji su odabrani za daljnji postupak, uključujući i one koji su nasumce odabrani, te dostavljao

svoje preporuke za razinu, stupanj i način obavljanja daljnjih pregleda. Cilj je da se nakon dokumentarne provjere ukupno 10% svih pošiljaka pusti deklarantima bez daljnjih provjera, dok je za preostalih 15% svih prispjelih pošiljaka potrebno obaviti fizički pregled robe.

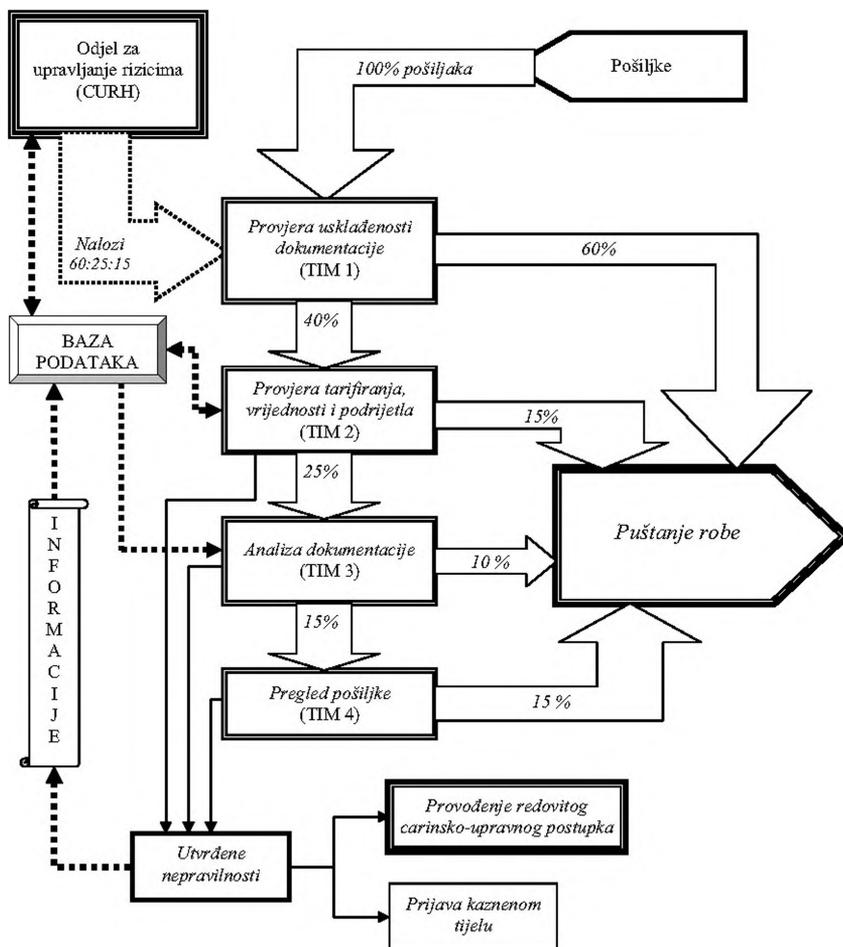
4. Tim za fizički pregled pošiljaka (TIM 4)

Odgovornost ovog tima bila bi vezana uz obavljanje fizičkog pregleda pošiljaka na temelju selektivnih odluka koje je donio tim 3. Sve dobivene informacije u obavljanju provjera tim 4 trebao bi dostavljati timu 3 radi njihove uporabe pri donošenju daljnjih odluka te radi dostave u odjel za upravljanje rizikom. Ovaj bi tim trebao raspolagati i prikladnom opremom za obavljanje pregleda robe.

5. Tim za ostale carinske poslove (TIM 5)

Osim navedenih timova, u robnim ispostavama, ovisno o specifičnosti same ispostave i područja na kojem obavlja poslove, postojao bi i tim 5 koji bi bio zadužen za nadzor carinskih skladišta te ostalih carinskih postupaka s gospodarskim učinkom te za uredsko poslovanje i arhiviranje predmeta. Prema navedenom, prijedlog odvijanja procesa u robnim carinskim ispostavama može se prikazati sljedećom shemom.

Shema 3. Prijedlog provođenja carinskih postupaka u robnoj carinskoj ispostavi



Izvor: Izradio autor.

Preduvjet takve organizacije robne carinske ispostave jest produblјivanje znanja službenika na područjima u kojima rade. Naime, takva organizacija zahtijeva specijalizaciju službenika u ispostavi za određenu vrstu poslova, koje do sada nije bilo. Službenici u carinskim ispostavama obavljaju sve procesne aktivnosti, što je dobra osnova za njihov daljnji uspješni rad u procesnim timovima. Specijalizacija bi, stoga, trebala rezultirati višom razinom specijalističkog znanja i iskustva, ali i profesionalizmom u obavljanju carinskih poslova. Osim toga, budući da bi predmeti prolazili više razi-

na provjere, a u rad po određenim predmetima bilo bi uključeno više timova i službenika, smanjila bi se mogućnost pojave korumpiranosti carinskih službenika te diskrecije u odlučivanju. Na taj način moguće je utjecati i na probleme vezane uz carinsko osoblje, koji, prema istraživanjima, bitno utječu na povećanje troškova ispunjavanja carinske obveze. Isto tako, takvim odvijanjem procesa u robnim carinskim ispostavama, gdje bi veliku ulogu dobili podaci iz informacijskog sustava i upravljanje rizicima putem informacijskog sustava, moguće je smanjivanje utjecaja subjektivnih čimbenika na provođenje carinskih postupaka. S druge strane, sustavnim upravljanjem rizicima utjecalo bi se na smanjenje potrebnog broja analiza dokumentacije te fizičkih pregleda robe, a posljedica toga bila bi znatno skraćivanje trajanja carinskih procedura kao važnog segmenta troškova ispunjavanja carinske obveze.

Takav pristup upravljanju poslovnim procesima, s obzirom na to da je naglašen timski rad, novina je u praksi u hrvatskoj carinskoj službi. Zbog toga takva transformacija zahtijeva znatne promjene u kulturi, oblikovanju poslova, filozofiji menadžmenta, informacijskom sustavu i sustavu nadgrađivanja. Nadređeni službenici gube tradicionalnu ulogu »nadzornika«, a trebaju postati »mentori« i »koordinatori« timova, što iz korijena mijenja sadašnji odnos podređenih i nadređenih. Za takvu je transformaciju potrebno ulaganje energije u promjenu postojeće organizacijske kulture. Svaki član tima postaje odgovoran ne samo za svoj dio, već za ispravnost cjelokupnog, timski obavljenog posla. S obzirom na to da je Carinska uprava još uvijek relativno birokratizirana s jasno podijeljenim i ograničenim odgovornostima, definiranim poslovima i ovlastima te sustavom plaća prema radnom mjestu, a ne prema rezultatima, moguće je postojanje teškoća pri osnivanja timova i uspostavljanju kvalitetnog timskog rada. U organizacijama s takvim karakteristikama i otpor promjenama na višoj je razini, što njihovu transformaciju, u konačnici, može učiniti neuspješnom. Osim navedenog, posljedica primjene takvog modela može biti preuska specijalizacija, odnosno takav sustav upravljanja poslovnim procesima može ograničavati produbljivanje znanja i razvoj vještina zaposlenih. Ako se ne uspostavi kvalitetna komunikacija među timovima, moguća je pojava »šumova« koji mogu rezultirati neuspješnim i netransparentno provedenim carinskim postupcima. Unatoč potencijalnim opasnostima i teškoćama, predloženi model, uz ulaganje energije na svim razinama, može se primijeniti u ispostavama Carinske uprave Republike Hrvatske.

7. Zaključak

Dosadašnji procesi koji su se odvijali u carinskim ispostavama u ovom su istraživanju ocijenjeni neadekvatnima. Zato je potrebno redefiniranje procesa u carinskim ispostavama. Naime, formiranjem procesnih timova prema izvršenju carinskog postupka kroz koordinaciju procesnih aktivnosti i vođenjem putem centraliziranog sustava upravljanja rizicima moguće je postići ekonomičniji način oblikovanja radnih procesa i skraćivanje vremena potrebnog za obavljanje carinskih postupaka. Takav model organizacije carinske ispostave u konačnici treba rezultirati poboljšanjem naplate javnih prihoda, ubrzanjem međunarodnih tokova robe te povećanjem efikasnosti u zaštiti društva. Redefiniranju procesa u carinskim ispostavama pomoći će i primjena »novog računalnog provoznog sustava« koji gospodarske subjekte oslobađa fizičkog podnošenja papirnatih carinskih dokumenata. Time se osigurava povećanje kvalitete usluge, skraćivanje vremena provođenja carinskih postupaka, smanjenje troškova povezanih s carinskim postupcima, komunikacija između carinskih službi različitih država, reduciranje repetitivnih aktivnosti, pouzdane podatke i bolji nadzor kretanja robe. Predloženi način obavljanja procesa u carinskim ispostavama zahtijeva veći broj službenika uključenih u poslove provjere jedne deklaracije. Iz toga proizlaze i prednosti nove organizacije carinske ispostave koje se ogledaju u većoj mogućnosti kontrole provođenja postupaka, povećanju specijalizacije službenika, smanjenju mogućnosti pojave korupcije carinskih službenika te smanjenju subjektivnosti u provođenju carinskih postupaka.

Osnovna pretpostavka predloženog modela procesa u carinskim ispostavama jest upravljanje rizicima. Carinska uprava Republike Hrvatske već ulaže napore za uspostavu carinskog nadzora na temelju procjene rizika. Potrebno je u što kraćem roku uspostaviti sustav upravljanja rizicima, koji će se dalje postupno unapređivati jer će svakodnevno dobivati nove podatke i informacije korisne za provedbu carinskih postupaka.

Cilj ovog rada bio je predložiti novi model procesa u carinskim ispostavama radi povećanja efikasnosti Carinske uprave Republike Hrvatske u provođenju carinskih postupaka, čime se može bitno utjecati i na troškove korisnika usluga carinske službe. U samom radu dokazano je da je moguće ubrzati provođenje carinskih postupaka, a da se ispunjavanje funkcija i zadaća carinske službe, u obliku naplate javnih prihoda i zaštite društva, ne dovede u pitanje, već se mogu i u tim segmentima očekivati poboljšanja.

Ovo istraživanje je pokazalo i to da bi za hrvatsku carinsku službu, s obzirom na organizacijske promjene usmjerene na usitnjavanje temeljnih

jedinica carinske službe, prioritet trebalo biti provođenje organizacijskih promjena usmjerenih na unapređenje procesa.

Literatura

- Barković, D. (1999), *Uvod u operacijski management*, Osijek: Sveučilište u Osijeku, Ekonomski fakultet Osijek
- Belastingdienst – The Organisation: Customs: Customs in the Netherlands, // <http://www.douane.nl/organisatie/en/douaneinnl.html> (konzultirano 10. 5. 2007)
- Belastingdienst – The Organisation: Customs: Core duties
//<http://www.douane.nl/organisatie/en/kermtaken.html> (konzultirano 10. 5. 2007)
- Belastingdienst – The Organisation: Customs: Facts and Figures
//<http://www.douane.nl/organisatie/en/feitenencijfers.html> (konzultirano 10. 5. 2007)
- Benazić, A. (2005), *Organizacijske odrednice efikasnosti hrvatske carinske službe*, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet Rijeka
- Blijswijk, J. (2005), *Tax and Customs Annual Report 2004*, Tax and Customs Administration
- Bosilj Vukšić, V., Kovačić, A. (2004), *Upravljanje poslovnim procesima*, Zagreb: Sinergija
- Bratić, V., Bronić, M. (2004), The administrative costs of taxation and customs clearing in Croatia, 1999.– 2001., *Occasional Paper*, Institut za javne financije, broj 24, str. 1–26.
- Bronić, M. (2004), The costs of customs compliance in Croatia in 2001., *Occasional Paper*, Institut za javne financije, broj 21, str. 1–28.
- Bronić, M. (2005), Kolika je cijena ispunjavanja carinskih obveza u Hrvatskoj, *Newsletter*, Institut za javne financije, broj 17, str. 1–3.
- Carinska uprava Republike Hrvatske (2005), *Community transit-conform customs procedures and IT interconnectivity system – NCTS*, Zagreb
- Carinska uprava Republike Hrvatske – Povijest //<http://www.carina.hr/cropovijest.htm> (konzultirano 15. 6. 2004)
- Carinska uprava Republike Hrvatske – CARDS projekt //<http://www.carina.hr/croeu.htm> (konzultirano 12. 10. 2005)
- Carinski zakon, *Narodne novine*, broj 78/1999, 94/1999, 117/1999, 73/2000, 92/2001, 47/2003, 140/2005, 138/2006.
- Daft, R. L. (2004), *Organization Theory and Design*, eight edition, Ohio: Thomson Learning.
- European Commission – Customs Policy: Risk Management http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_controls/risk_management/index_en.htm (konzultirano 9. 9. 2006)

- European Communities (2001), *New customs transit systems for Europe*, Luxembourg
- Jokić, T., (2007), *Carinski sustav, carinski postupci i postupanja sa stranom i domaćom robom*, Zagreb: Institut za javne financije
- Jokić, T., Tomašević, Z. (2002), Jedinствена carinska deklaracija u postupku puštanja robe u slobodan promet, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, broj 8, str. 19–37.
- Konvencija o privremenom uvozu, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, Zagreb, 1999, broj 4–5.
- Konvencija o privremenom uvozu, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, broj 16/1998. i 8/1999.
- Nežić, LJ. (1999), Novine u postupku carinjenja, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, broj 10, str. 48–50.
- Pitarević, M. (2004), Troškovi ispunjavanja carinske obveze 2001. u Hrvatskoj, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, broj 1, str. 5–6.
- Sikavica, P., Novak, M. (1999), *Poslovna organizacija, treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb: Informator
- The Federal Ministry of Finance (2002), *The Federal Custom Administration*, Berlin
- Thunnissen, J. et al. (2006), *Tax and Customs Annual Report 2005*, Tax and Customs Administration
- Uredba o graničnim prijelazima u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, broj 97/1996, 7/1998, 81/1999, 91/1999, 110/1999, 49/2000, 69/2000.
- Vlada Republike Hrvatske (2003), *Odgovori Vlade Republike Hrvatske na upit Europske komisije, Poglavlje 25 – Carinska unija*, Zagreb
- World Customs Organization (2003), *Risk management guide*, Bruxelles
- World Customs Organization, Executive Summary on Risk Management, //http://www.wcoomd.org (konzultirano 10. 6. 2006)
- Zakon o carinskoj službi, *Narodne novine*, broj 67/2001.
- Zlopaša, B. (2004), Upravljanje rizicima u radu carinske službe, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, broj 1, str. 32–43.
- Žugaj, M., Šehanović, J. i Cingula, M. (2004), *Organizacija*, Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike

INFLUENCE OF BUSINESS PROCESS TRANSFORMATION ON THE EFFICIENCY OF THE CROATIAN CUSTOMS SERVICE

Summary

Scientific researches indicated high costs of customs compliance in Croatia, caused – among others – by problems connected with customs servants and duration of customs procedures. Customs Directorate presents an important factor in international trade and transit of goods between Croatia and foreign countries. It must achieve higher level of efficiency in a sense of faster and more reliable performances. Along with that, one of the consequences of accession of the Republic of Croatia to the European Union will be occurrence of competition, because companies from the European Union can choose place or country in which they will clear their goods. That will set up new standards of doing business. Researches of the Croatian customs service organization have emphasized basic lacks and critical elements of the existing business processes. Because of that, redefinition of such processes by forming process teams for executing clearance through coordination of process activities and by application of centralized system of risk management has been suggested in the paper. In that way it is possible to achieve more economy and faster customs clearances processes.

Key words: customs service – Croatia, organization, business processes, efficiency, risk management

Urbana komasacija u Bavarskoj

Vladimir Krtalić*

UDK 351.778.51

Stručni rad (professional paper)

Primljeno 2. 2. 2007.

Prihvaćeno 10. 9. 2007.

Urbana komasacija, institut javnog građevinskog prava, sredstvo je komunalne politike kojom su se jedinice lokalne samouprave država srednje Europe tijekom XX. stoljeća najviše koristile i kojom se još uvijek koriste u postupku uređenja građevinskog zemljišta. Urbanom komasacijom omogućuje se smišljeno, svrhovito i gospodarski opravdano plošno urbanističko planiranje i usklađivanje privatnog i javnog interesa, zaštita vlasničkih prava, ali ne i »geometrije« vlasništva. U ovom radu prikazuje se postupak provedbe urbane komasacije u Bavarskoj: sudionici, tijela za provedbu postupka, dodjela građevinskih čestica oblikovanih sukladno provedbenom urbanističkom planu, postupci izračuna pripadajućih površina i primjer raspodjele unesanih privatnih površina prema mjerilu vrijednosti i prema mjerilu površine.

Cljučne riječi: urbana komasacija – Bavarska i Hrvatska, lokalna samouprava, sustav planiranja korištenja zemljišta, građevinsko zemljište, građevinsko pravo

* Mr. sc. Vladimir Krtalić, dipl. ing. grad., stalni sudski vještak za graditeljstvo, Zagreb (construction engineer, permanent court expert for civil engineering, Zagreb, Croatia)

1. Uvod i cilj rada

Između niza zadaća koje su Ustavom Republike Hrvatske stavljene u nadležnost jedinica lokalne samouprave dodijeljeni su im i poslovi lokalnog djelokruga kojima one neposredno osiguravaju nužne potreba građana, a osobito potrebe koje se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti te zaštitu prirodnog okoliša (čl. 134.). Dio zadaća koje su Ustavom RH stavljene u nadležnost jedinica lokalne samouprave provodi se na temelju propisa javnog građevinskog prava,¹ koji u nekoliko zakona uređuju kompleksno područje graditeljstva, poglavito prostorno uređenje, urbanističko planiranje, uređenje građevinskog zemljišta, financiranje gradnje tehničke urbanističke infrastrukture, gradnju građevina i strukovne odnose.

Unatoč nizu propisa koji uređuju javno građevinsko pravo, svjedoci smo dugogodišnjeg neriješenog problema bespravne gradnje, gradnje građevina u područjima bez izgrađene tehničke i društvene urbanističke infrastrukture, gradnje objekata u raspršenim naseljima na temelju lokacijske dozvole te gradnje neprimjerenih građevina u gradskim jezgrama, stambenim zonama, uzduž državnih i županijskih cesta te u obalnom području.

Najveći dio uočenih nedostataka prouzročen je nedostatkom odgovarajućih propisa o:

- urbanističkom planiranju,
- pravnim instrumentima za provedbu urbanističkih planova,
- uređenju građevinskog zemljišta i
- primjerenom financiranju tehničke urbanističke infrastrukture sukladno urbanističkoj gustoći i komunalnom standardu.

Također treba istaknuti odlučnost Vlade Republike Hrvatske za priključenje RH u EU. Za priključenje u EU, uz niz propisa, nužno je uskladiti i sustav javnog građevinskog prava. Za usklađivanje hrvatskih propisa sa sličnim propisima država članica EU potrebno je detaljno upoznati važeće propise i razmotriti mogućnosti njihove primjene u hrvatskom sustavu javnog građevinskog prava.

¹ – Zakon o prostornom uređenju (NN 30/94, 68/98, 32/02 i 100/04),
– Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03 – proč. tekst, 82/04 i 110/04 – uredba),
– Zakon o gradnji (NN 175/03 i 100/04),
– Zakon o Hrvatskoj komori arhitekata i inženjera u graditeljstvu (NN 47/98).

U mnogim državama članicama EU pravnim je aktima uređeno: prostorno uređenje, regionalno planiranje, urbanističko (lokalno) planiranje, uređenje građevinskog zemljišta s pripadajućim provedbenim propisima, uključivo i procjena tržišne vrijednosti nekretnina. Skup tih propisa predstavlja *sustav planiranja korištenja zemljišta*.²

Rezultat takvog sustava utemeljen je na obveznoj primjeni *provedbenog urbanističkog (lokalnog) plana za sve fizičke i pravne osobe*. Provedbenim urbanističkim planom omogućeno je smišljeno, svrsishodno i gospodarski opravdano plošno urbanističko planiranje na većim područjima, a time i postizanje minimalnih troškova: gradnje tehničke urbanističke infrastrukture, prometnih i zelenih površina, opskrbe vodom i energijom te zbrinjavanja otpadnih voda i komunalnog otpada. U gotovo svim europskim zakonima kojima se uređuje sustav planiranja korištenja zemljišta propisana je obveza donošenja provedbenog urbanističkog (lokalnog) plana za sve fizičke i pravne osobe, glavnog pravnog instituta za postizanje dugoročnog održivog razvoja urbanih područja.

Hrvatskim Zakonom o prostornom uređenju, između ostalog:

- uređen je sustav prostornog uređenja,
- uređeni su uvjeti i način izrade, donošenja i provođenja dokumenta prostornog uređenja te
- uređena je nadležnost tijela državne i tijela područne (regionalne) i lokalne samouprave u provedbi mjera i aktivnosti kojima se osigurava planiranje i uređenje prostora Republike Hrvatske,

ali nisu uređeni pravni instrumenti za provedbu detaljnog plana uređenja, koji bi trebao odgovarati provedbenom urbanističkom planu europskih propisa javnog građevinskog prava i nije propisana obveza njegova donošenja za sve fizičke i pravne osobe.

Provedba detaljnog plana uređenja (DPU) otežana je, a često i neprovediva na obuhvatu u kojem se nalazi više vlasnika katastarskih čestica i ako je riječ o katastarskim česticama koje se po obliku i veličini bitno razlikuju od urbanistički optimalno oblikovanih građevinskih čestica. Stoga se naj-

² Pod pojmom *sustav planiranja korištenja zemljišta* razumije se skup zakona i provedbenih propisa kojima je uređen postupak izrade, donošenja i provedbe: razvojnog programa države, regionalnog razvojnog programa, razvojnog programa i plana korištenja zemljišta jedinice lokalne samouprave i provedbenog urbanističkog plana, jedinog obvezujućeg plana za sve fizičke i pravne osobe. U uređenim sustavima planiranja korištenja zemljišta dopušteno je građenje u građevinskim područjima samo ako je donesen i pravovaljan provedbeni urbanistički plana i izgrađena tehnička urbanistička infrastruktura.

veći dio građevinskih zahvata realizira na temelju lokacijskih dozvola, koje se ishode za određene lokacije (tzv. točkasti urbanizam) ili za lokacije uzduž javnih prometnica, županijskih i državnih, čime se stvaraju raspršena naselja.

Korištenje zemljišta za građevinske namjene u urbanim područjima zahtijeva provedbu određenih postupaka kojima se omogućuje prenamjena uobičajenog korištenja zemljišta na način građevinskog korištenja. Optimalno urbanističko planiranje nije moguće postići strogim pridržavanjem »geometrije« privatnog vlasništva, odnosno katastarskih čestica u privatnom vlasništvu koje se moraju preoblikovati u smišljeni sustav određen obvezujućim provedbenim urbanističkim planom (PUP-om). Pritom, moraju se poštovati vlasnička prava na određenu vrstu i kvalitetu nekretnine koja se nalazi unutar obuhvata PUP-a, a odnosi se moraju urediti tako da je moguće, uz maksimalnu suradnju privatnog i javnog interesa, postići »urbanu geometriju« kao temelj smišljenog načina gradnje kojim je osigurana tehnička i društvena urbanistička infrastruktura. Odnose treba urediti tako da se maksimalno zaštiti vrijednost vlasničkih prava privatnog sektora, ali ne i »geometrija« vlasništva, a da se pri tome osigura javni interes prijeko potreban za funkcioniranje urbanog područja.

Usklađivanje privatnog i javnog interesa moguće je postići primjenom pravnog instrumenta *urbane komasacije*, sredstva komunalne politike kojim su se jedinice lokalne samouprave država srednje Europe tijekom XX. stoljeća najviše koristile i kojim se još uvijek koriste u postupku uređenja građevinskog zemljišta. Urbanom komasacijom postiže se socijalno pravedno korištenje građevinskog zemljišta jer je svakom vlasniku zemljišne čestice zajamčena vrijednost nekretnine i nakon provedenog postupka urbane komasacije. I ako su dodijeljene građevinske čestice po površini manje od unesenih zemljišnih čestica, njihova je vrijednost znatno veća. Na području obuhvata provedbenog urbanističkog plana, zemljište za javne prometne i zelene površine ustupa se bez naknade, a jedinica lokalne samouprave ne smije u komunalni doprinos uračunati nabavnu vrijednost tog zemljišta. Povećanje vrijednosti nekretnine, u odnosu prema unesenoj vrijednosti, pripada također jedinici lokalne samouprave, a može se utvrditi u novcu ili površini.

Urbana komasacija omogućuje jedinicama lokalne samouprave da, nakon donošenja provedbenog urbanističkog plana i okončanja postupka urbane komasacije, uđu u posjed zemljišta potrebnog za gradnju prometnih i zelenih površina bez angažiranja financijskih sredstava za otkup tog zemljišta i da pravovremeno planiraju gradnju tehničke urbanističke infrastrukture na cijelom obuhvatu provedbenog urbanističkog plana. Gradnjom pro-

metnih i zelenih površina paralelno s gradnjom infrastrukturnih objekata: opskrbe vodom i energijom, telekomunikacijama, kablovskom televizijom i ostalim instalacijama te zbrinjavanjem otpadnih voda postižu se najniži troškovi gradnje tehničke urbanističke infrastrukture, a time i najniža cijena uređenog i opremljenog građevinskog zemljišta, što bitno utječe na cijenu nekretnina i socijalno pravedno korištenje građevinskog zemljišta. U tom slučaju može se komunalni doprinos izračunati za svaku građevinsku česticu sukladno urbanističkoj gustoći i komunalnom standardu. To bitno utječe na cijene socijalne stambene izgradnje u područjima visoke urbanističke gustoće jer se komunalni doprinos može izračunati prema stvarnim troškovima, za razliku izračuna komunalnog doprinosa po kubičnom metru građevine koji se utvrđuje sukladno odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Stoga je nužno, tijekom postupka usklađivanja hrvatskog javnog građevinskog prava s pravnom stečevinom država članica EU i hrvatskim propisima koji uređuju urbanističko planiranje, uređenje građevinskog zemljišta i financiranje gradnje tehničke urbanističke infrastrukture urediti niz otvorenih pitanja i pravnih instrumenata. Novim Zakonom o prostornom uređenju i gradnji, donesenim u srpnju 2007.,³ uređen je niz otvorenih pitanja i pravnih instrumenata od kojih posebno treba istaknuti *urbanu komasaciju*.

Cilj je ovoga rada sažeto prikazati postupak provedbe urbane komasacije u Bavarskoj, pravni temelj i organizacijski ustroj. Pravni je temelj njemački Građevinski zakonik⁴ koji, između ostalog, uređuje: urbanističko planiranje, pravne instrumente za provođenje provedbenog urbanističkog plana, uređenje građevinskog zemljišta (urbana komasacija, uređenje međa i izvlaštenje na obuhvatu provedbenog urbanističkog plana), financiranje gradnje tehničke urbanističke infrastrukture i mjere zaštite prirode; vrste građevinskih područja, način korištenja i iskoristivost građevinske čestice te načela procjene tržišne vrijednosti nekretnina. Provedba postupka urbane komasacije dodijeljena je uredu poglavarstva JLS-a za urbanističko planiranje, u sklopu kojeg je ustrojena služba za urbanu komasaciju i geodetski ured te povjerenstvu za urbanu komasaciju koje se ustrojava za svaki postupak. Ustroj prava, zadaće i odgovornosti povjerenstva za urbanu komasaciju i zadaće ureda poglavarstva uređeni su Uredbom o povjerenstvima za urbanu komasaciju i pitanja u prethodnom postupku urbane

³ NN 76/07.

⁴ Građevinski zakonik, Baugesetzbuch BauGB, objavljen u Saveznom službenom listu SR Njemačke 27. kolovoza 1997. (BGBl. I S: 2141).

komasacije i uređenja međa⁵ koju je donijela bavarska Vlada. Uredbom su jasno razgraničena prava, zadaće i odgovornosti povjerenstva za urbanu komasaciju i ureda poglavarstva JLS-a.

2. Svrha i značenje urbane komasacije

Urbana komasacija postupak je spajanja katastarskih čestica na obuhvatu provedbenog urbanističkog plana⁶ u jednu masu koja se razdjeljuje na javne i privatne površine sukladno provedbenom urbanističkom planu. Praktično, to je postupak kojim se usklađuje privatni i javni interes, postupak kojim se štite vlasnička prava, ali ne i »geometrija« vlasništva.

Urbana komasacija, kao instrument uređenja građevinskog zemljišta, sredstvo je komunalne politike i najbolji instrument javnog građevinskog prava koji se primjenjuje u gotovo neizmijenjenom obliku više od 100 godina na području srednje Europe. Početkom XIX. stoljeća urbana je komasacija bila uređena kao samostalni pravni akt, a poslije je postala sastavni dio propisa koji uređuju urbanističko planiranje i uređenje građevinskog zemljišta. Urbana komasacija i u budućnosti će biti nužna i od posebnog značenja, jer ne postoje velika područja zemljišta u kojima jedan vlasnik posjeduje sve katastarske čestice koje bi se mogle urediti sukladno provedbenom urbanističkom planu. Urbana komasacija jedini je instrument javnog građevinskog prava kojim se mogu osigurati građevinske čestice sa štedljivim korištenjem građevinskog zemljišta i minimalnim troškovima gradnje tehničke urbanističke infrastrukture, posebno kad je riječ o prenamjenama postojećih stambenih i industrijskih područja u nova stambena naselja.

Značenje urbane komasacije pokazuju primjeri sljedećih gradova u SR Njemačkoj⁷ koji su tisuće hektara građevinskog zemljišta uredili njezinom primjenom:

⁵ Verordnung über Umlegungsasschüsse und das Vorverfahren in Umlegungs- und Grenzregelungsangelegenheiten. Textnachweis ab 1. 1. 1983. Fundstelle: BayRS III, 483, Gliederungs-Nr. 2130-1-I.

⁶ Sukladno odredbama Građevinskog zakonika (BauGB), provedbeni urbanistički plan obvezujući je plan za sve fizičke i pravne osobe koje namjeravaju izvesti neku građevinu za koju je potrebno ishoditi građevinsku dozvolu. Stoga se u ovom radu ne koristi pojam »detaljni plan uređenja« koji je ureden Zakonom o prostornom uređenju jer taj plan nije obvezujući za sve fizičke i pravne osobe, nego lokacijska dozvola kao praktično jedini provedbeni dokument prostornog uređenja.

⁷ U kontinuiranoj primjeni postupka urbane komasacije tijekom XX. stoljeća stečena pozitivna iskustva objavljena su u nizu publikacija. Navedeni podaci citirani su iz publikacije Hartman Dieterich, Baulandumlegung, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck.

- Hidelsheim je u razdoblju od 1962. do 1987. uredio 267 hektara građevinskog zemljišta u 20 postupaka.
- Frankfurt/Main je do 1987. uredio 1.260 hektara građevinskog zemljišta u 232 postupka; gotovo jedna trećina svih novih građevinskih područja uređena je primjenom postupka urbane komasacije.
- Göttingen je za gotovo sve provedbene planove proveo postupak urbane komasacije.
- Main-Taunus-Kreis do 1982. proveo je 280 postupaka urbane komasacije.
- Kaiserslautern je uredio 545 hektara građevinskog zemljišta u 58 postupaka i osigurao 1.932 nove građevinske čestice; gotovo sva nova građevinska područja nastala su primjenom postupka urbane komasacije.
- Köln je do 1983. uredio 912 hektara građevinskog zemljišta u 147 postupaka urbane komasacije.
- Stuttgart je od 1926. do 1994. uredio 1.391 hektar građevinskog zemljišta u 345 postupaka urbane komasacije.

Posebno treba istaknuti da je Građevinskim zakonom⁸ iz 1931. bila detaljno uređena urbana komasacija kao značajni dio javnog građevinskog prava na području Republike Hrvatske do 1945. i da je nakon šezdeset dvije godine, donošenjem Zakona o prostornom uređenju i gradnji, opet postala sastavni dio hrvatskog javnog građevinskog prava.

Stoga se u ovom radu ne predstavlja novi i nepoznati pravni institut na ovim prostorima, nego se pokušava u sažetom obliku osvježiti taj tradicionalni institut javnog građevinskog prava i istaknuti značenje donošenja novog propisa na primjeru stogodišnje kontinuirane provedbe urbane komasacije u Bavarskoj.

⁸ Građevinski zakon, objavljen u Službenim novinama Kraljevine Jugoslavije, 133, XLII, 16. lipnja 1931.

3. Postupak provedbe urbane komasacije u jedinicama lokalne samouprave u Bavarskoj sukladno odredbama Građevinskog zakonika (BauGB)

3.1. Odluka o pokretanju postupka urbane komasacije

Donošenjem odluke vijeće/skupština (u daljnjem tekstu: vijeće) JLS-a pokreće postupak urbane komasacije. U odluci mora biti navedeno područje na kojem se smatra potrebnim provesti urbanu komasaciju. Povjerenstvo za urbanu komasaciju (u daljnjem tekstu: povjerenstvo) u odluci o urbanoj komasaciji (čl. 47. Građevinskog zakonika, Baugesetzbuch, u daljnjem tekstu: BauGB), uređuje pojedini razgraničenja područja urbane komasacije. Odluku o pokretanju postupka urbane komasacije nije potrebno objaviti.

Naime, JLS je obavezan pokrenuti postupak provedbe urbane komasacije ako i čim je to potrebno za ostvarenje (plana izgradnje) provedbenog urbanističkog plana (u daljnjem tekstu: PUP) (čl. 46. st. 1. BauGB). Urbana komasacija nije potrebna kad su vlasnici spremni i kad mogu svoje zemljišne čestice na temelju privatnopravnih odnosa preoblikovati sukladno odredbama provedbenog urbanističkog plana i bez naknade staviti na raspolaganje JLS-u površine za zajedničke potrebe (javne prometne i zelene površine).

Ako se uređenjem međa (čl. 80. i dalje BauGB) može postići isti uspjeh kao i urbanom komasacijom te ako su ispunjeni preduvjeti sukladno odredbama čl. 80.–84. BauGB, uređenje međa ima prednost, jer je to u pravilu jednostavniji pravni instrument uređenja građevinskog zemljišta.

JLS mora najkasnije u trenutku donošenja odluke o pokretanju postupka urbane komasacije donijeti odluku o donošenju PUP-a. Može biti svrsishodno da JLS pokrene postupak urbane komasacije tek kad je izrađen nacrt PUP-a i kad su saslušani nositelji javnih interesa (čl. 4. BauGB). Naime, da bi se moglo ocijeniti je li potrebno pokretanje postupka urbane komasacije, moraju postojati, pri donošenju odluke, barem pouzdane planske predodžbe u planu korištenja površina⁹ i razvojnom programu jedinice lokalne samouprave.

⁹ Plan korištenja površina – Flächennutzungsplan – ureden je čl. 5.–7. Građevinskog zakonika (Baugesetzbuch – BauGB), drugi odlomak: Pripremni urbanistički plan.

3.2. Povjerenstvo za urbanu komasaciju

Za provedbu odluke o pokretanju postupka za provođenje urbane komasacije nadležno je povjerenstvo za urbanu komasaciju, koje JLS mora ustrojiti na temelju čl. 1. st. 1. Uredbe o povjerenstvima za urbanu komasaciju i pitanja u prethodnom postupku urbane komasacije i uređenja međa (u daljnjem tekstu: Uredba). Drugačije uređenje provođenja postupka urbane komasacije vrijedi samo ako JLS svoju ovlast za provedbu urbane komasacije prenese na upravu za komasaciju ili državni geodetski ured (čl. 46. st. 4. BauGB). Ne postoji pravni temelj za nadležnost drugih tijela jedinice lokalne samouprave za provođenje postupka urbane komasacije.

Povjerenstvo je tijelo JLS-a koje za provedbu urbane komasacije ima ovlasti samostalnog odlučivanja i nezavisno je od naputaka vijeća i poglavarstva JLS-a. Povjerenstvo je vezano odlukom vijeća JLS-a za provođenje urbane komasacije te stoga ne može samo pokrenuti postupke urbane komasacije ili ih nastaviti nakon ukidanja odluke o pokretanju postupka urbane komasacije. Povjerenstvo se može aktivirati samo na onim područjima za koja je vijeće JLS-a donijelo odluku o pokretanju postupak urbane komasacije.

Povjerenstvom predsjedava prvi gradonačelnik (načelnik JLS-a) ili, u slučaju spriječenosti, njegov zamjenik. Vijeće JLS-a, donošenjem odluke, imenuje ostale članove povjerenstva i njihove zamjenike (čl. 2. Uredbe). Za izbor članova povjerenstva ne primjenjuju se propisi o izborima tijela JLS-a (čl. 51. st. 3. Gemeindeordnung – GO, Zakona o lokalnoj samoupravi Slobodne Države Bavarske).¹⁰ Uz suglasnost gradonačelnika (načelnika općine), vijeće JLS-a odlukom može odrediti i drugog ili trećeg dogradonačelnika ili člana vijeća JLS-a kao predsjedavajućeg.

Vijeće JLS-a ne može opozvati imenovanje pojedinih članova povjerenstva; ono može samo raspustiti cijelo povjerenstvo, ako postoje uvjeti iz čl. 8. Uredbe. Ako neki član istupi za vrijeme svog mandata, na njegovo mjesto stupa njegov zamjenik. Zamjenik postaje aktivan i kad je neki član isključen zbog osobnog sudjelovanja na temelju čl. 4. Uredbe, uz primjenu čl. 55. st. 2. i čl. 49. st. 1. GO. Na te odredbe članove povjerenstva treba upozoriti pri njihovu preuzimanju obveza (čl. 6. Uredbe). Mandat ostalih članova povjerenstva, koji ne pripadaju vijeću JLS-a, traje tri godine. Pravodobno, prije isteka mandata, treba te članove nanovo imenovati; dopušteno je ponovno imenovanje dotadašnjih članova.

¹⁰ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. 9. 1989. GVBl. S. 585.

Za trajanja mandata članova povjerenstva iz redova vijećnika JLS-a primjenjuju se odredbe čl. 3. Uredbe, a postupak prisege provodi se sukladno odredbama čl. 6. Uredbe. Preuzimanje obveza utvrđuje se zapisnikom. Zamjenici članova mogu se obvezati istodobno s redovitim članovima povjerenstva ili prilikom prvog zastupanja.

Djelatnost nekog građanina JLS-a kao daljnjeg člana povjerenstva počasna je dužnost (čl. 19. GO). Pripadnici više geodetsko-tehničke upravne službe, i kad nisu građani JLS-a, trebaju prihvatiti imenovanje u neko povjerenstvo ako se JLS nalazi u blizini mjesta službe i ako angažman ne prelazi razumnu mjeru.

Naknada za članove povjerenstva određuje se na temelju Uredbe o naknadama. Vijeće JLS-a treba se koristiti mogućnošću određivanja dodatne naknade za članove koji zbog svojih posebnih stručnih znanja nose glavni teret i koji izvan sjednica sudjeluju u postupku urbane komasacije. Potrebno pomoćno osoblje, poglavito za prijepis, dostavu i objavu zaključaka i za tumačenje karata i popisa, stavlja na raspolaganje poglavarstvo JLS-a.

3.3. Odluka o urbanoj komasaciji

Povjerenstvo donosi odluku o urbanoj komasaciji (čl. 47. BauGB). Da bi područje urbane komasacije svrsishodno razgraničilo, povjerenstvo može na vlastitu inicijativu obuhvatiti u područje urbane komasacije pojedinačne zemljišne čestice, ili izuzeti iz područja pojedinačne zemljišne čestice za koje urbana komasacija nije nužna ili svrsishodna (čl. 52. BauGB). Povjerenstvo nema međutim ovlast da područje urbane komasacije odredi znatno većim nego što ga je odredilo vijeće JLS-a u odluci o pokretanju postupka urbane komasacije, već i zato što su postupci s mnogobrojnim sudionicima najčešće teški i dugotrajni.

Ako službenik više upravne geodetske službe kao član povjerenstva nije zaposlenik mjesno nadležnog geodetskog ureda, preporučuje se savjetovanje s tim geodetskim uredom. Ako je u JLS-u pokrenut postupak urbane komasacije, odluku o urbanoj komasaciji treba pravodobno uskladiti s uredom¹¹ za urbanu komasaciju i zajednicom sudionika.

U odluci o urbanoj komasaciji treba pojedinačno navesti zemljišne čestice koje se nalaze na području obuhvata urbane komasacije zajedno s njih-

¹¹ U knjizi *Sustavi planiranja korištenja zemljišta* prikazan je ustroj gradske uprave i komunalnog gospodarstva grada Neumarkta i. d. Opf., Bavarska, str. 316–324. U sklopu Ureda za urbanističko planiranje nalazi se Služba za komasaciju (str. 320).

vim katastarskim brojevima. Ako su urbanom komasacijom obuhvaćeni samo dijelovi zemljišnih čestica, treba navesti takvu napomenu. Inače je postupak olakšan ako se ne obuhvaćaju parcijalne površine, već samo čitave zemljišne čestice.

Odluku o urbanoj komasaciji potpisuje predsjednik povjerenstva ili njegov zamjenik. Odluka o urbanoj komasaciji, za razliku od odluke za pokretanje postupka urbane komasacije, nije interna upravna odluka, već upravni akt koji se može osporiti. Protiv odluke o urbanoj komasaciji dopustiv je prigovor povjerenstvu (čl. 9. Uredbe). Odluka o prigovoru može se osporiti pred vijećem za stvarna prava građevinskog zemljišta pri pokrajinskom sudu (Kammer für Baulandsachen¹²). Po jedan primjerak odluke o urbanoj komasaciji treba dostaviti nadležnom zemljišnoknjižnom sudu (gruntnovnici) i geodetskom uredu.¹³ Od zemljišnoknjižnog suda treba zatražiti da u zemljišnu knjigu unese bilješku o urbanoj komasaciji na zemljišnim česticama na kojima će se ona provesti (čl. 54. st. 1. BauGB). Zemljišnoknjižni sud i geodetski ured trebaju obavijestiti povjerenstvo o svim upisima koji se nakon pokretanja postupka urbane komasacije izvrše u zemljišnoj knjizi i u katastru nekretnina, i to samo na onim zemljišnim česticama koje su obuhvaćene urbanom komasacijom (čl. 54. st. 2. BauGB).

Ako je za neku zemljišnu česticu na području urbane komasacije u zemljišnoj knjizi upisana prisilna dražba ili prisilna uprava, zemljišnoknjižni sud treba dostaviti primjerak odluke povjerenstvu. Daljnji primjerak odluke treba dostaviti tijelu koje izdaje građevinske dozvole. Zbog zabrane građenja na području obuhvata urbane komasacije (čl. 51. BauGB) preporučuje se jedan primjerak odluke dostaviti bilježnicima sa sjedištem na području zemljišnoknjižnog suda na kojem se nalazi područje komasacije.

Uobičajeno lokalno objavljivanje odluke o urbanoj komasaciji podliježe odredbama čl. 1. st. 2. Uredbe. JLS treba odluku o urbanoj komasaciji objaviti kao i svoje odluke sukladno odredbama čl. 27. st. 2. uz istovremenu primjenu i čl. 26. st. 2. GO. Ako se odluka o urbanoj komasaciji sastavi u poglavarstvu JLS-a i objavi na oglasnoj ploči, u tekstu treba prabilježiti kad je pričvršćena na oglasnu ploču i kad će biti skinuta. Ako se tekst odluke

¹² Čl. 220. BauGB uređuje ustrojavanje vijeća za stvarna prava građevinskog zemljišta pri pokrajinskom sudu (Landesgreicht) i njihov sastav (Zusammensetzung der Kammern für Baulandsachen).

¹³ Str. 320. Sustavi planiranja korištenja zemljišta. U Uredu za urbanističko planiranje grada Neumarkta i. d. Opf., Bavarska, nalazi se Geodetski ured pod nazivom Ured za izmjeru.

o urbanoj komasaciji objavi priopćenjem u dnevnim novinama, čitavu tu stranicu iz novina treba priložiti spisu o urbanoj komasaciji.

JLS može odustati od lokalno uobičajenog načina objavljivanja odluke u sporazumu sa svim sudionicima urbane komasacije samo onda kad je krug sudionika mali i kad ne treba računati s nepoznatim sudionicima (čl. 50 st. 1. BauGB). Svrishodno je da kao dokaz sudionici daju pisanu izjavu svoje suglasnosti.

Objavom odluke o urbanoj komasaciji stupa na snagu zabrana raspolažanja i mijenjanja stanja na zemljišnim česticama (čl. 51. BauGB). Zbog neuobičajeno dugog trajanja postupka urbane komasacije, ta zabrana može postati zahvatom identičnim s izvlaštenjem i time pokrenuti prava na odštetu (presuda BGH¹⁴ od 14. srpnja 1965.). Postupke urbane komasacije treba stoga provesti bez zastoja. Iz istog je razloga preporučljivo donijeti odluku o urbanoj komasaciji tek kad je izrađena karta i popis postojećeg stanja (čl. 53. BauGB); objava odluke o urbanoj komasaciji može se tada izvršiti istodobno s objavom izlaganja karte postojećeg stanja i dijelovima popisa stanja (čl. 53. st. 1. BauGB). Sudionike urbane komasacije treba što je moguće prije, no najkasnije za vrijeme izlaganja karte i popisa stanja, pozvati na razgovor u kojem će im biti obrazložena svrha i cilj urbane komasacije, tijek postupka, najvažnija načelna obeštećenja i mjerila za raspodjelu. Treba također, ako je moguće, već primiti na znanje želje i poticaje sudionika.

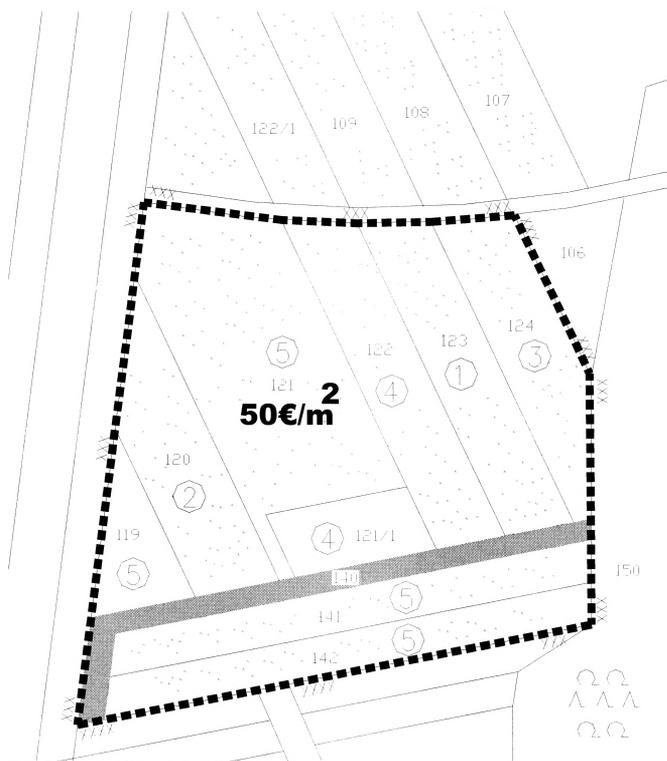
3.4. Karta stanja i popis stanja

Karta stanja iskazuje barem dosadašnji položaj i oblik zemljišnih čestica na području urbane komasacije i građevine koje se na njima nalaze te popis njihovih vlasnika. Granicu područja urbane komasacije treba istaknuti crtom koja se sastoji od križeva. Na slici 1 prikazana je karta stanja s postojećom parcelacijom na obuhvatu provedbenog urbanističkog plana s upisanim brojevima katarskih čestica. Da bi karta ostala pregledna, umjesto navoda vlasnika na svakoj čestici upisan je samo krug s rednim brojem iz popisa stanja. Značenje rednih brojeva treba zabilježiti u objašnjenjima karte stanja. Karti stanja potpisuje predsjednik povjerenstva ili njegov zamjenik. Karta se dostavlja geodetskom uredu na ovjeru sukladnosti s podacima u katastru nekretnina. Popis stanja sastoji se od naslovne stranice i umetaka. Na svakom umetku treba izložiti samo zemljišne čestice istog

¹⁴ BGH – Savezni ustavni sud SR Njemačke.

vlasnika. Svako stanje posjeda dobiva jedan redni broj. Podatke stvarne naravi treba uzeti iz katastra nekretnina, a ostale podatke iz izvadaka iz zemljišnih knjiga koji se podižu u zemljišnoknjižnom sudu. Za zemljišne čestice koje nisu uknjižene podaci se mogu uzeti samo iz katastra nekretnina. Kad su zemljišne čestice samo djelomičnim površinama uključene u urbanu komasaciju, bilježi se napomena ispod katastarskog broja zemljišne čestice: »za obuhvaćeni dio vidi kartu stanja«.

Slika 1. Karta stanja (postojeća parcelacija)



Popis stanja na naslovnoj stranici potpisuje predsjednik povjerenstva ili njegov zamjenik. Geodetski ured JLS-a potvrđuje sukladnost stvarnih podataka s katastrom nekretnina, a zemljišnoknjižni sud sukladnost sa zemljišnom knjigom. Karta stanja i dijelovi popisa stanja, navedeni sukladno odredbama u čl. 53. st. 1. BauGB, javno se izlažu. Vrijeme izlaganja od jednog mjeseca propisano u čl. 53. st. 2. BauGB ne smije biti kraće. Trajanje javnog izlaganja potvrđuje se na karti stanja i popisu stanja. Mjesto

i trajanje izlaganja treba priopćiti na lokalno uobičajeni način najmanje tjedan dana prije izlaganja.

Uredu poglavarstva u kojem se izlaže popis stanja treba skrenuti pozornost da je uvid u dio popisa stanja u kojem su navedena opterećenja i ograničenja upisana u odjeljku II zemljišnih knjiga dopušten samo onome tko obrazloži opravdani interes (čl. 53. st. 4. BauGB). Odjeljak III zemljišnih knjiga nije dio popisa stanja i ured za komasaciju odvaja ga od odloženih podataka u postupku urbane komasacije i zadržava u spisu.

3.5. Komasacijska masa, masa za raspodjelu i mjerilo raspodjele

Komasacijska masa je zbroj površina čestica koje se nalaze na području urbane komasacije (čl. 55. st. 1. BauGB). Geodetski ured utvrđuje podudara li se komasacijska masa koju je izračunao sa zbrojem površina katastarskih čestica obuhvaćenih komasacijom. Ako (npr. zbog nepreciznosti prethodnih podataka o površini) postoje neznatna odstupanja te ako se ni pojedinačnim ispravicima ne može postići podudarnost, geodetski ured raspoređuje preostalu razliku površine na obuhvaćene čestice (poravnanje/izjednačenje). Kod većih odstupanja potrebno je ispraviti katastar nekretina. Ako su čestice samo dijelom svoje površine obuhvaćene urbanom komasacijom, geodetski ured mora ustanoviti veličinu površine obuhvaćenog i neobuhvaćenog dijela zemljišne čestice. Zahtjev treba povezati sa zahtjevom za obilježavanje granice područja urbane komasacije.

Sukladno odredbama čl. 55. st. 4. BauGB, masa za raspodjelu je površina koja ostane od komasacijske mase po odbitku površina navedenih u čl. 55. st. 2. BauGB (npr. površina namijenjenih za lokalne prometne i zelene površine). Međe tih površina treba najprije iskolčiti i privremeno obilježiti. Za to kao i za izračun veličine te površine u načelu je nadležan geodetski ured. Povjerenstvo treba geodetskom uredu dostaviti kopiju provedbenog urbanističkog plana ili, ako provedbeni urbanistički plan još nije donesen, nacrt plana. Treba se pridržavati obveznih mjera/dimenzija propisanih planom (npr. za širinu ceste). Ako to silom prilika iz postojećih razloga nije moguće postići ili ako iz drugih razloga treba odstupiti od tih mjera, treba izmijeniti provedbeni urbanistički plan, i to još prije izlaganja plana urbane komasacije. Veličine površina koje je geodetski ured izračunao, na temelju geodetskih mjerenja, utvrđuju se u popisu površina zemljišnih čestica. Geodetski ured dostavlja povjerenstvu popis zemljišnih čestica zajedno s kartama/kartografskim prikazom, u pravilu, u mjerilu 1 : 1000.

Povjerenstvo upisuje poravnane površine u popis evidentiranih zemljišnih čestica. Kao mjerilo za izračun udjela u komasacijskoj masi na koje vlasnici obuhvaćenog zemljišta imaju pravo koristi se omjer je površina ili omjer vrijednosti. Drugačije mjerilo raspodjele dopustivo je samo na temelju čl. 56. st. 2. BauGB.

Povjerenstvo određuje prema prosudbi jedinstveno mjerilo raspodjele za cjelokupno područje urbane komasacije. Odluka će u velikoj mjeri ovisiti o korištenju obuhvaćenih zemljišnih čestica i o dopustivoj mjeri građevinskog korištenja budućih građevinskih čestica. Raspodjela prema površinama (čl. 58. BauGB) preporučuje se kad su obuhvaćene zemljišne čestice do tada bile na isti način korištene i ako se predviđaju samo male razlike u mjeri budućeg građevinskog korištenja. U sanacijskom području raspodjela prema površinama isključena je na temelju čl. 153. st. 5. BauGB, kada se sanacija ne provodi pojednostavnjenim postupkom. U područjima u kojima sadašnje ili buduće korištenje sadržava znatne razlike (npr. djelomično već postojeća izgradnja, davanje prednosti položaju pojedinih zemljišnih čestica na padini, različiti tipovi zgrada u provedbenom urbanističkom planu) uputna je raspodjela prema vrijednosti.

3.6. Utvrđivanje vrijednosti i izračun prava na dodjelu

Vlasnici zemljišnih čestica koji sudjeluju u urbanoj komasaciji imaju pravo na udjele u masi za raspodjelu koji odgovaraju omjeru površina ili vrijednosti u kojem su stajale njihove prijašnje zemljišne čestice. Pored toga treba poštovati načelo dodjele jednake vrijednosti. Kod primjene *mjerila vrijednosti* svakom vlasniku treba dodijeliti građevinsku česticu barem one tržišne vrijednosti koju je imala njegova ranija zemljišna čestica u trenutku odluke o komasaciji (čl. 57. BauGB). Kod primjene *mjerila površine* dodijeljene površine trebaju biti barem tako velike da po vrijednosti odgovaraju unesenim površinama. Potrebno je da se pri određivanju vrijednosti unesenih kao i dodijeljenih zemljišnih čestica povjerenstvo rukovodi tržišnom vrijednošću¹⁵ u trenutku odluke o urbanoj komasaciji. Tržišna vrijednost određuje se kroz cijenu koja bi se u uobičajenom poslovnom prometu postigla na temelju svojstava, drugih obilježja i položaja zemljišne čestice bez

¹⁵ Tržišna vrijednost procjenjuje se na temelju Uredbe o načelima procjene tržišne vrijednosti zemljišnih čestica: Verordnung über Grundsätze für Ermittlung der Verkehrswerte von Grundsrücken (Wertermittlungsverordnung – WertV) u izdanju od 6. prosinca 1988., BGBl. I S. 2209.

utjecaja neobičnih ili osobnih odnosa (čl. 194. BauGB). Ako je u sastavu povjerenstva vještak za procjenu tržišne vrijednosti zemljišta, povjerenstvo će u pravilu samo moći odrediti tržišnu vrijednost. Ako je procjena tržišne vrijednosti u pojedinom slučaju posebno teška ili ako u sastavu povjerenstva nema vještaka, bit će potrebno pribaviti stručno mišljenje odbora vještaka (čl. 192. BauGB). Povjerenstvo nije vezano takvim stručnim mišljenjima; ono i u tom pogledu odlučuje prema svom slobodnom uvjerenju stečenom na temelju cjelokupnih pregovora i istraženih činjenica (čl. 4. st. 1. Uredbe; čl. 143. BauGB). Rezultati vrednovanja svrsishodno se popisuju u karti vrijednosti zemljišnih čestica. Na toj karti trebaju biti prikazane i buduće granice lokalnih prometnih i zelenih površina.

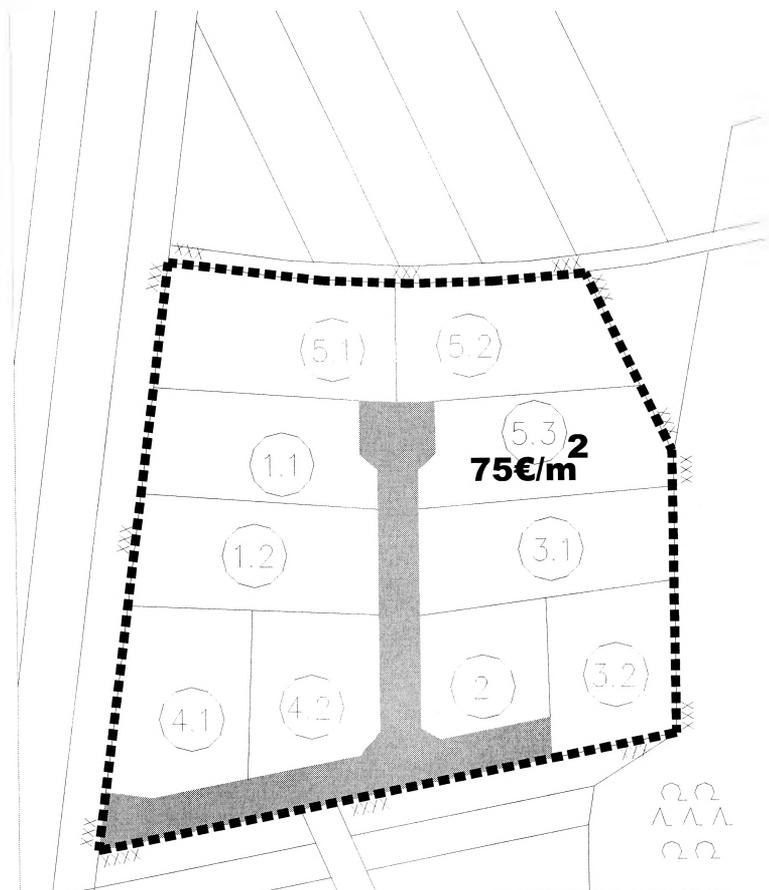
Pravo na dodjelu izračunavaju, u okviru povjerenstva, pripadnici više geodetske upravne službe.

- a) Ako se primjenjuje *mjerilo dodjele prema površini*, treba razlikovati između odbitka površine prema čl. 55. st. 2. BauGB i doprinosa površine prema čl. 58. st. 1. BauGB.
 - aa) Za izračun odbitka površine i doprinosa površine služe formule u poglavlju 4. Primjeri izračuna dodjele prema vrijednosti i prema površini, tablica 2. Izračun mase za komasaciju, mase za raspodjelu i mase za dodjelu prema mjerilu površine.
 - ab) Doprinos površine ubire se samo do visine kojom se izjednačuje prednost nastala zbog urbane komasacije. Doprinos površine u područjima za koja se prvi put financira izgradnja objekata i uređaja tehničke urbanističke infrastrukture ne smije iznositi više od 30%, a u drugim, djelomično izgrađenim područjima ne više od 10% unesenih površina. Ako prednosti zbog urbane komasacije prelaze te zakonom dopuštene maksimalne stope, ne primjenjuju se mjerila površine za dodjelu. Ako omjeri vrijednosti unutar komasacijskog područja nisu jedinstveni, doprinos za površinu za svako stanje posjeda treba utvrditi u skladu s pojedinom promjenom vrijednosti. Dopus­tivo je stoga, i zavisno od okolnosti eventualno potrebno, za pojedina stanja posjeda utvrditi različite postotke doprinosa za površinu, što se može temeljiti na prosječnoj vrijednosti obuhvaćenih i dodijeljenih čestica pojedinog stanja posjeda.
- ac) Odbitak površina i doprinos u površini na isti se način odbijaju od unesenih zemljišnih čestica. Pravo na dodjelu građevinske čestice za svako stanje posjeda izračunava se sukladno tome da se od sume površina unesenih zemljišnih čestica od-

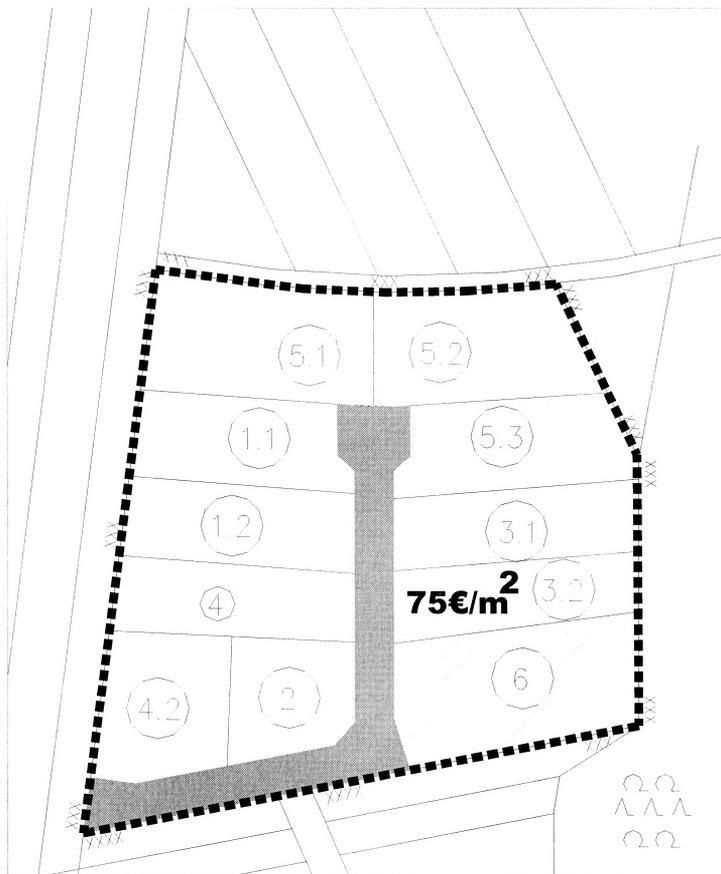
bija doprinos površine ili, ako je odbitak površine veći od doprinosa površine, samo odbitak površine.

- b) Ako se primjenjuje *mjerilo dodjele prema vrijednosti*, kao polazišnu točku treba uzeti međusoban omjer vrijednosti unesenih čestica u trenutku donošenja odluke o urbanoj komasaciji. Za izračun prava na dodjelu služe formule u poglavlju 4. Primjeri izračuna diobe prema vrijednosti i prema površini, tablica 1. Izračun mase za komasaciju, mase za raspodjelu i mase za dodjelu prema vrijednosti.

Slika 2. Karta urbane komasacije, raspodjela prema vrijednosti



Slika 3. Karta urbane komasacije, raspodjela prema površini



3.7. Novo oblikovanje građevinskih čestica

Novo oblikovanje građevinskih čestica u komasacijskom području određuje se prema provedbenom urbanističkom planu. Ako se takav plan donosi tek tijekom priprema za provođenje postupka urbane komasacije, oblikovanje građevinskih čestica provodi se prema nacrtu provedbenog urbanističkog plana. Cilj je urbane komasacije da se za predviđeno građevinsko ili drugo korištenje stvore svrhovito oblikovane građevinske čestice u pogledu položaja, oblika i veličine. Ako je to spojivo s tim ciljem, građevinske čestice treba oblikovati tako da što je moguće više vlasnika koji sudjeluju u urbanoj komasaciji dobiju građevinske čestice koje odgovaraju

pravu na dodjelu te koje se nalaze na otprilike istom ili jednakovrijednom položaju kao i zemljišne čestice unesene u komasacijsku masu. Po mogućnosti treba uzeti u obzir već poznate želje vlasnika koji sudjeluju u urbanoj komasaciji.

Ako geodetski ured još ne bude mogao navesti konačne (katastarske) brojeve građevinskih čestica, novim će građevinskim česticama biti dodijeljeni privremeni brojevi. Veličina njihove površine bit će privremeno grafički određena prema kartama dostavljenim povjerenstvu. Njihova vrijednost bit će privremeno ustanovljena na temelju karte vrijednosti građevinskih čestica. Na slici 2 prikazana je karta urbane komasacije na temelju prijedloga provedbenog urbanističkog plana na obuhvatu kojeg je primijenjena raspodjela prema mjerilu vrijednosti, a na slici 3 karta urbane komasacije na kojoj je primijenjena raspodjela prema mjerilu površina.

Radni listovi, zajedno s kartama urbane komasacije i tabličnim izračunom: mase za komasaciju, mase za raspodjelu i mase za dodjelu (tablica 1 i tablica 2), čine podlogu za razmatranje s vlasnicima unesenih zemljišnih čestica koje treba održati prije nego što povjerenstvo za urbanu komasaciju svojom odlukom donese projekt urbane komasacije (čl. 66. st. 1. BauGB).

Razmatranje radnih listova i dopunjenih karata treba voditi predsjedatelj povjerenstva ili njegov zamjenik. Ostali članovi povjerenstva trebaju biti nazočni kako bi stekli izravna saznanja o željama sudionika u postupku urbane komasacije. Ako je broj sudionika u postupku velik, svrsishodno je sudionike razvrstati u skupine i tako ih u skupinama pozivati na razmatranje u različitim terminima. O sastanku treba sastaviti bilješku kojom se dokazuje rezultat razmatranja, svrsishodno razvrstanu prema rednim brojevima popisa građevinskih čestica. Ako se prema iznesenim željama pokrenu izmjene nacрта dodjele, one se naknadno upisuju u radni list.

Povjerenstvo dostavlja geodetskom uredu kopiju karte kao podlogu za oblikovanje i označivanje međa novih građevinskih čestica. U tu kopiju treba unijeti približan tijek novih međa građevinskih čestica, površine građevinskih čestica koje će se dodijeliti i geometrijske uvjete oblikovanja kojih se treba pridržavati (minimalna širina, pravokutnost, paralelnost).

Označivanje međa novooblikovanih građevinskih čestica postaje pravovaljano tek u trenutku stupanja na snagu projekta urbane komasacije; u trenutku kad se označivanje provodi, ono ima obilježje privremene oznake za koju nije potrebna suglasnost sudionika. Stoga nisu potrebni ni pregovori sa sudionicima u sklopu službenog sastanka o međusobnom priznavanju označenih međa.

Geodetski ured dostavlja povjerenstvu za urbanu komasaciju popis građevinskih čestica u kojem su navedeni:

- katastarski broj građevinske čestice,
- oznaka položaja,
- vrsta korištenja,
- površine dodijeljenih građevinskih čestica,
- lokalne prometne i zelene površine i
- dijelovi zemljišnih čestica koji su samo iz katastarsko-tehničkih razloga obuhvaćeni urbanom komasacijom.

Geodetski ured zajedno s popisom dostavlja povjerenstvu dopunjenu kopiju karte u koju su naknadno unesene nove međe dodijeljenih građevinskih čestica sukladno zaključku nakon provedenog razmatranja.

3.8. Projekt urbane komasacije

Prije odluke o donošenju projekta urbane komasacije provedbeni urbanistički plan mora stupiti na snagu (čl. 45. st. 2. BauGB). Projekt urbane komasacije sastoji se od karte urbane komasacijske i komasacijskog popisa (čl. 66. st. 3. BauGB). Dopustivo je da se osim karte urbane komasacije i komasacijskog popisa u projekt urbane komasacije preuzmu i objašnjenja; no podaci propisani odredbama čl. 67. i 68. BauGB moraju i u tom slučaju biti upisani u kartu urbane komasacije.

U karti urbane komasacije prikazuje se samo buduće, a ne dotadašnje stanje. Kao osnovu za kartu urbane komasacije treba se koristiti kartom izmjerenih novih građevinskih čestica koju je izradio geodetski ured. Kartu urbane komasacije potpisuje predsjednik povjerenstva ili njegov zamjenik.

U komasacijskom popisu iskazane su stvarne i pravne promjene nastale urbanom komasacijom i s time povezana plaćanja. Komasacijski popis sastoji se od naslovne stranice i uložaka. Na svakom se ulošku – isto kao i u popisu građevinskih čestica i na radnom listu – navode čestice istog vlasnika.

Obrazac uložka komasacijskog popisa sadržava:

- a) u stupcima 1 do 4 staro stanje zemljišnih čestica,
- b) u stupcima 5 do 10 novo stanje građevinskih čestica,
- c) u stupcima 11 do 18 prava, terete i ograničenja povezana s vlasništvom, prije i poslije provedenog postupka urbane komasacije,
- d) u dodatnoj napomeni: novčana plaćanja i vrijednost površina prema čl. 55. st. 2. BauGB ako se površine dodjeljuju uz obvezu

plaćanja doprinosa za izgradnju objekata tehničke urbanističke infrastrukture, kao i obveze glede građenja, modernizacije ili investicijskog održavanja građevinskih objekata i obveze hortikulturnog uređenja, (čl. 59. st. 7. BauGB) te javnopravne obveze koje se odnose na građevinsku česticu (čl. 61. st. 1. BauGB).

Komasacijski popis izrađuje se na temelju upisa u popisu građevinskih čestica, u radnim listovima, u popisu površina i u izvadcima iz katastra, a potpisuje ga predsjednik povjerenstva ili njegov zamjenik.

Prije nego što se objavi odluka o donošenju projekta urbane komasacije i obuhvaćenim sudionicima dostave izvadci iz projekta, treba biti osigurano da je izrađeni projekt urbane komasacije po obliku i sadržaju prikladan za preuzimanje u katastar nekretnina. U tu svrhu treba pribaviti potvrdu geodetskog ureda (čl. 74. st. 2. BauGB).

3.9. Objava projekta urbane komasacije, mogućnost uvida

JLS treba objaviti odluku o donošenju projekta urbane komasacije na lokalno uobičajen način. U objavi treba navesti da će obuhvaćenim sudionicima biti dostavljen izvadak iz projekta urbane komasacije i da svatko tko ima opravdani interes može dobiti uvid u projekt urbane komasacije. Treba navesti mjesto na kojem se može izvršiti uvid u projekt (čl. 69. BauGB). Uvid treba omogućiti sve do provođenja zemljišnoknjižnog postupka kojim se zamjenjuje postojeće stanje novim stanjem u katastru nekretnina (čl. 75. BauGB).

Sudionicima u postupku urbane komasacije treba, u svezi s njihovim pravima, dostaviti izvadak iz projekta urbane komasacije. Izvadak se sastoji od:

- a) kopije karte urbane komasacije; na kopiji mora biti reproduciran samo onaj isječak karte na kojem su prikazane građevinske čestice obuhvaćenog sudionika i građevinske čestice koje s njima neposredno graniče,
- b) kopije komasacijskog popisa koji se sastoji od naslovne stranice i uloška na kojem se obrađuju čestice obuhvaćenog sudionika.

Sukladnost s projektom urbane komasacije treba potvrditi na isječcima karata i ulošcima. U popratnom dopisu treba upozoriti na mogućnost uvida u cjelovit projekt urbane komasacije te navesti gdje je moguće izvršiti uvid. Dopis treba sadržavati uputu o pravnom lijeku.

JLS objavljuje trenutak u kojem je projekt urbane komasacije postao neoporan (čl. 71. st. 1. BauGB). Objavom se dotadašnje pravno stanje zamje-

njuje novim pravnim stanjem predviđenim projektom urbane komasacije (čl. 72. BauGB). Vlasnicima građevinskih čestica treba na licu mjesta predočiti nove međe.

Urbana komasacija zaključuje se zahtjevom povjerenstva upućenom zemljišnoknjižnom sudu i geodetskom uredu da se pravne izmjene unesu u zemljišnu knjigu i u katastar nekretnina te da se bilješka o urbanoj komasaciji briše iz zemljišne knjige (čl. 74. st. 1. BauGB).

Podlogu za ispravak u zemljišnoj knjizi čini ovjereni prijepis objave i ovjereni prijepis projekta urbane komasacije (čl. 71. BauGB). Na zahtjev JLS-a zemljišnoknjižni sud će zabilježiti i doprinose koji kao javni teret miruju na građevinskoj čestici (čl. 64. st. 3. BauGB).

Geodetskom uredu treba za nastavak vođenja katastra nekretnina dostaviti ovjereni prijepis objave s jednim primjerkom projekta urbane komasacije. Geodetski ured će nakon ispravka katastra nekretnina dostavom kopija karte urbane komasacije i izmijenjenih listova popisa građevinskih čestica izvijestiti porezni ured o promjenama.

3.10. Pojedinačne odluke; troškovi

3.10.1. Odluke koje se odnose na obustavu građevinskih zahvata

U vremenu između objave odluke o pokretanju postupka urbane komasacije i objave neospornosti projekta urbane komasacije potrebna je pisana dozvola povjerenstva za sve zahvate na području urbane komasacije kojima se povećava vrijednost nekretnina. Povjerenstvo treba izdati dozvolu ako ne postoji razlog za odbijanje (čl. 51. st. 3. BauGB). Postoje li razlozi za pretpostavku da bi se provedba urbane komasacije onemogućila ili znatno otežala, nije pitanje procjene, već pravno pitanje koje se u svome punom opsegu može podvrgnuti sudskoj reviziji.

JLS odluku povjerenstva, uz obrazloženje i uputu o pravnom lijeku, dostavlja podnositelju zahtjeva. Protiv odluke dopustiv je prigovor povjerenstvu, a nakon provedenog postupka prigovora i podnošenje zahtjeva za rješavanje putem sudskog vijeća nadležnog za pravna pitanja koja se odnose na građevinsko zemljište (Kammer für Baulandsachen).

Ako je za neki zahvat u području obuhvata urbane komasacije potrebna i građevinska dozvola (čl. 65. Bavarskog zakona o gradnji¹⁶ – BayBO), jedi-

¹⁶ Bavarski zakon o gradnji – Bayerische Bauordnung (BayBO) od 7. kolovoza 2003. (GVBl. S. 497).

nici lokalne samouprave treba podnijeti zahtjev za građevinsku dozvolu (čl. 69. BayBO). U prilogu podneska za izdavanje građevinske dozvole treba priložiti odluku povjerenstva (čl. 51. BauGB). Ako povjerenstvo pozitivno odluči, tada se postupak nadležnog tijela za izdavanje građevinske dozvole može nastaviti bez obzira na provođenje postupka urbane komasacije. U povodu zahtjeva za građevinsku dozvolu JLS treba podnositelja pisano upozoriti da dozvola povjerenstva urbane komasacije ne daje pravo na početak gradnje, već da treba pričekati odluku tijela za izdavanje građevinske dozvole (čl. 51. BauGB). Primjerak odluke povjerenstva treba priložiti u spise tijela nadležnog za izdavanje građevinske dozvole.

Ako nije dana potrebna dozvola sukladno odredbama čl. 51. BauGB, tijelo nadležno za odlučivanje o zahtjevu za izdavanje dozvole mora zahtjev odbiti, jer zahvat ne ispunjava odredbe propisa javnog građevinskog prava (čl. 74. st. 1. BayBO).

3.10.2. *Prijevremeno stupanje u posjed*

Povjerenstvo može sukladno odredbama čl. 76. BauGB za pojedinačne zemljišne čestice (npr. podnositelja zahtjeva za građevinsku dozvolu koji žele uskoro graditi) odlukom urediti imovinske i vlasničke odnose prije donošenja projekta urbane komasacije (čl. 66. st. 1. BauGB) samo onda kad su svi vlasnici na koje se to odnosi suglasni. Takvu suglasnost ponekad će biti potrebno postići ako već postoji jedinstveno stajalište o raspodjeli površina i samo je još sporna visina kompenzacijskih plaćanja.

Za prijevremenu namjensku dodjelu vlasništva nositeljima javnog interesa, sukladno odredbama čl. 77. BauGB, putem odluke povjerenstva, nije potrebna suglasnost sudionika. Ona je dopustiva samo iz razloga usklađivanja privatnog i javnog interesa tek kad je provedbeni urbanistički plan stupio na snagu.

Prije donošenja projekta urbane komasacije (čl. 66. st. 1. BauGB) samo se JLS-u ili nositelju izgradnje objekata tehničke urbanističke infrastrukture može prijevremeno namjenski dodijeliti vlasništvo. Nakon donošenja projekta i drugim se sudionicima u postupku može prijevremeno namjenski dodijeliti vlasništvo; takva odluka iz razloga općeg dobra može biti uputna npr. u slučajevima kad se zbog očito neutemeljenih pravnih sredstava protiv projekta urbane komasacije znatno usporava njegovo stupanje na snagu.

3.11. Troškovi

Postupak urbane komasacije oslobođen je naknada (pristojbi) i troškova (čl. 79. BauGB). Naknade i troškove ne ubiru se ni za odluke na temelju čl. 51. BauGB. Oslobođanje od naknada/pristojbi i troškova ne obuhvaća međutim postupak prigovora; ne mijenja se ni pokrajinsko pravo koje se odnosi na naknadu troškova (npr. naknade za korištenje državnih geodetskih ureda).

4. Primjeri izračuna mase za komasaciju, mase za raspodjelu i mase za dodjelu prema vrijednosti i prema površini

4.1. Sažet prikaz osnovnih pojmova i matematičkih izraza koji se primjenjuju u postupku urbane komasacije

Tablica sa sažetim prikazom osnovnih pojmova i matematičkih izraza preuzeta je iz knjige *Sustavi planiranja korištenja zemljišta*, str. 246. Na stranicama 241-244 autor je detaljno obrazložio značenje pojedinih simbola te postupak izračuna komasacijske mase, izračuna mase za raspodjelu i mase za dodjelu prema mjerilu vrijednosti i mjerilu površine.

POJAM	DIMENZIJE	MATEMATIČKI IZRAZI
Unesena masa E	m ² ili kn	$E = E_1 + E_2 + E_3 + \dots + E_n$
Unesena vrijednost zemljišta e	kn/m ²	$e = E_k / E_{m2}$
Postojeće priključne površine A	m ²	$A = A1 + A2 + A3 + \dots + An$
Masa za komasaciju U	m ²	$U = E + A$
Nove priključne površine N	m ²	$N = N1 + N2 + N3 + \dots + Nn$
Masa za raspodjelu V	m ² ili kn	$V = U - N = E + A - N$ $V = V1 + V2 + V3 + \dots + Vn$
Masa za dodjelu Z	m ² ili kn	$Z = Z1 + Z2 + Z3 + \dots + Zn$
Ostale javne površine S	m ² ili kn	$S = S1 + S2 + S3 + \dots + Sn$
Zamjenske površine \bar{S}	m ² ili kn	$\bar{S} = \bar{S}_1 + \bar{S}_2 + \dots + \bar{S}_n$
Masa za raspodjelu u slučaju uključivanja ostalih javnih i zamjenskih površina V	m ²	$Vm^2 = U m^2 - N m^2 - S m^2 + \bar{S} m^2$
Odbitne površine f	m ²	$f = N - A = E - V = E - Z$
Odbitne površine f%	m ²	$f\% = (E - V) / E \times 100$

4.1.1. Primjer izračuna mase za komasaciju, mase za raspodjelu i mase za dodjelu prema mjerilu vrijednosti

Na slici 1. Karta stanja prikazane su katastarske čestice na obuhvatu nekog provedbenog urbanističkog plana. U kružićima naznačeni brojevi predstavljaju vlasnike zemljišnih čestica iz popisa stanja. Iz karte stanja vidi se da vlasnici pod brojem 1, 2 i 3 imaju po jednu zemljišnu česticu, vlasnik pod brojem 4 ima dvije, a vlasnik pod brojem 5 ima tri zemljišne čestice.

Na slici 2 prikazana je karta urbane komasacije na kojoj je provedena dodjela građevinskih čestica prema mjerilu vrijednosti. Obuhvat provedbenog urbanističkog plana ima 6.325 m². Procijenjena vrijednost unesenih zemljišnih čestica u komasacijsku masu iznosi 50 €/m² a vrijednosti uređenog građevinskog zemljišta oblikovanog sukladno Provedbenom urbanističkom planu iznosi 75 €/m².

Iz tablice 1 vidi se da unesena masa privatnih zemljišnih čestica iznosi 6.209 m² i javnih prometnih površina 116 m². Sukladno Provedbenom urbanističkom planu, potrebna površina javnih prometnih i zelenih površina iznosi 1.265 m², odnosno neto površina za raspodjelu iznosi 5.060 m².

Unesena vrijednost zemljišta u masu za urbanu komasaciju iznosi 310.450,00 €. Vrijednost neto građevinskog zemljišta za raspodjelu iznosi 379.500,00 €. Vrijednost zemljišta, nakon donošenja pravno važećeg provedbenog urbanističkog plana i provedene urbane komasacije veća je za 69.050,00 € iako je masa za raspodjelu unesenih privatnih površina od 6.209 m² smanjena na 5.060 m².

Povećana vrijednost građevinskog zemljišta nije nastala kao rezultat ulaganja vlasnika zemljišnih čestica, nego kao rezultat odluke vijeća JLS-a koje je donijelo javnopravni dokument, provedbeni urbanistički plan, dokument obvezujući za sve fizičke i pravne osobe na temelju kojeg su oblikovane građevinske čestice. Tek donošenjem PUP-a moguće je oblikovati građevinske čestice i na njima graditi sukladno odredbama toga plana. Izračun je proveden sukladno odredbama čl. 45.–79. BauGB.

Tablica 1. Izračun mase za komasaciju, mase za raspodjelu i mase za dodjelu prema mjerilu vrijednosti

	Masa za komasaciju E		Masa za raspodjelu V		Masa za dodjelu Z		Razlika vrijednosti			Trebalo platiti	
	E _i m ²	E _i €	V _i m ²	V _i €	Z _i m ²	Z _i €	V _i -E _i €	Z _i -V _i + €	Z _i -V _i - €	Plaća €	Prima €
1	1.114	35.700	908	68.100	900	67.500	12.400		-600	11.800	
2	374	28.700	468	35.100	470	35.250	6.400	+130		6.530	
3	1.077	53.850	878	65.850	880	66.000	12.000	+130		12.130	
4	1.269	63.450	1.034	77.550	1.30	72.250	14.100		-300	13.800	
5	2.175	108.750	1.772	132.900	1.780	133.500	24.150	+600		24.750	
6											
Em ²	6.209	310.450	5.060	379.500	5.060	379.500	69.050	+900	-900	69.050	
Am ²	116	$Vm^2 / Em^2 = 5.060/6.209 = 0.8149$ Vrijednost unesenog zemljišta: 50 €/m ² Vrijednost dodijeljenog zemljišta: 75 €/m ² $q = Z\text{€} / E\text{€} = 379.500,00 / 310.450,00 = 1,2224$									
Um ²	6.325										
Nm ²	1.265										
Vm ²	5.060										

4.1.2. Primjer izračuna mase za komasaciju, mase za raspodjelu i mase za dodjelu prema mjerilu površine

Na sljedećem primjeru provedena je dodjela građevinskih čestica prema mjerilu površine. Doprinos površina utvrđuje se na temelju kvocijenta povećane vrijednosti i vrijednosti zemljišta unesenog za raspodjelu. Povećana vrijednost utvrđuje se kao produkt mase unesene za raspodjelu i razlike vrijednosti zemljišta prije i nakon provedenog postupka urbane komasacije.

Primjerice u ovom slučaju povećana vrijednost iznosi:

$$(75 \text{ €/m}^2 - 50 \text{ €/m}^2) \times 5.060 \text{ m}^2 = 126.500,00 \text{ €.}$$

Doprinos površina iznosi:

$$F\% = 126.500,00 \text{ €} / 5.060 \text{ m}^2 \times 75 \text{ €/m}^2 = 33,33\%;$$

$$F = 0,3333 \times 6.209 \text{ m}^2 = 2.069 \text{ m}^2$$

Vrste površina	m ²	% Em ²	€
Doprinos površina F	2.069	33,33	154.574
Odbitna površina f = N - A = 1.265 m ² - 116 m ² = 1.149 m ²	1.149	18,51	57.450
Pripadajuća teoretska površina F - f = 2.069 - 1.149 = 920 m ²	920	18,18	69.000
Stvarno dodijeljena površina	900	14,50	67.500
Novčana razlika	20	0,40	1.500

Tablica 2. Izračun mase za komasaciju, mase za raspodjelu i mase za dodjelu prema mjerilu površini

	Masa za komasaciju E_i m^2	Teoretska masa za raspodjelu $V_i = E_i (1-F \%)$ m^2	Masa za dodjelu Z_i m^2	Novčano izjednačenje $Z_i € - V_i €$	
				Plaća - €	Prima + €
1	1.114	743	750	-525	
2	574	383	390	-525	
3	1.074	718	720	-150	
4	1.269	846	850	-300	
5	2.175	1.450	1.450		
Privatno	6.209	4.140	4.160		
6 (JLS)	-	920	900		+1.500
E_{m^2}	6.209	5.060	5.060	-1.500	+1.500
A_{m^2}	116	Vrijednost unesenog zemljišta: 50 € / m^2 Vrijednost dodijeljenog zemljišta: 75 €/ m^2 $(1-F\%) = 1 - 33,33 \% = 66,67 \%$			
U_{m^2}	6.325				
N_{m^2}	1.265				
V_{m^2}	5.060				

5. Zaključak

Urbana komasacija kao institut uređenja građevinskog zemljišta sredstvo je kojim su se jedinice lokalne samouprave država srednje Europe tijekom proteklih desetljeća najviše koristile od svih drugih instituta javnog građevinskog prava. Urbana komasacija u tim državama ima i danas posebno značenje jer bez njezine primjene nije moguća provedba provedbenih urbanističkih planova na područjima u kojima zemljišne čestice po obliku i površini nisu prikladne za građevinsko korištenje i koje se nalaze u posjedu više različitih vlasnika.

Posebno treba istaknuti financijske učinke primjene postupka urbane komasacije kojom je uređeno da vlasnici zemljišnih čestica unesenih u masu za komasaciju moraju bez naknade ustupiti jedinici lokalne samouprave potrebno zemljište za javne prometne i zelene površine kao i povećanu vrijednost dodijeljenih građevinskih čestica, u novcu ili površini, kako je to pokazano na primjerima raspodjele (tablica 1 i tablica 2).

U slučaju primjene raspodjele *prema vrijednosti* vlasnici ustupaju bez naknade jedinici lokalne samouprave u Bavarskoj zemljište površine 1.149 m^2 za javne prometne i zelene površine i uplaćuju JLS-u povećanu vrijednost u iznosu 69.050.00 €. U slučaju primjene raspodjele *prema površini* vlasnici također ustupaju jedinici lokalne samouprave u Bavarskoj bez naknade zemljište za javne prometne i zelene površine od 1.149 m^2 , građevinsku česticu površine 900 m^2 i razliku vrijednosti u iznosu 1.500,00 €.

Zbog nedostatka propisa, hrvatske jedinice lokalne samouprave nalazile su se u znatno nepovoljnijem položaju nego jedinice lokalne samouprave u Bavarskoj jer one ne samo što nisu sudjelovale u povećanoj vrijednosti nekretnina nakon provedene urbane komasacije, odnosno oblikovanja građevinskih čestica sukladno lokacijskoj dozvoli, nego su morale u mnogim slučajevima kupovati zemljište za javne prometne i zelene površine po tržišnim cijenama uređenog građevinskog zemljišta.

Na temelju prikazanog postupka provedbe urbane komasacije može se nedvojbeno utvrditi da bivši hrvatski Zakon o prostornom uređenju nije omogućivao, a ni važeći Zakon o komunalnom gospodarstvu ne omogućuje održivo planiranje korištenja zemljišta i da su hrvatske jedinice lokalne samouprave u nepovoljnijem položaju nego JLS država članica EU jer navedenim zakonima nije uređen niz pravnih instituta i instrumenata sukladno s tradicijom javnog građevinskog prava europskih država.

Novi Zakon o prostornom uređenju i gradnji daljnji je korak u postupku usklađivanja hrvatskih propisa javnog građevinskog prava s pravnom stečevinom država članica EU. Ipak, treba istaknuti da još nije uređen niz pitanja, od kojih se mogu istaknuti ova:

- nije uređeno donošenje razvojnog programa¹⁷ JLS-a, kojim se utvrđuju dugoročni razvojni ciljevi za sljedećih 10 do 15 godina, dinamika njihova postizanja, njihov redoslijed i potrebna financijska sredstva, kao preduvjeta za izradu prostornog plana uređenja velikog grada, grada ili općine;
- urbanističko planiranje, na razini jedinice lokalne samouprave, uređeno je *četirima* dokumentima prostornog uređenja, a ne *dvama* dokumentima prostornog uređenja sukladno propisima država članica EU,¹⁸ i to *planom korištenja (namjene) površina*, koji obuhvaća sadržaj prostornog plana uređenja velikog grada, grada ili općine i urbanistički plan uređenja, te *provedbenim urbanističkim planom (PUP)*, koji obuhvaća sadržaj detaljnog plana uređenja i lokacijske dozvole, plan koji je obvezujući za sve fizičke i pravne osobe;
- naknada štete zbog povjerenja, naknade u novcu ili nekretninama, naknade za služnost, postupak utvrđivanja naknade, dospelost i prestanak prava na naknadu;

¹⁷ Štajerskim Zakonom o prostornom uređenju (Steirmärkisches Raumordnungsgesetz) propisano je da razvojni koncept i sektorske razvojne koncepte donosi vijeće JLS-a dvotrećinskom većinom. Tek nakon donošenja razvojnog programa može se početi s izradom plana namjene površina (Flächenwidmungsplan).

¹⁸ Krtalić, V., *Sustavi planiranja korištenja zemljišta*, Novi informator, 2004., str. 97.

- zaštita turističkih područja;
- uređenje građevinskog zemljišta (uređenje međa i izvlaštenje na obuhvatu provedbenog urbanističkog plana);
- financiranje gradnje tehničke urbanističke infrastrukture sukladno urbanističkoj gustoći i komunalnom standardu, sudjelovanje privatnog kapitala, vezivanje na PUP, obveze JLS-a i vlasnika građevinskih čestica, doprinosi, mjerila za utvrđivanje visine doprinosa, dospelost i plaćanje doprinosa;
- vrste i namjenu građevinskih područja, način korištenja i iskoristivost građevinske čestice;
- načela procjene tržišne vrijednosti zemljišta, neizgrađene i izgrađene građevinske čestice.

Za provedbu postupka urbane komasacije treba posebnu pozornost usredotočiti na procjenu tržišne vrijednosti neuređenog građevinskog zemljišta na dan donošenja odluke o provedbi postupka urbane komasacije i na dan neospornosti projekta urbane komasacije. Povećana tržišna vrijednost građevinskih čestica u odnosu prema tržišnoj vrijednosti unesenih zemljišnih čestica u komasacijsku masu pripada jedinici lokalne samouprave, a ne vlasnicima građevinskih čestica. Stoga je nužno da i Republika Hrvatska donese pravni akt kojim se uređuju načela procjene tržišne vrijednosti nekretnina po uzoru na slične pravne akte država članica EU, poglavito država srednje Europe. Bez donesenog pravnog akta o načelima procjene tržišne vrijednosti nekretnina provedba urbane komasacije bit će otežana, u mnogim slučajevima dugotrajna, a utvrđena tržišna cijena neuređenog i uredenog građevinskog zemljišta dvojben.

Literatura

Propisi (kronološki)

1. Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs-, und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien od 29. studenog 1929.)
2. Steiermärkisches Raumordnungsgesetz objavljen u Štajerskom službenom listu 127/74
3. Verordnung über die Umlegungsausschüsse und das Vorverfahren in Umlegungs- und Grenzregelungsangelegenheiten, 1. 1. 1983., Fundstelle: BayRS III, 483, Gliederungs-Nr.: 2130-1-I

4. Verordnung über Grundsätze für Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken. (Wertermittlungsverordnung – WertV) u izdanju od 6. prosinca 1988. (BGBl. I S. 2209)
5. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO), in der Fassung dre Bekanntmachung vom 11. 9. 1989. GVBl. S. 585.
6. Zakon o prostomom uređenju (NN 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04)
7. Kärntner Gemeindeplanungsgesetz (K-GplG) objavljen u Koruškome službenom listu LGBl. 23/95
8. Baugesetzbuch (BauGB) objavljen u Saveznom službenom listu SR Njemačke od 27. kolovoza 1997. (BGBl. I S: 2141)
9. Zakon o gradnji, NN 175/03 i 100/04
10. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 175/03 i Uredba – 110/04
11. Bayerische Bauordnung (BayBO) od 7. kolovoza 2003., GVBl. S. 497

Publikacije

1. Bielenberg, W.; Krautzberger, M.; Söfker, W.: *Baugesetzbuch mit BauNVO, Leitfaden und Kommentierung*, 5. überarbeitete Auflage 1998. Jehle Rehm, GmbH München
2. Čengić, I., Krtalić, V.: Uređenje i opremanje građevnog zemljišta. *Informator* broj 5067, Zagreb, 28. rujna 2002.
3. Dieterich, H.: *Baulandumlegung*, 3. Auflage, C. H. Beck, München, 1996.
4. Grziwotz, H.: *Baulanderschliessung*, Verlag C. H. Beck, München, 1993.
5. Klatt, G.: *Der Bebauungsplan in der kommunalen Praxis (Grundlagen-Verfahren-Wirkungen)*, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin, 2002.
6. Krtalić, V.: *Njemački sustav uređenja građevnog zemljišta*. U prilogu lista *Komunalni vjesnik Grada Zagreba*, broj 170. od 30. listopada 1997.
7. Krtalić, V.: *Uređenje građevnog zemljišta. Analiza inozemnih propisa – prilozi za moguće oblikovanje hrvatskih propisa*. Ministarstvo zaštite okoliša i prostomog uređenja, Zagreb, 2000.
8. Krtalić, V.: *Urbanističko planiranje i uređenje građevnog zemljišta (Analiza njemačkih propisa i prilozi za moguće oblikovanje hrvatskih propisa)*. Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu, Godišnjak 7/2000., Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, XV. tradicionalno savjetovanje, Opatija, 8. – 10. studenoga 2000.
9. Krtalić, V.: *Sustavi planiranja korištenja zemljišta, povijesni prikaz, postojeće stanje, Prijedlog mogućeg oblikovanja hrvatskog sustava planiranja korištenja zemljišta*. Novi informator, Zagreb, 2004.
10. Krtalić, V.: *Načela procjene tržišne vrijednosti nekretnina*. Hrvatsko društvo sudskih vještaka, Zagreb, 2007.
11. Söfker, W.: *Baugesetzbuch*, 31. Auflage, Stand 1. März 2000., Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH, München

URBAN LAND CONSOLIDATION IN BAVARIA

Summary

Urban land consolidation is an institute of public construction law and a means of the most frequently used communal policy in local self-government units in central European countries during the 20th century. It is still used in the procedures of building land consolidation. Urban land consolidation renders possible rational, purposeful, and cost-effective town planning as well as the harmonisation of the private and public interests, and protection of property rights. The author shows the process of urban land consolidation in Bavaria. The paper outlines the information about the parties in the procedure, the bodies in charge of the procedure, appropriation of building lots formed in accordance with the executive zoning plan, procedures for calculating the appropriate areas, and an example of distribution of private building lots according to their market value and their area.

Key words: urban land consolidation – Bavaria and Croatia, town planning, construction law, local self-government, urban land consolidation procedure

Inge Perko Šeparović: Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave (Zagreb: Golden marketing – tehnička knjiga, 2006)

*Ivan Koprić**

Prikaz

Sada već umirovljena profesorica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu dr. sc. Inge Perko Šeparović objavila je 2006. knjigu *Izazovi javnog menadžmenta; dileme javne uprave*. Knjigu, koja je u međuvremenu nagrađena Državnom nagradom za znanost, objavila je nakladnička kuća Golden marketing – tehnička knjiga. Ta je knjiga uslijedila nakon razmjerno raznovrsne tematike kojom se bave prethodne knjige iste autorice: *Teorije organizacije* (Školska knjiga, Zagreb, 1975), *Organizacija teritorija i samoupravljanje* (Informator, Zagreb, 1982) te *Tehnologija, moć, samoupravljanje* (RO Zagreb, Samobor, 1983).

Profesorica Inge Perko Šeparović diplomirala je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 1959. Znanstveni stupanj doktora znanosti stekla je 1965. Kraće razdoblje radila je na Pravnom fakultetu u Zagrebu, na Katedri za upravnu znanost. Nakon toga prešla je na Fakultet političkih znanosti na kojem je provela veći dio akademske karijere.

Knjiga *Izazovi javnog menadžmenta; dileme javne uprave* sastoji se od dva glavna dijela i nekoliko pratećih dijelova. Prvi dio knjige, *Menadžerski pri-*

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i dekan Društvenog veleučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, and Dean of the Social Science Polytechnic in Zagreb)

stup javnoj upravi, dijeli se na dva poglavlja (*Tradicionalni menadžerski pristup; Menadžerski pristup u doba »države blagostanja«*), a opsega je 52 stranice teksta. Slično tome, i drugi se dio, *Novi javni menadžment*, dalje dijeli na dva poglavlja (*Modeli reformi; Drugi mehanizmi reforme*), ali je taj dio knjige znatno opsežniji – obuhvaća 90 stranica. Knjiga započinje *Predgovorom* (str. 7–8) i *Uvodom* (str. 9–10), iza kojih slijede *Pojmovi i definicije* (str. 11–15). Knjiga završava *Zaključkom* (str. 165–170). Oprema knjige sadržava *Kratice* (str. 171–172), *Literaturu* (str. 173–182), *Kazalo* (str. 183–190) i *Sadržaj* (str. 5–6). Popis korištene literature navodi 149 bibliografskih jedinica, pretežno na engleskom jeziku (130 jedinica).

U *Uvodu* autorica knjige ocrtava javni menadžment kao stalnu komponentu javne uprave u SAD. Naglašava da se po tome američka javna uprava značajno razlikovala, a i još se uvijek razlikuje, od javne uprave europskih zemalja, osobito kontinentalnoeuropskih. U njima, naime, dominira pristup pravnog ograničavanja javne uprave i njezina usmjerivanja k ostvarenju socijalne pravde i solidarnosti te k ostvarenju drugih vrijednosti socijalne države, pravne države, demokratske političke države, a u novije vrijeme i k ostvarenju ekoloških i sličnih vrijednosti. S obzirom na već duže vrijeme aktualne i izražene utjecaje doktrine i pokreta novog javnog menadžmenta, upozorava na postojanje različitih modela novog javnog menadžmenta, koji se oslanjaju na različite instrumente te u pozadini kojih su ipak različita vrijednosna usmjerenja. Na krilima globalizacije, novi je javni menadžment prodro u mnoge europske zemlje izazivajući mnogobrojne praktične probleme. Oni su to veći i teže rješivi što je manje energije uloženo u kvalitetan odabir modela i instrumenata koji će se primijeniti u reformama javne uprave. Zato autorica ističe svoju namjeru analize modela i instrumenata novog javnog menadžmenta, zalaganje za pažljiv odabir kombinacije tih instrumenata u reformi javne uprave u Hrvatskoj, kao i svoje vrijednosno stajalište da javna uprava pored ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mora biti usmjerena i k načelima jednakosti, pravednosti, solidarnosti i zakonitosti.

Pojmovi i definicije usmjereni su traženju konvencionalne definicije temeljnih pojmova koji će se koristiti u knjizi. Nakon pregleda definicija drugih autora u povijesnoj i komparativnoj perspektivi, autorica definira javnu upravu kao »ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro« (str. 14). Time se, smatra, definicija javne uprave otvara prema inkorporiranju pojma dobrog upravljanja (*good governance*) koji je osobito u periodu nakon 2000. krucijalni dio oficijelne upravljačke doktrine Europske unije, ali i nekih drugih utjecajnih međunarodnih organizacija. Takvu pak kom-

binaciju autorica smatra poželjnom zato što dobro upravljanje označuje težnju povratka javne uprave prema vrijednostima javnog sektora, kao što su otvorenost, jednakost, pravednost i zakonitost.

Menadžerski pristup javnoj upravi predmet je analize čitavog prvog dijela knjige. Autorica ističe da je javni menadžment zbog određenih razloga od samog početka prisutan u javnoj upravi SAD. U prvom poglavlju toga dijela autorica analizira tradicionalni menadžerski pristup, obuhvaćajući pod tim »prve glasnike« (Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor, a u Europi Henry Fayol) te klasičnu školu (James D. Mooney i Alan Reiley, Luther Gulick, Lyndall Urwick). Pristup klasičnog menadžerizma bio je u SAD na vrhuncu pred II. svjetski rat, da bi zatim doživio svojevrsno uklapanje u širi splet ideja i vrijednosti, zbog čega su neke klasične menadžerske postavke i ideje bar na izvjesno vrijeme i na određeni način ustupile mjesto »modernoj birokratskoj državi« (str. 36).

U okviru novih ideja, kojima je posvećeno drugo poglavlje prvog dijela knjige (*Menadžerski pristup u doba »države blagostanja«*), sve je veći naglasak na efektivnosti (mjera prihvaćanja rezultata djelovanja javne uprave od strane građana i društvene okoline), a ne više na efikasnosti (odnos *inputa* i *outputa*), što javnu upravu bitno razlikuje od privatnog poslovnog sektora. Javnu upravu u SAD i u drugim zemljama nakon II. svjetskog rata obilježavaju moderne, velike upravne organizacije temeljno usmjerenje kojih je rješavanje javnih problema nastalih zbog nekontroliranog djelovanja tržišta, ekonomske krize, rata i iz toga proizašlih socijalnih pitanja. Zato se javni menadžment u drugačijoj formi nego prije koncentrira na pitanja financiranja javne uprave i njezine ljudske resurse te na pitanja provedbe i vrednovanja javnih politika. Upravo pitanjima financiranja, upravljanja ljudskim resursima te implementaciji i evaluaciji (provedbi i vrednovanju) posvećena su tri odjeljka toga poglavlja. U daljnjim odjeljcima autorica analizira u koliko su mjeri upravni sustavi europskih zemalja »inficirani« menadžerskim pristupom (Francuska, Njemačka, Velika Britanija). Zaključuje da je taj utjecaj zapravo započeo tek 1980-ih, s pokretom novog javnog menadžmenta.

Prvo poglavlje drugog dijela knjige posvećeno je opisu i analizi elemenata četiriju modela novog javnog menadžmenta kao modela upravnih reformi. Riječ je o washingtonskom modelu, modelu menadžmenta putem rezultata, strateškom planiranju te decentralizaciji. Autorica dakle polazi od shvaćanja da je novi javni menadžment »zajednički ... nazivnik za niz reformi javnog sektora koje se provode posljednjih dvadeset i pet godina u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama« (str. 75), a ne tek upravna doktrina i/ili pokret. Pritom, washingtonski

model karakterizira težnja za smanjenjem javnog sektora i javnih troškova (model minimalističke države, u razrađenijem obliku britanski model), po-najprije putem privatizacije, a uz (neostvarenu) želju za deregulacijom. Menadžment prema rezultatima označuje »pristup koji ističe ishode javnih politika i njihovo povezivanje s proračunskim procesom: sve odluke o dodjeljivanju sredstava trebaju ovisiti o zahtjevu za rezultatom koji mora biti specificiran u pogledu kvantitete i kvalitete isporučene usluge« (str. 93) te ističe pitanje kvalitete javnih usluga (*total quality management; commitment quality management; itd.*). Strateški menadžment i strateško planiranje povezani su s nastojanjem da se organizacije javnog sektora vode poput organizacija poslovnog sektora, u ciklusima koji započinju utvrđivanjem misije, ciljeva i vrijednosti, a završavaju utvrđivanjem rezultata i učinaka koji su *input* za novi ciklus. Decentralizacija pak, prema autorici, znači »takvo restrukturiranje javnog sektora kojim se širi participativni temelj vlasti na svim razinama upravljanja, ali posebno onima ispod središnje razine: regionalnim i lokalnim« (str. 118–119).

U drugom poglavlju drugog dijela autorica odabire i vrlo detaljno i pomno analizira tri, po njezinu mišljenju, temeljna druga i drugačija instrumenta odnosno mehanizma reforme: orijentaciju na građane, dobro upravljanje (*good governance*) te javno-privatno partnerstvo.

U *Zaključku* autorica ukratko i kritički sažimlje rezultate svoje prethodne analize te ih nastoji iskoristiti u oblikovanju manjeg broja prijedloga koji bi poslužili u reformi javne uprave u Hrvatskoj. Ističe da su dva od njezinih modela bila najzastupljenija, washingtonski (i britanski) te švedski. Njezine su simpatije očito na strani potonjeg, koji obilježuje težnja distributivnoj pravdi. Prvonavedeni je ionako proizveo niz teških ekonomskih i društvenih posljedica praktično u svim zemljama u kojima je primijenjen: bili su to »gorki lijekovi, no pitanje je jesu li bili pravi« (str. 165). Smatra da je washingtonski model primijenjen i u Hrvatskoj i da je doveo do loših posljedica. Predlaže reorijentaciju u reformi javne uprave i pomnu analizu novih reformskih mjera. Smatra potrebnom jasnu i čvrstu volju vlade te formiranje grupe eksperata koji bi zajedno s vladom vodili reformu na temelju prethodno pripremljenog strateškog okvira. Kao dva najpoželjnija instrumenta navodi decentralizaciju i povećanje sposobnosti upravnog osoblja.

* * *

Knjiga *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave* vrijedna je znanstvena monografija koja znatno unapređuje znanost o javnoj upravi u Re-

publici Hrvatskoj. Autorica je obradila nimalo jednostavnu temu javnog menadžmenta pregledno, pregnantno i jasno. Njezina teza o javnom menadžmentu kao neizostavnoj sastavnici javne uprave se potvrdila. Činjenični supstrat analiziran je najprije povijesno, praćenjem razvoja javnog menadžmenta, a zatim i komparativno, analizom različitih modela, instrumenata i mjera reforme javne uprave u zemljama Europe i svijeta, kao i njihovih rezultata.

Autorica jasno ističe i svoju vrijednosnu poziciju u prosudbi rezultata znanstvene analize. Njezina je pozicija ukotvljena u demokratskim političkim vrijednostima, socijalnim konsideracijama, težnji k društvenoj pravednosti i drugim socijalnim vrijednostima te respektu prema pravnim vrijednostima. U tom smislu ona je demokratski, socijalno i ekološki osviještena.

U podtekstu se također nazire pedagoška svrha knjige i želja autorice da djeluje odgojno na građane, pedagoški na studente, instruktivno na donositelje političkih i upravnih odluka. U tom smislu knjiga nije samo znanstveno relevantna i poticajna, nego i praktično i odgojno-etički nezaobilazna za svakoga tko se želi baviti javnom upravom i javnim poslovima kao znanstvenik, stručnjak, upravni službenik ili političar.

Autoričino poznavanje materije, analiza i izlaganje nisu opterećeni *ex cathedra* izvodima i skolastičkim raspravama, ali ni shvaćanjima o prometejskoj ulozi i značenju vlastitog znanstvenog angažmana. U tom smislu autorica pokazuje veliku ljudsku osobinu skromnosti i želju za korisnošću zajednici građana s kojima živi.

Kao i svakom drugom sličnom djelu, i ovoj bi se knjizi mogle naći određene slabije strane. Naslov knjige nagovješćuje sveobuhvatnu analizu javnog menadžmenta, pa i više od toga, konceptualizaciju i analizu izvjesnih »dilema javne uprave«. U obradi autorica se ipak odlučila za uži, manje obuhvatan pristup. Moglo bi se raspravljati o odabranim definicijama temeljnih pojmova. Upitno je i korištenje modela kao metodološko-teorijskog pomagala za sistematiziranje reformskih mjera, kao i izbor četiriju modela reformi koje je obradila. Dojam je da je korištenje američkih iskustava pre naglašeno, budući da su mnoge mjere novog javnog menadžmenta oblikovane i korištene također u drugim, posebno anglosaksonskim zemljama. Posebno je upitno može li se decentralizacija smatrati modelom koji treba razmatrati u kontekstu novog javnog menadžmenta. Slično je i s upravljanjem ljudskim resursima, koje je mnogo složenije pitanje nego što otkriva poglavlje koje mu je posvećeno. Tranzicijskim zemljama, kao i Hrvatskoj, u knjizi je posvećeno premalo pažnje. I uopće, pregnantnost koja je nesumnjivo vrлина, ponekad, posebno pri obradi tako složenih problema kao što

su oni kojima se knjiga bavi, može lako prijeći u slabost. No ipak, dobre strane prikazane knjige daleko nadmašuju njezine slabosti.

Prikazana knjiga zaokružila je jedno duže razdoblje u autoričinu bavljenju recentnim problemima javne uprave, koje je bilo uvelike obilježeno javnim menadžmentom i srodnim temama. Autoričina znanstvena karijera bila je, naime, započela problemima teritorijalnog ustrojstva lokalne samouprave, kojima je bila posvećena njezina disertacija, djelomično objavljena u knjizi *Organizacija teritorija i samoupravljanje* (u suautorstvu s Jurajem Hrženjakom). Nastavljena je možda i ponajboljom i najtemeljitiije napisanom njezinom knjigom, o teoriji organizacije, kao i raspravom o utjecaju tehnologije na mogućnosti demokratizacije u svjetskim razmjerima (*Tehnologija, moć, samoupravljanje*).

Negdje između tih dviju knjiga, krajem 1970-ih, autorica se odvažila jasno i čvrsto pokazati svoje vrijednosne pozicije. Premda se potonja knjiga, o tehnologiji, naslanja na prethodnu, o razvoju i dostignućima teorije organizacije, ona kroz otkrivanje i dokazivanje teze da tehnologija uopće nije vrijednosno neutralna, kako se to vrlo često tvrdi, očito uviđa da je i teza o neutralnosti znanstvene analize u području društvenih znanosti samo mit. U stvarnosti, društveni znanstvenici djeluju uvelike obilježeni svojim vrijednosnim pozicijama, samo što ih većina to prikriva. Autorica je tada zauzela stajalište da je znanstvena analiza, barem u području društvenih znanosti, ako već ne i šire, instrument unapređenja uvijek određenih vrijednosti.

Zato se u svojim radovima i počela zauzimati najprije za alternativne tehnologije, koje jedino mogu dopustiti promjene u strukturama moći i demokratizaciju društva, zatim za ekološke vrijednosti i vrijednosti manjina, da bi se nakon toga ponovo počela vraćati prema početku, prema lokalnoj samoupravi i decentralizaciji kao demokratskim vrijednostima te problemima novog javnog menadžmenta koji osobito u nekim svojim oblicima takve vrijednosti ozbiljno dovodi u pitanje. Autorica nastoji analizirati i pokazati mogućnosti manipulacije koje se skrivaju iza naizgled vrijednosno neutralnih teorijskih koncepata, kao i reformskih recepata, mjera i modela. Tako je otkrivanje (sakrivenih) vrijednosnih pozicija postalo glavni i stalni kredo autoričina znanstvenog rada.

Zaključno, i ova knjiga pokazuje da je profesorica Perko Šeparović primjer znanstvene izvrsnosti, kreativnosti i uspješnosti. Tako intrigantna knjiga, koja čitatelja gotovo i ne može ostaviti ravnodušnim, može se preporučiti svakom upravnom i političkom, pa i drugom društvenom znanstveniku i praktičaru, ali i svakom zainteresiranom građaninu, na čitanje i razmišljanje.

Europski sud za ljudska prava

Uvod

Europski sud za ljudska prava (dalje: Sud) donio je 19. travnja 2007. presudu kojom je izmijenio svoju dotadašnju praksu u pogledu pitanja primjenjivosti čl. 6. st. 1. (prava na pravično suđenje) na službeničke sporove koje državni službenici pokreću protiv svog poslodavca odnosno države.¹

Dotadašnji funkcionalni kriterij iz *Pellegrina* glasio je:

»Primjena čl. 6. st. 1. isključena je samo za sporove koje podignu državni službenici čije dužnosti uključuju specifične aktivnosti javne službe u smislu da je ona« (javna služba, nap. a.) »djelovala kao depozitar javne vlasti odgovoran za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih vlasti. Najbolji primjeri za to su vojska i policija. U praksi, Sud će, u svakom slučaju, procijeniti sadržava li podnositeljevo mjesto – u svjetlu dužnosti i odgovornosti koje su mu pripadajuće – izravno ili neizravno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti prenesenih javnim pravom i dužnosti ustanovljene za očuvanje općih interesa države ili drugih javnih vlasti ... Prema tome, sporovi između upravnih vlasti i zaposlenika koji zauzimaju mjesta koja uključuju sudjelovanje u izvršavanju ovlasti prenesenih javnim pravom ne potpadaju pod primjenu čl. 6. st. 1. ... Sporovi koji se tiču mirovina svi potpadaju pod primjenu čl. 6. st. 1. jer se umirovljenjem zaposlenika prekida specijalna veza između vlasti i njih; ...«

Sud je pokrenuo izmjenu tog funkcionalnog kriterija jer, kako Sud navodi u ovoj presudi, funkcionalni kriterij, kako je primijenjen u praksi, nije pojednostavnio analizu primjenjivosti članka 6. u postupcima u kojima je

¹ O dotadašnjoj praksi Suda v. Omejec, J., Status državnih službenika: pravna stajališta Europskog suda za ljudska prava, Europskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske, *Hrvatska javna uprava*, 2, 2006.

stranka državni službenik niti je donio veći stupanj sigurnosti u ovom području, što mu je bila svrha.

Pod takvih okolnostima i zbog tih razloga Sud nalazi da se funkcionalni kriterij usvojen u predmetu *Pellegrin* mora dalje razviti. Iako je u interesu pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednakosti pred zakonom da Sud ne bi smio odstupati, bez dobrog razloga, od presedana iz prijašnjih predmeta, neuspjeh Suda u održavanju dinamičnog i evolutivnog pristupa predstavljao bi rizik da postane prepreka reformi i poboljšanju.

Novi pristup primjeni čl. 6. na državne službenike Sud je objasnio na sljedeći način. Kako bi tužena država bila sposobna osloniti se na status podnositelja zahtjeva kao državnog službenika da bi isključila zaštitu iz čl. 6., moraju biti ispunjena dva uvjeta. Kao prvo, država mora u svom domaćem pravu izričito isključiti pristup sudu za to radno mjesto ili kategoriju zaposlenika. Kao drugo, isključenje mora biti opravdano objektivnim razlozima državnog interesa. Sama činjenica da podnositelj radi u sektoru koji sudjeluje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom nije sama po sebi odlučna. Da bi isključenje bilo opravdano, nije dovoljno da država utvrdi da dotični državni službenik sudjeluje u izvršavanju javne ovlasti. Na državi je da pokaže da je upravo predmet spora o kojem je riječ povezan s izvršavanjem ovlasti države. Prema tome, u pravilu ne može biti opravdanja za isključenje jamstava iz čl. 6. za obične radne sporove, kao što su oni koji se odnose na plaće, dodatke ili slična prava. Zaključno, u praksi će postojati presumpcija da se čl. 6. primjenjuje, a na tuženoj će državi biti da dokaže, prvo, da državni službenik nema pravo pristupa sudu prema domaćem pravu i, drugo, da je isključenje prava iz čl. 6. za državnog službenika opravdano.

Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske

Predmet br. 63235/00

Presuda Velikog vijeća Europskog suda za ljudska prava
 od 19. travnja 2007.

Članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje Konvencija) – pravo na pošteno suđenje

Članak 13. Konvencije – pravo na djelotvoran pravni lijek

Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju – zaštita vlasništva u vezi s člankom 14. Konvencije – zabrana diskriminacije

Članak 41. Konvencije – pravedna naknada

Činjenično stanje

Podnositelji pritužbe su finski državljani Vilho Eskelinen, Arto Huttunen, Markku Komulainen, Lea Ihatsu i Toivo Pallonen te Päivi, Janne and Jyrki Lappalainen, nasljednici pokojnog Hannua Mattija Lappalainena.

G. Eskelinen, g. Huttunen, g. Komulainen, gđa Ihatsu, g. Pallonen i g. Hannu Matti Lappalainen radili su za policijsku postaju općine Sonkajärvi. Svi su bili zaposleni kao policijski službenici, osim gđe Ihatsu koja je bila uredska pomoćnica. Na temelju kolektivnog ugovora iz 1986. imali su pravo na posebnu naknadu za rad u udaljenom području. Kad je ta naknada kolektivnim ugovorom sklopljenim 1988. bila ukinuta, umjesto naknade dodijeljeni su im mjesečni pojedinačni dodaci na plaću kako bi se spriječilo njezino smanjenje.

Nakon što je 1. studenoga 1990. odlukom Ministarstva unutarnjih poslova policijska postaja Općine Sonkajärvi pripojena postaji Općine Iisalmi, podnositelji su premješteni na drugo mjesto rada. Izgubili su pravo na pojedinačne dodatke na plaću, a budući da su morali putovati iz Sonkajärvi u Iisalmi, udaljenost mjesta rada povećala im se 50 kilometara. Podnositelji su tvrdili da im je provincijska policijska uprava Kuopio obećala kompenzaciju.

Dana 3. srpnja 1991. Ministarstvo financija odbilo je bez obrazloženja zahtjev Policijske uprave Ministarstva unutarnjih poslova za odobrenje mjesečne isplate pojedinačnih dodataka na plaću u iznosu od 500 do 700 finskih maraka (84–118 eura) onim policijskim službenicima koji su iz Sonkajärvi premješteni u Iisalmi.

Dana 1. listopada 1992. nadležnost za rješavanje o dodacima na plaću za lokalnu policiju prenesena je na provincijska upravna vijeća. U ožujku 1993. podnositelji su podnijeli zahtjev za naknadu koji je Provincijsko upravno vijeće Kuoipo nakon četiri godine, 19. ožujka 1997., odbilo.

U međuvremenu, podnositelji su se žalili kancelaru pravosuđa koji je svojom odlukom od 24. siječnja 1997. upozorio na činjenicu da podnositelji još uvijek nisu dobili odgovor na svoj zahtjev.

U travnju 1997. podnositelji su protiv odluke Provincijskog upravnog vijeća Kuoipo uložili žalbu Provincijskom upravnom sudu te su zatražili održavanje usmene rasprave kako bi, između ostalog, dokazali činjenicu da im je kompenzacija bila obećana. Sud je njihovu žalbu odbio s obrazloženjem da je u to doba samo Ministarstvo financija moglo odobriti kompenzaciju, a ne provincijska policijska uprava. Osim toga, sud je utvrdio da nakon 3. srpnja 1991. kompenzacija nije bila dodijeljena ni u jednom drugom sličnom slučaju.

Podnositelji su se ponovo žalili zahtijevajući usmenu raspravu te ističući da su u odgovarajućim situacijama slični dodaci na plaću bili odobreni službenicima iz drugih policijskih oblasti. Vrhovni upravni sud 27. travnja 2000. utvrdio je da podnositelji nisu imali zakonsko pravo na pojedinačne dodatke na plaću te da nije bilo potrebno održati usmenu raspravu, budući da navodna obećanja koja je dala provincijska policijska uprava nisu imala nikakvog značenja za predmet.

Relevantno domaće pravo i praksa

A. Pojedinačni dodaci na plaću

Uputa o primjeni kolektivnog ugovora od 26. travnja 1998. u vezi s isplatom naknade državnim službenicima za rad u hladnim područjima određivala je:

»Državni službenik koji (prije 29. veljače 1988.) radi u općini koja nije obuhvaćena novim kolektivnim ugovorom ima pravo na pojedinačni dodatak na plaću ... ako radi u općini koja daje pravo na takav dodatak. Ako je državnom službeniku koji ima pravo na pojedinačni dodatak na plaću naloženo da privremeno ili kao zamjena obavlja dužnosti drugog državnog službenika, ili ako je njegovo radno mjesto premješteno u općinu u kojoj se ta naknada za rad u udaljenom području nije plaćala, tom državnom službeniku neće se isplaćivati pojedinačni dodatak na plaću tijekom razdoblja u kojem obavlja te druge dužnosti zbog toga što državni službenik, da bi primio dodatak na plaću, mora svoje dužnosti obavljati u općini koja daje pravo na dodatak na plaću.«

Prema podnositeljima, ta uputa nije bila relevantna za ovaj predmet zbog toga što se navodno odnosila samo na privremene premještaje, dok je premještaj radnog mjesta podnositelja bio trajne naravi. (Par. 22.)

... Policijska uprava Ministarstva unutarnjih poslova pozvala se na navodno analogan predmet u kojem je Ministarstvo financija ... odobrilo zahtjev za pojedinačni dodatak na plaću nakon pripajanja policijske postaje Općine Pertunmaa u policijsku postaju Općine Mäntyharju (predmet *Mäntyharju*). (Par. 23.)

Dana 3. srpnja 1991. Ministarstvo financija odbilo je zahtjev za naknadu troškova putovanja koji je podnio državni službenik kojem se radno mjesto promijenilo nakon pripajanja policijske postaje Općine Askola u policij-

sku postaju Mäntsälä i Porvoo. Odluku je potvrdilo Provincijsko upravno vijeće Uusimae te Vrhovni upravni sud ... (Par. 24.)

Odlukom od 10. siječnja 1997. Provincijsko upravno vijeće Pohjois-Karjala odobrilo je policijskom službeniku naknadu za rad u hladnom području razine 1 te pojedinačni dodatak na plaću kojim je kompenzirana razlika između naknade za rad u hladnom području razine 2 (Valtimo) i razine 1 (Nurmes), nakon što je policijska postaja Općine Valtimo pripojena policijskoj postaji Općine Nurmes (predmet *Nurmes*). (Par. 25.)

B. Usmena rasprava

Članak 38. st. 1. Zakona o upravnosudskom postupku ... propisuje da se usmena rasprava mora održati ako to zahtijeva stranka. Usmena se rasprava, međutim, ne mora održati ako je zahtjev stranke nedopustiv ili odmah odbačen ili ako je usmena rasprava očito nepotrebna zbog naravi predmeta ili drugih okolnosti. (Par. 26.)

Izvjешće s obrazloženjem Vladinog Prijedloga zakona o upravnosudskom postupku ispituje pravo na usmenu raspravu koje propisuje čl. 6. Konvencije te mogućnost da se u upravnim stvarima usmena rasprava ne održi ako je očito nepotrebna, kao što je navedeno u čl. 38. st. 1. navedenog zakona. Primjećuje da usmena rasprava pridonosi usredotočenom i neposrednom postupku, ali budući da ne donosi uvijek dodatnu vrijednost, mora biti osigurano da fleksibilnost upravnog postupka te njegova učinkovitost u pogledu troškova nisu narušeni. Usmena rasprava treba se održati ako je nužna za razjašnjenje predmeta i ako se rasprava može smatrati korisnom za predmet u cijelosti. (Par. 27.)

Relevantno međunarodno pravo i praksa

Međunarodno pravo i praksa iz kojih je Sud tražio smjernice u predmetu *Pellegrin protiv Francuske* izneseni su u toj presudi ... (Par. 28.)

Čl. 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije ... o pravu na djelotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje propisuje: »Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred sudom u skladu s uvjetima određenim u tom članku. Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. ...« (Par. 29.)

Obrazloženja koja se odnose na Povelju ... predstavljaju »korisno sredstvo za tumačenje namijenjeno pojašnjenju odredaba Povelje«. Izvadak: »... U pravu Unije, pravo na pravično suđenje nije ograničeno na sporove u vezi s građanskim pravima i obvezama. To je posljedica činjenice da se Unija temelji na vladavini prava ...«

Slijedi da čl. 47., u kontekstu prava Europske unije, nije ograničen na građanska prava i obveze ili na kaznene stvari u smislu čl. 6. Konvencije. ... (Par. 30.)

IZ OBRAZLOŽENJA PRESUDE

I. Navodna povreda članka 6. stavka 1. Konvencije

Podnositelji zahtjeva žalili su se na temelju čl. 6. st. 1. Konvencije na pretjeranu duljinu postupaka koji su se ticali uvjeta njihova zaposlenja kao državnih službenika te na nedostatak usmene rasprave pred ijednim domaćim organom.

Relevantna odredba propisuje:

»Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ..., svatko ima pravo da ... sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.« (Paragraf 31. presude Suda.)

A. Tvrdnje stranaka

1. Podnositelji

Podnositelji su osporavali tvrdnju Vlade da se čl. 6. ne odnosi na neke od njih jer su u statusu policajaca. Naglasili su da njihova služba i plaće nisu povezani s izvršavanjem ovlasti dodijeljenih javnim pravom. Ono o čemu se radilo bilo je njihovo pravo na plaću. To je pravo privatnopravnog karaktera. Visina njihovih plaća bila je ugovorna stvar uređena kolektivnim ugovorom između zaposlenika i poslodavca. Podnositelji su naglasili da se nisu žalili na činjenicu da su se njihovi uredi morali preseliti s jedne lokacije na drugu. Niti se slučaj ticao korištenja javne ovlasti, zapošljavanja, karijere ili prestanka službe. Spor je također imao značenje za iznos njihovih mirovina. (Par. 32.)

Podnositelji su smatrali da su postupci počeli 17. listopada 1990. kad su podnijeli svoj inicijalni zahtjev. ... 3. srpnja 1991. Ministarstvo financija donijelo je svoju odluku. 19. ožujka 1993., nakon gotovo dvije godine uzaludnih pregovora s državom, podnositelji su se žalili Provincijском uprav-

nom vijeću. ... Podnositelji nisu mogli doći pred Provincijski upravni sud prije nego su prethodno pribavili odluku Vijeća. Postupci su završili 27. travnja 2000. ... Podnositelji su djelovali žurno. Slučaj se ticao njihovih osnovnih sredstava za uzdržavanje. (Par. 33.)

I na kraju, podnositelji su ustrajali da im je trebala biti omogućena usmena rasprava na kojoj bi ih se saslušalo o činjenicama slučaja. Uprava im je obećala naknadu. Zapravo, čl. 38. st. 1. Zakona o upravnom sudskom postupku zahtijevao je da se održi usmena rasprava budući da nije bila očito nepotrebna. (Par. 34.)

2. Vlada

Vlada je osporavala primjenjivost čl. 6. na temelju toga što su dužnosti podnositelja, osim onih uredskog pomoćnika, uključivale izravno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i dužnosti namjera kojih je štiti opće interese države (s time u vezi pozivali su se na *Pellegrin protiv Francuske* ...). Pitanje jesu li dužnosti podnositelja uredskog pomoćnika uključivale neizravno sudjelovanje bilo je manje očito. Međutim, Vlada se pozvala na shvaćanje Suda u *Verešova protiv Slovačke* ... u kojem je zaključio da čl. 6. nije primjenjiv na odvjetnika koji je radio u policiji i našao da »uzevši u obzir narav funkcija i odgovornosti koje (policija) objedinjuje, podnositeljevo zaposlenje može se smatrati kao izravno sudjelovanje u izvršavanju javne vlasti i funkcija s ciljem zaštite općih interesa države«. Prava i obveze policajaca imale su izrazito »javni«, a ne »građanski« aspekt u smislu čl. 6. Navodna činjenica da su imovinski interesi podnositelja dovedeni u pitanje nije bila dovoljna da postupci potpadnu pod čl. 6. budući da »postupci ne postaju građanski samo zato što je njima potaknuto neko ekonomsko pitanje« ... Stoga su pritužbe nespojive *ratione materiae* s Konvencijom. (Par. 35.)

Vlada je također osporavala primjenjivost na temelju toga što nije postojalo zakonsko pravo na sporni dodatak na plaću. ... Prema tome, pritužbe svih podnositelja nespojive su *ratione materiae* s Konvencijom u tom pogledu. (Par. 36.)

Ako bi Sud našao drugačije, Vlada je tvrdila da u svakom slučaju nije bilo povrede čl. 6. st. 1. Konvencije. Prema njezinu mišljenju, postupci su počeli 25. travnja 1997. kad su podnositelji podnijeli svoju tužbu pred Provincijskim upravnim sudom, a završili 27. travnja 2000. odlukom Vrhovnog upravnog suda. Slučaj nije bio složen; Provincijsko upravno vijeće zadržalo je postupke djelomično zato što je željelo pričekati ishod slučaja *Askola* kako bi postupalo sa zaposlenicima iz različitih policijskih oblasti

na jednak način, iako je stvar već bila odlučena što se podnositelja tiče. Činjenica da je Provincijskom pravnom vijeću trebalo četiri godine da razmotri zahtjev podnositelja ne može se uzeti u obzir, budući da se taj postupak ne pribraja sudskim postupcima i stoga nije relevantna u izračunavanju duljine postupaka. Slučaj nije uključivao sredstva za uzdržavanje i nije, prema tome, a niti prema bilo kojoj osnovi, bio posebno hitan. ... (Par. 37.)

Što se nedostatka usmene rasprave tiče, Vlada je istaknula da je Provincijski upravni sud našao da činjenice koje su podnositelji htjeli iznijeti na usmenoj raspravi nisu imale značenja za ishod slučaja i da je Vrhovni upravni sud utvrdio da obećanja koja je dala Provincijska policijska uprava nisu imala pravno značenje ... Podnositeljima je dana prilika da pismeno predoče dodatna zapažanja. Stvar u pitanju bila je tehnička i temeljila se na relevantnim dokumentima. Nije bilo činjeničnih ni pravnih pitanja koja se ne bi mogla adekvatno razriješiti na temelju spisa i pismenih podnesaka stranaka. Nije se moglo sakupiti nikakvih dodatnih informacija osobno saslušavajući bilo kojeg od podnositelja. (Par. 38.)

B. Procjena Suda

1. Primjenjivost članka 6.

Vlada je pobijala primjenjivost čl. 6. po dvije osnove, naime, je li postojalo »pravo« i je li to pravo bilo »građanske« naravi. (Par. 39.)

a) Postojanje prava

Prvo, Sud će ispitati je li postojalo »pravo« u ovom slučaju. Prema načelima iznesenim u svojoj praksi ..., spor oko »prava«, za koje se može reći ili barem argumentirano tvrditi da ga domaće pravo priznaje, mora biti istinski i ozbiljan; može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava nego i na njegov opseg i na način njegova izvršavanja, i, konačno, rezultat postupaka mora biti izravno odlučan za pravo o kojem je riječ. (Par. 40.)

Sud primjećuje da nije bilo sporno da je Provincijska policijska uprava obećala podnositeljima naknadu. Spis također otkriva da su se pojedinačni dodaci na plaću odobrali u situacijama koje nisu bile posve različite od one podnositelja. Niti su nacionalni sudovi odbacili zahtjeve podnositelja kao očito neosnovane. Iako je istina da su njihovi zahtjevi odbijeni, može se smatrati da su upravni sudovi ispitivali njihove zahtjeve u meritumu i time riješili spor o njihovim pravima. Sud smatra da bi u takvim okolnostima podnositelji mogli tvrditi da imaju pravo na argumentiranu osnovu ... (Par. 41.)

b) Građanska narav prava

Drugo, Sud je pregledao argumente Vlade, koji se oslanjaju na *Pellegrin* ..., da čl. 6. nije primjenjiv jer su sporovi o uvjetima službe koje pokrenu službenici države, kao što su policajci, isključeni od njegova domašaja. Ovaj slučaj odnosi se na postupke u kojima je odlučeno imaju li prvih pet podnositelja, i pokojni g. Hanu Mati Lappalainen, koji su bili državni službenici, pravo na dodatak na plaću. Da bi riješio to pitanje, Sud se mora prisjetiti pozadine i uzeti u obzir i *ratio* presude *Pellegrin* i kako je ta presuda primijenjena u praksi na kasnije slučajeve. (Par. 42.)

1. Sažetak sudske prakse

Prije presude u predmetu *Pellegrin* Sud je smatrao da su sporovi koji se odnose na zapošljavanje, karijere i prestanak službe javnih službenika u pravilu izvan domašaja čl. 6. st. 1. To opće pravilo isključenja bilo je međutim ograničeno i razjašnjeno u više presuda. ... Primjerice, u predmetima *Francesco Lombardo protiv Italije* ... i *Massa protiv Italije* ... Sud je smatrao da se podnositeljevi zahtjevi ne odnose ni na »zapošljavanje«, ni na »karijere« državnih službenika i samo neizravno na »prestanak službe« budući da su se sastojali od zahtjeva za isključivo imovinska prava koja nastaju na temelju zakona nakon prestanka službe. U tim okolnostima i u svjetlu činjenica da se talijanska država nije koristila »diskrecijskim ovlastima« u ispunjavanju svoje obveze da se isplate mirovine o kojima je riječ i tako se mogla usporediti s poslodavcem koji je stranka ugovora o zapošljavanju na koji se primjenjuje privatno pravo, Sud je smatrao da su zahtjevi podnositelja »građanske« naravi u smislu čl. 6. (Par. 43.) ...

Prema drugim presudama, čl. 6. st. 1. primijenio se kad se zahtjev odnosio na »isključivo ekonomsko« pravo – kao što je isplata plaće ... – ili na »uglavnom ekonomsko« pravo ... i koji uglavnom nije doveo u pitanje »diskrecijske ovlasti vlasti« ... (Par. 45.)

Kad je Sud pregledavao situaciju u predmetu *Pellegrin* ..., smatrao je da je spomenuta sudska praksa sadržavala stupanj nesigurnosti za države ugovornice u pogledu opsega njihovih obveza prema čl. 6. st. 1. u sporovima koje bi pokrenuli zaposlenici u javnom sektoru u vezi s uvjetima svoje službe. Sud je tražio način da riješi tu nesigurnost uspostavljajući autonomno tumačenje pojma »državna služba« koje bi omogućilo jednako postupanje prema državnim službenicima koji obavljaju jednakovrijedne ili slične dužnosti u državama strankama Konvencije, neovisno o domaćem sustavu zapošljavanja, i, posebno, bez obzira na prirodu pravnog odnosa između službenika i upravne vlasti. (Par. 46.)

Zbog toga je Sud uveo funkcionalni kriterij utemeljen na naravi zaposlenikovih dužnosti i odgovornosti. Zaposlenici na radnim mjestima koja uključuju odgovornosti u općem interesu ili sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom imali su dio suverenih ovlasti države. Država je dakle, imala legitimno pravo tražiti od tih službenika posebni odnos povjerenja i odanosti. S druge strane, što se tiče onih radnih mjesta koja nisu imala taj aspekt »javnog upravljanja«, kod njih nije postojao takav interes ... Sud je, prema tome, presudio da su od primjene čl. 6. isključeni samo sporovi koje su pokrenuli državni službenici dužnosti kojih su uključivale specifične aktivnosti državne službe u mjeri u kojoj je ona djelovala kao depozitar javne vlasti odgovoran za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih vlasti. Jasan primjer takvih aktivnosti predstavljaju oružane snage i policija ... Zaključio je da sporovi između upravnih vlasti i zaposlenika koji su zaposleni na radnim mjestima koja uključuju sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom ne povlače primjenu čl. 6. st. 1. (Par. 47.)

Sud primjećuje da je *Pellegrin* bio kategoričan u svom izričaju: tamo gdje radno mjesto potpada pod rečenu kategoriju, svi su sporovi isključeni od primjene čl. 6., neovisno o svojoj naravi. Dopuštao je samo jednu iznimku: sporovi koji se tiču mirovina svi potpadaju pod domašaj čl. 6. budući da se, nakon umirovljenja, posebna veza između zaposlenika i vlasti prekinula; zaposlenici su se tada našli u situaciji koja je upravo usporediva sa situacijom zaposlenika na koje se primjenjuje privatno pravo u tome što je poseban odnos povjerenja i odanosti koji ih je povezivao s državom prestao postojati i zaposlenik više nije imao dio suverene vlasti države ... (Par. 48.)

Važno je primijetiti da je Sud naglasio da je pri primjeni funkcionalnog kriterija morao usvojiti, u skladu s ciljem i svrhom Konvencije, restriktivno tumačenje iznimaka od jamstava pruženih čl. 6. st. 1. ... kako bi se ograničili slučajevi u kojima bi se državnim službenicima mogla uskratiti praktična i učinkovita zaštita koja im je dana ... (Par. 49.)

2. Postoji li potreba za razvojem sudske prakse

Presuda *Pellegrin* ... trebala je stvoriti djelatan koncept prema kojem bi se utvrđivalo, od slučaja do slučaja, je li radno mjesto podnositelja uključivalo – u svjetlu naravi njemu pripadajućih dužnosti i odgovornosti – izravno ili neizravno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i dužnosti namijenjenih očuvanju općih interesa države ili drugih javnih vlasti. Zatim se moralo utvrditi je li podnositelj, u okviru jedne od tih kate-

gorija radnog mjesta, zaista izvršavao funkcije koje bi se mogle karakterizirati da potpadaju pod izvršavanje javnih ovlasti, tj. je li položaj podnositelja u državnoj hijerarhiji bio dovoljno bitan ili visok da bi se moglo govoriti o sudjelovanju u obnašanju državne vlasti. (Par. 50.)

Sadašnji predmet, međutim, ističe da primjena funkcionalnog kriterija može sama po sebi dovesti do nepravilnih rezultata. U to doba podnositelji su bili zaposleni u Ministarstvu unutarnjih poslova. Petero ih je bilo zaposleno kao policajci, što uključuje posebne aktivnosti državne službe kako je gore definirano. To je uključivalo izravno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i izvršavanje dužnosti namijenjenih očuvanju općih interesa države. Djelatnosti uredskog pomoćnika bile su isključivo administrativne, bez ikakve nadležnosti za donošenje odluka ili kakvo drugo izravno ili neizravno izvršavanje javne ovlasti. Kao što je spomenuto, *Pellegrin* je izričito spomenuo policiju kao jasan primjer djelatnosti koje pripadaju izvršavanju javne vlasti, time isključujući cijelu kategoriju osoba iz opsega primjene čl. 6. Pri strogoj primjeni pristupa *Pellegrin*, čini se da bi podnositelj koji je uredski pomoćnik u ovom slučaju uživao jamstva čl. 6., dok nema sumnje da podnositelji koji su policajci ne bi. To bi bilo tako neovisno o činjenici da je spor identičan za sve podnositelje. (Par. 51.)

Nadalje, pregled odlučениh predmeta nakon *Pellegrina* pokazuje da utvrđivanje naravi i statusa podnositeljevih djelatnosti nije bio lagan zadatak niti se kategorija državne službe u kojoj podnositelj radi mogla jasno razlučiti na temelju podnositeljevih stvarnih djelatnosti. U nekim slučajevima nije bilo očito do koje je mjere uključenost u određeni sektor državne službe dovoljna da bi se uklonila primjenjivost čl. 6. bez razmatranja naravi pojedinih odgovornosti. Primjerice, u *Kepka protiv Poljske* ... Sud je našao da se, iako je podnositelj, nesposoban za vatrogasnu dužnost, cijelu svoju karijeru radio kao predavač u državnoj vatrogasnoj službi, mora smatrati da njegove dužnosti, koje su uključivale istraživanje i pristup informacijama osjetljive prirode, potpadaju pod područje nacionalne obrane, u kojoj je država izvršavala suverenu vlast i da je to povlačilo, barem neizravno, sudjelovanje u izvršavanju dužnosti namijenjenih očuvanju općih interesa države ... Prema tome, čl. 6. nije bio primjenjiv. ... U *Verešova protiv Slovačke*, čl. 6. st. 1. bio je isključen u odnosu na pravnicu koja je radila za policiju na temelju naravi funkcija i dužnosti policijske službe kao takve, bez ikakvog jasnog razmatranja njezine osobne funkcije u organizaciji. (Par. 52.)

Nadalje, posebno je upadljivo da, uzet doslovno, »funkcionalni pristup« zahtijeva da se čl. 6. isključi od primjene u sporovima u kojima se položaj

podnositelja kao državnog službenika ne razlikuje od položaja bilo koje druge stranke, ili, drugačije rečeno, gdje spor između zaposlenika i poslodavca nije posebno označen »posebnom vezom povjerenja i odanosti«. (Par. 53.)

U predmetu *Martinie protiv Francuske ...*, potvrđeno je, međutim, da je odlučujući podnositeljev položaj, a ne priroda spora, kad je Veliko vijeće zaključilo da je čl. 6. st. 1. primjenjiv, kao što je i Vijeće učinilo ..., ali na temelju drugačijih razloga. Uzelo je u obzir činjenicu da je podnositelj bio državni službenik koji je radio kao računovođa u školi, bez ikakvog sudjelovanja u izvršavanju javnih ovlasti, dok je Vijeće uglavnom uzelo u obzir prirodu spora između podnositelja i države, naime njegovu odgovornost da vrati neautorizirane isplate, u donošenju zaključka da su obveze podnositelja bile »građanske« u smislu čl. 6., s prevladavajućim obilježjima privatnog prava u ovom slučaju. (Par 54.)

Sud može jedino zaključiti da funkcionalni kriterij, kako je primijenjen u praksi, nije pojednostavnio analizu primjenjivosti članka 6. u postupcima u kojima je stranka državni službenik niti je donio veći stupanj sigurnosti u ovom području, što mu je bila svrha ... (Par. 55.)

Pod takvim okolnostima i zbog tih razloga Sud nalazi da se funkcionalni kriterij usvojen u predmetu *Pellegrin* mora dalje razviti. Iako je u interesu pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednakosti pred zakonom da Sud ne bi smio odstupati, bez dobrog razloga, od presedana iz prijašnjih predmeta, neuspjeh Suda u održavanju dinamičnog i evolutivnog pristupa predstavljao bi rizik da postane prepreka reformi i poboljšanju ... (Par. 56.)

Pellegrin bi se trebao sagledavati uzimajući u obzir prijašnju praksu Suda te kao prvi odmak od prijašnjeg načela o neprimjenjivosti čl. 6. na državnu službu prema djelomičnoj primjenjivosti. Odražavao je osnovnu pretpostavku da su određeni državni službenici, zbog djelatnosti koje obavljaju, vezani posebnom vezom povjerenja i odanosti za svog poslodavca. Međutim, iz predmeta o kojima je odlučeno nakon *Pellegrina*, vidi se da je u mnogim državama ugovornicama državnim službenicima pružen pristup sudu, dopuštajući im da pokrenu sporove o plaći, dodacima, čak i o otkazu ili zapošljavanju, na sličnoj osnovi kao i zaposlenicima u privatnom sektoru. Domaći sustav, u takvim okolnostima, ne vidi nikakav sukob između vitalnih interesa države i prava pojedinca na zaštitu. Zaista, iako ni Konvencija ni njezini protokoli ne garantiraju pravo zapošljavanja u državnoj službi, iz toga ne slijedi da u drugim stvarima državni službenici ne potpadaju pod domašaj Konvencije ... (Par. 57.)

Nadalje, čl. 1. i čl. 14. Konvencije propisuju da »svatko pod jurisdikcijom« države ugovornice mora uživati prava i slobode iz glave I »bez diskrimina-

cije na bilo kojoj osnovi« ... Kao opće pravilo, jamstva iz Konvencije protežu se na državne službenike ... (Par. 58.)

Prilikom primjene restriktivnog tumačenja funkcionalnog kriterija zastupanog u samom *Pellegrinu*, morali bi prema tome postojati uvjerljivi razlozi za izuzimanje bilo koje kategorije podnositelja od zaštite čl. 6. st. 1. U ovom slučaju, u kojem su podnositelji, policajci i uredski pomoćnik jednako, imali prema nacionalnom pravu pravo da njihove zahtjeve za dodacima ispita sud, nikakva osnova povezana s djelotvornim funkcioniranjem države ili bilo kakvom drugom javnom nuždom nije bila predočena, koja bi zahtijevala isključenje zaštite iz Konvencije glede nepravičnog i dugog postupka. (Par. 59.)

Promatrajući europsko pravo općenito, koje pruža korisne smjernice ..., Sud primjećuje da je *Pellegrin* potražio podršku u kategorijama djelatnosti i radnih mjesta koje je popisala Europska komisija i Sud europskih zajednica u vezi s izuzećima od slobode kretanja (§ 66). Međutim, Sud primjećuje da se sam luksembourški Sud koristi širim pristupom u korist sudskog nadzora, kao što se vidi u njegovoj povijesnoj presudi u predmetu *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* ... koji je pokrenula policajka na osnovi Direktive o nediskriminaciji. ... Ta i druga sudska praksa u područjima koja su povezana s pravom Zajednice pokazuje da je opseg primjenjivosti sudskog nadzora u pravu EU širok. Ako se pojedinac može osloniti na materijalno pravo zajamčeno pravom Zajednice, njegov status kao nositelja javne vlasti ne čini zahtjev za sudskim nadzorom neprimjenjivim. Nadalje, širok opseg učinkovitog sudskog nadzora bio je naglašen pozivanjem luksembourškog Suda na članke 6. i 13. Konvencije ..., kao i Poveljom o temeljnim pravima ... (Par. 60.)

Sud priznaje interes države u kontroliranju pristupa sudu kad je riječ o određenim kategorijama osoblja. Međutim, primarno je na državama ugovornicama, posebno na mjerodavnom nacionalnom zakonodavstvu, ne na Sudu, da izričito odrede ona područja državne službe koja uključuju izvršavanje diskrecijskih ovlasti intrinzičnih državnome suverenitetu u kojima interes pojedinca mora ustuknuti. Sud izvršava svoju nadzornu ulogu prema načelu supsidijarnosti ... Ako domaći sustav zabranjuje pristup sudu, Sud će potvrditi da je spor uistinu takav da je opravdana primjena izuzeća jamstava iz čl. 6. Ako ne zabranjuje, tada nema dvojbe i primijenit će se čl. 6. Treba međutim, naglasiti da je ta situacija drugačija od drugih slučajeva, koji se zbog postavljenih zahtjeva smatraju takvima da izlaze izvan građanske i kaznene glave čl. 6. st. 1. Konvencije (vidi, *inter alia*, za oporezivanje *Ferrazzini v. Italy* ..., za pitanja azila, državljanstva i prebivališta, *Maaouia v. France* ... te za suđenje u izbornim sporovima u

odnosu na članove parlamenta *Pierre-Bloch v. France*) ... Zaključivanje u ovom slučaju ograničeno je prema tome na položaj državnih službenika. (Par. 61.)

Da ukratko ponovimo. Da bi tužena država bila kadra osloniti se pred Sudom na podnositeljev status kao državnog službenika kako bi isključila zaštitu utjelovljenu u čl. 6., moraju biti ispunjena dva uvjeta. Ponajprije, država mora u svom nacionalnom pravu izričito isključiti pristup sudu za radno mjesto ili kategoriju osoblja o kojem je riječ. Drugo, isključenje mora biti opravdano objektivnim razlozima državnog interesa. Sama činjenica da je podnositelj u sektoru ili odjelu koji sudjeluje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom nije sama po sebi odlučna. Da bi isključenje bilo opravdano, nije dovoljno da država utvrdi da dotični državni službenik sudjeluje u izvršavanju javne ovlasti ili da postoji, da uporabimo riječi Suda u presudi *Pellegrin*, »posebna veza povjerenja i odanosti« između državnog službenika i države, kao poslodavca. Na državi je da pokaže da je predmet spora o kojem je riječ povezan s izvršavanjem ovlasti države ili da je pozvao u pitanje posebnu vezu. Prema tome, u pravilu ne može biti opravdanja za isključenje jamstava iz čl. 6. za obične radne sporove, kao što su oni koji se odnose na plaće, dodatke ili slična prava, na temelju posebne naravi odnosa između pojedinog državnog službenika i države o kojoj je riječ. Postojat će, u praksi, presumpcija da se čl. 6. primjenjuje. Na tuženoj će Vladi biti da dokaže, prvo, da državni službenik nema pravo pristupa sudu prema nacionalnom pravu i, drugo, da je isključenje prava prema čl. 6. za državnog službenika opravdano. (Par. 62.)

U ovom predmetu nesporno je da su podnositelji svi imali pristup sudu prema nacionalnom pravu. Stoga se čl. 6. st. 1. primjenjuje. (Par. 63.)

Sud primjećuje da njegov zaključak u vezi s primjenjivosti čl. 6. ne dovodi u pitanje način na koji bi razna jamstva iz tog članka ... trebala biti primijenjena u sporovima koji se tiču državnih službenika. U ovom predmetu Sud treba razmotriti samo dva takva jamstva, naime ona koja se odnose na duljinu postupka i na usmenu raspravu. (Par. 64.)

2. Sukladnost s čl. 6.

a) Duljina postupka

Sud ponavlja da u građanskim stvarima razumno vrijeme može početi teći, u nekim okolnostima, čak i prije nego je predan podnesak kojim započinje postupak pred sudom pred kojim podnositelj iznosi spor ... Takva je situacija i u slučaju podnositelja, budući da se nisu mogli obratiti pro-

vinijskom upravnom sudu prije nego su dobili, na svoj zahtjev ..., odluku protiv koje su se mogli žaliti ... (Par. 65.)

Stoga je u ovom predmetu razumno vrijeme propisano u čl. 6. st. 1. počelo teći na dan kad su podnositelji podnijeli svoj zahtjev Provincijskom upravnom vijeću, što su učinili 19. ožujka 1993. ... Nesporno je da su postupci završili odlukom Vrhovnog upravnog suda 27. travnja 2000. Prema tome, trajali su preko sedam godina. (Par. 66.)

Sud će procijeniti razumnost duljine postupaka u svjetlu posebnih okolnosti predmeta i uzimajući u obzir kriterije utvrđene svojom sudskom praksom, a osobito složenost predmeta te ponašanje podnositelja i nadležnih vlasti. Što se posljednjega tiče, mora se također uzeti u obzir i ono što je bilo dovedeno u pitanje za podnositelja ... (Par. 67.)

Sud se slaže sa strankama da slučaj nije bio složen. Stvar o kojoj je riječ nije bila neuobičajena. (Par. 68.)

Što se ponašanja podnositelja tiče, oni nisu produljili postupke. Što se ponašanja vlasti tiče, Sud primjećuje da je Provincijsko upravno vijeće zaprimilo zahtjev 19. ožujka 1993. ... Trebalo mu je četiri godine da ispita predmet. Taj protek vremena nije objašnjen ni poduzetim procesnim mjerama ni primijećenom potrebom da se čeka ishod predmeta *Askola* koji je postao konačan već 7. prosinca 1994. (Par. 69.)

Što se tiče postupaka pred Provincijskim upravnim sudom i Vrhovnim upravnim sudom, Sud nalazi da su tim dvjema instancijama trebale ukupno tri godine. Smatra da ti postupci ne otvaraju nikakva sporna pitanja. (Par. 70.)

Ukratko, Sud zaključuje da su postojali zastoji u postupcima pred Provincijskim upravnim vijećem za koje nije pronašao nikakvo zadovoljavajuće objašnjenje. Postojala je, prema tome, povreda čl. 6. st. 1. Konvencije zbog duljine postupka. (Par. 71.)

b) Usmena rasprava

Važeća načela iznesena su u presudi Suda u predmetu *Jussila protiv Finske* ... (Par. 72.)

U ovom predmetu, cilj zahtjeva podnositelja za usmenom raspravom bio je da se pokaže da im je uprava policije obećala da će im njihov ekonomski gubitak biti nadoknađen. Upravni sudovi našli su da je pod danim okolnostima usmena rasprava nepotrebna uglavnom zato što navodno obećanje nije bilo relevantno. Sud nalazi utemeljenima argumente Vlade da su sva činjenična ili pravna pitanja mogla biti zadovoljavajuće ispitana i odlučena na temelju pismenih podnesaka. (Par. 73.)

Sud nadalje primjećuje da podnositeljima nije bila uskraćena mogućnost traženja usmene rasprave, iako je bilo na sudovima da odluče je li rasprava potrebna ... Upravni sudovi donijeli su takvu obrazloženu odluku. Budući da je podnositeljima dana široka mogućnost da pisanim putem iznesu svoj predmet i da odgovore na tvrdnje druge stranke, Sud nalazi da su zahtjevi pravičnosti bili zadovoljeni i da nisu zahtijevali usmenu raspravu. (Par. 74.)

Prema tome, nije bilo povrede čl. 6. st. 1. Konvencije zbog nedostatka usmene rasprave. (Par. 75.)

II. Navodna povreda članka 13. Konvencije

Podnositelji su tvrdili da su žrtve povrede članka 13. Konvencije koji glasi:

»Svatko čija su prava i slobode koji su priznati u ovoj Konvenciji povrijeđeni ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.« (Par. 76.)

A. Tvrdnje stranaka

1. Podnositelji

Podnositelji su tvrdili da su zbog duljine postupka njihove žalbe bile nedjelotvorne. Žalba kao sredstvo, dakle, nije bila djelotvorna. (Par. 77.)

2. Vlada

Vlada ... je tvrdila da je pritužba neutemeljena budući da su se podnositelji žalili protiv odluke Provincijskog upravnog vijeća dvjema sudskima instancijama. Glede duljine postupka, podnositelji su imali djelotvorno sredstvo, što je dokazano činjenicom da je jedan od podnositelja uspješno podnio žalbu kancelaru pravosuđa koji je Vijeću skrenuo pozornost na spornost postupka. Vlada se također pouzdala na načelo da premda je moguće da nijedno pojedinačno sredstvo samostalno nije zadovoljavalo zahtjeve čl. 13., ukupnost sredstava osiguranih domaćim pravom to je mogla ... (Par. 78.)

B. Procjena Suda

... Sud treba utvrditi jesu li sredstva koja su podnositeljima bila na raspolaganju prema finskom pravu za podizanje pritužbe zbog duljine postupka u

njihovu predmetu bila djelotvorna u smislu bilo sprečavanja navodne povrede ili njezina nastavljanja bilo pružanja zadovoljavajuće naknade zbog povrede koja je već nastupila. (Par. 81.)

Nije postojalo nijedno posebno sredstvo putem kojeg su se podnositelji mogli žaliti na duljinu postupka s ciljem ubrzavanja odlučivanja u njihovu sporu. Sud primjećuje Vladin argument da je pritužba kancelaru pravosuđa ubrzala postupak. Doista, čini se da je odluka kancelara od 24. siječnja 1997. mogla utjecati na Provincijsko upravno vijeće koje je donijelo odluku u ožujku 1997. Međutim, do vremena kad je kancelar pravosuđa poduzeo mjere, podnositelji su čekali na odluku gotovo četiri godine. Sud nalazi da, premda se intervencija kancelara i njezin pozitivni učinak u ovom predmetu moraju priznati, pritužba kancelarevu uredu ne zadovoljava standarde »djelotvornosti« u smislu čl. 13. Vlada je prethodno priznala da odugovlačenje nije samo po sebi osnova za naknadu prema finskom pravu ... (Par. 82.)

Sud stoga nalazi da je došlo do povrede čl. 13. Konvencije u tome što podnositelji nisu imali domaće sredstvo kojim bi mogli ostvariti svoje pravo na suđenje u razumnom roku zajamčeno čl. 6. st. 1. Konvencije. (Par. 83.)

III. Navodna povreda čl. 1. Protokola br. 1, u vezi s čl. 14. Konvencije

Podnositelji su se pozivali na povredu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju koji glasi:

»Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.« (Par. 84.)

Također su se pozivali na povredu čl. 14. Konvencije koji propisuje:

»Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.« (Par. 84.)

A. Tvrđnje stranaka

1. Podnositelji

Podnositelji su tvrdili da su u početku imali pravo na naknadu za rad u udaljenom području, koja je naknadno bila ukinuta. ... Da bi se kompenziralo to smanjenje prihoda, dodijeljeno im je pravo na pojedinačne dodatke na plaću ... Ta se promjena dogodila prije pripajanja općina, koje je onda rezultiralo gubitkom dijela njihovih plaća (to jest dodataka na plaću) koje im je država oduzela jednostranom odlukom. (Par. 85.)

Podnositelji su dalje tvrdili da je predmet *Nurmes* bio identičan njihovu. ... Predmet *Askola* nije bio usporediv s njihovim zato što policijski službenik u Askoli nije nikada primao naknadu za rad u udaljenom području, naknadu za rad u hladnom području ni pojedinačne dodatke na plaću. Podnositelji su se također pozivali na predmet *Mäntyharju* ... (Par. 86.)

Podnositelji su poricali relevantnost provedbene upute na koju se pozivala Vlada budući da su oni bili stalni državni službenici sa stalnim radnim mjestima, dok se uputa primjenjivala samo na državne službenike kojima je bilo naloženo da privremeno ili kao zamjena obavljaju dužnosti koje su se razlikovale od njihovih uobičajenih dužnosti. (Par. 87.) ...

2. Vlada

... Gubitak dodatka na plaću temeljio se na odredbi upute o primjeni kolektivnog ugovora prema kojoj se dodatak plaćao samo ako je osoba o kojoj je riječ radila u općini u kojoj je bilo dano pravo na dodatak. Ako se radno mjesto promijenilo, privremeno ili stalno, isplata dodatka se prekinula. Što se tiče predmeta *Nurmes*, u kojem se dodatak na plaću dodijelio zbog smanjenja u gradiranju naknade, on nije usporediv s predmetom podnositelja. Jasno negativno mišljenje u vezi s naknadom zbog dužeg putovanja zauzelo je Ministarstvo financija u predmetima *Sonkajärvi* i *Askola* (odluke od 3. srpnja 1991.) te u naknadnim sudskim postupcima, koji su u oba predmeta rezultirali negativnom odlukom Vrhovnog upravnog suda. ... (Par. 90.)

Vlada je tvrdila da su podnositelji, uz jednu iznimku (Vilho Eskelinen, koji je već živio izvan Sonkajärvija), imali relativno manje troškove putovanja nakon pripajanja. Ti su se troškovi mogli iskoristiti za smanjenje poreza te su se neki od podnositelja koristili policijskim vozilima za putovanja do svibnja 1991. Nadležnost provincijskog upravnog vijeća da odlučuje o plaćama lokalnih službenika uključivala je diskrecijske ovlasti od slučaja do slučaja. Praksa je bila slijediti jedinstvenu praksu u sličnim predmetima. ... (Par. 91.)

B. Procjena Suda

... Sud primjećuje da u Konvenciji ne postoji pravo nastaviti biti plaćen određenim iznosom plaće. ... Potraživanje se može smatrati »imovinom« u smislu čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju ako ima dovoljnu osnovu u nacionalnom pravu, primjerice ako postoji ustaljena sudska praksa domaćih sudova koja je potvrđuje ... U ovom predmetu slijedi iz provedbene upute (vidi paragraf 22) da podnositelji nisu imali legitimno očekivanje da će primiti pojedinačni dodatak na plaću nakon pripajanja, budući da je, kao posljedica promjene radnog mjesta u općinu izvan Sonkajärviija, pravo na pojedinačni dodatak na plaću prestalo. Niti je prema domaćem pravu postojalo pravo primiti naknadu za troškove putovanja. (Par. 94.)

Što se tiče čl. 14. Konvencije, on dopunjuje druge materijalne odredbe Konvencije i protokole. On ne postoji neovisno budući da ima učinak samo na »uživanje prava i sloboda« zajamčenih tim odredbama. Premda primjena čl. 14. ne pretpostavlja povredu tih odredaba – i u toj je mjeri autonomna, nema mjesta njezinoj primjeni osim ako činjenice o kojima je riječ ne spadaju pod opseg jedne ili više njih ... U konkretnom slučaju, nijedna druga odredba Konvencije nije bila na taj način uključena. (Par. 95.)

U tim okolnostima Sud nalazi da nije bilo povrede čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju bilo gledajući samostalno bilo u vezi s čl. 14. Konvencije. (Par. 96.)

IV. Primjena čl. 41. Konvencije

Članak 41. Konvencije predviđa:

»Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućuje samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci.« (Par. 97.)

A. Šteta

Podnositelji su u pogledu imovinske štete potraživali 117,73 eura mjesečno od 1. studenoga 1990. ... (Par. 98.)

Podnositelji su potraživali 10.000 eura uz kamate u pogledu neimovinske štete ... (Par. 99.)

... Sud nalazi da ne postoji uzročna veza između povrede nadene u vezi s duljinom postupaka i navodne imovinske štete. Stoga ne postoji opravdanje za dodjelu naknade. Sud prihvaća da su podnositelji sigurno pretrpjeli neimovinsku štetu, poput duševnih boli i frustracija zbog pretjerane duljine postupaka, koja nije adekvatno naknađena utvrđenjem povrede Konvencije. Procjenjujući na pravičnoj osnovi, Sud dodjeljuje svakom podnositelju 2.500 eura. (Par. 102.)

B. Troškovi i izdaci

Podnositelji su potraživali 1.622,11 eura za pritužbu kancelaru pravosuđa, 1.226,88 za žalbu Provincijskom upravnom vijeću, 1.688,57 za žalbu Vrhovnom upravnom sudu i 12.963,40 u pogledu konvencijskih postupaka. (Par. 103.) ...

C. Zatezne kamate

Sud smatra odgovarajućim da se kamatna stopa temelji na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke kojoj treba dodati tri postotna boda. (Par. 106.)

IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. presuđuje sa 12 glasova prema 5 da se čl. 6. st. 1. Konvencije primjenjuje u ovom predmetu;
2. presuđuje sa 14 glasova prema 3 da je došlo do povrede članka 6. st. 1. Konvencije u vezi s duljinom postupka;
3. presuđuje jednoglasno da nije došlo do povrede članka 6. st. 1. Konvencije u vezi s nedostatkom usmene rasprave;
4. presuđuje sa 15 glasova prema 2 da je došlo do povrede čl. 13. Konvencije;
5. presuđuje jednoglasno da nije došlo do povrede čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju uzevši samostalno ni u vezi s čl. 14. Konvencije;
6. presuđuje sa 13 glasova prema 4: a) da tužena država treba, u roku tri mjeseca, platiti sljedeće iznose: (i) 2.500 eura ... svakom

- podnositelju zahtjeva za neimovinsku štetu; (ii) 9.622,11 eura ...
podnositeljima zahtjeva zajedno za troškove i izdatke ...
7. odbija ostatak zahtjeva podnositelja zahtjeva za pravičnu naknadu.

Preveli i priredili Lana Ofak i Frane Staničić***

* Lana Ofak, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

** Frane Staničić, asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

Ustavni sud Republike Hrvatske

Zakonom o sustavu državne uprave ustanovljen je sustav objektivne odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave, koji se temelji na načelu uzročnosti (*causa*), a ne na načelu krivnje (*culpa*).

1. NADLEŽNI SUDOVI POGREŠNO SMATRAJU DA JE ZA JAVNOPRAVNU ODGOVORNOST REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU BITNO POSTOJANJE VOLJE ILI PRISTANKA DA SE NEZAKONITIM ILI NEPRAVILNIM RADOM OŠTETE PRAVA I INTERESI TREĆEG, ODNOSNO DA BEZ ISPUNJENJA VOLJNOG ELEMENTA («SVJESNOG POSTUPANJA SUPROTNO ZAKONU S VOLJOM DA SE NEKOME NANESE ŠTETA») NEMA NI NEZAKONITOG ODNOSNO NEPRAVILNOG RADA TIJELA DRŽAVNE UPRAVE, KAO PRVE PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU U SMISLU ČLANKA 13. ZAKONA O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE.

2. U KONKRETNOM SLUČAJU NE POSTOJI ODGOVORNOST REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU U SMISLU ČLANKA 13. ZAKONA O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE, JER NEZAKONITIM RJEŠENJIMA MINISTARSTVA FINANCIJA, KOJIMA JE POGREŠNO OBRAČUNAN POREZ NA PROMET PROIZVODA I USLUGA I VISINA KAMATA, PODNOSITELJU NIJE NASTALA ŠTETA U VIDU NEMOGUĆNOSTI POSLOVANJA.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007., Narodne novine, broj 36 od 4. travnja 2007.)

Iz obrazloženja:

1. Ustavna tužba podnesena je protiv presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev-257/06-2 od 18. svibnja 2006., kojom je odbijena revizija M. d.o.o. P. (tužitelja u tom postupku) izjavljena protiv drugostupanjske presude Županijskog suda u Požezi, GŽ-1130/05 od 28. listopada 2005.

Drugostupanjskom presudom odbijena je žalba istog podnositelja izjavljena protiv presude Općinskog suda u Požezi, P-779/97 od 15. srpnja 2005., kojom je odbijen njegov tužbeni zahtjev protiv tuženika Republike Hrvatske – Ministarstva financija za isplatu naknade štete u ukupnom iznosu 20.864.347,00 kuna sa zateznim kamatama.

Ustavna tužba nije osnovana.

4. Predmet sudskog postupka bio je zahtjev podnositelja (M. d.o.o.) za naknadu štete nastale zbog nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne uprave, koje se sastojalo u tome da je Ministarstvo financija Republike Hrvatske – Financijska policija – Postaja financijske policije za Požeško-slavonsku županiju donijela nezakonito prvostupanjsko rješenje, klasa UP/I-470-05/93-01/19 od 4. prosinca 1993., o naplati poreza na promet proizvoda i usluga te da je Ministarstvo financija Republike Hrvatske, odbijajući žalbu podnositelja M. d.o.o., donijelo nezakonito drugostupanjsko rješenje, klasa UP/II-470-05/94-01/132 od 8. studenoga 1994.

Drugostupanjsko rješenje Ministarstva financija Republike Hrvatske od 8. studenoga 1994., naime, poništeno je kao nezakonito presudom Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-330/95-5 od 14. studenoga 1996., te je nadležno tijelo državne uprave (Ministarstvo financija Republike Hrvatske) u ponovljenom postupku donijelo novo rješenje, klasa UP/II-470-05/96-01/449 od 13. siječnja 1997., kojim je podnositelju smanjen iznos poreza na promet proizvoda i usluga te iznos kamata. Prema vlastitim navodima, podnositelj M. d.o.o. tu je obvezu »izvršio u cijelosti, a što bi bio učinio odmah da su porez i kamate bile pravilno obračunate« (...).

Međutim, i novo rješenje od 13. siječnja 1997. također je poništeno presudom Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-1361/1997-6 od 25. studenoga 1999., pa je u ponovljenom postupku prvostupanjsko tijelo Ministarstva financija Republike Hrvatske donijelo novo rješenje, klasa UP/I-470/05/00-01/40 od 9. listopada 2000., kojim je obvezalo podnositelja M. d.o.o. na plaćanje poreza na promet proizvoda i usluga u istom iznosu kao u prethodno poništenom rješenju, ali s povećanim iznosom kamata. Navedeno prvostupanjsko rješenje od 13. siječnja 1997. poništeno

je drugostupanjskim rješenjem Ministarstva financija Republike Hrvatske, klasa UP/II-470-05/01-01/668 od 27. rujna 2002., zbog povrede članaka 242. i 209. Zakona o općem upravnom postupku (...). U tom rješenju nadležno upravno tijelo utvrđuje obvezu podnositelja M. d.o.o. na plaćanje bitno manjeg iznosa poreza na promet proizvoda i usluga i manjeg iznosa kamata no što je to bilo određeno prvostupanjskim rješenjem od 13. siječnja 1997.

Podnositelju je rješenjem nadležnog upravnog tijela od 30. ožujka 2004. priznato pravo na povrat poreza na promet i kamata u sveukupnom iznosu 272.759,61 kune, na ime neosnovano naplaćenog poreza po spornom rješenju od 4. prosinca 1993. (...).

5. Svoj zahtjev za naknadu štete podnositelj je temeljio na tvrdnji da je tuženo Ministarstvo financija Republike Hrvatske u tri navrata protupravno postupilo, odnosno da se pogreška ponovila tri puta, te da je zbog navedenih nezakonitih rješenja od 9. prosinca 1993. i 8. studenoga 1994. bio blokiran njegov žiroračun i da je zbog toga bio u nemogućnosti obavljati svoje djelatnosti, pa je pretrpio štetu koju mu je dužna naknaditi Republika Hrvatska zbog nezakonitog rada tijela državne uprave.

Nadležni sud prvog stupnja odbio je tužbeni zahtjev podnositelja kao neosnovan, što su svojim presudama potvrdili i drugostupanjski sud u povodu žalbe podnositelja, i Vrhovni sud Republike Hrvatske u povodu revizije podnositelja.

Odgovornost Republike Hrvatske za štetu nastalu nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne i javne uprave propisana je člankom 13. Zakona o sustavu državne uprave (...), koji glasi:

Članak 13.

Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim i nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinice lokalne samouprave i uprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.

6. Za utvrđenje jesu li podnositeljima osporenim presudama nadležnih sudova povrijeđena ustavna prava na koja ukazuju u ustavnoj tužbi, u ustavnosudskom postupku trebalo je u prvom redu odgovoriti na sljedeće pitanje:

– Jesu li u konkretnom slučaju bile ispunjene pravne pretpostavke odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog rada tijela države uprave (Ministarstva financija Republike Hrvatske) u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave?

Ustavni sud pritom napominje da su za postojanje javnopravne odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu države uprave u konkretnom slučaju trebale biti kumulativno ispunjene tri pravne pretpostavke: – prvo, nezakoniti ili nepravilan rad tijela državne uprave (Ministarstva financija Republike Hrvatske), – drugo, postojanje štete koja je zbog toga nastala podnositeljima, i – treće, uzročna veza između nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave i nastale štete podnositeljima (pri čemu je bitno dokazati da je nastala šteta neposredna posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave, to jest da šteta ne bi nastala da njega nije bilo).

Za utvrđenje jesu li u konkretnom slučaju bile ispunjene navedene pravne pretpostavke relevantni su dijelovi obrazloženja prvostupanjske presude koji se odnose na dokazni postupak u kojem je provedeno i financijsko-knjigovodstveno vještačenje. (...)

Prvostupanjski sud zaključuje da ne postoji »uzročna veza između blokade žiroračuna i nemogućnosti poslovanja« podnositelja. (...)

Drugostupanjski sud odbio je sve žalbene navode podnositelja, utvrđujući da je prvostupanjski sud »pravilno i potpuno utvrdio sve odlučne činjenice«. Ističe da je u prvostupanjskom postupku utvrđeno, »posebno saslušanjem vještakinje M. T., nakon davanja nalaza i mišljenja iste, da tužitelju nije nastupila šteta kako on to tvrdi u tužbi« (...).

U nedostatku bilo koje činjenice koja bi ukazivala na suprotno, Ustavni sud nema razloga posumnjati u činjenice utvrđene u dokaznom postupku pred nadležnim prvostupanjskim sudom, čiju je potpunost i pravilnost potvrdio i nadležni drugostupanjski sud u žalbenom postupku. Sukladno navedenom, u konkretnom slučaju ne postoji odgovornost Republike Hrvatske za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave, jer nezakonitim rješenjima Ministarstva financija Republike Hrvatske od 4. prosinca 1993. i 8. studenoga 1994., kojima je pogrešno obračunan porez na promet proizvoda i usluga i visina kamata, podnositelju M. d.o.o. nije nastala šteta (nemogućnost poslovanja). (...)

S obzirom na činjenice i okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud nema osnove zaključiti da su takvim izrekama presuda povrijeđena ustavna prava na koja podnositelji ukazuju u ustavnoj tužbi. Nezadovoljstvo podnositelja ishodom sudskog postupka samo po sebi nije relevantno za ocjenu o povredi njihovih ustavnih prava.

7. U obrazloženju osporene prvostupanjske presude, međutim, sadržano je i sljedeće pravno stajalište:

»No, da bi postojala odgovornost države u smislu navedenog članka, šteta mora biti posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave pri čemu je bitno i postojanje volje ili pristanka da se time oštete prava i interesi trećega. (...) Samo onaj pogrešni rad pri kojem dakle postoji volja i pristanak državnih tijela da se time oštete prava i interesi trećega je rad koji predstavlja pravnu osnovu za naknadu štete« (...).

Istovjetno pravno stajalište ponavlja se i u obrazloženju osporene presude drugostupanjskog suda (str. 2).

I u osporenoj revizijskoj presudi Vrhovni sud Republike Hrvatske navodi slično pravno stajalište:

»Činjenica što je tužitelj uspio u upravnom sporu i što su poništeni prvostupanjsko i drugostupanjsko upravno rješenje samo po sebi ne znači da postoji odgovornost države za naknadu štete. Odgovornosti države nema ako je do pogrešne primjene materijalnoga prava došlo zbog drugačijeg – pogrešnog pravnog shvaćanja određenog propisa. Smisao odredbe čl. 13. ZSDU je taj da država odgovara za štetu u slučaju kad bi bila riječ o svjesnom postupanju suprotno zakonu s voljom da se nekome nanese šteta.«

Ustavni sud utvrđuje da su navedena pravna stajališta redovnih sudova u cijelosti neprihvatljiva u dijelu u kojem se tumači da nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave ako nema »volje i pristanka državnih tijela da se time oštete prava i interesi trećega« odnosno »svjesnog postupanja suprotno zakonu s voljom da se nekome nanese šteta«.

Nadležni sudovi pogrešno smatraju, naime, da je za javnopravnu odgovornost Republike Hrvatske za štetu bitno postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećeg, odnosno da bez ispunjenja voljnog elementa nema ni nezakonitog odnosno nepravilnog rada tijela državne uprave, kao prve pretpostavke odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave. Ustavni sud u tom smislu ističe da je Zakonom o sustavu državne uprave ustanovljen sustav objektivne odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave, koji se temelji na načelu uzročnosti (*causa*), a ne na načelu krivnje (*culpa*).

Primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave poseban je izraz načela vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava.

8. Podnositelji u ustavnoj tužbi u tom smislu tvrde da su osporenim presudama nadležnih sudova diskriminirani, jer u njima »nisu primijenjena

opća načela europskog prava o odgovornosti države za naknadu štete, u kojem su sudovi primijenili nacionalno pravo iznad načela europskog prava kojima se regulira odgovornost države za naknadu štete, te što su u konkretnom slučaju primijenili institut krivnje, što je protivno načelima europskog prava«. (...)

Sukladno navedenom, za utvrđenje je li podnositeljima osporenim presudama nadležnih sudova povrijeđeno ustavno pravo na jednakost pred zakonom, u ustavnosudskom postupku trebalo je odgovoriti i na sljedeće pitanje:

– Jesu li pravna stajališta sudova u vezi s »nezakonitim ili nepravilnim radom«, kao prvom pretpostavkom odgovornosti Republike Hrvatske za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave – koja je Ustavni sud u točki 6. obrazloženja ove odluke ocijenio neprihvatljivim – u konkretnom slučaju dostatna za utvrđenje povrede ustavnog prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava?

Sagledavajući okolnosti konkretnog slučaja kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da navedena neprihvatljiva pravna stajališta redovnih sudova, vezana uz zahtjev za postojanjem »voljnog elementa« (krivnje) kao pretpostavke nezakonitog ili nepravilnog rada tijela države uprave, sama po sebi nisu mogla dovesti do povrede ustavnog prava na jednakost pred zakonom na koje ukazuju podnositelji ustavne tužbe.

To stoga što je u dokaznom postupku pred redovnim sudom utvrđeno da podnositeljima nezakonitim rješenjima Ministarstva financija Republike Hrvatske od 4. prosinca 1993. i 8. studenoga 1994. nije nastala šteta. Budući da je nastanak štete druga konstitutivna pretpostavka odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave, činjenica da su sudovi sva tri stupnja pogrešno protumačili pretpostavke za postojanje »nezakonitog ili nepravilnog rada« (prve pretpostavke te odgovornosti), nije od utjecaja na utvrđenje Ustavnog suda da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pravne pretpostavke odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave.

Budući da neprihvatljiva pravna stajališta sudova nisu utjecala niti su mogla utjecati na pravilnost utvrđenja o nepostojanju odgovornosti Republike Hrvatske za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave u konkretnom slučaju, to nema ni povrede ustavnog prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava.

Sazivanje sjednice predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na zahtjev trećine članova – primjena mjerodavnih odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

1. USTAVNA TUŽBA SE USVAJA. UKIDA SE PRESUDA UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, BROJ ZPA-9/2006-4 OD 1. LIPNJA 2006.

2. POLAZEĆI OD DEMOKRATSKOG NAČELA ZAŠTITE PREDSTAVNIČKE MANJINE, NEMA USTAVNOPRAVNO PRIHVATLJIVE OSNOVE STAJALIŠTE UPRAVNOG SUDA DA JE SVRHA MJERODAVNIH ODREDBI ČLANKA 34. ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI ISPUNJENA SAMOM ČINJENICOM ŠTO JE NA ZAHTJEV TREĆINE ČLANOVA SJEDNICA PREDSTAVNIČKOG TIJELA KAO TAKVA SAZVANA, PA SE TO PRAVO MORA SMATRATI ISTROŠENIM SAMIM SAZIVANJEM SJEDNICE, A DA SE O PRIJEDLOGU PREDSTAVNIČKE MANJINE NE MORA NI RASPRAVLJATI NI ODLUČIVATI.

3. SVRHA MJERODAVNIH ODREDBI ČLANKA 34. ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI NIJE SAMO PUKI ČIN SAZIVANJA SJEDNICE PREDSTAVNIČKOG TIJELA, VEĆ I RASPRAVA I ODLUČIVANJE O PRIJEDLOGU ZBOG KOJEG SU ZAKONOM OVLAŠTENI PREDLAGATELJI (NAJMANJE TREĆINA ČLANOVA PREDSTAVNIČKOG TIJELA, ODNOSNO PREDSTAVNIČKA MANJINA) I TRAŽILI SAZIVANJE SJEDNICE. SAMO SE NA TAJ NAČIN MOŽE OSIGURATI PRAVO MANJINE U PREDSTAVNIČKOM TIJELU DA SE O NJIHOVOM PRIJEDLOGU RASPRAVLJA I ODLUČUJE.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-793/2007 od 21. ožujka 2007., Narodne novine, broj 34 od 30. ožujka 2007.)

Iz obrazloženja:

1. Ustavna tužba podnesena je protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Zpa-9/2006-4 od 1. lipnja 2006., kojom je u stavku prvom izreke uvažen zahtjev Gradskog vijeća Grada Osijeka (u daljnjem tekstu:

Gradsko vijeće) za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, podnesen na temelju članka 66. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 53/91, 9/92 i 77/92 – u daljnjem tekstu: ZUS).

Osporenom presudom Upravnog suda (stavak drugi izreke) poništena je Odluka Središnjeg državnog ureda za upravu, klasa 023-01/06-01/0137, ur. broj 515-11-06-1-3 od 4. travnja 2006. (u daljnjem tekstu: Odluka od 4. travnja 2006.).

Odlukom od 4. travnja 2006. poništena je 8. sjednica Gradskog vijeća Grada Osijeka održana 3. ožujka 2006. (u daljnjem tekstu: sporna sjednica), a odlučivanje o dnevnom redu te sjednice oglaseno je ništavim. (...)

Ustavna tužba je osnovana.

3. Za ocjenu o povredi ustavnih prava podnositelja mjerodavne su odredbe članka 132. Ustava, članka 34. Zakona i članka 115. Poslovnika. (...)

Članak 115. stavci 2., 4. i 5. Poslovnika, koji razrađuju navedene odredbe članka 34. Zakona, propisuju:

Sjednicu Gradskog vijeća saziva predsjednik Gradskog vijeća.

(...)

Predsjednik Gradskog vijeća dužan je sazvati sjednicu Gradskog vijeća ako to zatraži najmanje jedna trećina ukupnog broja vijećnika u petnaest (15) dana od primitka zahtjeva.

(...)

Uz zahtjev za sazivanje sjednice, podnositelj zahtjeva je dužan predložiti dnevni red sjednice i dostaviti materijal odnosno prijedlog akta za raspravu i odlučivanje, ako ih već nisu dostavili ovlašteni predlagatelji.

4. Iz mjerodavne dokumentacije sadržane u spisu predmeta i osporene presude razvidno je sljedeće:

- podneskom od 20. veljače 2006. (koji je u Gradskom poglavarstvu Grada Osijeka zaprimljen 21. veljače 2006.), pozivom na članak 115. Poslovnika, jedanaestoro (11) vijećnika Gradskog vijeća (među kojima je bio i podnositelj ustavne tužbe) podnijelo je zahtjev za sazivanje sjednice Gradskog vijeća, te predložilo sljedeći dnevni red: »1. Izvješće i rasprava o povećanju cijena komunalnih usluga koje pružaju U. d.o.o., GPP d.o.o. i V. O. d.o.o. s prijedlogom opoziva suglasnosti na cjenike trgovačkih društava koje je Gradsko poglavarstvo donijelo na 34. sjednici«;
- u povodu tog zahtjeva predsjednik Gradskog vijeća Grada Osijeka (u daljnjem tekstu: predsjednik) sazvaio je spornu sjednicu za 3. ožujka 2006.;

- na početku sporne sjednice bilo je nazočno petnaest (15) vijećnika (od ukupno 25);
- najavivši »utvrđivanje dnevnog reda«, predsjednik je nazočne vijećnike pozvao da iznesu prijedloge za izmjenu ili dopunu predloženog dnevnog reda;
- nakon utvrđenja da nema takvih prijedloga, predsjednik je stavio predloženi dnevni red na glasovanje;
- nakon glasovanja, a prema prijepisu tonske snimke sporne sjednice, sjednica je zaključena na sljedeći način:

(Predsjednik): »Konstatiram za utvrđivanje dnevnog reda potrebna je natpolovična većina. Konstatiram da ovaj dnevni red nije usvojen i zaključujem sjednicu.«

Potom se čuje glas tajnice Grada gđe N. J.: »Više nije prisutno 15 nego ...«

Predsjednik: »Radi zapisnika, u međuvremenu su ušli i ostali vijećnici, dakle, nazočan je 21 vijećnik ovoga trenutka. Predloženi dnevni red je dobio 8 glasova. Da bi se dnevni red utvrdio, potrebna je apsolutna većina, dakle 13. Dnevni red nije usvojen. Hvala lijepa. Zaključujem 8. sjednicu.«

U zapisniku sa sporne sjednice navedeno je sljedeće:

Nakon provedenog glasovanja (predsjednik – op.) utvrđuje da je 8 vijećnika glasalo »za« usvajanje predloženog dnevnog reda te da stoga predloženi dnevni red nije usvojen jer nije dobio potrebnu većinu glasova s obzirom da je nazočan 21 vijećnik. Zbog neprihvatanja predloženog dnevnog reda sjednica se nije mogla održati.

5. Na prijedlog podnositelja i ostalih deset vijećnika Gradskog vijeća koji su predložili sazivanje sjednice, Središnji državni ured za upravu je na temelju članka 78. Zakona proveo nadzor nad zakonitošću rada Gradskog vijeća te je Odlukom od 4. travnja 2006. poništio spornu sjednicu, a odlučivanje o dnevnom redu oglasio ništavim.

6. Odlučujući u postupku koji je pokrenut zahtjevom Gradskog vijeća, koje je zastupao predsjednik, (...) Upravni sud je zaključio da je Središnji državni ured za upravu poništio valjano donesene akte predstavničkog tijela, jer je pošao od neprihvatljivog stajališta prema kojemu je predstavničko tijelo bilo obvezno o konkretnom prijedlogu trećine članova predstavničkog tijela raspravljati i glasovati na način propisan člankom 51. stavkom 4. Zakona. Taj se članak Zakona odnosi na prijedlog trećine članova predstavničkog tijela za iskazivanje nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini,

ali ne, prema ocjeni Upravnog suda, i na opoziv suglasnosti na cjenike trgovačkih društava.

7. (...) Ustavni sud ocjenjuje da propise iz područja lokalne i područne (regionalne) samouprave valja tumačiti u korist nesmetanog i redovitog funkcioniranja lokalne i područne (regionalne) samouprave i njezine zaštite, pri čemu je poštovanje demokratskih pravila postupanja u predstavničkom tijelu temeljna pretpostavka za ostvarenje tih ciljeva. Sve dok je izbor članova predstavničkih tijela utemeljen na izbornom sustavu propisanom Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (...), propise iz područja lokalne i područne (regionalne) samouprave valja tumačiti i s aspekta zaštite višestranačkog demokratskog sustava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava.

Polazište za razmatranje ocjene osnovanosti ustavne tužbe sadržano je u članku 34. stavku 4. Zakona, kojim je najmanje trećini članova predstavničkog tijela (u daljnjem tekstu: predstavnička manjina) dano ovlaštenje da zahtijeva sazivanje sjednice tog tijela. Ako predstavnička manjina iskoristi to svoje pravo, predsjednik predstavničkog tijela dužan je sazvati sjednicu u roku 15 dana od primitka zahtjeva.

Prema stajalištu Ustavnog suda, svrha navedenih zakonskih pravila nije samo puki čin sazivanja sjednice predstavničkog tijela, već i rasprava i odlučivanje o prijedlogu zbog kojeg su zakonom ovlašteni predlagatelji (najmanje trećina članova predstavničkog tijela, odnosno predstavnička manjina) i tražili sazivanje sjednice. Samo se na taj način, naime, može osigurati pravo manjine u predstavničkom tijelu da se o njihovom prijedlogu raspravlja i odlučuje. (...)

U takvoj situaciji, a vodeći se demokratskim načelom zaštite predstavničke manjine, nema nikakve ustavnopravno prihvatljive osnove stajalište Upravnog suda da je svrha članka 34. stavaka 2., 3. i 4. Zakona ispunjena samom činjenicom što je na zahtjev trećine članova sjednica predstavničkog tijela kao takva sazvana.

Iz stajališta Upravnog suda proizlazi, naime, da svrha članka 34. stavaka 2., 3. i 4. Zakona nije raspravljanje i odlučivanje o samom prijedlogu predstavničke manjine zbog kojega je sjednica i sazvana. Drugim riječima, pravo predstavničke manjine mora se smatrati istrošenim samom činjenicom sazivanja sjednice, i to stoga što predstavnička većina ima jače poslovničko pravo da već na početku sjednice glasovanjem ne prihvati prijedlog dnevnog reda, s posljedicom da će sjednica – sazvana na zahtjev ovlaštene predstavničke manjine – biti zaključena, a da se o prijedlogu neće ni raspravljati ni odlučivati.

Ustavni sud napominje da je s aspekta zaštite ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe navedeno stajalište Upravnog suda, sadržano u osporenoj presudi, u cijelosti neprihvatljivo. U postupku u kojem se trebalo provesti ispitivanje osporene Odluke od 4. travnja 2006. radi zaštite prava i sloboda čovjeka i građanina zajamčenih Ustavom (članak 66. ZUS-a), Upravni sud je svoju presudu zasnovao na formalističkom tumačenju mjerodavnih zakonskih i poslovnčkih odredaba, a da pri tome nije vodio računa o zakonskoj svrsi zbog koje je ustanovljen institut sazivanja sjednica predstavničkog tijela na zahtjev trećine njegovih članova (zaštita višestranačkog demokratskog sustava i zaštita predstavničke manjine).

Upravni sud je stoga pogriješio kad je zauzeo stajalište da se na sjednici sazvanoj na obrazloženi prijedlog najmanje trećine članova neposredno primjenjuju pravila o prihvaćanju prijedloga dnevnog reda, propisana člancima 122. do 125. Poslovnika. Prema tim pravilima, odluka o prihvaćanju prijedloga dnevnog reda donosi se na temelju rezultata glasovanja, a prihvaćeni dnevni red je pretpostavka za raspravu i donošenje odluka o točkama dnevnog reda. Te se odredbe Poslovnika, međutim, primjenjuju onda kad, sukladno članku 122. stavku 1. Poslovnika, dnevni red sjednice Gradskog vijeća predlaže predsjednik Gradskog vijeća, a ne trećina njegovih članova (predstavnička manjina) kad koristi svoje pravo propisano člankom 34. stavkom 4. Zakona i člankom 115. stavcima 4. i 5. Poslovnika.

Ustavni sud stoga ocjenjuje da je osporenom presudom, kojom je poništio Odluku od 4. travnja 2006., Upravni sud povrijedio ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe na jednakost pred zakonom, zajamčeno člankom 14. stavkom 2. Ustava i ustavno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, zajamčeno člankom 132. Ustava.

*Priredila Jasna Omejec**

* Prof. dr. sc. Jasna Omejec, zamjenica predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske i izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (deputy president of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and associate professor at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

Mišljenja Središnjeg državnog ureda za upravu

Isplata materijalnih prava za vrijeme udaljenja iz službe

AKO SU SLUŽBENICIMA ODREĐENA MATERIJALNA PRAVA UTVRĐENA KOLEKTIVNIM UGOVOROM (PRAVO NA DAR ZA DJECU U PRIGODI DANA SV. NIKOLE, BOŽIĆNICA, PRAVO NA POMOĆ U SLUČAJU SMRTI U OBITELJI, PRAVO NA POMOĆ PRI KUPNJI LIJEKOVA I ORTOPEDSKIH POMAGALA I DR.), SLUŽBENIK KOJI JE UDALJEN IZ SLUŽBE IMA PRAVO NA NJIHOVU ISPLATU NEOVISNO O TOME ŠTO JE UDALJEN IZ SLUŽBE.

(Središnji državni ured za upravu, klasa 112-01/06-01/1057, ur. broj 515-05/1-07-2 od 10. siječnja 2007.)

U vezi s vašom molbom za mišljenje ima li službenik koji je udaljen iz službe – zato što je protiv njega pokrenut kazneni postupak zbog krivotvorenja službenih dokumenata – pravo na isplatu dara za djecu, božićnice i drugih materijalnih prava sukladno kolektivnom ugovoru, iznosimo sljedeće:

Prema odredbi članka 96. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje i 129/05), do donošenja posebnog zakona o pravima, obvezama i odgovornostima službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave, na djelatnike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, broj 27/01), koji je na temelju članka 144. stavka 3. novoga Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, broj 92/05) ostao i dalje na snazi za navedene

djelatnike do stupanja na snagu posebnog zakona kojim će se urediti njihova prava, obveze i odgovornosti.

Sukladno članku 51. Zakona o državnim službenicima i namještenicima, rješenjem čelnika tijela može se službenika udaljiti iz službe ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje postupak, mogao štetiti interesima službe.

Sukladno članku 53. stavku 1. istoga zakona, za vrijeme udaljenja iz službe službeniku pripada naknada plaće u iznosu 60%, ako uzdržava obitelj 80% plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio udaljenju iz službe.

Iz navedenog je razvidno da službenik za vrijeme udaljenja iz službe i dalje zadržava status službenika, ali kako ne radi, ne ostvaruje plaću, nego prima naknadu plaće u visini utvrđenoj zakonom.

Prema tome, ako su službenicima određena materijalna prava utvrđena kolektivnim ugovorom (pravo na dar za djecu u prigodi Dana sv. Nikole, božićnica, pravo na pomoć u slučaju smrti u obitelji, pravo na pomoć pri kupnji lijekova i ortopedskih pomagala i dr.), službenik koji je udaljen iz službe ima pravo na njihovu isplatu, neovisno o tome što je udaljen iz službe. Navedena prava ne može ostvariti jedino ako je kolektivnim ugovorom izrijekom isključena primjena odredaba o materijalnim pravima za službenike udaljene iz službe.

Odgovornost namještenika za teške povrede radne dužnosti

POSLODAVAC IMA MOGUĆNOSTI PRIMJENJUJUĆI ODREDBE ZOR-a SPRIJEČITI I SANKCIONIRATI KRŠENJA RADNIH OBVEZA I RADNE DISCIPLINE OD STRANE RADNIKA (NAMJEŠTENIKA).

(Središnji državni ured za upravu, klasa 114-01/07-01/0003, ur. broj 515-05/7-07-2 od 6. veljače 2007.)

U vezi s vašim pitanjem primjenjuju li se instituti Zakona o radu, između ostalog institut teške povrede radnih obveza, na namještenike koji u državnim tijelima obavljaju pomoćno-tehničke poslove i ostale poslove obavljanje kojih je potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela, iznosimo sljedeće:

Člankom 138. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, broj 92/05, u daljnjem tekstu: ZDS) propisano je da se na prava, obveze i odgovornosti namještenika primjenjuju opći propisi o radu i u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori, ako odredbama tog zakona nije drukčije određeno.

Sukladno članku 144. stavku 1. podstavku 2. ZDS-a, danom stupanja na snagu ZDS-a (1. siječnja 2006.) za namještenike je prestao važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, broj 27/01) i na temelju njega doneseni provedbeni propisi, osim odredaba kojima su uređene njihove plaće, koje ostaju na snazi do dana početka primjene propisa kojima će se urediti klasifikacija radnih mjesta i plaće namještenika.

Stoga je iz naprijed navedenih odredbi ZDS-a razvidno da se na namještenike ne mogu primijeniti instituti ZDS-a koji se odnose na državne službenike, pa se stoga protiv namještenika ne mogu voditi postupci zbog lakih ili teških povreda službene dužnosti u smislu članka 100. stavka 1. i 2. ZDS-a niti im se mogu odrediti kazne za povrede službene dužnosti propisane člankom 110. ZDS-a, jer ste dopisom istaknuli kako odredbe Zakona o radu (Narodne novine, broj 38/95, 54/95 – ispr., 65/95 – ispr., 17/01, 82/01, 11/03, 142/03 – ispr., 30/04 i 137/04 – pročišćeni tekst – u daljnjem tekstu: ZOR) ne poznaju problematiku povreda službene dužnosti niti su terminološki povezane s pojmom povreda službene dužnosti.

Stoga se postavlja pitanje na koji način sukladno odredbama ZOR-a poslodavac može izreći odgovarajuću sankciju namješteniku zbog kršenja obveza i odgovornosti iz radnog odnosa.

Sukladno članku 114. stavku 1. ZOR-a, poslodavac i radnik imaju opravdani razlog za otkaz ugovora o radu sklopljenog na neodređeno ili određeno vrijeme, bez obveze poštovanja propisanog ili ugovorenog otkaznoga roka (izvanredni otkaz), ako zbog osobito teške povrede obveze iz radnog odnosa ili zbog neke druge osobito važne činjenice, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obiju ugovornih stranaka, nastavak radnog odnosa nije moguć.

Iz te odredbe ZOR-a razvidno je da poslodavac, ako ocijeni da je povreda radne obveze odnosno kršenje radne discipline takvog intenziteta da nastavak radnog odnosa nije moguć, može bez poštovanja otkaznih rokova namješteniku izreći izvanredni otkaz, i to sukladno članku 114. stavku 2. ZOR-a u roku petnaest dana od dana saznanja za činjenicu na kojoj se izvanredni otkaz temelji.

Nadalje, sukladno članku 113. stavku 1. alineji 3. ZOR-a, poslodavac može otkazati ugovor o radu uz propisani ili ugovoreni otkazni rok (redoviti otkaz), ako za to ima opravdani razlog, između ostalog u slučaju ako radnik krši obveze iz radnog odnosa (otkaz uvjetovan skrivljenim ponašanjem radnika).

Sukladno članku 117. stavku 1. ZOR-a, prije redovitog otkazivanja uvjetovanoga ponašanjem, poslodavac je dužan radnika pismeno upozoriti na obveze iz radnog odnosa i upozoriti ga na mogućnost otkaza za slučaj nastavka kršenja tih obveza, osim ako postoje okolnosti zbog kojih nije opravdano očekivati od poslodavca da to učini, a prema stavku 2. istoga članka prije redovitog ili izvanrednog otkazivanja uvjetovanoga ponašanjem ili radom radnika, poslodavac je dužan omogućiti radniku da iznese svoju obranu, osim ako postoje okolnosti zbog kojih nije opravdano očekivati od poslodavca da to učini.

Dakle, prije redovitog ili izvanrednog otkazivanja poslodavac je obvezan radniku (namješteniku) izreći pisano upozorenje te ga upozoriti na elemente kršenja radnih obveza odnosno na mogućnosti sankcioniranja takvog odnosa prema radu, u slučaju da se kršenje obveza iz radnog odnosa nastavi, pa je stoga vidljivo da poslodavac prije izricanja sankcija ima pravo i obvezu izreći radniku pisanu javnu opomenu.

Nadalje, razvidno je da opći propisi o radu ne poznaju institut premještaja odnosno premještaja na radno mjesto niže složenosti poslova.

Međutim, sukladno članku 121. stavku 1. ZOR-a, propisano je da se odredbe ZOR-a koje se odnose na otkaz primjenjuju i na slučaj kad poslodavac otkáže ugovor i istodobno predloži radniku sklapanje ugovora o radu pod izmijenjenim uvjetima (otkaz s ponudom izmijenjenog ugovora), a prema stavku 3. istoga članka, o ponudi za sklapanje ugovora o radu pod izmijenjenim uvjetima radnik se mora izjasniti u roku koji odredi poslodavac, a koji ne smije biti kraći od osam dana.

Stoga mislimo da se institut premještaja namještenika može realizirati upravo kroz mogućnost poslodavca da namješteniku ponudi sklapanje ugovora o radu pod izmijenjenim uvjetima, što je jedan od načina da se sankcionira kršenje obveza iz radnog odnosa, budući da se na taj način radnik može zaposliti na radno mjesto niže složenosti poslova, radno mjesto sa smanjenom odgovornosti i u konačnici na radno mjesto za koje je utvrđen manji koeficijent složenosti posla odnosno za koje je predviđena manja plaća.

Ima li se u vidu sve naprijed navedeno, razvidno je da usprkos činjenici da odredbe ZOR-a ne predviđaju provođenje posebnog postupka (kao što je to slučaj kod državnih službenika) zbog povrede radnih obveza i radne discipline te unatoč tome što odredbama ZOR-a nije napravljena raščlamba na lake i teške povrede radnih obveza i radne discipline te sukladno tome nisu predviđene različite vrste kazni, smatramo da poslodavac ima mogućnosti primjenjujući odredbe ZOR-a spriječiti i sankcionirati kršenja radnih obveza i radne discipline od strane radnika (namještenika).

Odgovornost namještenika za povrede radne dužnosti

NA NAMJEŠTENIKE SE NE MOGU PRIMIJENITI INSTITUTI ZDS-a KOJI SE ODOSE NA DRŽAVNE SLUŽBENIKE, PA SE STOGA PROTIV NAMJEŠTENIKA NE MOGU VODITI POSTUPCI ZBOG LAKIH ILI TEŠKIH POVREDA SLUŽBENE DUŽNOSTI PROPISANIH ČLANKOM 98. I 99. ZDS-a, A U SMISLU ČLANKA 100. STAVKA 1. I 2. ZDS-a, NITI IM SE MOGU ODREDITI KAZNE ZA POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI PROPISANE ČLANKOM 110. ZDS-a.

(Središnji državni ured za upravu, klasa 112-01/07-01/0050, ur. broj 515-05/7-07-2 od 12. ožujka 2007.)

U vezi s vašim pitanjem mogu li se odredbe Zakona o državnim službenicima – kojima se utvrđuje odgovornost za povrede službene dužnosti, kojima se propisuju tijela za vođenje postupka zbog povrede službene dužnosti te odredbe kojima se propisuje postupak i kazne zbog povrede službene dužnosti – primijeniti na namještenike zaposlene u državnim tijelima, iznosimo sljedeće:

Člankom 138. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, broj 92/05, u daljnjem tekstu: ZDS) propisano je da se na prava, obveze i odgovornosti namještenika primjenjuju opći propisi o radu i u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori, ako odredbama tog zakona nije drukčije određeno.

Sukladno članku 144. stavku 1. podstavku 2. ZDS-a, danom stupanja na snagu ZDS-a (1. siječnja 2006.) za namještenike je prestao važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, broj 27/01) i na temelju njega doneseni provedbeni propisi, osim odredaba kojima su uređene njihove plaće, koje ostaju na snazi do dana početka primjene propisa kojima će se urediti klasifikacija radnih mjesta i plaće namještenika.

Stoga je iz naprijed navedenih odredbi ZDS-a razvidno da se na namještenike ne mogu primijeniti instituti ZDS-a koji se odnose na državne službenike, pa se stoga protiv namještenika ne mogu voditi postupci zbog lakih ili teških povreda službene dužnosti propisanih člankom 98. i 99. ZDS-a, a u smislu članka 100. stavaka 1. i 2. ZDS-a, niti im se mogu odrediti kazne za povrede službene dužnosti propisane člankom 110. ZDS-a.

Međutim, u pogledu utvrđivanja disciplinske odgovornosti namještenika i mogućnosti sankcioniranja povreda radnih obveza, upućujemo vas na

odredbe članka 113., 114., 117. i 121. Zakona o radu (Narodne novine, broj 38/95, 54/95 – ispr., 65/95 – ispr., 17/01, 82/01, 11/03, 142/03 – ispr., 30/04 i 137/04 – pročišćeni tekst) kojima su propisane ovlasti poslodavca u pogledu suzbijanja i sankcioniranja kršenja radnih obveza i radne discipline (redovni ili izvanredni otkaz ugovora o radu, javna opomena – upozorenje, otkaz s ponudom izmijenjenog ugovora i sl.).

Zapošljavanje na temelju inozemne diplome koja nije nostrificirana sukladno pozitivnim propisima

PRIJE ZAVRŠETKA POSTUPKA NOSTRIFIKACIJE INOZEMNE DIPLOME, NA TEMELJU IZJAVA I SUGESTIJA, NE MOŽE SE U DRŽAVNU SLUŽBU PRIMITI OSOBA KOJA JE DOSTAVILA SAMO POTVRDU O ZAPOČETOM POSTUPKU NOSTRIFIKACIJE INOZEMNE DIPLOME.

(Središnji državni ured za upravu, klasa 112-01/05-01/0896, ur. broj 515-05/7-06-2 od 27. siječnja 2006.)

U vezi s vašom molbom za davanje mišljenja o mogućnosti zapošljavanja na temelju inozemne diplome koja nije nostrificirana sukladno pozitivnim propisima te o mogućnosti zapošljavanja na temelju potvrde o započetom postupku nostrifikacije, iznosimo sljedeće:

Prema članku 9. stavku 1. Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (Narodne novine, broj 158/013 i 198/03 – u daljnjem tekstu: Zakon), stručno i akademsko priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija obavlja Agencija za znanost i visoko obrazovanje (u daljnjem tekstu: Agencija) na temelju prethodnog vrednovanja kvalifikacije priznavanje koje se traži i preporuke Nacionalnog ENIC/NARIC ureda (u daljnjem tekstu: Ured), a prema stavku 2. istoga članka vrednovanje provode stručna tijela javnog sveučilišta, veleučilišta ili visokih škola određena statutom, na temelju upute Ureda.

Sukladno članku 13. stavku 1., Ured je dužan u roku osam dana od dana uredno zaprimljenog vrednovanja, od strane ovlaštenoga stručnog tijela, prosljediti to vrednovanje Agenciji, a zajedno s vrednovanjem, Ured je dužan Agenciji prosljediti i preporuku o priznavanju inozemne visokoškolske kvalifikacije. Prema stavku 3. istoga članka, preporuka sadržava odgovarajuće obavijesti o visokoškolskoj ustanovi odnosno programu na

temelju kojeg je inozemna visokoškolska kvalifikacija stečena, mišljenje o vrednovanju inozemne visokoškolske kvalifikacije koje je provelo ovlašteno stručno tijelo te mišljenje o potrebi njezina priznavanja ili nepriznavanja.

Iz naprijed navedenih zakonskih odredbi razvidno je kako je postupak priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija složen i stručan te je očito da sam proces vrednovanja inozemnih diploma može dovesti do različitih rezultata, pa čak i do nepriznavanja određene inozemne visokoškolske kvalifikacije, a u samom postupku uzima se u obzir isključivo stupanj postignutih znanja i vještina koji je stečen kvalifikacijom bez usporedbe nastavnih programa.

Stoga je očito da se prije završetka postupka nostrifikacije inozemne diplome, na temelju izjava i sugestija, ne može u državnu službu primiti osoba koja je dostavila samo potvrdu o započetom postupku nostrifikacije inozemne diplome, jer se u skladu s člankom 14. Zakona priznanje inozemne visokoškolske kvalifikacije dokazuje isključivo rješenjem Agencije.

Vježbenički staž

VJEŽBENICI ZA VRIJEME TRAJANJA VJEŽBENIČKOG STAŽA STJEČU RADNO ISKUSTVO NA POSLOVIMA ODREĐENOG RADNOG MJESTA ZA KOJE JE PROPISANA ODGOVARAJUĆA STRUKA I STRUČNA SPREMA TE IM PROBNI RAD (VJEŽBENIČKI STAŽ) TREBA PRIZNATI KAO RADNO ISKUSTVO NA POSLOVIMA ODREĐENE STRUKE I STRUČNE SPREME.

(Središnji državni ured za upravu, klasa 112-01/07-01/0083, ur. broj 515-05/7-07-2 od 7. svibnja 2007.)

U vezi s Vašim pitanjem može li se vježbenički staž računati kao staž u struci, iznosimo sljedeće:

Sukladno odredbama članka 47. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, broj 92/05 i 142/06 – u daljnjem tekstu: ZDS), postupak prijma u državnu službu može biti redovit ili izvanredan, pa se redovit postupak prijma provodi periodično, za prijam u državnu službu osoba sa završenim obrazovanjem određene stručne spreme i struke, bez radnog iskustva (vježbenici), a izvanredni postupak prijma primjenjuje se kad u

državnoj službi postoji potreba prijma stručnih osoba s odgovarajućim iskustvom na radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu.

Sukladno članku 53. stavku 1. ZDS-a, osobe se u pravilu primaju u državnu službu na neodređeno vrijeme, i to uz obvezni probni rad, a prema stavku 2. istoga članka za osobe primljene u državnu službu redovitim postupkom (vježbenici) probni rad (vježbenički staž) traje 12 mjeseci.

Prema odredbi članka 54. stavka 1. ZDS-a, državni službenik primljen redovitim postupkom (vježbenik) za vrijeme probnoga rada osposobljava se za samostalni rad, pri čemu sudjeluje u posebnom programu osposobljavanja za obavljanje poslova određenoga radnog mjesta te se može radi osposobljavanja uputiti i na rad u različite ustrojstvene jedinice istog ili drugog državnog tijela, a prema odredbi članka 56. stavka 1. ZDS-a, državni službenik koji je zadovoljio na probnom radu dužan je najkasnije u roku šest mjeseci od isteka probnog rada položiti državni stručni ispit.

Stoga je iz odredbi ZDS-a razvidno da se u državnu službu redovitim putem primaju osobe sa završenim obrazovanjem određene stručne spreme i struke, bez radnog iskustva (vježbenici), koji se za vrijeme probnoga rada (vježbeničkog staža) osposobljavaju za samostalni rad, pri čemu sudjeluju u posebnom programu osposobljavanja za obavljanje poslova određenoga radnog mjesta.

Slijedom navedenog, razvidno je da vježbenici za vrijeme trajanja vježbeničkog staža stječu radno iskustvo na poslovima određenog radnog mjesta za koje je propisana odgovarajuća struka i stručna sprema te im se probni rad (vježbenički staž) treba priznati kao radno iskustvo na poslovima određene struke i stručne spreme.

Prestanak službe po sili zakona

KAD JE SLUŽBENIKU IZREČENA KAZNA PRESTANKA SLUŽBE U POSTUPKU ZBOG TEŠKE POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI, SLUŽBA PRESTAJE DANOM KONAČNOSTI ODLUKE SLUŽBENIČKOG SUDA, NEOVISNO O TOJE LI SLUŽBENIK U TO VRIJEME NA BOLOVANJU.

(Središnji državni ured za upravu, klasa 112-01/06-01/430, ur. broj 515-05/1-06-2 od 26. lipnja 2006.)

U vezi s pitanjem je li službeniku Gradskog ureda za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne poslove i promet za vrijeme bolova-

nja mogla prestati služba zbog izrečene kazne prestanka državne službe, iznosimo sljedeće:

S obzirom na to da nije donesen posebni zakon iz članka 56. stavka 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/2001, 60/2001 – vjerodostojno tumačenje, 129/2005), sukladno članku 96. toga zakona, na prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave odgovarajuće se primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, broj 27/2001 – u daljnjem tekstu: ZDSN).

Prema odredbi članka 118. stavka 1. podstavka 1. ZDSN-a, službeniku prestaje državna služba po sili zakona kad mu je izrečena kazna prestanka službe u postupku zbog teške povrede službene dužnosti – danom konačnosti odluke službeničkog suda.

Kod prestanka državne službe po sili zakona (ex lege) državna služba prestaje zbog nastanka određenih okolnosti navedenih u zakonu te prestaje danom navedenim u zakonu. Prema tome, nije ostavljeno na dispoziciju ni čelniku tijela ni službeniku da odlučuje o tome hoće li prestati državna služba odnosno kad će prestati.

S obzirom na konkretni slučaj prestanka državne službe za vrijeme trajanja bolovanja, upućujemo na odredbu članka 113. stavka 2. ZDSN-a, prema kojoj se opći propisi o zabrani prestanka rada pojedinim kategorijama zaposlenih primjenjuju i na službenike, osim ako im služba prestaje jer nisu zadovoljili na probnom radu, ako su dva puta uzastopce ocijenjeni ocjenom »ne zadovoljava« ili ako im je u postupku zbog teške povrede službene dužnosti izrečena kazna prestanka državna službe.

Prema tome, kad je službeniku izrečena kazna prestanka službe u postupku zbog teške povrede službene dužnosti, služba prestaje danom konačnosti odluke službeničkog suda, neovisno o tome nalazi li se službenik u to vrijeme na bolovanju.

Stvaranje baza podataka o jedinstvenim tjelesnim obilježjima službenika i namještenika u svrhu evidentiranja dolaska na posao i odlaska s posla

- OSOBNİ PODACI SMIJU SE PRIKUPLJATI I DALJE OBRAĐIVATI SAMO UZ PRIVOLU ISPITANİKA I U POSEBNIM SLUČAJEVIMA PROPISANIM ZAKONOM.

- U SLUČAJU PRIKUPLJANJA I OBRADJE PODATAKA UZ PRIVOLU ISPITANIKA, OSOBNI SE PODACI SMIJU PRIKUPLJATI I DALJE OBRADIVATI SAMO U SVRHU ZA KOJU JE ISPITANIK DAO PRIVOLU.
- ISPITANIK U SVAKO DOBA IMA PRAVO ODUSTATI OD DANE PRIVOLE I ZATRAŽITI PRESTANAK DALJNJE OBRADJE NJEGOVIH PODATAKA, OSIM AKO SE RADI O OBRADI U STATISTIČKE SVRHE KAD OSOBNI PODACI VIŠE NE OMOGUĆUJU IDENTIFIKACIJU OSOBE NA KOJU SE ODOSE.

(Središnji državni ured za upravu, klasa 112-01/06-01/0307, ur. broj 515-05/1-06-2 od 10. travnja 2006.)

U vezi s vašom molbom za pravodobnim djelovanjem kako bi se spriječilo sankcioniranje službenika i namještenika Općine M. koji su sukladno Zakonu o zaštiti osobnih podataka odbili dati privolu o evidentiranju dolazaka na posao i odlazaka s posla putem skeniranja prsta sustavom IdentiHL BoneID, iznosimo sljedeće:

Na temelju članka 96. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje i 129/05) do donošenja zakona o lokalnim službenicima i namještenicima na djelatnike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, broj 27/01 – u daljnjem tekstu: ZDSN).

Uvidom u priloženu dokumentaciju razvidno je da je pročelnik Jedinственог управног одјела Опćине М. на temelju članka 36. ZDSN-a donio odluku o dopuni Pravilnika o lakim povredama službene dužnosti, kojom se utvrđuje kako propuštanje evidentiranja prisutnosti na radnom mjestu uz pomoć sustava IdentiHL BoneID, odnosno propuštanje evidentiranja dolaska na posao, odlaska s posla te privatnih, službenih izlazaka i izlazaka za vrijeme dnevnog odmora putem skeniranja prsta elektroničkim putem predstavlja lakšu povredu službene dužnosti u skladu s člankom 37. stavkom 1. podstavkom 1. i 6. ZDSN-a.

Imajući u vidu članak 38. stavak 1. podstavke 12. i 13. ZDSN-a, razvidno je kako bi eventualno kršenje naprijed navedene odredbe iz dopune Pravilnika o lakim povredama službene dužnosti Općine M. moglo proizvesti i teške povrede službene dužnosti, što u skladu s člankom 49. ZDSN-a, između ostalog, može dovesti i do prestanka službe.

Međutim, na temelju članka 7. stavka 1. točaka 1. i 2. Zakona o zaštiti osobnih podataka (Narodne novine, broj 103/03 – u daljnjem tekstu: ZZOP), osobni podaci smiju se prikupljati i dalje obrađivati samo uz privolu ispitanika i u posebnim slučajevima propisanim zakonom, prema stavku 2., u slučaju prikupljanja i obrade podataka uz privolu ispitanika, osobni se podaci smiju prikupljati i dalje obrađivati samo u svrhu za koju je ispitanik dao privolu, a prema stavku 4. istoga članka ispitanik u svako doba ima pravo odustati od dane privole i zatražiti prestanak daljnje obrade njegovih podataka, osim ako se radi o obradi u statističke svrhe kad osobni podaci više ne omogućuju identifikaciju osobe na koju se odnose.

Nadalje, prema odredbi članka 9. ZZOP-a, prije prikupljanja bilo kojih osobnih podataka voditelj zbirke osobnih podataka ili izvršitelj obrade dužan je informirati ispitanika čiji se podaci prikupljaju o identitetu voditelja zbirke osobnih podataka, o svrsi obrade kojoj su podaci namijenjeni, o korisnicima ili kategorijama korisnika osobnih podataka te radi li se o dobrovoljnom ili obveznom davanju podataka i o mogućim posljedicama uskrate davanja podataka. U slučaju obveznog davanja osobnih podataka navodi se i zakonska osnova za obradu osobnih podataka.

Uvidom u predmetnu dokumentaciju razvidno je da je većina službenika i namještenika Općine M. iskoristila zakonsko pravo odbijanja davanja privole evidentiranja dolazaka na posao i odlazaka s posla putem skeniranja prsta sustavom IdentiHL BoneID te su na taj način, sukladno naprijed navedenom članku 7. ZZOP-a, isključili mogućnost da poslodavac elektroničkim putem stvori bazu osobnih podataka.

Stoga mislimo da je Općinsko poglavarstvo Općine M., u skladu s naprijed navedenim odredbama ZZOP-a i s iskazanom voljom zaposlenika Jedinstvenog upravnog odjela Općine M., dužno poništiti zaključak kojim se utvrđuje obveza evidentiranja dolazaka na posao i odlazaka s posla putem skeniranja prsta sustavom IdentiHL BoneID te zaključak kojim se odobrava donošenje odluke o dopuni Pravilnika o lakim povredama službene dužnosti na način da se odbijanje evidentiranja skeniranjem prsta smatra lakšom povredom službene dužnosti.

Valja istaknuti da je Agencija za zaštitu osobnih podataka, koja sukladno članku 32. podstavku 1. alinejama 1. i 2. ZZOP-a kao javne ovlasti, između ostalog, obavlja i poslove nadziranja provođenja zaštite osobnih podataka te upozoravanja na uočene zloupotrebe prikupljanja osobnih podataka, rješenjem klasa UP/I 004-01/04-01/02, ur. broj 567-02-04-10 od 14. veljače 2005. zabranila Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Središnjem uredu i Područnom uredu Zagreb da u svrhu kontrole dolaska na

posao i odlaska s posla obavlja evidenciju putem uzimanja otiska prstiju elektroničkim registratorom državnih službenika i namještenika koji za to nisu dali privolu.

Obveza vraćanja radne knjižice

DRŽAVNO TIJELO NAKON PRESTANKA SLUŽBE NE MOŽE POVRAT RADNE KNJIŽICE DRŽAVNOM SLUŽBENIKU UVJETOVATI NAMIRENJE DRŽAVNOM TIJELU CJelokUPNOG IZNOSA SREDSTAVA UTROŠENIH ZA STRUČNO OSPOSOBLJAVANJE ILI USAVRŠAVANJE DRŽAVNOG SLUŽBENIKA.

(Središnji državni ured za upravu, klasa 112-01/06-01/0395, ur. broj 515-05/7-06-2 od 22. svibnja 2006.)

U vezi s vašim pitanjem može li državno tijelo zadržati radnu knjižicu državnog službenika nakon prestanka radnog odnosa dok se ne namiri cjelokupni iznos sredstava utrošen za njegovo stručno osposobljavanje ili usavršavanje, s obzirom na to da državni službenik ne želi ostati u službi najmanje u dvostrukom vremenu od vremena koliko je trajalo stručno osposobljavanje ili usavršavanje na koje je upućen, iznosimo sljedeće:

Sukladno članku 95. stavku 7. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, broj 92/05 – u daljnjem tekstu: ZDS), ako državni službenik nakon završetka stručnog osposobljavanja ili usavršavanja ne ostane u službi najmanje dvostruko vremena od vremena koliko je trajalo stručno osposobljavanje ili usavršavanje na koje je upućen, dužan je vratiti cjelokupni iznos sredstava utrošen za svoje stručno osposobljavanje ili usavršavanje, a prema stavku 8. istoga članka, ako državni službenik ne završi program stručnog osposobljavanja ili usavršavanja na koji je upućen, dužan je vratiti cjelokupan iznos sredstava utrošen za svoje stručno osposobljavanje ili usavršavanje.

Ako državni službenik više ne želi raditi u državnom tijelu, prema članku 135. ZDS-a državna služba može mu prestati na temelju pisanoga sporazuma (državnog službenika i čelnika tijela kojim se utvrđuje dan prestanka službe), a prema članku 136. stavku 2. ZDS-a, državna služba može prestati i na temelju pisanoga otkaza koji tijelu podnese državni službenik.

Stoga bez obzira na obvezu državnog službenika iz članka 95. ZDS-a, državna služba službeniku može prestati, između ostalog, na temelju pi-

sanog sporazuma s čelnikom tijela kao i na temelju podnošenja pisanog otkaza.

Prema odredbi članka 243. stavka 3. Zakona o radu (Narodne novine, broj 137/04 – u daljnjem tekstu: ZOR), koja se sukladno članku 4. stavku 2. ZDS-a primjenjuje i na državne službenike, na dan prestanka ugovora o radu poslodavac je dužan radniku vratiti radnu knjižicu, a na temelju stavka 4. istoga članka, na pisani zahtjev radnika poslodavac je dužan i prije prestanka ugovora o radu predati radniku radnu knjižicu.

Stoga državno tijelo nakon prestanka službe ne može povrat radne knjižice državnom službeniku uvjetovati namirenjem državnom tijelu cjelokupnog iznosa sredstava utrošenih za stručno osposobljavanje ili usavršavanje državnog službenika, s obzirom na činjenicu da državni službenik ne želi ostati u službi najmanje u dvostrukom vremenu od vremena koliko je trajalo stručno osposobljavanje ili usavršavanje na koje je upućen.

Međutim, ako državni službenik ne želi dobrovoljno vratiti utrošena sredstva, državno tijelo može tražiti njihov povrat prinudnim putem (putem redovnog suda).

Obavljanje poslova povremenog predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima

DRŽAVNI SLUŽBENIK NEMA OBVEZU OD ČELNIKA TIJELA U KOJEMU RADI ISHODITI PRETHODNO ODOBRENJE ZA OBJAVLJIVANJE STRUČNIH ČLANAKA I DRUGIH AUTORSKIH PUBLIKACIJA ODNOSNO ZA OBAVLJANJE POSLOVA POVREMENOG PREDAVAČA NA STRUČNIM SEMINARIMA I SAVJETOVANJIMA IZVAN REDOVITOG RADNOG VREMENA.

(Središnji državni ured za upravu, klasa 112-01/07-01/0297, ur. broj 515-05/7-07-2 od 05. travnja 2007.)

U vezi s Vašim pitanjem je li potrebno odobrenje predstojnice U. za obavljanje poslova povremenog predavača na predavanjima-seminarima za turističke djelatnike, radnike trgovačkih društava i obrtnike, u vezi s primjenom Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti i Zakona o turističkoj djelatnosti i drugih propisa, a s obzirom na nadolazeću turističku sezonu, iznosimo sljedeće:

Sukladno članku 33. stavku 1. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, broj 92/05 i 142/06 – u daljnjem tekstu: ZDS), državni službenik može izvan redovitoga radnog vremena, uz prethodno pribavljeno odobrenje čelnika državnog tijela, obavljati poslove ili pružati usluge pravnoj ili fizičkoj osobi samo ako nad tim djelatnostima odnosno nad radom te fizičke ili pravne osobe državno tijelo u kojemu je u službi ne obavlja nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom te ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka niti šteti ugledu državne službe, a prema stavku 2. istoga članka navedeno odobrenje nije potrebno za objavu stručnih članaka i drugih autorskih publikacija odnosno obavljanje poslova povremenog predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima.

U Vašem dopisu iznosite da su određene turističke zajednice, trgovačka društva i obrtnici na području županije zainteresirani da Vas angažiraju na poslovima povremenog predavača na predavanjima – seminarima, na kojima biste im objasnili specifičnosti primjene Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, Zakona o turističkoj djelatnosti te drugih propisa iz područja ugostiteljstva i turizma, kako bi što spremniji ušli u nadolazeću turističku sezonu.

S obzirom na to da odredbe ZDS-a (kao iznimku od pravila) propisuju da državni službenik nema obvezu od čelnika tijela u kojemu radi ishoditi prethodno odobrenje za objavljivanje stručnih članaka i drugih autorskih publikacija odnosno za obavljanje poslova povremenog predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima izvan redovitog radnog vremena, mislimo da, u konkretnom slučaju, za obavljanje poslova povremenog predavača turističkim djelatnicima, radnicima trgovačkih društava i obrtnicima županije ne morate ishoditi prethodno odobrenje u smislu članka 33. stavka 1. ZDS-a.

*Priredila Sanda Pipunić**

* Sanda Pipunić, načelnica Odjela za pravna pitanja službeničkog sustava u Središnjem državnom uredu za upravu

First International Symposium on Development of Public Administration in South-East Europe

The *First International Symposium on Development of Public Administration in South-East Europe* took place at the Faculty of Administration, University of Ljubljana on 14th – 15th June 2007. More than one hundred participants from 17 countries attended the symposium, mostly from South-East Europe (Croatia, Serbia, Montenegro, Estonia, Romania, FYR of Macedonia, Albania, etc.), as well as from other countries – the United States of America, France, Germany, Great Britain and Belgium.

The Faculty of Administration at the University of Ljubljana organized the symposium to celebrate its 50th anniversary. It is one of the most important institutions providing undergraduate and graduate study programmes, as well as research and development, counselling, and additional trainings in the field of public administration for public administration employees, and conducting international co-operation within Slovenia and abroad since 1957. Main activities of the Faculty of Administration comprise of development of the different fields, mostly regulation of public administration, public entities, economics of the public sector, public finance, management and implementation of IT in the public sector, as well as development of e-administration. In accordance with current developments in European higher education system, the Faculty of Administration is one of the first faculties to start Bologna study programmes in 2005/2006 academic year, as these programmes are acknowledged among experts to meet the challenges of technological changes and globalization trends.

The basic purpose of the scientific symposium was (again) *to re-establish connections and networking, as well as scientific cooperation in the field of the development of public administration* in the countries of South-East Europe. Speakers and participants of the symposium were mostly university

professors from scientific institutions, researchers, experts from practice and individuals engaged in different fields of public administration development. Besides the Faculty of Administration at the University of Ljubljana, other foreign universities and organizations were helping with the preparation of the programme, organization and realization of the symposium. This refers mostly to universities and organizations already cooperating with the Faculty of Administration in Ljubljana in the past, such as the Faculty of Organizational Sciences, University of Belgrade, the NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and the ReSPA (Regional School of Public Administration).

The main reason for this event was a common position of all organizers concerning the fact that the development of administrative systems in the countries of South-East Europe was specific mostly due to the circumstances and conditions of social development in these countries in the last decades. Until the 1990s, communism defined special relations between the state and its administration, as well as specific operating principles, absence of democracy and democratic principles, lack of openness, responsibility, etc. Thus, certain administrative systems that differed much from the ones in the western countries were developed. During the period of transition, the development of administrative systems and administrative science was interfered with political and economic reforms and tragic war in the countries of the former Yugoslavia. Because of these circumstances, most administrative systems in these countries were immature and unqualified for providing services to modern societies and countries that wanted to join the EU. Since co-operation of the countries from South-East Europe was almost completely interrupted in the past decade, the Faculty of Administration decided to attempt to renew scientific and professional co-operation, exchange of experience and good practice between institutions operating in this field. We all wish the symposium to become a *traditional annual meeting of administrative profession and science*, since the nations in these countries are closely connected through their history, culture and ethnicity. The next symposium in 2008 is expected to be held in Belgrade.

The introductory part of the symposium as well as its conclusion were held in *plenary sessions*, while the middle part consisted of four sessions with different topics organized in two sections due to many prepared and selected articles. The symposium was held in English. In the introductory part of the symposium, the founder of the symposium and the president of the Programme and Organizational Committee, *Prof. Mirko Vintar, PhD*, Dean of the Faculty of Administration, *Prof. Srećko Devjak, PhD*,

Slovenian Minister of Public Administration, *Prof. Gregor Virant, PhD*, and an acknowledged expert in administrative systems, *Prof. Dragoljub Kavran, PhD*, from Serbia held their speeches. In the plenary sessions, participants had the opportunity to listen to *Juraj Nemeč* from the University of Banská Bystrica, Slovakia, *Prof. Gorazd Trpin, PhD*, from the Faculty of Law, University of Ljubljana, and *Sofia Papantoniadou* from the European Commission.

Assist. Prof. Stane Vlaj, PhD, from the Faculty of Administration in Ljubljana and *Prof. Slobodan Dujčić, PhD*, from Faculty for State and European Studies in Podgorica held the session on the first topic *System aspects of development of public administration within South-East Europe*. The holder of activities in organizing this section was *Prof. Tone Jerovšek, PhD*, from the Faculty of Administration in Ljubljana. In two sections 12 speakers from Croatia, Serbia, Montenegro, FYR of Macedonia, Germany and Slovenia held their speeches. Discussion was related to the content and timeframe of public administration reforms in some countries and the activities of public administration with regard to the influence of politics on the profession. It also referred to the situation and development of local self-government; monitoring the processes of introduction of new legislation; the system of public administration employees; better regulation; etc. There was also a lot of interest in comparison between the content of reforms and procedures for passing reform regulations in different countries with similar basic (or as it was the case in the former Yugoslavian countries – even the same) legislation.

Prof. Stanka Setnikar-Cankar, PhD, from the Faculty of Administration in Ljubljana and *Prof. Neda Vitezić, PhD* from the Faculty of Economics in Rijeka held the session on the second topic *Financial aspects of public administration within South-East Europe*. Seven speeches that were held in this section, discussed the public-private partnership in EU countries; the development of tax procedures in Slovenia; elimination of administrative barriers to enhance competitiveness of companies; the influence of decentralization on the public spending and influence of the public sector on the expansion of public services. Participants concluded that the topics discussed, especially public-private partnership, were topical social issues with interdisciplinary, mostly economic and legal consequences.

The third topic *Modernization of the public administration, quality of the public administration, E-administration* was held by *Assist. Prof. Zdravko Pečar, PhD*, from the Faculty of Administration in Ljubljana and *Prof. Mumib Tahirović, PhD*, from the Faculty of Public Administration in Sarajevo. In two sections, we heard to eleven presentations. At the presentations, the

following topics were discussed: the use of excellence models EFQM and CAF (European Common Assessment Framework for organizations in the public sector); quality system in public administration in Bosnia and Herzegovina; the use of e-services in Serbia; participation of citizens at local level in South-East European countries; the development of models for measuring quality in public bodies; local administration and e-democracy; the use of e-state services; HRM in public administration in the period of transition; etc. It is very important to enhance the operations of public administration as a whole, since only a well-balanced development brings optimal benefits for all parties.

The fourth topic, *Education and training for performance of public administration*, was held as a plenary session on the second day of the symposium, so all the participants could attend. The discussion was held by acknowledged experts in this field, namely *Prof. Srećko Devjak*, PhD (dean of the Faculty of Administration in Ljubljana), *Nicolas Dubois* (ReSPA) and *Prof. Mirjana Drakulić*, PhD (vice-dean at the Faculty of Organizational Sciences in Belgrade). Eleven presentations discussed educational programmes for public administration employees; co-operation between the USA and Croatia in the field of education and trainings for public administration in Croatia; needs for education of public administration employees and their influence on the HRM; as well as programmes of administration according to the Bologna declaration and the case of Slovenia, which implemented these programmes in previous years. The speakers presented their experience from Estonia, the United States of America, Croatia, Albania, Serbia and Slovenia. The participants established that even though some programmes already exist, there are still plenty of opportunities for further co-operation between educational institutions and competent ministries in different countries of South-East Europe, both in undergraduate and postgraduate studies as well as in short-term training programmes for public administration employees.

Along with plenary sessions and different topics that were discussed, there was also a working session at the symposium discussing the main topic and a special professional discussion, as well as the session of the Management Committee with attendants from participating institutions. On the first day of the symposium, the deputy mayor of Ljubljana, *Aleš Čerin*, hosted a reception and addressed the participants. He introduced the capital city of Slovenia, the activities of municipal administration, and successful co-operation between the town hall and the Faculty of Administration in the past. The mayor of the city of Ljubljana, *Zoran Jankovič*, also attended and welcomed the participants.

A very successful symposium met with a wide response and contributed significantly towards renewal and development of scientific cooperation in the field of administrative science in South-East Europe, and contributed to searching for efficient models of managing the countries of South-East Europe while considering the particularities of development on this territory. To keep the records on conclusions and for their further development, the Faculty of Administration of the University of Ljubljana issued a *CD with summaries of all speeches* of the symposium in June 2007. Best speeches will also be prepared and published in the form of *scientific monograph* before the end of 2007. Some authors will also publish their articles in the scientific journal *Uprava (Administration)*, issued by the Faculty of Administration.

Please refer for more information with regard to the 1st International Symposium on Development of Public Administration in South-East Europe on the web site <http://www.fu.uni-lj.si/SSPA2007/default.asp>.

Barbara Grošelj i Polonca Kovač***

* Barbara Grošelj, junior scientific and research assistant at the Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia (samostalna stručna suradnica za znanstveno-istraživačku djelatnost Fakulteta za upravu Sveučilišta u Ljubljani)

** Polonca Kovač, PhD, higher lecturer for Administrative Law at the Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia (viši predavač za upravno-pravno područje Fakulteta za upravu Sveučilišta u Ljubljani)

Znanstveni projekt *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet*

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (MZOS, Ministarstvo) prihvatilo je financiranje znanstvenog projekta *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (*Europeanisation of the Croatian Public Administration: Development and Identity*). Potporu prijavi projekta dao je Središnji državni ured za upravu Republike Hrvatske koji ga »... smatra vrlo vrijednim u procesu daljnje modernizacije hrvatske javne uprave i njenom približavanju europskim standardima ...«. Također, posebnu potporu dala je i SIGMA, zajednička inicijativa OECD-a i EU usmjerena prema potpori unapređenju javnog upravljanja i menadžmenta. Voditelj projekta je prof. dr. sc. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu, a pored njega, kao suradnici iz RH, na projektu sudjeluje i veći broj domaćih istraživača. Domaći istraživači su akademik Eugen Pusić, prof. dr. sc. Dragan Medvedović, prof. dr. sc. Željko Pavić, prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević, prof. dr. sc. Milan Ramljak, prof. dr. sc. Jasna Omejec, doc. dr. sc. Gordana Marčetić, mr. sc. Marija Burić Pejčinović, mr. sc. Ivan Šprajc, mr. sc. Zoran Pičuljan, mr. sc. Alen Rajko, mr. sc. Teodor Antić, mr. sc. Verica Tolić, mr. sc. Anamarija Musa, mr. sc. Marko Šikić i mr. sc. Vedran Đulabić.

Uz domaće istraživače, u realizaciju projekta uključeni su i mnogobrojni znanstvenici iz inozemstva, čime je dobio vrlo snažnu međunarodnu komponentu. Istraživači iz inozemstva su prof. dr. em. Hellmut Wollmann (Humboldt Universität, Berlin), prof. dr. Edward Page (London School of Economics and Political Science), prof. dr. Christian Bruenner (Institute for Austrian, European and Comparative Public Law, Political Science and Public Administration, Graz), prof. dr. Marc Gjidara (Université Panthéon Assas, Paris II, Paris), prof. dr. Gorazd Trpin (Pravni fakultet u Ljubljani), prof. dr. Bojan Bugarič (Pravni fakultet u Ljubljani), prof.

dr. Rajko Pirnat (Pravni fakultet u Ljubljani), prof. dr. Anton Jerovšek (Pravni fakultet u Ljubljani, Fakultet za upravu u Ljubljani, Fakultet za postdiplomske državne i europske studije, Brdo pri Kranju), prof. dr. Senko Pličanič (Pravni fakultet u Ljubljani), prof. dr. Božo Grafenauer (Pravni fakultet u Mariboru), prof. dr. em. Ignace Snellen (Erasmus University, Rotterdam), prof. dr. Klaus H. Goetz (University of Potsdam, Njemačka), prof. dr. Ilona Palne Kovacs (Hungarian Academy of Sciences and Faculty of Humanities, Pecs), dr. Ivan Halasz (Hungarian Academy of Sciences, Institute for legal Sciences, Budapest), dr. Martin Lodge (London School of Economics and Political Science), dr. Michael Bruter (London School of Economics and Political Science) i dr. Jan Mayer-Sahling (University of Nottingham).

Nadalje, kao rezultat aktivne politike osoblja, u projekt se u narednom razdoblju planira uključivanje novih, mladih istraživača, što bi trebalo stvoriti pretpostavke za njihov daljnji znanstveni razvoj. Za sada su to kolege Mihovil Škarica, Frane Staničić, Lana Ofak i Tijana Vukojičić. Takvim se pristupom želi pridonijeti okupljanju i razvoju znanstvene i stručne zajednice koja se bavi istraživanjem suvremene javne uprave u Hrvatskoj te na taj način osigurati aktivnu suradnju između starijih, etabliranih znanstvenika i mladih kolega koji se još uvijek razvijaju u znanstvenom smislu. Vrijedi napomenuti i to da je projekt prijavljen u sklopu programa *Identitet i promjena: prilagodba hrvatskog javnog prava EU*, voditelj kojeg je prof. dr. sc. Josip Kregar.

Projekt *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* bavi se istraživanjem utjecaja europeizacije na hrvatsku javnu upravu. Sukladno njegovu sažetku, »... Temeljna je hipoteza da europeizacija javne uprave svojim modernizacijskim učincima može znatno ubrzati održivi ekonomski i društveni razvoj. Pored europskih standarda, put modernizacije hrvatske javne uprave odredit će i elementi nacionalnog identiteta. Paralelno će se do neke mjere mijenjati i nacionalni identitet, urastanjem u europsku zajednicu naroda obilježenu istodobnim procesima kulturne i druge konvergencije, ali i očuvanja nacionalnih posebnosti. Europeizacija zahvaća državnu upravu, lokalnu i regionalnu samoupravu te javne službe. Reformira se sustav zaštite prava građana i drugih subjekata te sustav upravnog obrazovanja. Temeljni pravci reforme državne uprave jesu: jačanje koordinativnog kapaciteta vlade te kapaciteta analize i oblikovanja javnih politika; razvoj službeničkog sustava, upravno postupanje, javne nabave i sustav javnog poštenja; organizacijska i funkcionalna racionalizacija; izgradnja e-uprave, itd. U lokalnoj samoupravi potrebna je daljnja decentralizacija, politika regionalnog razvoja, jačanje političkog

legitimiteta i osiguranje kvalitetnih lokalnih javnih usluga. Javne se službe kao bitni dio socijalne države moraju prilagoditi novoj europskoj regulaciji koja se temelji na razlikovanju gospodarskih od negospodarskih javnih službi. Kao izraz politike liberalizacije ta regulacija zahtijeva brojne prilagodbe u upravnom sustavu (nezavisne regulacijske agencije, itd.). Potrebno je uvesti metode racionalnog javnog menadžmenta, pojednostaviti procedure, jačati poziciju građana te inzistirati na kvaliteti javnih usluga. Potrebno je oblikovati sustav zaštite prava građana modernizacijom upravnog sudovanja i jačanjem uloge Ustavnog suda. Nuždan je vertikalno prohodan i cjelovit sustav kvalitetnog upravnog obrazovanja kakav postoji u drugim europskim zemljama. Temeljem uvida u suvremena teorijska i doktrinarna znanja, europske upravne standarde, stanje u drugim zemljama, kao i temeljem podataka prikupljenih empirijskim i pravnim istraživanjima te terenskim radom ispitat će se uvjeti, mogućnosti, pravci i načini te posljedice europski orijentirane modernizacije hrvatske javne uprave na razvoj i nacionalni identitet. Praktičnu primjenjivost rezultata osiguravaju dosadašnje istraživačko i praktično iskustvo, veza s upravnim ekspertima u okviru projekta i suradnja s nadležnim tijelima.«

Projekt ima nekoliko međusobno povezanih komponenti koje zahtijevaju paralelni rad i kontinuirano međusobno usklađivanje. Komponente su: elaboracija teorijskog i doktrinarnog okvira europeizacije hrvatske uprave, prilagodbe državne uprave, razvoj sustava lokalne i regionalne samouprave, europska regulacija javnih službi, europeizacija općeg upravnog prava, harmonizacija sustava zaštite prava građana te izgradnja sustava upravnog obrazovanja i usavršavanja. Svaka od njih na svoj bi način trebala osvijetliti jedan od aspekata utjecaja europeizacije na javnu upravu u Hrvatskoj, a zajedno bi trebale pružiti jasniju sliku i razbistriti procese koje će prouzročiti pristupanje Hrvatske Europskoj uniji, s jedne, te modernizacija kao opći trend upravnog razvoja, s druge strane.

Sredinom lipnja 2007. održan je sastanak domaćih suradnika na kojem se razgovaralo o dosadašnjem tijeku i o budućim aktivnostima na projektu. Posebno se razgovaralo o ograničenjima u provedbi projekta s obzirom na vrlo oskudna sredstva dobivena od Ministarstva. Naime, s obzirom na veličinu i značaj projekta te velik broj suradnika iz zemlje i inozemstva (gotovo četrdeset istraživača), sredstva koja je projektu dodijelilo MZOS, a koja godišnje iznose jedva nešto više od desetine potrebnih i traženih sredstava, znatno sužavaju akcijski radijus projekta i dovode u pitanje realizaciju njegovih temeljnih ciljeva. Kako god, zaključeno je da projekt ima perspektivu i da je u zadanim okolnostima potrebno napraviti što je moguće više te se na taj način približiti ostvarivanju zacrtanih ciljeva.

Na kraju, treba istaknuti da bi projekt po svojoj širini, hipotezi, ciljevima i očekivanim rezultatima trebao dodatno osvijetliti narav promjena koje će s postupkom europeizacije i modernizacije zahvatiti hrvatsku javnu upravu. Istražit će se kompleksni utjecaji navedenih procesa ne samo na državnu upravu nego i na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, javne službe, službeničke odnose i zakonodavstvo, upravno postupanje, pravno i ustavno sudovanje te pravno obrazovanje. Sve u svemu, u nadolazećem razdoblju znatna energija trebala bi biti usmjerena na istraživanje javne uprave u Hrvatskoj. Jedina je šteta što je u zemlji koja bi trebala postati »društvo znanja«, po količini dobivenih sredstava od Ministarstva, provedba tako važnog projekta oslonjena gotovo isključivo na entuzijazam i osjećaj odgovornosti prema znanstvenom radu, kao i želji za dubljim razumijevanjem suvremenih procesa koji se događaju u našoj javnoj upravi.

*Mr. sc. Vedran Đulabić**

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

Poslijediplomski doktorski i specijalistički studij Javno pravo i javna uprava

Početak veljače 2007. započela su predavanja za prvu generaciju studenata poslijediplomskog specijalističkog i doktorskog studija *Javno pravo i javna uprava* na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Doktorski studij je prvi takve vrste u Hrvatskoj, a ustrojen je s ciljem da diplomiranim pravnicima i diplomiranim politolozima omogući uključivanje u znanstveni rad i stjecanje doktorata iz znanstvenog područja javnog prava i javne uprave. Usmjeren je na osobe koje se bave znanstvenim radom unutar znanstvenoistraživačkih institucija te na javne službenike i druge osobe zaposlene na radnim mjestima koja zahtijevaju veliku složenost i ujedinjavanje praktičnih upravnih znanja s najnovijim teorijskim dostignućima iz tog područja.

Nakon završetka doktorskog studija dobiva se akademski naziv *doktor znanosti* (dr. sc.) na temelju kojeg se stječe mogućnost obavljanja svih poslova u pravnoj i upravnoj struci kao i u znanstvenim institucijama za koje se traži doktorat znanosti. Također se stječe mogućnost sudjelovanja u svim znanstvenim projektima i znanstvenim istraživanjima za koje je doktorat znanosti postavljen kao uvjet sudjelovanja.

Specijalistički studij nudi produbljena znanja iz područja javnog prava i javne uprave te disciplina iz srodnih područja, a namijenjen je ponajprije diplomiranim pravnicima zaposlenima u državnim tijelima i javnim službama, sudstvu i pravosuđu te drugim pravnim osobama s javnim ovlastima. Razlozi njegova ustrojavanja proizlaze iz sve naglašenije potrebe za specijaliziranim znanjima uže povezanima s upravnom praksom te iz činjenice da isključivo normativan pristup nije dostatan za kvalitetno i efikasno obavljanje složenih zadataka s kojima se susreće moderna uprava. Nakon završetka studija stječe se akademski naziv *magistar specijalist prava* (mag. spec. iur.).

Doktorski studij traje šest semestara (tri godine), a specijalistički studij četiri semestra (dvije godine). U lipnju 2007. završila su predavanja II. semestra, a najesen započinju predavanja III. semestra studija. Prednost je studija što ima kompatibilne programe pa omogućuje polaznicima specijalističkog studija da nakon IV. semestra nastave program na doktorskom studiju ako ispune propisane uvjete i ako ocijene da su im specijalistička znanja i temeljna teorijska znanja koja su stekli na specijalističkom studiju dovoljna osnova za nastavak znanstvenog izučavanja tog područja i daljnje obrazovanja na doktorskom studiju.

Među osamnaest polaznika poslijediplomskog dokorskog studija i sedam polaznika specijalističkog studija (ukupno dvadeset i pet) nalaze se asistenti i asistentice pravnih fakulteta iz Zagreba i Rijeke, službenici i službenice zaposleni na višim i visokim položajima u vladinim uredima, državnoj upravi, lokalnoj i regionalnoj samoupravi te javnim agencijama i poduzećima, savjetnice i više savjetnice Ustavnog suda RH te nekoliko osoba zaposlenih u privatnom sektoru. Mnogi su polaznici već počeli polagati ispite iz predmeta koje su odslušali u I. semestru studija.

U I., II. i III. semestru predviđena su tri obvezna kolegija¹ i više izbornih kolegija² od kojih studenti odabiru dva. Svaki od njih vrednuje se sa 5

¹ Obvezni kolegiji su sljedeći:

(a) I. semestar – (1) Modernizacija i europeizacija hrvatske javne uprave, (2) Poredbeno ustavno pravo i političke institucije I. – suvremeni upravni sustavi, (3) Akti uprave u hrvatskom i poredbenom pravu;

(b) II. semestar – (1) Lokalna samouprava i decentralizacija, (2) Poredbeno ustavno pravo i političke institucije II. – stvaranje modernih ustava i tranzicija, (3) Poredbeno upravno procesno pravo;

(c) III. semestar – (1) Poredbeno ustavno pravo i političke institucije III. – ustavnost i ljudska prava u stanjima krize, (2) Upravljanje ljudskim potencijalima, (3) Sudski nadzor uprave u poredbenom i hrvatskom pravu.

² Izborni kolegiji su sljedeći:

(a) I. semestar – (1) Metodologije istraživanja društvenih pojava, (2) Ustrojstvo i odgovornost vlasti: parlamentarni i predsjednički sustav, (3) Europski upravni prostor, (4) E-uprava, (5) Načela europskog upravnog prava;

(b) II. semestar – (1) Ustavno sudovanje – zaštita ustavnosti i zakonitosti RH u svijetu, (2) Teorija javnog prava, (3) Suvremene upravne doktrine, (4) Upravljanje procesom decentralizacije, (5) Primjena EU konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u radu državne i javne uprave, (6) Suvremene tendencije državljanjskog prava, (7) Financiranje javne uprave, (8) Sustavi socijalne sigurnosti;

(c) III. semestar – (1) Složene države i državne zajednice, (2) Javne službe, (3) Komparativna javna uprava, (4) Povijest hrvatske uprave, (5) Javnopravni položaj stranaca u hrvatskom i poredbenom pravu, (6) Javnopravna ograničenja vlasništva, (7) Civilno društvo, (8) Radni odnosi državnih i javnih službenika;

ECTS bodova. Studenti su obvezni izraditi seminarski rad iz jednog kolegija koji se izvodi u odnosnom semestru, prema vlastitom izboru, koji se vrednuje sa 5 ECTS bodova. Ukupno se stječe 30 ECTS bodova kroz jedan semestar. IV. semestar predviđen je za polaganje zaostalih ispita te pisanje i objavljivanje znanstvenih radova. Polaznici specijalističkog studija u tom semestru pišu završni rad, a polaznici doktorskog studija moraju do kraja IV. semestra objaviti dva znanstvena rada koji su uvjet za nastavak doktorskog studija. Za svaki objavljeni znanstveni rad stječe se 15 ECTS bodova. U V. semestru studenti upisuju četiri kolegija po vlastitom izboru koji se boduju sa 7,5 ECTS bodova. VI. semestar predviđen je za pripremu i polaganje zaostalih ispita, izradu seminarskih radova, provođenje istraživanja i konzultacije s mentorom za izradu disertacije.

*Gordana Marčetić**

(d) V. semestar – (1) Izbori i izborni sustavi, (2) Teorija organizacije, (3) Javni menadžment, (4) Višestupanjska uprava i regionalna politika, (5) Koncesije i koncesionirana javna služba, (6) Posebni upravni postupci (carinski, porezni, komasacijski), (7) Pravo neprofitnog sektora, (8) Postupci javnih nabava.

* Dr. sc. Gordana Marčetić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

Novine u zakonodavstvu o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opće uporabe¹

Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske iznimno dinamični zakonodavni proces obuhvatio je i područje kojim su do tada bili uređeni i predmeti opće uporabe. Slijedom toga 25. rujna 1992. Zastupnički dom Sabora Re-

¹ *Predmeti opće uporabe* jesu materijali i predmeti koji dolaze u neposredan dodir s hranom i predmeti široke potrošnje.

Materijali i predmeti koji dolaze u neposredan dodir s hranom definiraju se kao:

- materijali od kojih su izrađeni predmeti opće uporabe koji dolaze u neposredan dodir s hranom,
- predmeti koji dolaze u neposredan dodir s hranom (posude, pribor, oprema, uređaji i ambalaža koja se rabi u poslovanju s hranom).

Predmeti široke potrošnje definiraju se kao:

- posude, pribor, oprema i uređaji za proizvodnju kozmetičkih proizvoda,
- ambalaža za predmete opće uporabe (ambalaža u koju se pakiraju predmeti opće uporabe navedeni u ovom članku, uključujući i samu ambalažu),
- dječje igračke, uključujući proizvode namijenjene dojenčadi i djeci mlađoj od tri godine za olakšavanje hranjenja i sisanja, umirivanja i spavanja te proizvodi za zabavu odraslih,
- kozmetički proizvodi,
- kozmetika s posebnom namjenom,
- sredstva za održavanje čistoće u kućanstvu i u industriji, uključujući i ona koja se koriste u proizvodnji i stavljanju hrane na tržište, dezinfekcijska sredstva te insekticidi za kućnu uporabu,
- duhan, duhanski proizvodi i pribor za pušenje (pribor koji pri pušenju dolazi u dodir s ustima i usnom šupljinom: lula i cigaretnik – usnik),
- određeni predmeti i sredstva koja pri uporabi dolaze u neposredan dodir s kožom i/ili sluznicom.

Kozmetika s posebnom namjenom jesu pripravci, koji se primjenjuju na koži ili koji dolaze u dodir sa sluznicom i drugim dijelovima ljudskog tijela, kao npr. s usnicama, kosom, noktima i dr., a za razliku od standardnih kozmetičkih proizvoda imaju sustavno djelovanje, točno određenu, specifičnu namjenu i ograničeno vrijeme primjene.

publike Hrvatske donio je Zakon o zdravstvenoj ispravnosti i zdravstvenom nadzoru nad namirnicama i predmetima opće uporabe (NN 60/92). Njegovim je stupanjem na snagu prestao važiti Zakon o zdravstvenom nadzoru nad živežnim namirnicama i predmetima opće upotrebe (NN 41/73, 52/87. i 47/90), i t. 5. čl. 1. Zakona o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti zdravstva koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni (NN 53/91).

Navedenim zakonom bili su uređeni uvjeti koje su u pogledu zdravstvene ispravnosti morali ispunjavati i predmeti opće uporabe koji se proizvode ili uvoze radi stavljanja u promet na domaćem tržištu. Njime je bilo uređeno i obavljanje zdravstvenog nadzora nad proizvodnjom i prometom namirnica i predmeta opće uporabe radi osiguranja zdravstvene ispravnosti.²

Prema Zakonu o hrani (NN 117/03), taj je zakon prestao važiti u dijelu koji se odnosi na namirnice i predmete koji dolaze u neposredan dodir s hranom. On je, međutim, i dalje ostao na snazi za predmete opće uporabe. Iz razloga pravne sigurnosti i radi što kvalitetnijeg prijenosa pravne stečevine Europske unije u tom području, posebno uzimajući u obzir nove zahtjeve u pogledu sigurnosti predmeta opće uporabe u svijetu te potrebu uspostavljanja novih standarda kvalitete i sigurnosti tih predmeta, da bi se osigurala visoka razina zaštite zdravlja ljudi, tijekom 2006. pristupilo se izradi novoga zakona o predmetima opće uporabe.

Pri izradi Nacrta prijedloga zakona o predmetima opće uporabe Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi kao nositelj izrade Nacrta prijedloga navedenoga zakona koristilo se pretpristupnom pomoći Europske unije. U okviru projekta CARDS 2002 *Jačanje sanitarne inspekcije*, provedba kojeg je započela 28. veljače 2005., Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi imalo je na raspolaganju stručnu pomoć twining-partnera³ iz Finske (Nacionalna agencija za hranu). U projekt su uz konzultante iz Finske i predstavnike Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi bili uključeni i predstavnici sanitarni

² Zakon je nekoliko puta izmijenjen i dopunjen, a u prosincu 1996. Odbor za zakonodavstvo Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske utvrdio je pročišćeni tekst Zakona o zdravstvenoj ispravnosti i zdravstvenom nadzoru nad namirnicama i predmetima opće uporabe (NN 1/97). On je obuhvatio Zakon o zdravstvenoj ispravnosti i zdravstvenom nadzoru nad namirnicama i predmetima opće uporabe (NN 60/92) te njegove izmjene i dopune (NN 26/93, 29/94 i 55/96).

³ *Twining* jest instrument pretpristupne pomoći EU državama kandidatkinjama za članstvo putem suradnje djelatnika tijela državne uprave u državama kandidatkinjama s istovjetnim ili srodnim tijelima država članica EU radi unapređenja rada uprava država kandidatkinja sukladno europskim standardima.

ne inspekcije u uredima državne uprave u županijama, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Gradskog zavoda za javno zdravstvo Grada Zagreba.

Osnovni cilj projekta bio je izvršiti analitički pregled usklađenosti postojećeg zakonodavstva kojim je uređeno područje predmeta opće uporabe s pravnom stečevinom te upozoriti na potrebne izmjene i dopune radi što boljeg usklađivanja s pravnom stečevinom i radi osiguravanja što učinkovitije provedbe.

U postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije u Poglavlju 2. (Sloboda kretanja robe) bilo je potrebno u što kraćem roku ispuniti obveze preuzete u dvostranom analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva (*bilateralni screening*), tj. izvršiti prijenos pravne stečevine Europske unije u nacionalno zakonodavstvo. S tim u vezi Zakon sadržava pravnu osnovu za donošenje pravilnika kojima će se urediti zdravstvena ispravnost detergenata i igračkaka, jer do donošenja zakona to područje nije bilo uređeno zasebnim propisima.

Zakonom o predmetima opće uporabe radi zaštite zdravlja pučanstva uređuje se pojam predmeta opće uporabe, uvjeti koje glede zdravstvene ispravnosti moraju ispunjavati predmeti opće uporabe, opći uvjeti za proizvodnju i stavljanje na tržište predmeta opće uporabe, sustav kontrole predmeta opće uporabe, sustavno laboratorijsko ispitivanje radi praćenja zdravstvene ispravnosti predmeta opće uporabe, prava, dužnosti i ovlasti nadležnih tijela u vezi s predmetima opće uporabe proizvedenim u Republici Hrvatskoj ili uvezenim i stavljenim na tržište Republike Hrvatske. Odredbe toga zakona odnose se i na sirovine i aditive za proizvodnju predmeta opće uporabe.

Odredbe Zakona imaju cilj prije svega unaprijediti postojeći sustav nadzora nad zdravstvenom ispravnošću predmeta opće uporabe i inspekcijski nadzor nad proizvodnjom i stavljanjem na tržište predmeta opće uporabe.

Nadalje, novina u ovom području jest propisivanje obveze proizvođača za obavljanjem unutarnjeg nadzora vođenjem dokumentacije o nabavi i ispravnosti sirovina i ambalaže, provođenjem sustavne kontrole uvjeta proizvodnje i prijevoza u postupku proizvodnje kao i provođenjem sustavne kontrole gotovog proizvoda te kroz jasnije definiranje ovlasti i dužnosti sanitarnih inspektora u obavljanju nadzora, kao i propisivanjem naplate novčane kazne na mjestu događaja.

Kako je Zakonom o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda (NN 137/04) propisana zabrana reklamiranja duhana i duhanskih proizvoda, opravdanim se pokazala potreba novim Zakonom zabraniti reklamiranje pribora za pušenje kao nove kategorije predmeta opće uporabe odnosno široke potrošnje.

Zakonom su propisane i kazne za prekršaje koje počine subjekti u poslovanju s predmetima opće uporabe te za odgovorne osobe u pravnoj osobi.

Novina u propisivanju kaznenih odredaba jest člankom 37. Zakona propisana globa u iznosu 1.000,00 kuna kojom će se kazniti na mjestu izvršenja prekršaja odgovorna osoba u pravnoj osobi odnosno fizička osoba koja obavlja gospodarsku djelatnost u području predmeta opće uporabe za nepoštovanje higijenskih uvjeta te drugih uvjeta propisanih pravilnicima iz područja sanitarnog nadzora.

U slučaju da osoba ponovi prekršaj u roku šest mjeseci, kaznit će se na mjestu izvršenja globom u iznosu 3.000,00 kuna.

Donošenje Zakona o predmetima opće uporabe jest i nastavak ispunjavanja obveza koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, posebno s obzirom na ukidanje diskriminatornih mjera prema uveznoj robi te na ukidanje svih ograničenja u trgovini robom, uključujući i praksu upravnih tijela koja ne nalazi svoje opravdanje u javnozdravstvenom interesu, a ujedno su u suprotnosti s jednim od osnovnih načela odnosno sloboda na kojima je utemeljena Europska unija, slobode kretanja robe.

*Bojan Vidović**

* Bojan Vidović, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske (Ministry of Health and Social Welfare of the Republic of Croatia)

Europski institut za javnu upravu

Europski institut za javnu upravu (*European Institute of Public Administration – EIPA*) osnovan je 1981. kao neovisni institut koji provodi programe usavršavanja (treninga) i istraživanja u području javne uprave i europskih politika te pruža usluge javnim upravama država članica Europske unije i država kandidatkinja za članstvo te institucijama Europske unije. Glavni cilj EIPA jest pružanje podrške Europskoj uniji i njezinim članicama putem visokokvalitetne usluge kojom se nastoji ojačati kapacitet javne uprave i njezinih službenika uključenih u poslove vezane uz europske integracije i europske politike. U tom smislu glavne su funkcije EIPA programi usavršavanja i učenja, konzultantske usluge, istraživanje te izdavačka djelatnost, a za njihovo obavljanje Europska joj komisija pruža financijska sredstva iz proračuna EU.

Europska dimenzija, kao smisao postojanja EIPA, odražava se i u njezinoj organizaciji. Sjedište Instituta je u Maastrichtu, a djeluje i kroz četiri podružnice (antene) u Luxembourgu, Barceloni, Milanu i Varšavi. Upravni odbor EIPA čine predstavnici država članica EU i pridruženih članica (npr. Norveška). Trenutačno upravnim odborom predsjedava Henning Christophersen, danski predstavnik i bivši potpredsjednik Europske komisije. Priprema i provedba rada Instituta u nadležnosti je generalnog direktora, a to je u ovome trenutku Gerard Druesne, sveučilišni profesor i bivši rektor Sveučilišta u Nancyju i Centra za europske studije u Strasbourgu. K tome, Znanstveni savjetodavni odbor, uspostavljen 2002., predstavlja tijelo koje pruža znanstvenu ekspertizu generalnom direktoru, i to iz područja prava i politika EU, javnog menadžmenta i komparativne javne uprave. EIPA zapošljava oko 100 stalnih predavača i istraživača, a uz njih povremeno angažira i veliki broj stručnjaka i praktičara, posebno onih zaposlenih u institucijama EU i javnim upravama država članica. Službeni jezici Instituta su engleski i francuski, a publikacije se objavljuju i na njemačkom jeziku.

Podružnice EIPA predstavljaju pojedine servisne službe. Tako u Luxembourgu od 1992. djeluje Europski centar za suce i odvjetnike (*European*

Centre for Judges and Lawyers), koji provodi programe usavršavanja, a prigodno je smješten u neposrednoj blizini Europskog suda pravde. Također, Centar u suradnji sa sveučilištima u Nancyju i Luxembourg u izvodi magistarski program iz europskih studija sa specijalizacijom iz prava EU te izvodi dio nastave iz programa Europska integracija i regionalizam u suradnji sa Sveučilištem u Bolzanu. Od 1996. podružnicu u Barceloni čini Europski centar za regije (*European Centre for the Regions*) koji uz podršku katalonske vlade promovira regionalizam i osigurava ujednačenu implementaciju europskog zakonodavstva na subnacionalnoj razini. U Milanu od 2002. djeluje Europski centar za usavršavanje u socijalnim poslovima i javnom zdravstvu (*European Training Centre for Social Affairs and Public Health Care*) koji organizira aktivnosti vezane uz socijalnu politiku, zdravstvo te slobodno kretanje radnika. U Varšavi, kao četvrtoj podružnici, od 2006. djeluje Europski centar za javni financijski menadžment (*European Centre for Public Financial Management*) koji organizira aktivnosti vezane uz budžetiranje, oporezivanje i prilagodbu javnih uprava država kandidata europskim standardima. Osim podružnica, EIPA ima i ured u Bruxellesu koji ima funkcije kontaktne točke, bibliotečne usluge, organizira posjete institucijama EU i sl.

Funkcionalno, EIPA je podijeljen na tri jedinice, od kojih svaka ima svoje akademsko osoblje i provodi pojedine programe. Prva se bavi europskim odlučivanjem (*European decision-making*) te je usmjerena na pružanje pomoći javnim službenicima u razumijevanju europskog procesa donošenja odluka i njihovu sudjelovanje u tim procesima te na stvaranje doprinosa razumijevanju institucionalnih struktura EU i evolucije europske vladavine. Posebno se to odnosi na razvoj pregovaračkih vještina, sudjelovanje u odborima u procesu komitologije, pripremama za preuzimanje Predsjedništva EU, korištenje informacijskim izvorima i slično. Jedinica za javni menadžment i komparativnu javnu upravu (*Public management and comparative public administration*) bavi se razvojem mreža, osbosobljavanjem službenika, osnivanjem nacionalnih škola za javnu upravu i uključivanjem država u europske procese. Treća jedinica – Europske politike (*European policies*) bavi se pojedinim politikama EU, kao što su politika konkurencije, monetarna politika, poljoprivredna politika, regionalna politika, vanjska i sigurnosna politika, itd.

U sklopu programa usavršavanja i učenja EIPA održava seminare i tečajeve iz pojedinih navedenih područja. Uz plaćanje kotizacije na seminar se može prijaviti putem interneta, a ponuda seminara za svaku se godinu objavljuje u katalogu. Tako se npr. u jesen 2007. održavaju uglavnom dvodnevni seminari: Upravljanje promjenom u javnoj upravi, Pravo EU,

Politike zaštite okoliša, Europski socijalni fond, Unutarnje tržište, Ključna pitanja komitologije, Remodeliranje javnog sektora, Kako napraviti dobar projekt za Europski investicijski fond, Politika javnih nabava, Azil i imigracija, CAF, itd. Institut provodi i posebno programirane tečajeve i seminare na ugovornoj osnovi za pojedine države i njihove javne uprave.

Konzultantske usluge odnose se na upravljanje kvalitetom, razvoj ljudskih potencijala, organizacijski razvoj i upravljanje europskim politikama. Pružaju se javnim upravama država članica, europskim institucijama i agencijama. Obuhvaćaju izradu analiza, izvještaja, strategija, preporuka, pružanje savjeta, i sl. U tom smislu EIPA održava i mrežu instituta i konzultantskih kuća koje se bave javnom upravom.

Znanstvenoistraživački rad Instituta odnosi se na provedbu istraživanja i izradu studija o pojedinim pitanjima, održavanje konferencija, izdavanje knjiga i drugih publikacija i sl. U tu svrhu EIPA zapošljava ili na drugi način angažira vodeća znanstvena imena u području europskog prava i europskih politika, europskog odlučivanja, javnog menadžmenta i komparativne javne uprave. Trenutačno EIPA radi na više od 10 istraživačkih projekata, kao što su npr. Vrijednosni sustav europske političko-upravne elite, Alternativne metode regulacije u EU, Javno-privatno partnerstvo, Agencije u drugom stupu: komparativna procjena, itd. Također, EIPA provodi samostalno ili u suradnji i tri magistarska programa: Europski javni poslovi (*Master in European Public Affairs*, sa Sveučilištem u Maastrichtu), Europski pravni studij (*Master of European Legal Studies*, sa Sveučilištem u Nancyju i Sveučilištem u Luxembourgju) te Europska integracija i regionalizam (*Master in European Integration and Regionalism*, sa sveučilištima u Grazu, Luxembourgju i Bolzanu).

Izdavačka djelatnost Instituta obuhvaća objavljivanje knjiga, materijala s konferencija, radnih bilješki te glasnika Instituta *EIPASCOPE* koji izazi tri puta godišnje i sadržava kraće tekstove o glavnim problemima i pitanjima europske integracije. Neki od navedenih materijala mogu se slobodno pročitati na stranici EIPA, a za neke se plaća relativno pristupačna cijena te se materijal može dobiti u elektroničkom ili klasičnom formatu. Neki od najnovijih naslova posebno su aktualni, kao što je npr. knjiga Christophera Demmkea, Gerharda Hammerschmida i Renate Meyer (2006) *Decentralizacija i odgovornost kao fokus izazova modernizacije javne uprave i posljedice na upravljanje ljudskim potencijalima* ili knjiga urednika Michela Mangenotta (2005) *Javna uprava i službe od općeg interesa: Kakva europeizacija?*

Knjižnica EIPA smještena je u Bruxellesu i obuhvaća oko 25.000 bibliotekinih jedinica. Prima oko 350 periodičnih jedinica te je svojim sadržajem

i opsegom jedna od značajnijih u Europi, čime je zaslužila i status europskog dokumentacijskog centra. Treba spomenuti i da internetska stranica EIPA pruža ekstenzivnu bazu podataka i poveznice na druge baze vezane uz europske integracije.

EIPA dodjeljuje i posebnu nagradu *Count Alexis de Tocqueville*, nazvanu prema francuskom misliocu i povjesničaru iz 19. stoljeća, autoru klasika *Demokracija u Americi*. Nagrada se dodjeljuje jednoj osobi ili grupi osoba kojih je rad izniman doprinos javnoj upravi u Europi. Među dobitnicima nagrade su lord Rayner (1987.) za uvođenje posebne metode modernizacije središnje državne uprave u Velikoj Britaniji, zatim grupno 1995. dr. Gerhart Holzinger, Juhani Kivela i Bo Riddarstrom kao predstavnici Austrije, Finske i Švedske, zemalja koje su te godine ušle u EU, za poseban doprinos njihovoj pripremi za pridruživanje, dok je 2001. nagradu dobio Jacob Soderman, europski ombudsman, za poseban doprinos europskoj upravnoj znanosti te približavanju europskih institucija građanima. Posljednja je nagrada dodijeljena 2005. Mariji Gintowt-Jankowitz, suosnivačici i direktorici poljske Nacionalne škole za javnu upravu zbog njezina iznimnog doprinosa stvaranju profesionalnog upravnog osoblja u Poljskoj.

Internetska stranica EIPA (www.eipa.nl) obiluje korisnim sadržajima te se na njoj, osim informacija o samom Institutu, mogu naći pojedini seminari, tečajevi, istraživački radovi, magistarski programi, mogu se pročitati mnogobrojne publikacije, a posebno treba spomenuti preglednu kategoriju linkova na institucije EU, međunarodne organizacije, baze podataka itd. Zainteresirani se mogu prijaviti na listu i tako putem elektroničke pošte dobivati najnovije informacije o ponudi Instituta.

Anamarija Musa*

* 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, Zagreb University, Croatia)

Međunarodna ljetna škola Značenje vladavine prava u kontekstu ulaska u Europsku uniju i NATO savez

Atlantsko vijeće Hrvatske već je šestu godinu za redom organiziralo međunarodnu ljetnu školu na otoku Šipanu namijenjenu mladim liderima, studentima poslijediplomskih studija, državnim službenicima te novinarima i stručnjacima za odnose s javnošću iz jugoistočne Europe. U sklopu škole održan je gore naslovljeni sedmodnevni seminar (20. – 26. kolovoza 2007.) organizaciju kojeg su poduprle i u njoj sudjelovale zaklade »Konrad Adenauer« i »Hanns Seidel«. Neformalan pristup predavanjima s jedne, a ozbiljnost tema i rasprava s druge strane značajno su pridonijeli cilju seminara: upoznati obrazovane mlade ljude sa sociološkim, politološkim i pravnim aspektima europskog i svjetskog integriranja nacionalnih država. Upoznavanje sudionika međusobno i s predavačima počelo je pozdravnim riječima prof. dr. Radovana Vukadinovića, predsjednika Atlantskog vijeća Hrvatske i profesora na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, doc. dr. Lidije Čehulić, potpredsjednice AVH i docentice na istom fakultetu, Elme Lakišić u ime Zaklade »Konrad Adenauer« te Aleksandre Markić Boban u ime Zaklade »Hanns Seidel«. Od utorka 21. kolovoza 2007. predavanja su se svaki dan održavala u jutarnjim i popodnevним terminima. Već nakon prvih predavanja prof. Vukadinovića i dr. Čehulić na temu povijesnog razvoja NATO saveza i njegove uloge u novom svjetskom poretку, bilo je očito kako će diskusije koje slijede izlaganja biti žustre, no koncentrirane, čemu je pogodovao i broj sudionika, kojih je bilo dvadesetak; osim gostiju s pravnih fakulteta iz Beograda, Sarajeva i Skopja, mahom iz Hrvatske. Naslovnoj temi pristupalo se pretežno s politološkog aspekta, no nisu bile zanemarene ni druge dimenzije problema: ekonomska, pravna, sociološka, povijesna i psihološka. Nakon domaćina iz Atlantskog vijeća Hrvatske redom su izlagali: Jean Penders, član Uprave Zaklade »Eduar-

do Frei«, bivši nizozemski zastupnik u Europskom parlamentu, koji je govorio o nizozemskim iskustvima u međunarodnim odnosima i vladavini međunarodnog prava u odnosima različitih država. Istaknuo je da se nikada ne smije odustati od inzistiranja na primjeni međunarodnopravnih normi ma kako se ponekad to činilo utopijskim pothvatom pored dominacije političkih interesa nad pravom. Prof. dr. Radule Knežević s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu govorio je o europskom političkom identitetu, elementima identiteta uopće te konstituiranju mogućih odrednica identiteta koje bi bile zajedničke svim Europljanima. O trenutačnom stanju crnogorskog društva, alternativnim putovima kojima bi Crna Gora mogla krenuti nakon stjecanja nezavisnosti te liberalnom ekonomskom opredjeljenju izlagali su prof. dr. Dragan Vukčević s Fakulteta političkih znanosti u Podgorici i prof. dr. Veselin Vukotić s Ekonomskog fakulteta u Podgorici. Istog dana poslijepodne uslijedilo je predavanje dr. Stefanije Roos, voditeljice programa *Vladavina prava u jugoistočnoj Europi* Zaklade »Konrad Adenauer« pod naslovom *Njemački koncept vladavine prava*. Sudeći prema važnosti teme, raspoloživosti sudionika za raspravu te stručnosti izlagateljice, to je bilo jedno od središnjih predavanja seminara. Dobro upoznata sa stanjem vladavine prava u državama regije, dr. Roos je analizirala ustavne odredbe zemalja jugoistočne Europe o ljudskim pravima te ograničavanju tih prava u stanjima nužde kao i zaštitu tih prava i sloboda kako u upravnim, tako i u sudskim postupcima. Bilo je riječi i o važnosti diobe državne vlasti te o ulozi ustavnog načela proporcionalnosti (razmjernosti) pri donošenju općih normi, ali i konkretnih pojedinačnih pravnih akata, poput presuda i rješenja. O kriterijima za pristupanje Europskoj uniji te usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s tim kriterijima govorili su, sa svojih resornih pozicija, Iva Gotovac iz Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija te Marijo Rošić iz Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Rečeno je kako je hrvatska policija po svojim tehnološko-operativnim kapacitetima već spremna za ulazak u EU zahvaljujući dugoj i tijesnoj suradnji s međunarodnim organizacijama poput EURO-POL-a i INTERPOL-a. Dr. Berto Šalaj s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu održao je predavanje pod naslovom *Vladavina prava, građanska moralnost i demokracija*. Upozorivši na neodvojivost demokratskog društvenog uređenja s konceptom vladavine prava, dr. Šalaj je analizirao suvremenu krizu demokracije kroz utjecaj građana na donošenje političkih odluka u modernim demokratskim društvima. Političke i stranačke elite doimaju se nedostupnijima no ikad prije te je u tom kontekstu suvremena predstavnička demokracija u radovima nekih teoretičara dovedena u pitanje idejama o *asocijativnoj* (Hirst), *deliberativnoj* (Habermas) te *participativnoj* demokraciji (Olin Wright).

Posljednji dan seminara izlagali su sljedeći predavači: Zlatko Mehun, glasnogovornik Ministarstva unutarnjih poslova, o odnosu pravne države i medija, Rajko Naprta iz Hrvatske gospodarske komore, sir John Ramsden, veleposlanik Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske u Republici Hrvatskoj, o britanskim pogledima na euroatlantsku suradnju te dr. Lidija Kos-Stanišić, prodekanica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, o procesima integracija u Latinskoj Americi i Europi.

Zainteresiranost sudionika tijekom trajanja seminara bila je na jako visokoj razini, čime je izbor tema i predavača od strane organizatora doživio najveću pohvalu. Na kraju su polaznici dobili prigodu anonimno evaluirati predavanja i predavače, a time i dati ocjenu cjelokupnom seminaru, koji je uspio tijekom vrućih ljetnih dana svoje sudionike obogatiti novim saznanjima, prijateljstvima i sviješću da događajima kojima idemo u susret u profesionalnom, društvenom i političkom životu moramo pristupiti odgovorno i pripremljeno, svjesni njihove važnosti. Razmjena različitih iskustava i mišljenja tijekom seminara kao i sagledavanje problema s različitih aspekata pridonose razvoju demokratske kulture koja je, zaključeno je nebrojeno puta tijekom seminara, osnova vladavine prava i pravne države u punom smislu riječi.

*Mihovil Škarica**

* Mihovil Škarica, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

Demographic change and the public sector labour market – a research project of Martin Luther University in Halle (Saale), Germany

The dramatic tone in which the topic of demographic change is discussed in the mass media, is due to several reasons. On the one hand, the demographic change is a problem which is bound to have substantial repercussions in the future. On the other hand, there is no solution which could compensate the effects of the increased ageing of the European society. Furthermore, the development of population is seen as a development which cannot be changed in a short period of time.

All social functional systems are concerned with the current population development – beginning with the educational institutions, to the social systems and labour markets of the public sector social infrastructure – and there is no central agent responsible for the development of coping strategies.

For a long time scholars have limited their attention to the problem of population development without attempting to elaborate an explanation model that would allow for different kinds of solutions in the face of complexity of contemporary society. Now several actors in politics, science, as well as in various social groups try to see the demographic change as a challenge and not only as an inevitable menace. Such a challenge should mobilise the available resources and the creativity of scientists and organisations. Examples of creative responses in the field of politics in the Federal Republic of Germany are a new family policy at the national level and specific measures at the municipal level.

Current scientific research also focuses on action models that help to analyse coping strategies. An innovative research project lead by Profes-

sor Dr. Reinhold Sackmann¹ has existed since 2006 at the Institute of Sociology of Martin Luther University in Halle (Germany) with the topic *Demographic change and the public sector labour market*. The project is part of the Collaborative Research Centre (Sonderforschungsbereich 580) *Social developments after structural change: discontinuity, tradition, structural formation* funded by the German Research Foundation (DFG).

The Collaborative Research Centre (CRC) was founded in July 2001 at the Universities of Jena and Halle (both located in Germany). It deals with the long-term consequences of the change in society in East Germany and other socialist societies after the political turn in 1989/90. Within 15 sub-projects sociologists, political scientists, psychologists, lawyers, historians, economists and medical scientists do research on the new challenges in the fields of economy, politics and social services, which originated in the course of the changed regime.

The sub-project B8 *Demographic change and the public sector labour market* deals with the question of how cities and municipalities handle the change in the number and age structure of the population. The idea is that the scope of action that different municipalities have and the way they use it is decisive for the consequences of the demographic change. It deals specifically with the question of how different municipal personnel policies contribute to overcoming the problem of demographic change.

The aim of the project is to identify similarities and differences in the way municipalities react to demographic change. This will help to assess the consequences of the demographic change for municipalities and on the way they exercise their duties. This is a comparative study, which investigates the staff flexibility of the public sector in Germany and Poland.

During the first stage of the project, interviews and discussions with experts were conducted in seven municipalities² in the study areas of the former East Germany, former West Germany and Poland. These included two municipalities with a relatively large growth in population, two municipalities that experienced a relatively large loss of population and two municipalities that had stable population figures from 1990 to 2006. For the purpose of comparison, one metropolis is represented in each of the groups.

The preliminary conclusions already made clear that the demographic change is an unintended consequence of the transformation process.

¹ Other members of the project team are: Walter Bartl, Dr. Bernadette Jonda, Katarzyna Kopycka, Dominika Pawleta, Christian Rademacher.

² Significant for the choice were the relative variances of the population in 1990.

Combined with the inflexible labour market structure of the public sector, which is also a general principle for the national labour market, this will be very hard to handle. The results of the first project phase show that:

1. The almost identical challenge, in the form of a falling demand in the public education sector, leads to totally different employment policy responses. For example in Poland, you can find constancy or a little increase of employment. At the same time in Eastern Germany, there is a tendency towards staff reductions. The autonomous transition country Poland adopts a much riskier educational innovation policy than the affiliated transition country East Germany.
2. In terms of the central administration of the municipalities and the strategy of overcoming the personnel problem, one can find a great amount of consistency and agreement between the countries. A demographic change in staff is seen to be the answer, albeit an inadequate one, to the problem of the downturn in demand.
3. The personnel policy response of the municipalities follows the logic of the institutional regimes in both countries, which see the reproduction of the inner labour market as a kind of natural preference. However, there are still innovations to be found even in the more demography-sensitive fields, which increase the variance and make new paths possible. For example: a division of staff into core and periphery workforce through introduction of fixed term contracts and the extension of the school offer in Poland; redundancies, or reduction of working time and in remunerations in Germany. New combinations of internal and external personnel policy measures gain more and more relevance, also due to privatization.

In the second stage of the project, the current findings will be tested for their generalisability. The responses on different administrative state levels will be investigated as well.

Just as all other projects of the CRC 580, the research project B8 *Demographic change and the public sector labour market* will not only be theoretically relevant but it can also contribute to finding solutions to certain socio-political problems.

A very important part of the project is a regular exchange with other scientists. In order to present the research results and to discuss the topic

of *Demographic change and the public sector labour market* in a wider context, conferences are being organized in which scientists from different research disciplines and institutions from both, Germany and abroad take part. This year's international conference will be held on 7th and 8th December 2007 in Halle. The topic is *Varieties of Public Sector Labour Markets: Transformed?*

Renowned scientists as well as young researchers are expected at the conference and will make presentations and allow discussion in four different panels:

- *Changing Forms of Public Sector Employment*
- *Cases and Protagonists of Public Sector Modification*
- *Inequalities and Public Sector Development*
- *Impacts of Public Sector Modification.*

In the first part of the conference (*Changing Forms of Public Sector Employment*) Jean-Philippe Fons from the University of Rennes and Jean-Louis Meyer from the University of Metz (both from France) will present the topic *Changing Forms of Public Sector Employment in an International Perspective. Forms of Public Sector Employment* using Poland as a case study will be introduced by Barbara KoXuch from the Jagiellonian University in Krakow. Afterwards Peter Fairbrother from Cardiff University (Great Britain) will extend the perspectives of the discussion over European borders with his contribution *Changing Forms of Public Sector Employment in Great Britain and Australia.*

The presentation of Ernesto Noronha from the Indian Institute of Management in Ahmedabad (India) titled *From Opposition to Partnership: Privatization in Cochin Port Trust, India* will follow and open the second part of the conference (*Cases and Protagonists of Public Sector Modification*). His lecture will be accompanied by eastern and western European contribution. Eva Hejzlarová and Hana Tenglerová from Charles University Prague (Czech Republic) will speak about *Public Administration Employment in the Czech Republic: Case Study on Flexible Working Patterns*. Philippe Mehaut from the CNRS in Aix en Provence (France) deals with *Hospital's Labour Market and Work Organisation: Convergence and Divergence in five European Countries.*

In the next part of the conference titled *Inequalities and Public Sector Development* three scientists turn their attention to Eastern Europe. Sabina Augustyn from Krakow University of Economics (Poland) will present her comparative analysis of Krakow and Kiev (Ukraine) with the topic

Unemployment and Political Transformation: How did Young People Manage New Opportunities? Vladimir Gimpelson and Anna Lukiyanova from the Centre for Labour Market Studies in Moscow (Russia) formulate the question concerning wage gaps between the private and public sectors in Russia (*Public Servants Underpaid in Russia? Estimating the Public-Private Wage Gap*).

In the fourth and last part of the conference (*Impacts of Public Sector Modification*) the attention will focus on the German context. *Working Efficiently: Serving Markets by Referring to Clients' Needs?* – This question will be presented for discussion by Brigitte Aulenbacher from Leibniz University Hannover and Birgit Riegraf from the University of Bielefeld. Subsequently, Beate Hollbach-Grömig from the German Institute of Urban Affairs in Berlin will pose the question: *How does Demographic Change Affect Local Institutions?* Finally Sabine Kuhlmann (University of Potsdam) is going to speak about *Performance Management in the Public Sector: Approaches and Impacts in European Local Governments*.

All above-named contributions will be commented by a co-presenter.

We are looking forward to an interesting and amazing conference that will enhance our understanding of demographic changes with regard to the Public Sector Labour Markets.

The papers contributed to the conference will be published as an anthology presumably in 2008.³

Bernadette Jonda*

³ Contributions to the German-Polish symposium in 2006 *Demography as a Challenge for the Public Sector* are to be published by VS-Verlag (Wiesbaden) in 2007: Reinhold Sackmann, Bernadette Jonda, Maria Reinhold (Hg.) *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*.

* Dr. Bernadette Jonda, a research fellow at the Institute of Sociology at the Martin Luther University of Halle (Salle), Germany (znanstveno-istraživački asistent Instituta za sociologiju, Sveučilište Martin Luther u Halleu – Saale, Njemačka)

Konferencija *Politics beyond the Mainstream*

U Birminghamu će se od 29. studenoga do 1. prosinca 2007. održati prva godišnja međunarodna konferencija o malim političkim strankama, nezavisnim političarima, organizacijama birača i političkim udrugama u politici pod nazivom *Politics beyond the Mainstream*. Organizatori konferencije su Institute of Local Government Studies Sveučilišta u Birminghamu, School of Politics Sveučilišta u Belfastu, Centre for Local Politics Sveučilišta u Ghen-tu i Political Studies Association's Specialist Group on Local Politics.

Širenjem krugova političkih aktera koji imaju pristup političkom sustavu dolazi do demokratizacije, ali i posložnjavanja odnosa u sustavu, omogućuju se makar i manje korekcije u funkcioniranju sklerotičnih političkih sustava obilježenih dominacijom velikih političkih stranaka, postiže izvjesna mjera pravednosti u raspodjeli mandata ako su manji akteri barem minimalno uspješni, proširuje participacija predstavnika različitih društvenih manjina u formalnom političkom procesu, itd. Postavljaju se naravno i pitanja o mogućnosti ostvarenja političke odgovornosti malih političkih aktera prema građanima, karakteru takvih političkih aktera, mogućnostima zlorabe, i druga. Hrvatska politička praksa, podjednako na središnjoj i na lokalnim razinama, omogućuje vrlo zanimljive teorijske pristupe i daje bogat empirijski činjenični materijal za znanstvena istraživanja na navedenu temu.

Na konferenciji se očekuje prezentacija međunarodnih usporedbi, pojedinačnih nacionalnih studija, rezultata empirijskih istraživanja, teorijskih i komparativnih rasprava, povijesnih analiza, studija slučaja i rasprava s predstavnicima malih stranaka.

Više obavijesti i mogućnost prijave sudjelovanja može se naći na web stranici www.inlogov.bham.ac.uk/minorparties/index.htm.

Ivan Koprić

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (associate professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University)

Konferencija *Comparing Local Political Leadership in Europe*

U Ghentu u Belgiji održat će se 14. i 15. ožujka 2008. treća međunarodna konferencija o lokalnoj politici u Europi pod nazivom *Town Chief, City Boss or Place Bound President? Comparing Local Political Leadership in Europe*. Organizatori su Centre for Local Politics (Department of Political Science) Sveučilišta u Ghentu i Centre d'étude de la vie politique (Cevipol) Sveučilišta u Bruxellesu.

Lokalno političko vodstvo razvija se u uvjetima sve međuovisnijih razina u višerazinskom teritorijalnom sustavu i širenja mreže aktera koji nastoje utjecati na lokalne javne politike, lavirajući između potrebe za efikasnijim obavljanjem lokalne vlasti te dublje i snažnije odgovornosti prema građanima, između sve izraženije potrebe za koordinacijom svih lokalnih pružatelja javnih usluga i sve naglašenije želje za političkom pravednošću. Sve veći zahtjevi vode prema ideji o jačanju lokalnog političkog vodstva, njegovu što jednoznačnijem određenju i isticanju novih uloga lokalnih političkih vođa. Pored ostaloga, oni moraju integrirati sve šire mreže aktera koji pokušavaju utjecati na lokalne politike, biti poduzetnici u uvjetima sve izraženije kompetitivnosti, simbolizirati jedinstvo i snagu lokalne jedinice, vizionarski određivati strateške ciljeve lokalne zajednice, osiguravati participaciju građana i jačanje legitimiteta, itd.¹

Konferencija će se koncentrirati na tri važna pitanja:

1. razvoj lokalnog političkog vodstva i regrutiranje lokalnih političkih vođa, uključujući lokalne izbore, razvoj karijere lokalnih političara, grupe i mreže za podršku, itd.

¹ Važan prilog konceptualiziranju uloga lokalnog političkog vodstva u hrvatskoj je literaturi zastupljen u knjizi Stjepana Ivaniševića *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Zagreb, 1987.

2. obavljanje lokalnih političkih dužnosti, uključujući ključne uloge i zadatke, stilove i načine ponašanja, odnose s drugim donositeljima javnih odluka (zakonodavno tijelo, upravne organizacije) i slično,
3. učinke lokalnog političkog vodstva na lokalnu politiku (*politics*), na lokalne javne politike (*policies*) te na lokalne političke zajednice (*polities*).

Budući da je u pripremnoj fazi, moguće je prijaviti vlastiti rad na neku od tema koje se uklapaju u temeljnu koncepciju konferencije. Navedene su teme aktualne i u Hrvatskoj pa se može očekivati da će na konferenciji biti predstavljeno i neko znanstveno istraživanje o stanju lokalnog političkog vodstva u Hrvatskoj. Organizatori naime očekuju provedbu i prezentaciju empirijskih istraživanja, a ne puke opise promjena u pravnoj regulaciji lokalnih institucija. Prioritet će imati radovi s izraženim komparativnim pristupom.

*Ivan Koprić**

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (associate professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University)

In memoriam: Alfons Šunjara, 1931. – 2007.

Početak rujna iznenada nas je, shrvan višegodišnjom teškom i podmuklom bolešću, napustio Alfons Šunjara, profesor, dugogodišnji izdavač, direktor i vlasnik nakladničke kuće *Organizator*. Bio je izuzetno sposoban, radišan i poduzetan radnik u izdavačkoj djelatnosti, ali po općem, nepodijeljenom mnijenju, bio je nadasve krasan i pouzdan čovjek.

Alfons Šunjara nije bio po obrazovanju pravnik, ali je za hrvatsku pravnu znanost, pravnu publicistiku i cijelu pravnu struku učinio izuzetno mnogo. Rođen je 27. prosinca 1931. u Tribunju. U rodnom kraju završio je osnovnu i učiteljsku školu. Nekoliko godina bio je učitelj u školama u malim dalmatinskim mjestima. Na Filozofskom fakultetu u Zagrebu je 1964. završio studij književnosti. Od tada je godinama radio kod različitih poslodavaca na poslovima obrazovanja, izdavaštva i organiziranja stručnih skupova. Godine 1991. osniva izdavačko poduzeće specijalizirano za izdavanje publikacija iz područja prava. Njegova mala izdavačka kuća objavila je nekoliko desetaka znanstvenih i stručnih monografija, komentara zakona, zbornika radova i drugih publikacija. U biblioteci *Pravo* objavljene su značajne knjige hrvatskih pravnih znanstvenika i praktičara. Tijekom niza godina Alfons Šunjara je organizirao desetine vrlo uspješnih stručnih skupova.

Alfons Šunjara zadužio je i Institut za javnu upravu i uredništvo *Hrvatske javne uprave*. Kada je Institut za javnu upravu odlučio 1998. pokrenuti *Hrvatsku javnu upravu*, prvi specijalizirani časopis za teoriju i praksu javne uprave u Republici Hrvatskoj, neki su tada veliki, renomirani i bogati izdavači u posljednjem trenutku odustali biti njegovim sunakladnikom procjenjujući da im taj poduhvat neće donijeti dobit. Ali Alfons Šunjara je, videći društvenu korist od izdavanja časopisa takvog profila, bez dvoumljenja odlučio dati svoj obol ne gledajući na svoj osobni probitak. Postao je sunakladnikom časopisa preuzevši na sebe sve tiskarske, grafičke, organi-

zacijske, tehničke i finacijske poslove. Pamtimo ga kako je s prikupljenim rukopisima hitao lektorici, od nje u tiskaru, a s prvim otiscima uredniku časopisa i piscima tekstova požurujući ih da isprave pronađene jezične i druge pogreške, zatim korektorici, pa onda opet u tiskaru. Pri tome je neumorno bdio na estetskoj, grafičkoj i jezičnoj ispravnosti svakog teksta i časopisa kao cjeline dajući svoje dragocjene savjete i sugestije. Najsretniji je bio u trenutku kad je mogao priopćiti da je časopis izašao iz tiska te da počinje njegova distribucija. U tom cijelom poslu u koji je uložio ogroman osobni trud nikada nije tražio naknadu za sebe i svoju tvrtku. Zadovoljavao se isključivo pokrivanjem materijalnih troškova koje je imao. Njegovom zaslugom časopis *Hrvatska javna uprava* je, unatoč velikim financijskim teškoćama, izlazio nekoliko godina.

Alfons Šunjara dao je i vrlo uspješnu organizacijsku, stručnu i tehničku potporu Institutu za javnu upravu prigodom održavanja nekoliko znanstvenih i stručnih skupova. Za sva ova dobra djela Alfons Šunjara je zaslužio da ga pamtimo i poštujemo.

*Dragan Medvedović**

* Prof. dr. sc. Dragan Medvedović, glavni i odgovorni urednik *Hrvatske javne uprave* u razdoblju 1999–2006., redoviti profesor upravnog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (editor-in-chief of the *Croatian Public Administration* in the period 1999–2006; professor of administrative law at the Faculty of Law, University of Zagreb)

Instructions for Authors

Croatian Public Administration publishes scientific and professional papers, information, and other texts dealing with the issues of public administration from different aspects. Papers on topical issues of public administration, administrative science, and administrative law are particularly eligible for publishing.

Authors can submit their papers to be reviewed. These may be categorised as:

- original scientific paper
- review scientific paper
- preliminary scientific report
- professional paper.

Papers submitted to categorisation must receive two anonymous reviews (without author's name). Reviewers are renowned international and Croatian scientists and university teachers, and at least one reviewer comes from abroad. Reviewers' remarks are delivered to the authors anonymously (without reviewers' names), unless a reviewer has asked that his/her name be available to the author(s).

Certain texts (depending on the author's wishes or the editor's assessment), information, book reviews, as well as court and administrative practice do not undergo review.

The papers are published in Croatian or in English, and exceptionally in other foreign languages (Slovene, German, French, and Italian). The Editorial Board shall provide that the majority of papers and other texts are in Croatian, as well as ensure the translations of texts or longer summaries into Croatian.

The Editorial Board receives only unpublished papers not more than one year old. The papers should be submitted via e-mail or on an IBM compatible disc. Three (3) printed copies are required. Papers should be submitted without the author's name. Biographical notes about the author(s) should accompany the manuscript on a separate cover page and should contain author's first name, surname, professional title or academic degree, occupation, job title, name of the institution/company of employment, e-mail address, web page, and the data necessary for the payment of the author's fee (bank account number, address, and personal tax number).

Papers submitted to categorisation should not exceed 32 typed double-spaced pages (57,600 signs). Other texts should not exceed 16 typed double-spaced pages (28,800 signs). News, reports from professional and scientific conferences, and book reviews should not exceed eight (8) typed double-spaced pages (14,400 signs). One typed double-spaced page contains 1,800 signs.

Papers must be accompanied by an abstract of approximately 150 words at the beginning of the manuscript and by a summary of approximately 300 words (translation into English or into Croatian is provided by the Editorial Board or by the author), and a list of key words (up to seven (7)). Abstract and summary should be written in the third person singular and should contain a short description of the paper's contents.

The title of the paper should be concise and informative.

Upute suradnicima

Časopis objavljuje radove, informacije i druge tekstove koji s različitih aspekata osvjetljavaju pitanja i probleme javne uprave. Naročito su poželjni radovi koji govore o aktualnim pitanjima upravne struke i znanosti.

Radovi koji podliježu recenziji mogu se kategorizirati kao:

- izvorni znanstveni rad
- pregledni znanstveni rad
- prethodno znanstveno priopćenje
- stručni rad.

Radovi koji podliježu kategorizaciji podnose se na, u pravilu, dvije recenzije bez oznake autora (anonimna recenzija). Recenzenti se biraju iz reda uglednih inozemnih i hrvatskih znanstvenika i sveučilišnih nastavnika, tako da najmanje jedan recenzent bude iz inozemstva. Primjedbe recenzenata dostavljaju se autoru bez oznake recenzenata (anonimno), osim ako sam recenzent ne zatraži da se autoru njegovo osobno ime učini dostupnim.

Radovi se objavljuju na hrvatskom ili engleskom jeziku, a iznimno i na drugim stranim jezicima (slovenski, njemački, francuski, talijanski). Uredništvo će osigurati da pretežni dio radova i drugih tekstova bude na hrvatskom jeziku, odnosno da se osiguraju prijevodi ili duži sažeci radova na hrvatskom jeziku.

Uredništvo prima isključivo **neobjavljene** radove ne starije od jedne godine. Radovi se dostavljaju e-mailom ili na disketi (PC formata), uz tri otisnuta identična primjerka. Radovi se dostavljaju bez potpisa autora. Podaci o autoru dostavljaju se u posebnom dokumentu, u kojem je potrebno navesti ime i prezime autora, njegov stručni naziv ili znanstveni stupanj, zanimanje, naziv radnog mjesta i organizacije u kojoj je zaposlen, e-mail adresu, web stranicu, kao i podatke potrebne za isplatu autorskog honorara (broj bankovnog računa, adresu, JMBG).

Opseg radova koji podliježu kategorizaciji ograničen je, u pravilu, do dva autorska arka. Ostali radovi ograničeni su, u pravilu, do jednog autorskog arka. Vijesti, prikazi stručnih i znanstvenih skupova i prikazi knjiga ograničeni su, u pravilu, do osam kartica. Autorski arak čini šesnaest kartica. Jedna kartica sastoji se od 1.800 znakova.

Radovi moraju biti opremljeni kraćim apstraktom koji dolazi na početku rada (iza naslova) opsega do 150 riječi, sažetkom opsega do 300 riječi (prijevod na engleski osigurava Uredništvo ili sam autor) te popisom ključnih riječi (do 7). Apstrakt i sažetak pišu se u trećem licu jednine, a njima se na skraćeni način predstavlja sadržaj rada.

Naslov rada mora biti koncizan i istodobno informativan.