

ACCESS TO INTERNATIONAL LEGAL CONTROL OVER LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN CROATIA

MEĐUNARODNOPRAVNI PRISTUP NADZORU NAD LOKALNOM I PODRUČNOM (REGIONALNOM) SAMOUPRAVOM U REPUBLICI HRVATSKOJ

VITEZ PANDZIC, Marijeta

Abstract: *Objective of this paper is to identify the opportunities of international supervision over local and regional self-government in Croatia. The possibility of international direct impact on general and specific acts of local and regional units is not envisaged. That effect is possible through the recommendations of the Local and Regional Authorities Congress of the Council of Europe, which also monitors the realization of the regulations of the European Charter of Local Self-government in each member states of the Council of Europe.*

Key words: *international sources of law, Congress of Local and Regional Authorities, administrative supervision*

Sažetak: *Cilj ovoga rada odnosi se na utvrđivanje mogućnosti međunarodnog nadzora nad lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom u Republici Hrvatskoj. Nije predviđena mogućnost izravnog međunarodnog utjecaja na opće i posebne akte u lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama. Ovakav utjecaj moguć je putem preporuka Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe koji ujedno prati i ostvarivanje odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi u pojedinoj zemlji članici Vijeća Europe.*

Ključne riječi: *međunarodni izvori prava, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, upravni nadzor*



Authors' data: Marijeta Vitez Pandzic, univ.spec.admin.publ., Veleučilište u Požegi, Požega, mvitez@vup.hr

1. Uvod

U hrvatskom pravnom sustavu prisutan je trend harmonizacije pravnog sustava europskome. Ovaj trend posebice je vidljiv u javnom sektoru, a u razdoblju od 2008.-2011. godine značaj harmonizacije održava se i u stvaranju nove javne uprave. Proces stvaranja nove javne uprave odvija se kroz određene oblike reformi koje su praćene sustavima nadzora što dovodi do ostvarivanja slijedećih ciljeva: povećanja efikasnosti i ekonomičnosti u državnoj upravi, rasta kvalitete upravnih usluga, transparentnosti tijela državne uprave, vladavine prava, rasta socijalne osjetljivost u državnoj upravi, smanjenja korupcije, primjene suvremenih komunikacijskih i informatičkih tehnologija te uključivanja hrvatske uprave u europski upravni prostor. [1] Ovi procesi reflektiraju se i na lokalne i područne (regionalne) razine hrvatske samouprave. U skladu s navedenim, cilj ovoga rada je pokazati koje su mogućnosti intervencije i nadzora vanjskih mehanizama nad navedenim procesima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Važno je naglasiti da je unutar hrvatskog pravnog sustava precizno definiran sustav nadzora nad djelovanjem i ovlastima lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica te niti jedan međunarodnopravni subjekt prava nema ovlast izravno zahvaćati u akte samoupravnih jedinica. Glavnina međunarodnopravnog pristupa nadzoru nad radom samoupravnih jedinica u našoj zemlji očituje se u potpunoj ratifikaciji Europske povelje o lokalnoj samoupravi, kao međunarodnog izvora prava, te usvajanjem preporuka Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Upravo će se dalje u radu odrediti značaj Povelje i preporuka Kongresa te njihov utjecaj danas, odnosno u kojoj mjeri su ih hrvatski pravni sustav i praksa usvojili.

2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi i njena participacija u Republici Hrvatskoj

Europska povelja o lokalnoj samoupravi, prvi je međunarodni izvor prava koji određuje minimum osnovnih načela upravljanja, koji bi svaki demokratski sustav lokalne samouprave trebao poštovati. [2] Za Europsku povelju o lokalnoj samoupravi se također kaže „...da predstavlja dostignuti standard (najboljih primjera europskih država), o stupnju demokratizacije, decentralizacije i deetatizacije poslova i ovlasti središnje države, kao vlasti – sile – nad ljudima, na lokalnu samoupravu kao bližu građanima, u kojoj, i pomoću koje, građani i njihova neposredno izabrana vijeća – skupštine – upravljaju stvarima i odnosima, a ne vladaju kao država.“ [3]

Povelja je sastavljena u sklopu Vijeća Europe na poticaj Stalne konferencije o lokalnim i regionalnim jedinicama Europe, a otvorena je za potpisivanje 15. listopada 1985. godine u Strassbourgu u povodu 20. plenarne sjednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Na snagu je stupila 1. rujna 1988. godine, a od današnjih 46 članica Vijeća Europe, Povelju nisu potpisale samo tri države: Andora, Monako i San Marino. [4] Povelja se sastoji od 18 članaka raspoređenih u tri dijela:

1. dio sadrži osnovna načela lokalne samouprave, izražava potrebu za ustavnim i pravnim temeljima lokalne samouprave, bavi se pitanjima značenja pojma samouprave, određuje raspon ovlasti lokalnih vlasti te se bavi zaštitom lokalnih

granica. Ovaj dio povelje također sadrži odredbe o: prilagođavanju upravnog ustroja i sredstava zadacima lokalnih jedinica, uvjetima obnašanja dužnosti na lokalnoj razini, upravnom nadzoru akata lokalnih jedinica, financijskim izvorima lokalnih jedinica, pravu udruživanja lokalnih jedinica te pravnoj zaštiti lokalne samouprave.

2. dio bavi se: rasponom obaveza koje strane preuzimaju, jedinicama na koje se Povelja odnosi te načinom dostave informacija.
3. dio sadrži završne odredbe u skladu s onima koje se uobičajeno rabe u konvencijama što se sastavljaju pod pokroviteljstvom Vijeća Europe odnosno odredbe o: potpisivanju, ratifikaciji te stupanju na snagu, područnom uglavku, otkazivanju i obavještanju.

Kao država članica Vijeća Europe, Republika Hrvatska potvrdila je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi dana 19. rujna 1997. godine. Povelja kao međunarodni ugovor sklopljen i potvrđen u skladu s Ustavom, čini dio unutrašnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj je snazi iznad zakona. Povelja u svom drugom dijelu dopušta državama izabrati kojim će se člancima smatrati obvezane te kojih će primjenu isključiti, a ovo dopuštenje Hrvatska je i iskoristila ratifikacijom iz 1997. godine. Time je Hrvatsku vezalo dvadeset od ukupno trideset stavki prvoga dijela. Hrvatski sustav lokalne samouprave od devedesetih godina pa do posljednjih zakonskih izmjena, doživio je značajne izmjene, a rezultati koji su vidljivi uslijedili su i iz sustavne prilagodbe hrvatskog pravnog sustava lokalne samouprave odredbama Povelje. Sadašnji sustav lokalne samouprave uspostavljen je ustavnim izmjenama iz 2001. godine te nakon što je Sabor, iste godine, usvojio Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Sve do današnjih dana, odvijao se konstantan proces reforme sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave te je donesen značajan broj zakona iz toga područja čime je omogućen sustavan proces decentralizacije. Između ostaloga, donesenim zakonima, konkretno posljednjim zakonskim izmjenama, omogućen je neposredan izbor nositelja izvršne vlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Slijedom postignutih rezultata, stvorene su pretpostavke za najnovije dostignuće hrvatskog zakonodavstva i izvršne vlasti koje se odnosi na uklanjanje svih rezervi na paragrafe Povelje, koje su stavljene od strane Republike Hrvatske prilikom ratifikacije 1997. godine pa tako od 1. listopada 2008. godine dolazi do punog prihvaćanja svih odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj.

3. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe te njegova izvješća s obzirom na stanje lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti savjetodavno je tijelo Vijeća Europe koje predstavlja lokalne i regionalne vlasti, a čine ga 291 zastupnik te 291 zamjenik iz 41 zemlje članice Vijeća Europe. Ova nacionalna izaslanstva predstavljaju lokalne i regionalne vlasti te političke snage u statutarnim tijelima svake zemlje članice. Kongres je ustanovljen 1994. godine od strane Odbora ministara, a njime je zamijenjena dotadašnja Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Europe.

Kongres se sastoji od Doma lokalnih vlasti i Doma regija. Kongres ima i svoj Stalni odbor, predsjednika, Biro, šefa tajništva Kongresa, a moguće je osnivanje i *ad hoc* radnih skupina radi proučavanja specifičnih pitanja. Glavni cilj rada Kongresa je osiguravanje sudjelovanja lokalnih i regionalnih vlasti u procesu europskog ujedinjenja i u radu Vijeća Europe. [5] Među najvažnijim zadaćama smatra se promicanje lokalne i regionalne demokracije te jačanje prekogranične i međuregionalne suradnje u Europi. U tu svrhu, nadzor nad provođenjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi u pojedinim zemljama članicama, provodi se od strane Kongresa. Dvije su vrste nadzora. Jedan nadzor provodi se po službenoj dužnost u svim zemljama koje su Povelju ratificirale, a drugi se odnosi na pojedinu zemlju gdje pojedina lokalna vlast ili udruga lokalnih jedinica traži rješenje postojećeg problema. Stanje lokalne i regionalne demokracije u Republici Hrvatskoj bilo je predmetom izvještaja Rezolucije br.67 i Preporuka br.46 koje je Kongres donio 1998., a posljednje izvješće učinjeno je 2007. godine. U tome izvješću analizirano je stanje lokalne i regionalne demokracije u odnosu prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi te je upućeno niz preporuka. Ove preporuke nemaju obvezujuću pravnu snagu, no uzimaju se kao relevantne jer služe konstantnoj prilagodbi postojećem okruženju i novim pojavama na nacionalnoj i globalnoj razini. Tome u prilog govore i konkretne promjene koje su učinjene u skladu s nekima od navedenih preporuka iz 2007. godine.

4. Rezultati i rješenja koja su proizašla iz Preporuka Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti

Prvi rezultat koji je proizašao iz Preporuka Kongresa iz 2007. godine, jest potpuno prihvaćanje odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj pa su tako odredbe na koje je stavljena rezerva prilikom ratifikacije Povelje, stupile na snagu 1. listopada 2008. godine.

U skladu s upućenim preporukama, a koje između ostaloga naznačuju i potrebnu reviziju teritorijalne organizacije u zemlji, Vlada Republike Hrvatske je preko Ministarstva uprave naručila Pilot projekt pod nazivom „Ocjena održivosti jedinica lokalne samouprave“ kojega je provela neovisna konzultantska tvrtka. [6] Ocjena održivosti sastojala se od ocjene financijske održivosti koja se provela putem indeksa financijske održivosti (indeks predstavlja ponderiranu ocjenu financijskih pokazatelja konkretne jedinice lokalne samouprave u prošlosti, sadašnjosti i procjenu potencijala u budućnosti) te ocjene ostalih bitnih obilježja promatranih jedinica lokalne samouprave (geografskih, povijesnih i demografskih obilježja, imovine stanovnika, obrazovanja, regionalnog i ruralnog razvoja itd.). Istraživanje je provedeno na uzorku od 18 jedinica lokalne samouprave raspoređenih na cijelom području Republike Hrvatske. Rezultati do kojih se došlo pokazali su vrlo malo financijsku održivost pojedinih samoupravnih jedinica i njihovu ovisnost o pomoći središnje države. Ovi podatci te ostali podatci o svim jedinicama lokalne samouprave koji bi trebali biti objedinjeni do rujna 2010. godine, bit će temelj za raspravu o novom svrhovitijem teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske. Kao relevantni elementi uzimali bi se financijski pokazatelji, demografski faktor, prometna povezanost, povijesni i

zemljopisni razlozi, no takva politička odluka ovisit će o konsenzusu parlamentarnih stranaka.

Prema navedenim Preporukama, Kongres je izrazio i zainteresiranost za predviđene reforme upravnog sudovanja. U veljači 2010. godine objavljen je novi Zakon o upravnim sporovima koji će na snagu stupiti 1. siječnja 2010. godine. Važna odredba ovoga Zakona odnosi se na činjenicu da će predmet upravnog spora, između ostaloga, biti i ocjena zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U svojim Preporukama Kongres je izrazio i potrebu za kontinuiranim školovanjem i usavršavanjem lokalnih i regionalnih službenika. Između ostaloga, rješenje navedene preporuke može se pronaći u Nacionalnoj strategiji obuke za službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave 2009. – 2013., a koja je donesena od strane Vlade Republike Hrvatske. U prilog navedenome ide i slijedeća činjenica: od 2006. godine na Pravnom fakultetu u Osijeku izvodi se poslijediplomski specijalistički studij „Upravljanje razvojem lokalne i regionalne samouprave“ koji pridonosi stjecanju specijaliziranih znanja i vještina iz ovoga područja koje se po tome odražavaju na služenje javnom interesu i općem dobru.

5. Zaključak

U skladu s navedenim rezultatima i rješenjima, Republika Hrvatska pokazala je značajnu razinu predanosti na putu ka uspostavljanju principa i načela lokalne i područne (regionalne) samouprave propisanih Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Iako je u naš zakonodavni sustav uneseno još nekoliko međunarodnih izvora prava ove tematike, upravo ova Povelja i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (koji i provodi nadzor nad provođenjem Povelje u zemljama članicama Vijeća Europe), predstavljaju najznačajnije međunarodnopravne instrumente razvoja lokalne samouprave u pojedinoj zemlji.

6. Literatura

- [1] Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. (2008). *Dostupno na:* <http://www.uprava.hr/strat-hr.pdf>, *Pristup:* 24-03-2010
- [2] Lauc, Z. (2000). Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj – de lege ferenda, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 50., No. 1-2, (65-87), 0350-2058
- [3] Hrženjak, J. (2005). Značenje lokalne samouprave za priključenje Hrvatske Europskoj Uniji, *Revija za sociologiju*, Vol. XXXVI., No. 1-2, (107-117), 0350-154X
- [4] Bakota, B. (2007). *Problemi primjene načela supsidijarnosti*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 978-953-6072-38-5, Osijek
- [5] Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe, *Dostupno na:* <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=891>, *Pristup:* 19-02-2010
- [6] Šeks, V. (2009). Modernizacija postojećeg sustava državne uprave i lokalne samouprave u kontekstu pristupa Republike Hrvatske Europskoj uniji, *Hrvatska pravna revija*, No. 12, (62-67), 1332-8670



Photo 193. Diploma promotion / Promocija diplomanata